



ISSN 0125-0906

วารสาร
ข้าราชการ

ปีที่ 40 ฉบับที่ 2 เดือนมีนาคม-เมษายน 2538

วารสารข้าราชการ

ปีที่ 40 ฉบับที่ 2 มี.ค.-เม.ย. 2538

วัตถุประสงค์

1. เพื่อเผยแพร่วิชาการและความเคลื่อนไหวทางด้านการบริหารงานบุคคล
2. เพื่อเผยแพร่แนวความคิดในการปฏิบัติราชการ
3. เพื่อเป็นสื่อกลางระหว่างข้าราชการในอันที่จะเสริมสร้างทัศนคติที่ดีต่อราชการ
4. เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาข้าราชการ

ที่ปรึกษา

นายวิลาศ สิงห์วิชัย นายอุดม บุญประกอบ
นางพิทาวดี เมฆสุวรรณ นายธีรยุทธ อดิเชิครัตน์ นายบุญปลูก ขามเกตุ

บรรณาธิการ

นายชูพงษ์ เศวตจินดา

กองบรรณาธิการ

- ◆ นายบุญรอด สิงห์วัฒนศิริ
- ◆ นายปรีชา วิชัยดิษฐ์
- ◆ น.ส. ธนิ เจวิญทอง
- ◆ น.ส. วณิดา นวอนบุญเรือง
- ◆ น.ส. วรภรณ์ สีบสาทร
- ◆ น.ส. ทนทรัพย์ จรรยาสุภาพ
- ◆ นางอารีย์ สวัสดิ์ชาติ
- ◆ นายสุชาติ เวโรจน์
- ◆ น.ส. ศิวาท นวอนดา
- ◆ น.ส. วิชราภรณ์ อารีโรจน์ถือ
- ◆ นายสมพงษ์ ธนาเอกพิพัฒน์

ประชาสัมพันธ์

นายประจักษ์ อัมพนะเสวี

ฝ่ายจัดการ

นายอนุพงษ์ สุขเกษม

รายชื่อ

สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. โทร. 281-9454, 281-3333 ต่อ 134

ผู้พิมพ์และจัดพิมพ์

นายอนันต์ วีระประสิทธิ์

พิมพ์ที่

โรงพิมพ์ "ธนิศร" 48/54 ต.ลาดบัวพันดอน ธนบุรี กรุงเทพฯ
โทร. 2822208

สมัครเป็นสมาชิก

วารสารข้าราชการ ค่าสมาชิกปีละ 120 บาท (๕ เล่ม) รวมค่าจัดส่ง
บอกรับและจัดส่งเงินในนามผู้จัดการ สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.
ถนนพิษณุโลก คู่มือ กทม. 10300 ธนาคารติ่งจ่าย ป.ช. สำนักพิมพ์นิยม
นาคศรีมาศศรี ต้องการให้ข้อเสนอแนะอันเกี่ยวเนื่องระเบียบข้าราชการ
หรือส่งบทความแสดงความคิดเห็น
โปรดส่งไปที่บรรณาธิการวารสารข้าราชการ สำนักงาน ก.พ.
ถนนพิษณุโลก คู่มือ กทม. 10300

ห้องสมุดสำนักงาน ก.พ.
LIBRARY OF THE OFFICE OF CSC.

สารบัญ

	หน้า
• บทสัมภาษณ์พิเศษ	3
• ระเบียบราชการในคลื่นแห่งการเปลี่ยนแปลง	40
รศ. ดร. ศุภชัย ชวาระประกาย	
• การใช้ประโยชน์ทรัพยากรเทคโนโลยี ฝึกรอบมในหน่วยงาน	49
โกวิท กังคันทน์	
• ราชการไทย เมื่อ "จิว" แล้ว ทำอะไรจริง "แจ้ว"	67
สุชาติ เวโรจน์	
• ท่อไอเสีย	76
เทอร์โบ	
• ฟ้า สกพ.	81
ชั้นที่ 32	
• กฎหมายระเบียบข้าราชการใหม่	84
ประบุญ สุวรรณภักดี	

บทบรรณาธิการ

นอกจากการเชิญชวนให้ติดตามเรื่องต่าง ๆ ที่มีอยู่ในวารสารข้าราชการฉบับนี้ตามปกติแล้ว ผมอยากคุยกับท่านผู้อ่านเกี่ยวกับมาตรการไม่เพิ่มข้าราชการและลูกจ้างตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งได้ถือปฏิบัติมาเป็นเวลาปีเศษ ๆ แล้ว

ท่านผู้อ่านคงจะพอจำได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีนโยบายที่จะไม่เพิ่มข้าราชการและลูกจ้างตามมาตรการที่เรียกว่ามาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ นโยบายดังกล่าวได้กำหนดให้ชะลอการเพิ่มข้าราชการและลูกจ้างจนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานบางแห่งได้มีคำขอเพิ่มตำแหน่งหรือขอเงินเดือนสำหรับตำแหน่ง (ที่ว่างอยู่แล้วแต่ยังไม่มียอดตราเงินเดือน) เพื่อจะบรรจุคนเข้าทำงานโดยขอยกเว้นการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวจากสถิติปรากฏว่าในระยะ 7 เดือนแรก (ก.พ. 37-ส.ค. 37) หลังจากคณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายไม่เพิ่มกำลังคน ส่วนราชการได้ขอเพิ่มตำแหน่งสำหรับปีงบประมาณ 2538 เป็นจำนวน 99,610 ตำแหน่ง ซึ่งคำขอดังกล่าวส่วนใหญ่จะถูกส่งคืน โดยให้หน่วยงานเหล่านั้นไปพิจารณาใช้ประโยชน์กำลังคนที่มีอยู่ให้เต็มที่ก่อนจะขอเพิ่มคน ปรากฏว่าในระยะ 7 เดือนต่อมา (ก.ย. 37-มี.ค. 38) คำขอตำแหน่งเพิ่มขึ้นสำหรับปีงบประมาณ 2538 ลดลงเหลือ 6,726 ตำแหน่งซึ่งเป็นการลดลงจากคำขอในช่วงระยะเวลา 7 เดือนแรกค่อนข้างมาก แม้ตัวเลขดังกล่าวจะนำมาอ้างไม่ได้ว่าส่วนราชการเข้าใจเหตุผลความจำเป็นในการไม่เพิ่มกำลังคนดีขึ้น แต่คำขอที่ลดลงค่อนข้างมากทำให้เชื่อได้ว่าส่วนราชการได้ดำเนินการหรือกำลังดำเนินการเพื่อปรับปรุงระบบวิธีการทำงาน รวมทั้งการใช้ประโยชน์กำลังคนให้ดีขึ้นกว่าเดิม ไม่มากก็น้อย อย่างไรก็ตามการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อให้การใช้ประโยชน์กำลังคนได้ผลเต็มที่ อาจจะยังมีข้อจำกัดเนื่องจากมีระเบียบและแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ กำหนดไว้ จึงเป็นเรื่องที่องค์กรซึ่งกำหนดระเบียบและแนวทางปฏิบัติจะต้องปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้ส่วนราชการมีความคล่องตัวสามารถบริหารกำลังคนอย่างประหยัดและตามความจำเป็นรีบด่วนของงานยิ่งขึ้น

เรื่องไม่เพิ่มคนของทางราชการนั้นเป็นเรื่องสอดคล้องกับกระแสโลก เพราะข้อเท็จจริงปรากฏว่าประเทศต่าง ๆ ที่พัฒนาแล้วได้มีนโยบายไม่เพิ่มกำลังคนภาครัฐอย่างชัดเจน บางประเทศได้กำหนดเป้าหมายที่จะลดกำลังคนในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ด้วย ของเรายังกำหนดเพียงว่าจะไม่เพิ่มจำนวนขึ้นในภาพรวมเท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้ลดลงแต่อย่างใด

เรื่องไม่เพิ่มคนในขณะนี้เป็นเรื่องที่จำเป็นสำหรับราชการในปัจจุบันเพราะเป็นนโยบายของรัฐบาลเนื่องจากมีเหตุผลความจำเป็นหลายประการ ไม่ใช่เฉพาะแต่ข้อจำกัดของงบประมาณเท่านั้น เพราะการไม่เพิ่มคนยังจะช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้พิจารณาใช้ประโยชน์กำลังคนที่มีอยู่อย่างดีที่สุด สอดคล้องกับแนวทางส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะการปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชน

สวัสดิศศิกริบ

บรรณาธิการ

บทสัมภาษณ์พิเศษ

เรื่อง “กระแสความคิดในการพัฒนาระบบราชการ”

ปัจจุบัน อิทธิพลของเทคโนโลยีได้ส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงของโลกเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมาก ผลของการเปลี่ยนแปลงทำให้โลกทุกวันนี้แคบลง การติดต่อสื่อสารสามารถทำได้โดยใช้เวลาน้อยลงกว่าเดิมมาก สิ่งเหล่านี้ทำให้ประเทศไทยได้รับอิทธิพลทางด้านความคิดและความรู้จากต่างประเทศเร็วมากขึ้น ระบบราชการไทยในปัจจุบันจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ไปไม่พ้น กระแสความคิดใหม่ ๆ เพื่อการพัฒนาระบบได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในโอกาสนี้วารสารข้าราชการจึงได้ถือโอกาสพังกษณะความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการของบุคคลสำคัญของรัฐบาล และนักวิชาการที่มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ จำนวน 5 ท่าน คือ

1. 4พณฯ รองนายกรัฐมนตรี นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ประธานคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการ

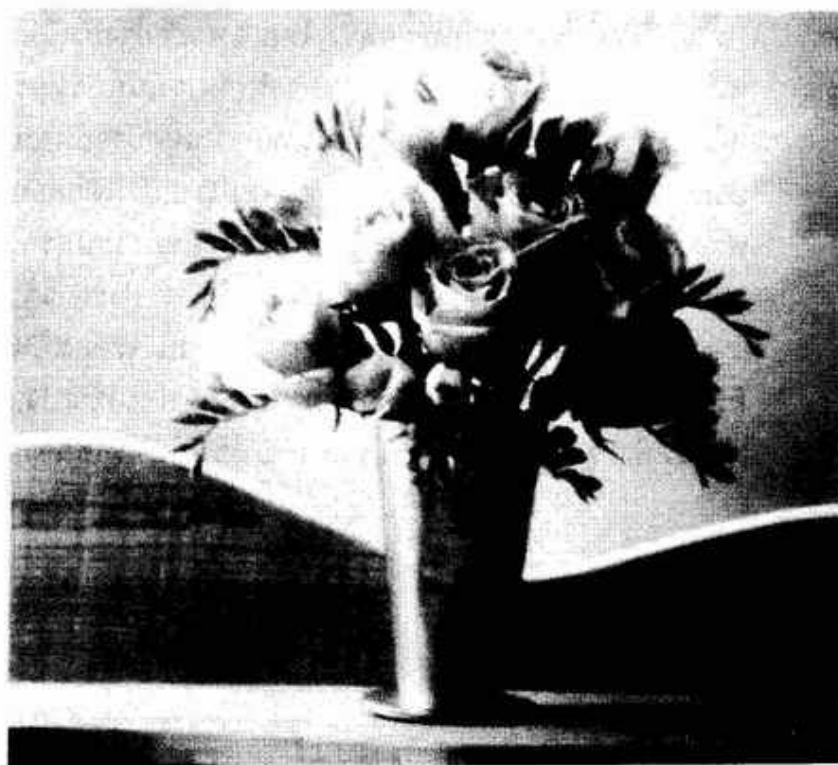
2. 4พณฯ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์ ประธานคณะกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง

3. ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต ประธานคณะกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับการปรับปรุงส่วนราชการและการกำหนดตำแหน่ง

4. ดร. สมศักดิ์ ชูโต อนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับการปรับปรุงส่วนราชการและการกำหนดตำแหน่ง

5. นายอุดม บุญประกอบ รองเลขาธิการ ก.พ. ประธานคณะผู้ศึกษา คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง

เราลองมาฟังความคิดเห็นของท่าน



บทสัมภาษณ์นายบัญญัติ บรรทัดฐาน



วารสารข้าราชการ

ตามที่สนะของท่านในฐานะผู้นำรัฐบาล ท่านคิดว่าควรมีการปรับปรุงระบบราชการในเรื่องใด โดยวิธีการอย่างไร เพื่อให้ราชการสามารถเป็นกลไกในการดำเนินการสนองตอบนโยบายสำคัญของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทพศ รองนายกรัฐมนตรี
(นายบัญญัติ บรรทัดฐาน)

เรื่องนี้ผมเคยพูดหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีโอกาสไปทำหน้าที่บรรยายพิเศษในหลักสูตรการฝึกอบรมนักบริหารระดับสูงตามหลักสูตรของ ก.พ. ผมคิดว่าระบบราชการในยุคปัจจุบันจะเรียกว่าเป็นยุคประชาธิปไตยแบ่งบานเป็นพิเศษ กระแสประชาธิปไตยค่อนข้างจะรุนแรงหรือว่ายุคโลกาภิวัตน์ ลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการในยุคดังกล่าวนี้ อย่างน้อยที่สุดควรมีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการด้วยกัน คือ ลักษณะประการแรก ผมคิดว่าระบบราชการดังกล่าวนี้ จะต้องเป็นระบบราชการที่มีความโปร่งใสพอสมควร คือสามารถจะมองเห็นเข้าไปจากคนข้างนอกได้ รวมทั้งกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ วิธีปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ก็เพื่อให้

ประชาชนข้างนอกเขามองเห็นอย่างชัดเจนว่า เขาพึงจะมีสิทธิและหน้าที่อย่างไรบ้าง ในเวลาที่จะไปติดต่อกับทางราชการ ตรงนี้สำคัญมาก

ลักษณะประการที่สอง ควรเป็นลักษณะที่ตรวจสอบกันง่ายมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการระบวนการของการตรวจสอบภายในระหว่างกันเอง หรือการตรวจสอบจากบุคคลภายนอก ต้องยอมรับว่าในยุคประชาธิปไตยเช่นว่านี้มีโอกาสที่ระบบราชการจะถูกตรวจสอบ หรือคนของราชการจะถูกตรวจสอบ มันเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา

ลักษณะประการที่ 3 ควรจะเป็นลักษณะที่มีการกระจายอำนาจให้มากขึ้น จากราชการส่วนกลางไปสู่ราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น และจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่น

ลักษณะประการที่ 4 เป็นลักษณะพึงประสงค์ที่ค่อนข้างจะเรียกว่าเป็นจุดสุดยอดก็ว่าได้ ถ้าเราถือว่าภารกิจของราชการคือภารกิจที่ต้องบริการประชาชนดังนี้ จึงควรจะเป็นลักษณะที่เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดและสามารถมุ่งให้บริการต่อประชาชนให้มากที่สุด

ทั้งหมดนี้คือลักษณะที่ผมคิดว่าน่าจะเรียกได้ว่าเป็นลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการในยุคปัจจุบัน ซึ่งก็เป็นระบบราชการที่คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีผมเป็นประธานตั้งไว้เป็นเป้าหมาย การปรับปรุงระบบราชการของคณะกรรมการของเรา



ก็เพื่อจะนำไปสู่ทิศทางดังกล่าวนี้เอง และเพื่อให้เป็นเช่นนี้ผมก็คิดว่าเราต้องมีภารกิจที่ต้องทำ อย่างน้อย 4 เรื่องด้วยกันคือ

1. เรื่องการปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการต่าง ๆ จากโครงสร้างใหญ่โตอึดอัด เป็นโครงสร้างที่มีขนาดเล็กกะทัดรัดมากขึ้น จากโครงสร้างที่มีความสลับซับซ้อน หลายขั้นตอน สายการบังคับบัญชาที่มีขนาดยาวมากเป็นพิเศษ ก็ควรทำให้สั้นลง นี่ก็เป็นเรื่องหนึ่งที่ทำกันมา ตลอดเวลา

2. เพื่อนำไปสู่ลักษณะที่พึงประสงค์ในเรื่องการกระจายอำนาจให้มากขึ้น ผมคิดว่า อำนาจบริหารในส่วนราชการทุกส่วนในระบบราชการของเราเองควรจะได้มีการมอบอำนาจ ระหว่างกันให้มากขึ้น อำนาจหลายเรื่อง ซึ่งปัจจุบันผมสังเกตดูก็เป็นอำนาจที่ส่งวนไว้ในระดับ ผู้บังคับบัญชาาระดับสูง ซึ่งแท้จริงควรจะถ่ายเทลงไปยังล่างให้มากที่สุด ถ้ายังไม่ไว้วางใจจะ มอบให้ระดับล่างอย่างน้อยก็ควรมอบให้ระดับกลาง

3. บุคคลภายนอกต้องยอมรับว่าในยุคประชาธิปไตยเช่นว่านี้ มีโอกาสที่ระบบราชการ จะถูกตรวจสอบ และที่จะต้องทำอย่างแน่นอนถือเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวกับโครงสร้าง การมอบอำนาจและการกระจายอำนาจเพื่อ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ จะเอื้ออำนวยบริการให้ประชาชนให้ง่ายและรวดเร็วขึ้น

4. การทำให้ราชการอยู่ในวิสัยที่จะพึงปฏิบัติในเรื่องที่เป็นเรื่องราชการแท้ ๆ และจะ ทำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ก็คือในส่วนที่จะทำร่วมกับเอกชนได้บ้าง หรือผ่อนถ่ายให้เป็นภาระ ของเอกชนโดยแท้ ก็เป็นเรื่องที่จะต้องเร่งทำเหมือนกัน

ทั้งหมดนี้ก็พอจะสะท้อนให้เห็นถึงระบบราชการที่พึงประสงค์ หรือ แนวทางของ รัฐบาลที่จะนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพของราชการให้ดียิ่งขึ้น และจะต้องพยายามทำให้ ได้ในทุกส่วนราชการพร้อม ๆ กัน ดูแล้วหลายเรื่องก็เป็นมาตรการที่ ก.พ. นำเสนอมาในขณะนี้ และน่าจะเป็นไปได้ดีทีเดียว ถ้าวิธีการเหล่านี้ได้รับการสนองรับให้ความร่วมมือจากราชการทุก ส่วนอย่างยิ่ง และความจริงก็เป็นเรื่องที่จะต้องสนองรับด้วย เพื่อประโยชน์ของข้าราชการ ด้วยกันนั่นเอง

วสารข้าราชการ

การที่ปัจจุบันราชการมีองค์การกลางบริหารงานบุคคลหลายหน่วย ซึ่งต่างพยายามเรียกร้องสิทธิประโยชน์เพื่อข้าราชการกลุ่มของตน ท่าน คิดว่า สภาพการณ์ดังกล่าวเป็นปัญหาต่อรัฐบาลหรือไม่ และหากเป็น ปัญหา ท่านคิดว่าจะมีทางแก้ไขอย่างไร

ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี
(นายบัญญัติ บรรทัดฐาน)

เรื่องนี้มิใช่เรื่องใหม่แต่เป็นเรื่องที่วากันมายาวนานแล้วตั้งแต่สมัยที่ ผมรับราชการอยู่ก็ดูจะมีการพูดเรื่องทำนองนี้กันมาก แต่ปัจจุบันกำลัง จะกลายเป็นแพ้นซึ่งเป็นเรื่องน่ากังวลมาก ถ้าเราจะมองเฉพาะส่วน คง

เป็นประโยชน์แน่นอน ถ้าเป็นอย่างที่ว่าก็คงเป็นประโยชน์ของข้าราชการแต่ละประเภทแต่เฉพาะส่วนนั้น แต่ถ้าเราจะหันมาทำความเข้าใจว่าระบบราชการนั้นเป็นระบบรวมของบ้านเมืองเช่น ในหลายครั้งเราก็พบความจริงว่าพอถึงเวลาเข้าจริง ๆ ก็หนี การอ้างอิงในระหว่างกันไปไม่ได้เป็นต้นว่าในเวลาที่จะมีการปรับบัญชีอัตราเงินเดือน ก็จะมีการอ้างอิงส่วนอื่นประเภทอื่นมาเทียบเคียงในขณะที่ตนเองก็ต้องการที่จะมีความเป็นอิสระท้ายสุดก็หนีไม่พ้นที่จะเอาคนอื่นมาอ้างว่าทำไมตรงนั้นได้เท่านั้นทำไมตรงนี้ได้เท่านั้น จริง ๆ ก็ต้องยอมรับว่าสัมพันธ์กัน ไม่ว่าจะเป็นการก้าวเข้าสู่ตำแหน่ง การเติบโตในวิถีทางราชการมันก็คล้าย ๆ กันทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นถ้ายิ่งแยกกันไปมาก ผมเข้าใจว่ายิ่งยุ่งยากมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวลาที่เราจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรร่วมกันโดยเฉพาะเงินงบประมาณ และคงจะเป็นเพราะเหตุนี้รัฐบาลจึงพยายามที่จะหาวิธีการที่จะเอามารวมกันอยู่เหมือนกัน ในขณะที่ยังต้องแยกเป็นประเภท ๆ ก็ตาม เป็นต้นว่านโยบายในเรื่องเงินเดือนครั้งหลังสุดของรัฐบาล ที่กำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับเงินเดือนฉบับใหม่ขึ้นมา อย่างน้อยในเวลาที่มีการดูแลในเรื่องเงินเดือน สวัสดิการ และผลประโยชน์อื่นก็ควรจะได้ดูพร้อม ๆ กัน โดยการนำเอาตัวแทนของข้าราชการ แต่ละประเภทมารวมกันทำหน้าที่ในฐานะของคณะกรรมการนโยบายเงินเดือนแห่งชาติ หรือแม้กระทั่งในเรื่องที่จะดูแลในส่วนของการโครงสร้างโดยรวม ในส่วนของการปรับปรุงประสิทธิภาพของข้าราชการในแต่ละประเภทก็เช่นกัน ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้ผู้รับผิดชอบข้าราชการแต่ละประเภทได้มีโอกาสรับทราบข้อมูล ความเป็นไปหรือความเป็นอยู่ของข้าราชการประเภทอื่นในเวลาเดียวกัน เพราะว่าอย่างน้อยก็จะเป็นการเตือนสติด้วยเหมือนกันว่าในขณะที่เรามุ่งที่จะเพิ่มความพร้อม มุ่งที่จะเพิ่มสิทธิประโยชน์ของข้าราชการประเภทเรานั้น คนอื่นเขายังอยู่ในฐานะอย่างไรบ้าง เพราะฉะนั้นผมมีความเห็นว่าแม้ว่าในทางบริหาร การแบ่งแยกข้าราชการประเภทต่าง ๆ ก็อาจจะเป็นเรื่องดี แต่ความจำเป็นที่ข้าราชการประเภทต่าง ๆ จะต้องยอมรับความเป็นจริงว่าจะต้องช่วยกันรักษาภาพรวม หรือผลประโยชน์โดยรวมไว้ให้ได้ด้วย ข้าราชการทุกประเภทควรจะไปข้างหน้าได้พร้อม ๆ กัน เพราะว่าถ้าขาดข้าราชการประเภทหนึ่งประเภทใด บ้านเมืองก็ไปไม่ได้

จากการที่รัฐบาลประกาศใช้มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐกับทุกส่วนราชการนั้น รัฐบาลมีความพอใจกับผลการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวนี้หรือไม่ และรัฐบาลควรต้องดำเนินการเสริมอย่างไร เพื่อให้มาตรการดังกล่าวได้ผลตามความมุ่งหมาย

ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี
(นายบัญญัติ บรรทัดฐาน)

รัฐบาลยังไม่สู้จะพึงพอใจมากนัก เพราะว่าการขนรับนโยบายสำคัญ ๆ ในเรื่องนี้ดูจะยังไม่อยู่ในเกณฑ์ที่ดีมากเท่าที่ควร ดังจะสังเกตเห็นจากตัวเลขอัตรากำลังข้าราชการ ที่ยังขอเพิ่มกันอยู่เรื่อย ๆ ซึ่งอาจจะเกิดจากความเคยชินที่เคยปฏิบัติกันมาในระบบเก่าที่ค่อนข้างจะยาวนานว่า ถ้าเพิ่มงานก็ต้องเพิ่มเงินและเพิ่มคน ทั้ง ๆ ที่ว่าความจริงในส่วนที่ได้กำหนดเป็นมาตรการโดยคณะกรรมการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐซึ่งมีผมเป็นประธานก็ดูจะได้มีการกำหนดวิธีการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่จะเป็นทางออกในประการต่าง ๆ ไว้อย่างครบถ้วนบริบูรณ์แล้วก็ได้ ก็เป็นเรื่องที่ต้องใช้ความพยายามกันต่อไป แต่ว่าอย่างไรก็ตามในส่วนที่ขนรับก็ดูจะมีอยู่หลายส่วนเหมือนกัน ซึ่งทั้งนี้ก็อาจจะเห็นเพราะว่าเริ่มเห็นเหตุผลความจำเป็นในเรื่องนี้ชัดเจนมากขึ้นแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเท็จจริงจากการที่รัฐบาลต้องชลอกการปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนครั้งหลังสุดนานพอสมควร และต้องใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก ซึ่งก็สืบเนื่องมาจากการที่เรามีกำลังคนมาก เพราะฉะนั้นถ้าเรายังปล่อยให้กำลังคนของเราเติบโตในอัตราอย่างที่เป็นมาในอดีต โอกาสที่คนราชการจะได้รับการปรับค่าจ้าง ค่าตอบแทน ให้สูงขึ้นในอนาคตอันเป็นเรื่องจำเป็นก็เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก รู้สึกจะมีการตระหนักความจริงข้อนี้กันมากเช่นเดียวกันและก็ดูว่าในหลายส่วนจะมีความเข้าใจที่เดียวว่าแม้กำลังคนไม่มาก ก็สามารถทำงานให้มีประสิทธิภาพได้ และรัฐบาลควรดำเนินการให้เรื่องนี้เป็นไปได้อีกโดย

1. ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องชี้แจงทำความเข้าใจ ในเรื่องเหตุผลความจำเป็นและเรื่องประโยชน์ที่คนของราชการเองจะได้รับในวันข้างหน้า หากดำเนินการตามมาตรการนี้
2. เพื่อให้การดำเนินการตามมาตรการหลักนี้ เป็นไปโดยความเต็มอกเต็มใจมากขึ้นก็ได้ให้แต่ละส่วนได้มีบทบาทดำเนินการด้วยตนเองให้มากขึ้น
3. ส่วนไหนที่ทำสำเร็จ ส่วนนั้นก็ควรได้รับการปูนบำเหน็จความชอบ
4. ต้องยอมรับให้มีการนำเอาเครื่องมือ หรือเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้

ให้มากขึ้น

ประเด็นที่น่าสนใจคือ การปูนบำเหน็จความชอบที่น่าจะทำได้และพอมองเห็น ก็คือถ้าเราสามารถกำหนดขนาดกำลังคนให้เล็กลง ตัวเลขของเงินงบประมาณในส่วนที่เป็นค่าจ้างค่าตอบแทน หรือค่าสวัสดิการต่าง ๆ แทนที่จะมีจำนวนพอกพูนเพิ่มมากขึ้นตามทิศทางที่เป็นมาในอดีต ก็น่าที่จะได้นำเอาส่วนนี้กระจายลงไปเป็นขวัญ กำลังใจ โดยสามารถนำมาประกอบกับระบบการเลื่อนเงินเดือน ซึ่งกำหนดให้มีขั้นเดียว ขั้นครึ่ง สองขั้น หรืออาจจะมากกว่านั้นก็ได้

วาทกรซักรพทท

ในฐานะที่ท่านเป็นรองนายกรัฐมนตรี และเป็นประธานคณะกรรมการพัฒนาาระบบบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับเดือนเมษายน ศกนี้เป็นวันข้าราชการพลเรือน ขพณฯ ท่านมีอะไรที่จะฝากไปถึงข้าราชการทั่วประเทศหรือไม่

ขพณฯ รองนายกรัฐมนตรี

ผมคิดว่าสิ่งที่ผมอยากจะฝากไว้ในเวลานี้ก็คือ เราต้องยอมรับความจริงว่าขณะนี้สถาบันข้าราชการของเราโดยรวม ได้มาถึงจุดการเป็นเป้าของการถูกวิพากษ์วิจารณ์มากขึ้น ซึ่งอาจจะประกอบด้วยสองเหตุผล เหตุผลหนึ่งก็คือกระแสของประชาธิปไตย แต่ว่าเหตุผลที่เห็นจะปฏิเสธไม่ได้ก็คือความบกพร่องในทางราชการของเราที่ควรจะต้องได้รับการปรับปรุง การวิพากษ์วิจารณ์จะลดน้อยลงไป ศักดิ์ศรีจะได้รับการยอมรับมากขึ้น ถ้าระบบราชการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

เพราะฉะนั้นสิ่งที่อยากฝากไว้ในโอกาสนี้ก็คิดว่าถึงเวลาแล้วที่เราจะหันมาร่วมมือกัน เพื่อที่จะให้ระบบราชการหรืออาชีพราชการมีเกียรติ มีศักดิ์ศรีอย่างแท้จริง และรัฐบาลก็พร้อมที่จะให้การสนับสนุนอยู่ตลอดเวลา



บทสัมภาษณ์นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์



วารสารข้าราชการ

ศาลปกครองจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ข้าราชการ และประเทศชาติอย่างไร

ฯพณฯ รัฐมนตรีประจำ
สำนักนายกรัฐมนตรี
(นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์)

คำถามนี้คงจะอยู่ในใจของประชาชน และข้าราชการทุกคนต้องการจะทราบคำตอบ และเป็นคำถามที่สำคัญที่สุดด้วย

แต่การตอบคำถามนี้ไม่อาจตอบได้โดยคำพูดสั้น ๆ จะต้องอธิบายถึงข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นรากฐานของสังคมไทยมาก่อน เพื่อให้เข้าใจว่าเหตุใดรัฐบาลจึงมีนโยบายจะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยเร็ว

ประเทศไทยก็เหมือนกับประเทศที่เจริญแล้วอื่น ๆ ข้าราชการของรัฐระดับต่าง ๆ ต่างใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครองหรือจัดการกิจการของรัฐให้สำเร็จลุล่วงไป เช่นหน่วยงานของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ก็ปกครองให้บริการประชาชนในเขตจังหวัดหรืออำเภอไปตามตัวบทกฎหมายอันได้แก่ พระราชบัญญัติ, พระราชกฤษฎีกา, กฎกระทรวง ตลอดจนระเบียบ คำสั่ง หรือแม้แต่มติคณะรัฐมนตรีที่สั่งการในเรื่องต่าง ๆ กรมทรัพยากรธรณีจะออกใบอนุญาตให้สัมปทานเหมืองแร่แก่เอกชนหรือไม่อย่างไร ก็จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติเหมืองแร่และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทยหรือกรมทางหลวงจะเวนคืนที่ดินของบุคคลใดเพื่อนำไปสร้างถนนหนทาง ก็จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตั้งนี้เป็นต้น กฎหมายที่ยกตัวอย่างมาเหล่านี้คือกฎหมายปกครองหรือกฎหมายมหาชน

แต่ที่ผ่านมาจะพบว่า ข้าราชการมักจะคุ้นเคยและคิดว่ากฎหมายปกครองคือเครื่องมือหรือสิ่งที่ให้ “อำนาจ” แก่ข้าราชการและกำหนด “สภาพบังคับ” แก่ประชาชนเพียงด้านเดียว โดยไม่คิดว่ากฎหมายปกครองควรจะต้องกำหนดมาตรการและวิธีการ “ควบคุม” ฝ่ายปกครองด้วย ตัวอย่างเช่น กฎหมายมักจะกำหนดเอากับประชาชนว่า มีหน้าที่ต้องทำโน่นทำนี้ให้เสร็จภายในเวลาเท่านั้นเท่านั้น พร้อมกันนั้นจะกำหนดสภาพบังคับแน่ชัด เช่น ถ้าไม่ทำตามจะมีโทษอย่างนั้นอย่างนี้ ตรงกันข้ามกฎหมายจะไม่กำหนดสภาพบังคับว่าถ้าหน่วยงานของรัฐไม่ทำให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว จะมีโทษหรือถูกปรับอย่างไร สภาพข้อเท็จจริงเหล่านี้ในยุคปัจจุบันถือว่าไม่ถูกต้อง เป็นที่มาของความล่าช้า ไม่พัฒนาของระบบราชการไทย จนกระทั่งไปถูกวิพากษ์วิจารณ์ในที่ประชุมเพื่อยกร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ที่พัทยาเมื่อเร็ว ๆ นี้ว่าระบบราชการเป็นตัวถ่วงการพัฒนา (มติชน วันอาทิตย์ที่ 5 มี.ค. 38) เพราะมีอำนาจชัดเจน แต่ยังไม่ได้สร้างระบบ “ความรับผิดชอบ (Accountability)” ต่อประชาชน ให้ชัดเจนตามมาด้วย การสร้างระบบความรับผิดชอบต่อประชาชนจะทำให้ “สิทธิ” ของประชาชนได้รับความคุ้มครองดังตัวอย่างที่พูดมา ถ้าหน่วยงานของรัฐถูกกำหนดให้ทำภารกิจให้แล้วเสร็จภายในเวลา และถ้าทำไม่เสร็จจะต้องมีเหตุผลที่อธิบายต่อประชาชนหรือผู้ใช้บริการได้ ถ้าอธิบายเหตุผลไม่ได้กฎหมายจะต้องมีบทบังคับด้วยเช่นกัน เช่นนี้จะทำให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองในระดับที่เท่าเทียมหรือได้รับบริการที่ดีขึ้น เพราะความล่าช้าก็เป็นความไม่ยุติธรรมอย่างหนึ่ง

ดังนั้น โดยสรุปสำหรับประเทศไทยปัจจุบันนี้ เรามาถึงยุคที่กฎหมายให้อำนาจและเอกสิทธิ์แก่ฝ่ายปกครอง ขณะเดียวกันจะต้องให้ความคุ้มครองเอกชนหรือประชาชนไปพร้อมกันด้วย กฎหมายจึงต้องให้ทั้ง “อำนาจ” และกำหนด “การควบคุมการใช้อำนาจ” ของฝ่ายปกครองควบคู่กันไปตลอดเวลาเหมือนกับเหรียญที่ต้องมี 2 หน้า จึงจะเป็นเหรียญที่สมบูรณ์ ยังมีอำนาจมากขึ้นเท่าใดยังต้องกำหนดมาตรการและวิธีการควบคุมการใช้อำนาจติดตามไปมากขึ้นเท่านั้น

การแสวงหาวิธีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนี้เองที่เป็นจุดที่จะนำมาสู่สิ่งที่เราพูดกันในวันนี้ คือ เรื่องศาลปกครอง หากเราพิจารณาดูจะเห็นว่า การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอาจจะกระทำได้หลายระบบ เช่นกระทำภายในฝ่ายปกครองเอง ผู้บังคับบัญชาควบคุมลูกน้องของตนให้ปฏิบัติงานไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว ในกรณีนี้

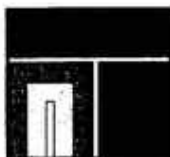
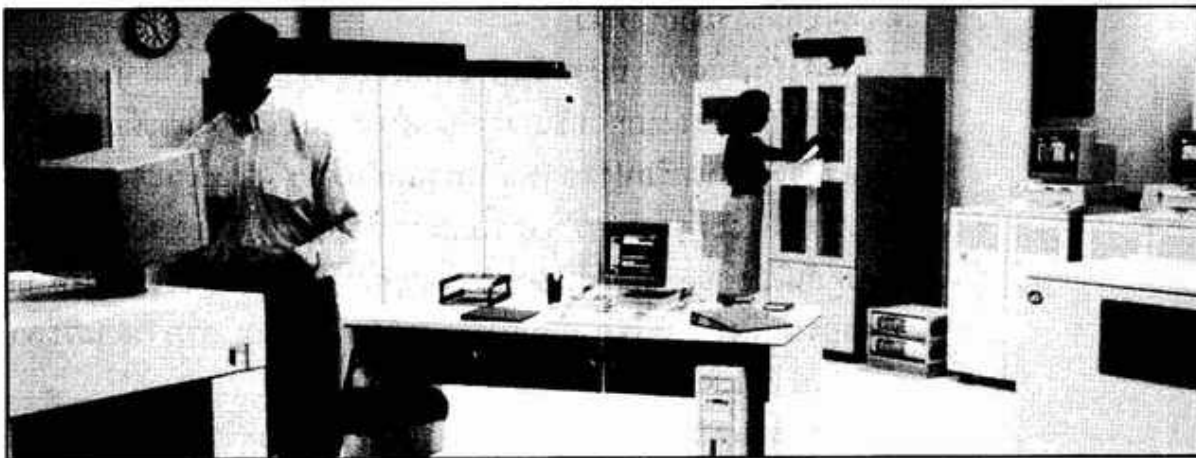
เอกชนผู้เกี่ยวข้องได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรือไม่ได้รับความเป็น
ธรรมจากลูกน้อง ก็อาจจะร้องเรียนผู้บังคับบัญชาของลูกน้องผู้นั้น ถ้า
ผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการให้หรือดำเนินการแล้วแต่เอกชนยังเห็นว่าไม่
ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม ก็สามารถอุทธรณ์ไปยังระดับสูงขึ้นไปตามขั้นตอน
ต่อไปได้อีก

นอกจากนี้ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอาจจะถูกควบคุมโดย
บุคคลหรือองค์กรอื่นที่อยู่ภายนอกฝ่ายปกครองก็ได้ เช่น คณะกรรมการ
การคณะต่างของรัฐสภา ซึ่งเป็นการควบคุมโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ
หรือการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นควบคุมฝ่ายปกครอง ซึ่งกรณีหลังจะเป็น
การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ

ในบรรดาการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองทุกระบบที่กล่าว
มานี้ นักวิชาการกฎหมายศึกษาวิเคราะห์แล้วถือว่าการควบคุมโดยองค์
กรศาลที่เรียกว่า “ศาลปกครอง” เป็นระบบที่ให้หลักประกันแก่เอกชน
ได้ดีที่สุด ที่กล่าวเช่นนั้นเพราะเหตุว่าศาลมีอิสระในการพิจารณาพิพากษา
คดี ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลขององค์กรใดไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา รัฐบาล หรือ
ฝ่ายข้าราชการ ความมีอิสระของศาลนี้ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ
ทีเดียว

ด้วยความปรารถนาดีจาก

PCC ผู้เชี่ยวชาญระบบงานคอมพิวเตอร์



PROFESSIONAL COMPUTER CO.,LTD.

A joint venture company of Loxley Public & IBM Thailand

สอบถามรายละเอียดได้ที่...

2 Soi Phaholyothin 19 Phaholyothin Road Ladyao Chatuchak Bangkok 10900

Tel : 512-1103 (11 lines) Fax : (662) 512-2396

นอกจากนี้ ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอ จะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ ดังนั้น ประชาชนจึงได้รับหลักประกันว่า ความเดือดร้อนเสียหายของตนจะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดอย่างแน่นอน

นอกจากนี้ในแง่ที่ศาลมีวิธีพิจารณาคดีที่เป็นระบบระเบียบ เปิดเผยเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาสืบในศาลต่อหน้าศาลเลย และถ้าประชาชนสนใจคดีความไหนก็สามารถเข้าฟังการพิจารณาได้ การพิจารณาคดีของศาลจึงอยู่ในสายตาของมหาชนตลอดเวลา จึงเป็นที่แน่ใจได้ว่า คำพิพากษาของศาลจะมีเหตุมีผลซึ่งวางอยู่บนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ถูกต้องแท้จริงยิ่งกว่าระบบการควบคุมวิธีอื่น และโดยที่ศาลจะต้องเปิดเผยคำพิพากษาของตนให้สาธารณชนได้ทราบและอาจถูกตรวจสอบจากคู่ความ นักวิชาการหรือบุคคลทั่วไปได้เสมอ จึงเป็นการบังคับให้ผู้พิพากษาต้องพิพากษาคดีอย่างมีเหตุผล สอดคล้องกับความคิดวิญญูชน

จากที่กล่าวมาค่อนข้างจะยาวนี้ คงจะทำให้พอมองเห็นแล้วว่า ศาลปกครองจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือเอกชนอย่างยิ่งในด้านที่เป็นหลักประกันที่ดีที่สุด ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนมิให้ถูกกระทบกระเทือนมากจนเกินขอบเขตจากการกระทำหรือการใช้อำนาจทางกฎหมายของหน่วยงานของรัฐและข้าราชการ

ในด้านที่พิจารณาจากแง่มุมของนักรัฐประศาสนศาสตร์ที่เห็นว่าระบบราชการไทยจะต้องสร้างระบบความรับผิดชอบต่อประชาชนหรือผู้ใช้บริการขึ้นมาให้ได้นั้น การมีศาลปกครองจะเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพอันหนึ่งที่จะค่อย ๆ สร้างความรับผิดชอบของข้าราชการหรือหน่วยงานราชการต่อประชาชนให้มีมากขึ้น ๆ เรื่อย ๆ โดยการมุ่งเน้นการสร้าง ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองขึ้นมา ก่อน จากจุดนี้ก็ค่อย ๆ ละลายความอึดอาด ล้าช้า ล้าสมัย หรือความไม่ถูกต้องต่าง ๆ ในระบบราชการให้ลดน้อยลงไปทุกที และเมื่อประกอบกับมาตรการรีเอนจิเนียริงด้านอื่น ๆ ที่รัฐบาลพยายามจะผลักดันต่อไป ในที่สุดเราคงจะสามารถสร้างระบบราชการที่มีประสิทธิภาพทันสมัยซึ่งทำหน้าที่ได้สมบูรณ์ ผมจึงได้กล่าวมาในตอนต้นว่าศาลปกครองจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติของเราอย่างยิ่งทีเดียว

ฯพณฯ รัฐมนตรีประจำ

สำนักนายกรัฐมนตรี

(นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์)

กล่าวมาถึงตรงนี้อาจจะทำให้ข้าราชการหลายคนเข้าใจผิดคิดว่า ศาลปกครองนี้จัดตั้งขึ้นเมื่อใด คงจะเป็นอุปสรรคขัดขวางการปฏิบัติงานราชการหรือมิฉะนั้นวันดีคืนดีข้าราชการอาจจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่เอกชนที่ไปฟ้องร้องเนื่องจากการสั่งการในหน้าที่ของตนหรือมีปัญห่อื่น ๆ มากมาย เช่นนี้ข้าราชการซึ่งทำงานได้รับเงินเดือนพอประมาณเท่านั้นจะรับภาระรับผิดชอบได้อย่างไรกัน

ประเด็นนี้ขอเรียนว่า เป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนอยู่มาก ศาลปกครองนั้นยังจัดตั้งขึ้นได้เร็วเท่าไร ยิ่งจะเป็นประโยชน์เป็นผลดีต่อตัวข้าราชการเท่านั้น เพราะเหตุผลว่า

1. ตัวข้าราชการเอง นอกจากมีอาชีพเป็นข้าราชการแล้ว ยังมีอีกฐานะหนึ่งคือเป็นประชาชนด้วย คือจะต้องถูกปกครองเช่นเดียวกับคนที่ มีอาชีพอื่น ๆ และเป็นผู้ใช้หรือผู้รับบริการจากหน่วยงานของรัฐอื่นเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป ดังนั้น ในแง่นี้ข้าราชการจะได้รับความคุ้มครองจากศาลปกครองในฐานะประชาชนด้วยเช่นกัน

2. ในฐานะที่ข้าราชการเป็นผู้โต้แย้งข้อบัญญัติ ถ้าหากได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งหรือการกระทำอันไม่ถูกต้องชอบธรรม หรือโดนกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชาในการแต่งตั้งโยกย้าย หรือถูกลงโทษทางวินัย ก็ย่อมฟ้องร้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนหรือระงับยับยั้งคำสั่งของผู้บังคับบัญชาได้

3. ในการปฏิบัติงานราชการตามอำนาจหน้าที่ปกติ ซึ่งข้าราชการได้ใช้ดุลพินิจสั่งการ ไม่สั่งการ กระทำการ ไม่กระทำการไปประการใดก็ตาม หากกระทำไปโดยสุจริตมีเหตุผลถูกต้องตามกฎหมาย แม้ภายหลังจะปรากฏว่าศาลปกครองได้พิจารณาให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของข้าราชการผู้นั้น ก็จะไม่มีผลกระทบต่อตัวข้าราชการผู้นั้นเลย ทั้งในทางแพ่งหรืออาญา และหากปรากฏว่าเอกชนได้รับความเสียหาย ข้าราชการผู้นั้นก็ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว ในกรณีหลังนี้หน่วยงานของรัฐจะต้องเข้ามารับผิดชอบต่อคดีใช้ให้เอกชนแทนข้าราชการ ซึ่งก็คือต้องตั้งเบิกจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน ถือว่ารัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง

ในทางตรงกันข้าม หากข้าราชการคนใดคนหนึ่งไปสั่งการหรือ
กระทำการโดยจงใจทุจริตหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ก็อาจจะต้องรับผิดชอบ
ชอบทั้งในทางแพ่งและอาญา กล่าวคือความผิดฐานละเมิดหรือความผิด
ฐานกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา
มาตรา 157 ซึ่งกรณีหลังนี้ แม้ว่าจะมีศาลปกครองหรือไม่ก็ตาม ก็
จะต้องได้รับโทษในทางแพ่งหรืออาญา ตามแต่กรณีอยู่แล้ว เนื่องจากการ
กระทำดังกล่าวเป็นการกระทำผิดในทางแพ่งหรืออาญาโดยอาศัยการงาน
ราชการเป็นเครื่องมือ กรณีนี้จึงมิใช่ประเด็นทางปกครอง ศาลปกครอง
จะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวในประเด็นนี้

ผมจะขอเรียนเพิ่มเติมว่า ขณะนี้รัฐบาลได้ให้ความเห็นชอบร่าง
พระราชบัญญัติ 2 ฉบับ ที่รับรองสิ่งที่ผมพูดมาข้างต้น ได้แก่ ร่างพระ-
ราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ...และร่างพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ...โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ร่างพระราชบัญญัติฉบับแรกนั้น ได้บัญญัติถึงขั้นตอนกระบวนการสั่ง
การหรือการดำเนินการในทางปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองหรือข้าราชการ
ทั้งหลายที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย
จะต้องปฏิบัติก่อนจะวินิจฉัยสั่งการ ไม่สั่งการอนุญาต ไม่อนุญาตใด ๆ
หากปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายครบถ้วนถูกต้องแล้ว กฎหมายฉบับ
นี้จะเป็นยันต์กันการถูกฟ้องร้องทั้งทางคดีอาญาและคดีแพ่งจากเอกชน
ได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเป็นภูมิคุ้มกันมิให้ฝ่ายปกครองถูก
ฟ้องร้องเป็นคดีอาญา มาตรา 157 ซึ่งปัจจุบันข้าราชการระดับสูงมักจะ
ถูกเอกชนฟ้องร้องต่อศาลเนือง ๆ หรือเมื่อถูกฟ้องร้องแล้วศาลก็จะยก
ฟ้อง ส่วนทางคดีแพ่ง หากมีความเสียหายเกิดขึ้นจริงรัฐและหน่วยงาน
ของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบชดใช้ดังกล่าวมาแล้ว

ศาลปกครองควรเป็นระบบแยกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรมหรือไม่ เพราะเหตุใด

พจนฯ รัฐมนตรีประจำ

สำนักนายกรัฐมนตรี

(นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์)

ปัญหาข้อนี้เป็นที่สนใจของวงการตุลาการ นักวิชาการกฎหมาย ตลอดจนในหมู่นักการเมืองอย่างกว้างขวาง แม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิกก็ได้มีการอภิปรายในประเด็นนี้ โดยในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 คณะกรรมาธิการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญ ของสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองคณะ ซึ่งคณะแรกมี คุณชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานฯ และคณะที่สองมี คุณประจวบ ไชยสาส์น เป็นประธานฯ ได้พิจารณาถกเถียงในประเด็นที่ว่า ควรจะมีการจัดตั้งศาลปกครองหรือไม่ และหากจะจัดตั้งขึ้น ควรจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลยุติธรรม หรือจัดตั้งเป็นอีกระบบหนึ่งแยกต่างหากจากระบบของศาลยุติธรรม ศัพท์ในทางวิชาการกฎหมายเรียกว่า “ระบบศาลเดี่ยว” และ “ระบบศาลคู่” คณะกรรมาธิการฯ ทั้งสองคณะมีคำตอบที่สอดคล้องกันและได้เสนอขอแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญ โดยให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามระบบศาลคู่ ซึ่งรายละเอียดผมจะกล่าวต่อไป ในขั้นนี้ผมขออธิบายถึงระบบศาลเดี่ยว ระบบศาลคู่ ตามที่นักวิชาการกฎหมายได้อรรถาธิบายไว้แล้วก่อน

ระบบศาลเดี่ยว เป็นระบบศาลที่มีศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลชำนาญพิเศษมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะ แยกต่างหากจากศาลชั้นต้นอื่น ๆ เช่น ศาลแพ่ง ศาลอาญา แต่มีศาลสูงสุดเพียงศาลเดี่ยวคือ ศาลฎีกา ทำหน้าที่ควบคุมคำพิพากษาของศาลล่างทุกศาล รวมทั้งศาลปกครองชั้นต้นด้วย ตามระบบนี้ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่พอใจคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ก็ต้องอุทธรณ์ฎีกาเหมือนกับคู่ความในคดีแพ่งอาญาอื่น ๆ

ระบบศาลคู่ เป็นระบบที่แยกต่างหากและเป็นอิสระจากระบบของศาลยุติธรรมอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือมีศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดเป็นเอกเทศ คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหากไม่พอใจคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต้องอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด และเมื่อศาลปกครองสูงสุดพิพากษาอย่างไรแล้ว คดีเป็นอันถึงที่สุด จะไปฟ้องร้องต่อศาลอื่นได้อีกไม่ได้ ยิ่งกว่านั้นยังมี “คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง” ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง โยกย้าย การเลื่อนตำแหน่งและการลงโทษตุลาการในศาลปกครองแยกต่างหากจาก “คณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.)” ของศาลยุติธรรม แต่อย่างไรก็ตาม ขอเน้นย้ำไว้ในโอกาสนี้ด้วยว่า ศาลปกครองในระบบศาลคู่นี้ ยังคงจะต้องมีลักษณะของ “องค์กรตุลาการ” ครบถ้วน กล่าวคือ มีอิสระในการพิจารณาคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย มีความเป็นกลางไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแล หรือครอบงำของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

อนึ่ง สำหรับหน่วยงานธุรการของศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลปกครอง หรือศาลอื่นใดก็ตาม ประเทศต่าง ๆ ล้วนถือว่าเป็นหน่วยงานทางบริหาร เช่นเดียวกับส่วนราชการทั่วไป ดังนั้น จึงอาจจัดให้อยู่ในสังกัดของกระทรวง ทบวง กรม ใดก็ได้ และที่มีข้อโต้แย้งกันมากเกี่ยวกับ “สังกัดของหน่วยงานธุรการของศาลปกครอง” ที่ว่า ถ้าหากมิได้สังกัดกระทรวงยุติธรรมแล้ว จะทำให้ศาลปกครองสูญเสียอิสระความเป็นกลางในการตัดสินคดี และเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารเข้ามาแทรกแซงครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของศาลได้นั้น

ผมได้เรียนแล้วว่า ขึ้นชื่อว่า “ศาล” ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการย่อมต้องมีคุณลักษณะอย่างองค์กรตุลาการครบถ้วน ดังที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 190 ก็ได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระในการตัดสินคดีของผู้พิพากษาหรือตุลาการไว้ชัดเจน ศาลปกครองก็เป็นศาลประเภทหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เพิ่งจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมเสร็จเรียบร้อยก็ได้บัญญัติรับรองความเป็นศาลไว้ชัดเจน เช่นเดียวกันกับศาลยุติธรรมและศาลทหาร ดังนั้น เมื่อเป็น “ศาล” กฎหมายที่ยกสร้างขึ้นเพื่อจัดตั้งศาลปกครองจึงต้องบัญญัติให้มีมาตรการและวิธีการต่าง ๆ ที่จะยืนยันและค้ำประกันว่า ตุลาการของศาลปกครองจะมีอิสระและเป็นกลางอย่างที่สุดในการพิจารณาพิพากษาคดี สถาบันฝ่ายบริหารหรือบุคคลอื่นใดก็ไม่สามารถแทรกแซงครอบงำได้ ผมขออย่าว่า กฎหมายที่จัดตั้งศาลปกครองจะต้องบัญญัติไปในแนวทางนี้ และการดำเนินงานของศาลปกครองก็ต้องเป็นอิสระอย่างแท้จริง มิฉะนั้นแล้ว กฎหมายจัดตั้งศาลหรือการดำเนินงานที่ฝ่าฝืนหลักการดังกล่าวจะขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญทันที

มาถึงประเด็นสำคัญซึ่งผมตอบคำถามค้างไว้ที่ว่า ศาลปกครองควรแยกเป็นระบบหนึ่งต่างหากและเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมหรือไม่ เพราะเหตุใด



ผมได้เรียนแล้วว่า จากการประชุมอภิปรายในคณะกรรมการฯ ของสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองคณะ ในประเด็นนี้ ปรากฏว่าความเห็นส่วนใหญ่เห็นว่า ควรจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่ กล่าวคือ มีศาลปกครองสูงสุดเป็นเอกเทศแยกจากศาลฎีกา และมีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองแยกคนละคณะจากคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ศาลยุติธรรม ความเห็นในแนวนี้นี้ได้รับการยอมรับทั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิกเกือบจะทั้งหมด จึงทำให้รัฐสภาผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งในหมวดว่าด้วยศาลได้มีเจตนารมณ์ให้จัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่

อย่างไรก็ดี นอกจากความคิดเห็นของฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวมาแล้วนี้ ในทางวิชาการกฎหมายได้มีการวิเคราะห์ถึงเหตุผลที่จะต้องจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่ไว้ด้วยว่า เท่าที่ได้ทำการสำรวจกันมา ระบบการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรมมีข้อบกพร่องใหญ่ ๆ คือ

ประการแรก หากคดีปกครองขึ้นสู่ศาลยุติธรรม ศาลจะต้องนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้ ซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์แตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีปกครอง กฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่งมุ่งจะพิสูจน์สิทธิหน้าที่ของเอกชนกับเอกชนว่าใครมีสิทธิดีกว่ากัน ส่วนกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามุ่งจะหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ จึงมีความยุ่งยากสลับซับซ้อน และทำให้คู่ความเสียค่าใช้จ่ายสูง ส่วนการพิจารณาคดีปกครองศาลมุ่งจะตรวจสอบว่าคำสั่งของฝ่ายปกครองชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายคือมุ่งเน้นที่คำสั่งการ มิใช่มุ่งเน้นที่ตัวข้าราชการ คดีปกครองจึงต้องการกระบวนการวิธีพิจารณาที่รวดเร็วและประหยัด เช่น การเวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อก่อสร้างทางด่วน หรือการไม่อนุญาตหรืออนุญาตให้ก่อสร้างอาคารสูง ฯลฯ หากใช้วิธีพิจารณาความแพ่ง คงจะต้องใช้เวลาพิจารณาคดี 3 ปี 5 ปี จึงจะรู้ผล ซึ่งคงจะสร้างความเสียหายให้ทั้งฝ่ายรัฐและเอกชนทีเดียว

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วิธีการแสวงหาความจริงในกฎหมายวิธีพิจารณา ทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าว เน้นหนักไปในทาง “ระบบกล่าวหา” ซึ่งตัวผู้พิพากษาจะต้องวางเฉย แล้วผลักภาระการพิสูจน์ให้ตกอยู่กับคู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริง ตามหลักผู้ใดกล่าวอ้างผู้นั้นนำสืบวิธีการอย่างนี้บั่นทอนกำลังใจของเอกชนที่จะฟ้องคดีต่อศาลว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร ดังตัวอย่างข้างต้น หากเอกชนจะได้แย้งคำสั่งเวนคืนที่ดินของตนหรือโต้แย้งเรื่องค่าชดเชยที่ดิน หรือจะได้แย้งการไม่ออกใบอนุญาตปลูกสร้างอาคารของหน่วยงานของรัฐว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เอกชนจะมีความยากลำบากในการแสวงหาหลักฐานมาพิสูจน์ค่ากล่าวอ้างของตนทั้งนี้เพราะโดยปกติแล้ว ฝ่ายปกครองเป็นผู้ครอบครองพยานหลักฐานที่จะใช้พิสูจน์ความจริง

ข้อบกพร่องอีกประการหนึ่ง คือผู้พิพากษาศาลยุติธรรมได้รับการศึกษาฝึกอบรมให้มีความรู้ความชำนาญในกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น ยังขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายมหาชน อีกทั้งยังขาดประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจในระดับที่เพียงพอด้วย เพราะผู้พิพากษาส่วนใหญ่มิได้มีโอกาสศึกษาให้มีความรู้ความเข้าใจในหลักการและแนวความคิดพื้นฐานอันเป็นส่วนหนึ่งของ “นิติวิธีของกฎหมายมหาชน” ซึ่งแตกต่างจาก “นิติวิธีของกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายแพ่ง” ซึ่งหากนักกฎหมายมิได้ศึกษาถึงหลักการ และแนวความคิดพื้นฐานของกฎหมายมหาชนมาโดยเฉพาะและขาดประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว อาจจะมีปัญหาการใช้และตีความพระราชบัญญัติต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายมหาชนที่มุ่งคำนึงถึงภารกิจและความจำเป็นของรัฐ ขณะเดียวกันให้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนด้วย

เหตุผลและความสำคัญของการมีศาลปกครองเป็นระบบศาลชำนาญพิเศษแบบศาลคู่นี้ จึงกระทำเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาที่มักเกิดกับระบบศาลชำนาญพิเศษเฉพาะศาลชั้นต้นอย่างในปัจจุบัน เช่นศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ที่บุคลากรของศาลจะต้องหมุนเวียนเปลี่ยนกันไปมาระหว่างศาลแพ่งศาลอาญากับศาลชำนาญพิเศษ เพื่อความก้าวหน้าในอาชีพของข้าราชการตุลาการ แต่ขณะเดียวกันการหมุนเวียนบ่อย ๆ ทำให้เกิดจุดอ่อน เพราะศาลชั้นต้นชำนาญพิเศษไม่อาจจะสร้างบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในกฎหมายด้านแรงงานหรือด้านภาษีอากรและมีประสบการณ์ด้านดังกล่าวได้อย่างแท้จริง จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีถึงกับหยิบยกปัญหาดังกล่าวขึ้นหารือในที่ประชุมในคราวที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศของกระทรวงยุติธรรม เพื่อมิให้มีการจัดตั้งศาลปกครองเกิดปัญหารอยเดิมอีก

บทสัมภาษณ์ ดร.ลีปพนธ์ เกตุทัต



วารสารข่าวทหาร

เพราะเหตุใด การพัฒนาประเทศในแนวทางใหม่ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงมุ่งเน้นไปที่การยึดคนเป็นจุดมุ่งหมายของการพัฒนา การพัฒนาคนมีเป้าหมายที่จะพัฒนาในด้านใด ยุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาคนมีอย่างไร และท่านต้องการให้ภาคราชการมีบทบาทในการสนับสนุนเรื่องดังกล่าวนี้เพียงไร

ดร. ลีปพนธ์ เกตุทัต

ในช่วง 34 ปี ที่ได้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาตั้งแต่ พ.ศ. 2504 นั้น ประเทศไทยประสบความสำเร็จสูงมากในด้านเศรษฐกิจ แต่ว่ามีปัญหาที่ติดตามาคือเรื่องของสังคมและเรื่องสิ่งแวดล้อมทั้ง ๆ ที่เศรษฐกิจเติบโตเฉลี่ยกว่าร้อยละ 7 ต่อปี ขณะที่อัตราเงินเฟ้อประมาณร้อยละ 4-5 นับว่าประสบความสำเร็จค่อนข้างสูงในเชิงเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งเกือบไม่มีประเทศใดในโลกทำได้อย่างนี้ แต่ปัญหาการพัฒนาไม่ใช่เรื่องของเศรษฐกิจมหภาคเท่านั้น ปัญหาการพัฒนาเกิดที่ปัญหาจุลภาคโดยเฉพาะประชาชนแต่ละคนมีความอยู่ดีกินดีหรือไม่ ชุมชนมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นหรือไม่ ครอบครัวแต่ละครอบครัวมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นหรือไม่ ปัญหาในการพัฒนานั้นเป็นปัญหาเชิงจุลภาค ขณะเดียวกันมีผู้มองเห็นว่าครอบครัว

ไทยค่อนข้างจะแตกแยกจากรอบยูเอสนแบบครอบครัวใหญ่เป็นครอบครัวเล็กลงค่อนข้างมาก คุณภาพชีวิตที่มาแออัดอยู่ในเมืองเป็นคุณภาพชีวิตที่ไม่ดี โดยทั่วไปปัญหาที่ตามมากับการพัฒนาเศรษฐกิจโดยมุ่งเศรษฐกิจก่อให้เกิดปัญหาสังคม และปัญหาสิ่งแวดล้อมติดตามมา ไม่น่าจะเป็นแนวทางที่พัฒนาในอนาคต โดยเฉพาะในอนาคตจะเป็นทั้งโลก บริบทรอบโลก และประเทศไทยเองก็จะมีการเปลี่ยนแปลงสูงมาก การเปลี่ยนแปลงทั้งในเรื่องของที่มีเศรษฐกิจเสรีมากขึ้น มีการค้าเสรีมากขึ้น การเงินเสรีมากขึ้น คล้าย ๆ กับไร้พรมแดน แต่ขณะเดียวกันโลกก็มีพรมแดนในทางเชื้อชาติ ทางวัฒนธรรม ทางศาสนา และกระแสของโลกที่เปลี่ยนแปลงนี้เป็นกระแสที่เปลี่ยนแปลงเร็วมาก โดยเฉพาะหลังจากที่สหภาพโซเวียตล่มสลาย ความเปลี่ยนแปลงนี้มีทั้งในแง่ดี มีทั้งในแง่เป็นผลลบด้วย ในแง่ดีมีกระแสการเปลี่ยนแปลงที่ดีก็คือกระแสประชาธิปไตย กระแสการค้าเสรี กระแสสิทธิมนุษยชน กระแสในเรื่องการดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นไปในทิศทางที่ดีทั่วโลก ประเทศไทยก็จะกระทบกับคลื่นแบบนี้ ขณะเดียวกันก็มีกระแสที่ว่าผู้คนที่ตามกระแสนี้ไม่ทัน ผู้คนที่ตามการพัฒนาไม่ทัน ก็รวมกลุ่มกันอยากจะมียุทธวิธีอะไรของตัวเองที่ก่อให้เกิดปัญหาระหว่างชนต่างผิวพรรณ ชนต่างศาสนา เช่นในประเทศบางประเทศแต่สำหรับประเทศไทยค่อนข้างจะมีความผสมกลมกลืนกันค่อนข้างดี ไม่ค่อยมีปัญหาในลักษณะที่ทั่วโลกมี แต่ขณะเดียวกันพื้นฐานการศึกษาของคนไทยยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ไม่สามารถที่จะปรับตัวเอง ปรับทิศทาง และเผชิญกระแสโลกที่วันนี้ได้อย่างรู้เท่าทัน การรู้เท่าทันจำเป็นต้องมีพื้นฐานความรู้ที่สูง พื้นความคิดที่ดี คิดเป็น มีทัศนคติที่ดีต่อโลก ต่อชีวิต มีความสามารถในการประกอบอาชีพที่ปรับปรุงตัวเองได้ตลอดเวลา ปรับปรุงความเป็นอยู่ตัวเองได้ตลอดเวลา ความรู้และทักษะรวมทั้งทัศนคติเหล่านี้ โดยทั่วไปของประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างจะล้าหลัง เมื่อเทียบกับประเทศที่อยู่ในกลุ่มเศรษฐกิจเท่ากัน ถ้าเมื่อประเทศไทยไม่เร่งในเรื่องการพัฒนาคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา เราจะปรับตัวเองไม่ค่อยทันการพัฒนาคน ซึ่งกินขอบเขตกว้างกว่าการพัฒนาเฉพาะการศึกษา การพัฒนาคนต้องให้เป็นคนที่รู้ เป็นคนที่คิดเป็น แก้ปัญหาเป็น ทำเป็น คิดเป็น คิดชอบ ผมเน้นใน 3 เรื่องนี้ และไม่ใช่ว่าคิดเป็นอย่างเดียว ต้องคิดชอบด้วย คิดเป็นแต่คิดเอาเปรียบคนอื่นก็ถือว่าคิดไม่ชอบ แก้ปัญหาเป็นแต่ไปผูกปัญหาอื่นตามมาก็แก้ปัญหาล้มเหลว ทำเป็นแต่ทำเอาเปรียบคนอื่นโดยไม่มองถึงสังคม ไม่ทำชอบ ผมไม่ถือว่าทำชอบ ต้องคิดเป็น คิดชอบ แก้ปัญหาเป็น แก้ปัญหาชอบ ทำเป็น ทำชอบ นี่เป็นหัวใจ และต้องมี

สุขภาพอนามัยที่ดีแข็งแรง มีครอบครัวที่มั่นคง มีความสุข อยู่ในชุมชน
ที่เกื้อกูลกัน อยู่ในสังคมที่สันติ มีความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน ดังนั้น
ในเรื่องการพัฒนาคนจึงจะต้องมุ่ง ประการแรก ศักยภาพของคนให้เต็ม
ตามศักยภาพของเขา ไม่ใช่เฉพาะ 15 หรือ 20% เป็นผู้นั้นในการศึกษา
อีก 80% เป็นผู้แพ้ เพราะฉะนั้นต้องเต็มตามศักยภาพ เต็มตามศักยภาพ
คือ ทั้งสติปัญญา ทั้งร่างกาย ทั้งทักษะในการประกอบสัมมาอาชีพ ทั้ง
ทัศนคติที่ดีต่อเพื่อน ต่อครอบครัว ต่อวงศาคณาญาติ ต่อในชุมชน และ
ต่อเพื่อนร่วมโลก นี่คือศักยภาพของคน ประการที่สอง ต้องพยายามทำ
ให้ชุมชนนั้นเข้มแข็งเกื้อกูลเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ชุมชนจะเป็นกำลัง
สำคัญในการพัฒนา การพัฒนาประเทศ ไม่ใช่พัฒนาเฉพาะภาครัฐ ไม่ใช่
เฉพาะภาคเอกชน เพราะฉะนั้นการพัฒนาต้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน
ภาคชุมชน องค์กร เอกชนหาประโยชน์และวิชาการ ช่วยเกื้อหนุนชุมชน
นั้นให้เข้มแข็ง ให้พึ่งตัวเองได้พอสมควร ไม่ว่าจะเป็นชุมชนในเมือง ไม่
ว่าจะเป็นชุมชนในชนบท ไม่ว่าจะเป็นชุมชนในป่า การที่รัฐกับชุมชนใน
ป่าไม่เป็นมิตรกัน ป่ารักษาไม่ได้ ซึ่งขณะนี้เป็นอย่างนี้ เพราะฉะนั้นรัฐ
ต้องเกื้อหนุนชุมชนในป่าช่วยดูแลรักษาป่าด้วย ให้ชุมชนในชนบทช่วยดูแล
รักษาผืนดิน ควรพัฒนากำลังคนไม่ว่าจะเป็นกำลังคนด้านอุตสาหกรรม
กำลังคนด้านเกษตร กำลังคนในทางวิชาการ เพื่อสร้างสติปัญญาของไทย
ให้ยั่งยืนถาวร โดยสรุป เหตุผลที่การพัฒนาใช้คนเป็นเป้าหมายก็เพราะ
ว่าคนจะต้องรู้เท่าทัน จะต้องปรับปรุงตัวเองได้ตลอด สังคมไทยจะได้พึ่ง
ตัวเองได้ยั่งยืน ถ้าเมื่อคนของเราระดับความรู้สูงขึ้น นี่ก็เป็นเหตุผลหลัก
เพื่อจะได้ช่วยกันพัฒนาชาติบ้านเมืองไม่ให้ไปผิดทาง ไม่ใช่คนคนเดียวแบบ
เชื่อผู้นำชาติพันภัย



อยากทราบข้อคิดเห็นของท่านเพิ่มเติมในประเด็นที่ว่าภาคราชการควรจะมีบทบาทอย่างไรสำหรับเรื่องนี้

ในภาคราชการขณะนี้เมื่อเทียบกับ 100 ปีที่แล้ว 50 ปีที่แล้วต่างกันเยอะ ใน 50 ปี 100 ปีที่แล้ว คนเก่งคนดีมาอยู่ในราชการ พวกที่เก่งแล้วไม่ดี สถาบันพระมหากษัตริย์ก็มีวิธีการทางวินัยทำการลงโทษได้เข้มแข็ง ในอดีตเป็นมาอย่างนี้ตลอด 7-800 ปี ตั้งแต่สมัยสุโขทัย เรามาเปลี่ยนแปลงเมื่อปี 2475 ในอำนาจส่วนราชการยังไม่ค่อยเข้มแข็งพอ มีคนที่เอาเปรียบคนอื่นอยู่มาก แต่ขณะเดียวกันก็ยังมีคนเก่งเข้ามาอยู่ราชการอยู่เยอะ จนมาถึงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประมาณ 20-25 ปีที่แล้ว ที่ภาคเอกชนเริ่มเข้มแข็งขึ้นมา ก็ดึงคนเก่งและดีออกไปจากวงราชการ และวงราชการอยู่ย่ำย่ำปรับตัวไม่ทัน ไม่สามารถมีสิ่งจูงใจได้พอ ไม่ใช่เฉพาะเงินอย่างเดียวในระบบที่อยู่ย่ำย่ำด้วย ทำให้ไม่สามารถจะดึงคนเก่งคนดีไว้ได้ และอีกอย่างระบบราชการแบ่งซอยตามหน้าที่ ตามฟังก์ชัน (function) มากไปจนไม่เห็นภาพรวม แต่ละกรม แต่ละกอง ทำหน้าที่ตามฟังก์ชัน (function) ไม่ปะติดปะต่อกันในบางเรื่อง แต่บางเรื่องก็ซ้ำซ้อนทับกัน เพราะฉะนั้นการดำเนินงานจึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งระบบงานและทั้งคนเริ่มหย่อนลงไป ใช้ระบบเดียวดูแลเกือบทั้งประเทศ และก็รวมศูนย์กลางไม่สามารถเผชิญกับโลกในอนาคตได้ แต่ในยุคปัจจุบันและในอนาคตเป็นยุคที่ข่าวสารข้อมูลมาก เป็นยุคที่ประชาชนเรียนรู้กันมามาก เป็นยุคที่รัฐต้องโปร่งใสมากขึ้น เป็นยุคที่รัฐต้องทำงาน เพื่อให้เข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชน เข้าใจถึงประชาชนว่าเป็นเจ้าของประเทศ ไม่ใช่ประชาชนเป็นผู้ถูกปกครอง การปรับระบบราชการเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับปัจจุบันและอนาคต การปรับวิธีการปกครองขบวนการบริหารก็จำเป็น การดึงดูดให้ได้คนดีเข้ามาอยู่ในวงราชการก็จำเป็น ขณะเดียวกันมีตัวอย่างที่ในบางเรื่องซึ่งขัดแย้งกันค่อนข้างสูงในเชิงปรัชญา ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยเป็นประเทศที่กลไกตลาดเป็นตัวกำกับ กลไกตลาดเป็นตัวทำให้เงินเดือนของวิศวกร และผู้ที่มีความรู้ทางเทคโนโลยีสูง แต่ขณะเดียวกันเราบอกระบบราชการต้องเป็นระบบคุณธรรม ปริญญาเท่าไรต้องเท่ากันหมด ระบบนี้ไม่สามารถดึงเอานักวิทยาศาสตร์ นักวิศวกร และนักเทคโนโลยีมาอยู่ในวงราชการได้ คนดีและเก่งก็ไปอยู่ในวงเอกชน คนฝีมืออ่อนแอกว่าก็ไปอยู่ในวงรัฐ ซึ่งคนทำกฎระเบียบต้องไปดูแลเอกชน ซึ่งกฎระเบียบก็ไม่ทันการณ์ ไม่ทันกับความฉลาดของผู้ที่อยู่นอกวง ช่องว่างมันก็เยอะ คนเอาเปรียบก็อาศัยทำงานตามช่องว่างเหล่านี้ เพราะฉะนั้นการเอาเปรียบจึงมีด้วยกันมาก

นี่เป็นความแย้งกันในเชิงปรัชญาของระบบตลาดและระบบราชการ ดังนั้น ถ้าไทยจะใช้ระบบตลาด ระบบตลาดก็แทรกซึมเข้ามาวางราชการ จึงต้องปรับในวงราชการ โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารงานบุคคล จึงต้องปรับทั้งการบริหารบุคคล ทั้งการจัดองค์กร (Organization) และการบริหาร (management) ทั้งบุคคล ซึ่งยากมากเพราะระบบราชการทั้งใหญ่และอึดอัด และไม่สอดคล้องกับเป้าหมายบริการประชาชน ควรจะเป็นเป้าหมายหลักที่ข้าราชการทุกคนต้องทำงานเพื่อถึงจุดนั้น แต่ข้าราชการเราทำงานซึ่งก็ไม่ผิดอะไรเป็นธรรมชาติของมนุษย์ ทำงานเพื่อเป้าหมายให้หัวหน้าพอใจจะดับหัวหน้าขึ้นไปก็ทำงานเป้าหมายให้นักการเมืองพอใจ ประชาชนก็ถูกทอดทิ้งต่างกับระบบธุรกิจซึ่งปรับตัวเพื่อให้ลูกค้าพอใจ เขาจึงจะขายของได้ ไม่จู้จี้จ๋อง ในระบบที่เรียกว่า รื้อปรับระบบใหม่ (Reengineering) รื้อปรับจริง ๆ ในวงเอกชน โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา แต่ในสหรัฐอเมริกาผู้คนก็ย้ายถ่ายเทกันได้ ธรรมชาติของสังคมอเมริกันมันเปลี่ยนแปลงรวดเร็วได้ และสังคมอเมริกันเป็นสังคมที่เปลี่ยนแปลงได้เร็วทันการณ์ ก็รื้อปรับระบบได้ ถ้าเป้าหมายอยู่ที่การบริการลูกค้า ทุกอย่างอยู่ที่การจัดองค์กรที่ดี การอะไรก็ดี เขาไม่แบ่งเป็นฟังก์ชันเขาแบ่งเป็นกลุ่มของงานเพื่อให้คนเดียวทำได้จะรวดเร็วขึ้น ทั้งนี้เพราะมีการสื่อสารข่าวสารข้อมูลในการตัดสินใจได้ด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ ในระบบงานอย่างนี้ หัวใจคือคนที่มีความรู้เป็นผู้ที่มีประโยชน์ต่อองค์กรในอดีตเชื่อกันว่าความมีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับความใหญ่ คนยิ่งใหญ่เท่าไรหัวหน้ายิ่งฉลาดยิ่งดี หัวหน้าฉลาดคนเดียว ลูกน้องยิ่งยิ่งใหญ่ยิ่งดี สมัยนี้ไม่ใช่สมัยอนาคตไม่ใช่ ฐานอำนาจเป็นปิรามิดในสมัยก่อน ในสมัยใหม่จะต้องแบน เพราะข่าวสารข้อมูลมันไปได้ทั่ว และถ้าจะบริการประชาชนต้องโปร่งใส และความโปร่งใสก็เป็นอุปสรรคอีกข้อในวงราชการ โดยเฉพาะจากกองไปกองจากกรมไปกรมไม่โปร่งใสกัน เพราะถ้าโปร่งใสอำนาจจะหายไป ดังนั้นในหลายรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ พยายามปรับปรุงในโครงสร้าง ๆ ก่อน ถามว่าประเทศไทยเปลี่ยนระบบได้ไหม ประสบการณ์ของผู้รู้เขาบอกว่ามันขึ้นอยู่กับธรรมชาติ และวัฒนธรรมของประเทศนั้น ๆ และวัฒนธรรมขององค์กร การทำรื้อปรับระบบ (Reengineering) ในเมืองไทย หัวหน้าสูงสุดต้องทู่ และต้องยืนยันเลือกทำเป็นบางอัน และไม่ทำเป็นบางอัน คงต้องปล่อยอริบตี ถ้าเขาจะจัดกองใหม่ไม่เป็นกองแต่จัดเป็นฝ่าย จัดเป็นสำนัก และให้มันมีความยืดหยุ่น การกระทำอันนี้ขึ้นอยู่กับ การให้คุณให้โทษ ให้ไม้เรียวกับดอกไม้ด้วย ดอกไม้อย่างเดียวทำงานไม่สำเร็จ ต้องใช้ดอกไม้ควบคู่กับไม้เรียว คนที่ไม่เอาไหนต้องลงโทษ คนที่ทำได้ดีก็ต้องให้รางวัล ตรงนี้จะเป็นการทำให้คนปรับตัวและปรับทัศนคติของตัวเอง

วารสารสหภาพ

ในประเด็นเรื่องของการรื้อปรับระบบใหม่ (Reengineering) กับวัฒนธรรมไทย การรื้อปรับระบบทำสำเร็จในวงเอกชนกับต่างประเทศแต่วงราชการค่อนข้างที่จะเป็นปัญหามาก เป็นปัญหาเรื่องวัฒนธรรมส่วนหนึ่งด้วย จะแก้ได้อย่างไร

ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต

ต้องปล่อยกฎระเบียบในเรื่องต่าง ๆ เช่น ฝอนกฎระเบียบในเรื่องบริหารงานบุคคลบางอย่าง ฝอนกฎระเบียบในเรื่องข้อจำกัดบางเรื่อง (restriction) บางอย่างก็แค่นี้ไม่มีอะไรมาก แล้ววิธีทำการรื้อปรับระบบ (Reengineering) ส่วนใหญ่สมมติว่าในหน่วยงาน 300 คน หรือ 1,000 คน เลือกเอาคนอายุราว 25-35 ปี ประมาณ 10 คน จากกองต่าง ๆ หรือจากฝ่ายต่าง ๆ หรือจากสำนัก พวกนี้ต้องเป็นหัวก้าวหน้า เจ้านายคงไม่ค่อยชอบ ต้องขอคนนี้มาทำงานเต็มเวลาแล้วก็มีที่ปรึกษา (consultant) จากข้างนอกมา เพราะว่าการปรับปรุงใด ๆ ที่ไม่มีคนข้างนอกไม่มีทางคนข้างนอกจะช่วยเปรียบเทียบกับงานอื่น ๆ ให้ เนื่องจากเป็นผู้มีประสบการณ์

น้ำใจไมตรี
ที่มีต่อกัน
บอกความ
สัมพันธ์
ฉันเพื่อน
พี่น้อง



รณาดารกรุงเทพ จำกัด
เพื่อนคู่คิดมิตรคู่บ้าน

อยากทราบทัศนคติและความคิดเห็นของท่าน ในฐานะที่ท่านเป็น
ประธาน อ.ก.พ.ฯ ท่านคิดว่า ก.พ. ควรจะมีบทบาทช่วยส่วนราชการ
ปรับระบบราชการให้มีประสิทธิภาพอย่างไร

ผมมองภาพในงานบางอย่างราชการทำได้ดีกว่าเอกชน งานบาง
อย่างเอกชนทำได้ดีกว่า งานบางอย่างชุมชนทำได้ดีกว่า เพราะฉะนั้นรัฐ
ต้องเลือกงานเฉพาะที่ทำได้ดีกว่า ผมยกตัวอย่างขณะนี้ผมกำลังขอให้
คณะที่ศึกษาเรื่องนี้ เองงานทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี เห็นได้ชัดว่า
ขณะนี้ระบบราชการไม่สามารถจะดึงคนดีไว้ได้ ในงานวิทยาศาสตร์และ
เทคโนโลยี ถ้าทำได้ระบบราชการต้องเลิก งานวิทยาศาสตร์ต้องเลิก
ดูแลเฉพาะบางเรื่องและให้ใบอนุญาต (Licence) แก่เอกชนทำงานอย่างนี้
แทนได้และทำได้ดีกว่า งานในเรื่องมาตรฐาน การดูแลมาตรฐาน ขณะนี้
สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมทำ ในเรื่องการทำผลิตภัณฑ์
อุตสาหกรรมไม่ยากเราก็ทำมาจนชินแล้ว แต่ขณะเดียวกันอุตสาหกรรม
ไทยเติบโตเร็ว สำนักงานมาตรฐานอุตสาหกรรมบางที่กำลังเจ้าหน้าที่ไม่
พอที่จะดูแลในด้านมาตรฐาน แต่ขณะเดียวกันมีองค์กรเอกชน ให้องค์กร
เหล่านี้เป็นมือที่สาม แล้วถ้าเขาทำไม่ชอบมาพากล เราก็ยกเลิกใบอนุญาต
ก็จบกัน งานบางลักษณะให้มือที่สามเข้าไปทำดีกว่า เพราะฉะนั้นงาน
บางเรื่องรัฐวิสาหกิจทำบัดนี้บริษัทเอกชนทำได้ดีกว่า ต้องยุบเลิกหรือต้อง
แปรรูป ดังนั้นงานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งปัญหาจะมากขึ้นทุกที
รัฐต้องดูให้น้อยและคุณภาพแท้จริง ๆ อาจต้องมีระดับ 9 หลายคนก็ต้อง
เอา ทั้งนี้ ก.พ. ต้องดูเป้าหมาย ดูเงื่อนไข ดูข้อจำกัด ซึ่งเป็นบริบทรอบ ๆ
ให้มาก แล้วก็ปรับระบบราชการหรือปรับส่วนราชการนั้น ๆ ให้สามารถ
ปฏิบัติภารกิจให้ได้ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ต้องมีความรู้บริบทให้กว้างว่าถ้า
อยู่ในโลกเป็นอย่างไร ถ้าอยู่ในประเทศไทยเป็นอย่างไร

บทสัมภาษณ์ ดร.สมศักดิ์ ชูโต



วารสารข้าราชการ - คำว่า accountability ที่มักพบในการบริหารราชการของประเทศตะวันตกคืออะไร จะแปลเป็นภาษาไทยอย่างไร ถึงจะได้รับความหมายที่เหมาะสม ข้าราชการทั่วไปมี accountability มากน้อยเพียงไร และต้องทำอะไรจึงจะสามารถสร้างให้เกิดความคิดดังกล่าวในราชการไทย

ดร.สมศักดิ์ ชูโต - ผมคิดว่าไม่มีคำแปลตรงเป็นภาษาไทย ซึ่งมันเป็นเครื่องแสดงว่าจริง ๆ แล้วเราก็ไม่ค่อยเข้าใจมัน เพราะแม้แต่คำเรายังไม่มี เราอาจจะใช้คำว่าความรับผิดชอบ แต่มันก็ไม่ใช่ ผมอยากให้เปรียบเทียบกับคำว่า account คนจะต้อง keep account ของสิ่งที่ตัวเองทำ ผมเปรียบเทียบกับบัญชีคำว่า account จะมีรายรับรายจ่าย เราต้อง keep account ถ้าแปลจริง ๆ ก็คือ เราต้องรู้ในการกระทำของเรา รับผิดชอบและให้ตรวจสอบการกระทำนั้นได้รวม 3 อย่าง แต่เราแปลว่า รับผิดชอบเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งหมายความว่าผมเป็นข้าราชการและทำอะไร ถ้าเขาถามผมและผมตอบไปว่าเรื่องนี้ ผมไม่รู้ อย่างนี้ไม่ได้ ในต่างประเทศตั้งแต่โทรศัพท์ เขา keep account หหมด เวลาเกิดเรื่องอะไรขึ้นมาเอาสมุดโทรศัพท์มาดูว่าคุณ

โทรหาใครบ้าง ใครที่โทรหาคุณบ้าง ต้อง record หมดว่า 10 โมงพบใคร เรื่องอะไร เพราะฉะนั้นถ้าให้แปล ผมแปลว่า ต้องรู้ รับผิดชอบ ให้ตรวจสอบการกระทำได้ถึงจะใกล้เคียงอย่างที่ผมคิดว่า accountability คืออะไร ผมคิดว่า accountable นั้น นอกจากจะมีกฎหมายมีระเบียบอะไรที่เราจะต้องปฏิบัติแน่นอนแล้ว เรายังต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่กฎหมายไม่ได้กำหนดอีก โดยเฉพาะคนที่มีตำแหน่งที่สูงขึ้นไป ถ้าคน accountable for action by law only เท่านั้นจะอยู่ไม่ได้ สังคมจะอยู่ไม่ได้ มันต้องมีระดับที่บอกว่า should you do it? คือคุณควรจะทำมั๊ย ไม่ใช่ว่ามีใครทำผิดกฎหมายหรือโกงก็จะถามว่า ตรวจสอบกฎหมายได้ไหม มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นความคิดไหม เราจะอยู่กันแค่นี้หรือเปล่า ผมว่าสังคมจะอยู่ไม่ได้ ถ้ามองในสายตาของประชาชน สิ่งที่คุณจะ accountable ต้องเปิดเผยได้ต้องอธิบายได้ ต้องโปร่งใส คุณจะบอกว่าเรื่องนี้เป็นความลับไม่ได้ ถึงแม้เป็นความลับ คุณก็ต้องอ้างไปว่าใครที่บอกว่าเป็นความลับ ซึ่งมันก็ต้องอธิบายอยู่ดี ถ้าการกระทำของเราเปิดเผยอธิบายได้ แล้วมันโปร่งใส ผมว่าไปได้ นี่คือ ความหมายที่น่าจะเป็นในความเข้าใจของผม

วารสารข้าราชการ - accountability ต่างกับ responsibility อย่างไร



มันใจกว่า
ถ้าจำนำกับ สถานธนานุเคราะห์
โรงรับจำนำของรัฐบาล
อัตราดอกเบี้ยต่ำ
สำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสัมพันธ์

มันต่างกันเพราะว่า responsibility เป็นส่วนตัว accountability คือ ต้องรู้และรับผิดชอบในเรื่องที่เราทำ แล้วให้คนอื่นเขาตรวจสอบ มันมีความหมายครอบคลุม 3 ประเด็น ส่วน responsibility มีอยู่นิดเดียว เรื่อง accountability นี้ผมคิดว่ามันต้องทำระบบกันเลยทีเดียวที่ผมพูด สำหรับบางคนทุกอย่างที่อยู่ในสำนักงานจะต้อง accountable ได้หมด ต้องเปลี่ยนวิธีการทำงานกันใหม่ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่มาก และถ้าจะพูดว่าจะทำให้เกิดได้อย่างไรในราชการไทย ผมคิดว่าสิ่งแรกเลยก็คือว่า ราชการไทย ผมคิดว่ายิ่งตำแหน่งสูงขึ้นไปความชัดเจนของหน้าที่ยิ่งน้อยลงและเป็นปัญหาที่ใหญ่มาก ถามผู้บริหารระดับอธิบดีจะได้ยินอยู่คำเดียวว่า อธิบดีท่านรับผิดชอบงานในกรม ใจผมว่าไม่พอที่จะพูดได้แค่นั้น เพราะผมไม่รู้เลยว่า อธิบดีรับผิดชอบอะไร ผมเคยจำได้ว่าตอนที่ผมไปอยู่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เป็นอธิการบดีเทียบเท่าอธิบดี ผมไปอ่านกฎหมาย ผมมาสรุปว่าไม่รู้ว่าจะให้ผมทำอะไร บอกแต่ว่าผมรับผิดชอบในสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ก็แล้วกัน แบบนี้อันตราย ประการแรกก็คือว่า ทำให้ผู้อยู่ข้างบนทำอะไรก็ได้ ประการที่สองทำให้ไปทำงานจุกจิกได้ บางทีผมเรียกว่าตำแหน่งจับฉ่ายให้ทำอะไรบ้างก็ไม่รู้เพราะไม่งั้นคุณจะได้ account กับอะไรคุณจะได้ keep account ได้อย่างไร คุณยังไม่รู้เลยว่า คุณทำอะไร นอกจากรู้ว่ารับผิดชอบหลวม ๆ แบบนี้ เพราะฉะนั้นเรื่องนี้ ก.พ.ต้องปรับปรุงโดยเขียนหน้าที่ให้ชัดเจน ซึ่งผมคิดว่าจำเป็นมาก ขณะนี้ยังตำแหน่งสูงยังมีดุลพินิจสูง พุดง่าย ๆ คือ สมมุติว่า ผมเป็นหัวหน้าในที่ทำงาน ผมไปไหนเป็นเรื่องที่ผมจะบอกใครหรือไม่ก็ได้ถ้ามี accountability จะทำอย่างนี้ไม่ได้ จะต้องว่า ขณะนี้ผมจะไปประชุมที่ไหน กำลังทำอะไร ไม่ใช่บอกคนบางคน โทรศัพท์ต้องมี monitor ว่ากำลังโทรศัพท์กับคนไหน แล้วก็มีการบันทึกไว้ ซึ่งผมยังไม่เคยเห็นเลย เพราะฉะนั้นวิธีที่เราจะ keep account ต้องว่ากันใหม่หมดเลย เมื่อสักครู่นี้เราพูดถึงเรื่องความเปิดเผย เรื่องอธิบายได้ การมี accountability ต้องถือว่าเรื่องดังกล่าวเป็นการปฏิบัติธรรมดา ทุกเรื่องอธิบายได้ ทุกเรื่องเปิดเผยได้ ทุกเรื่องมีความโปร่งใส และสุดท้ายต้องไปดูทางด้านประชาชน พุดง่าย ๆ คือ ประชาชนต้องเป็นผู้ถามมากขึ้นด้วย ถ้าข้าราชการจะมาทำฝ่ายเดียวแต่ประชาชนไม่สนใจ ไม่ถามว่า ท่านทำอะไร เรื่องอะไรราชการจะไปทำในสิ่งที่ผมพูด อันนี้ผมเชื่อมาก ผมเรียกว่ามันต้องมีพลังคน อย่างปัญหาใหญ่ของประชาธิปไตยไทยที่ผมเห็นไม่เหมือนกับคนอื่นเขาคือว่าสิ่งที่เราขาดมาก และต้องส่งเสริมมาก ๆ คือ พลังคน คือ พลังที่จะคานนักการเมือง ที่จะถามอยู่ตลอดเวลาว่าทำไมคุณทำอย่างนั้น บอกมาซิ ถ้าเรามีกลุ่มนี้มากขึ้นและพัฒนาขึ้นก็ไม่ต้องเป็นห่วงประชาธิปไตย คำว่าพลังคน ผมคิดว่าเป็นเรื่องสำคัญมาก คือ ถ้าเรื่องทั้งหมดประชาชนไม่ได้สนใจ อยากให้ข้าราชการมี accountability มันก็ไม่เกิดครับ เสียเวลาเปล่าข้าราชการทำฝ่ายเดียวไม่ได้ และจะไม่มีใครทำด้วย

วารสารข้าราชการ -

ปัจจุบัน Information Technology ได้แพร่หลายมาก ท่านคิดว่าจะดำเนินการปรับปรุงระบบราชการอย่างไรถึงจะทำให้ราชการสามารถนำความรู้ดังกล่าวมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศได้สูงสุด

ดร.สมศักดิ์ ชูโต -

เรื่องเกี่ยวกับ Information Technology พุดกันมาก ผมคิดว่าการพุดจากกันตอนนี้จะพุดถึง hardware กันมากไป แต่ผมคิดว่าที่สำคัญมากก็คือ software ผมไม่ได้หมายความว่าเอาไปเล่นในคอมพิวเตอร์ ความหมายของผมก็คือว่า Information ต่าง ๆ เราต้องเลือกว่าอะไรที่เราควรจะสนใจ หรือมันเกี่ยวข้องกับอะไรกับการทำงาน ขณะนี้ Information ที่ไม่เกี่ยวข้องกันเลยเต็มตลาด สิ่งที่เราต้องการคือ Information analyst คนที่มีสมอง make sense กับสิ่งเหล่านี้ โดย make sense ใน 2 ประเด็นคือว่า รู้ว่า Information ที่ต้องการมันอยู่ที่ไหน มีความสำคัญมากกว่าเราเก็บเอาไว้ นี่คือ Idea ของ Net working ที่เราเก็บเอาไว้ คือว่า ผมอาจไม่ได้เก็บอะไรไว้เลย แต่ผมรู้ว่าจะไปหาได้ที่ไหน ประเด็นที่ 2 ก็คือว่า พอได้มาแล้ว จะมา make sense กับมัน การที่จะทำให้เห็นว่าอะไรสำคัญ อะไรไม่สำคัญนั้น อันนี้จะยากเป็นพิเศษ ผมคิดว่าเราจะต้องให้ความสำคัญกับเรื่อง software ซึ่งผมแปลว่าความสามารถที่จะใช้ที่จะตัดสินใจเรื่อง hardware นั้นไม่เป็นไร ไม่ต้องเป็นห่วงเท่าไร ถ้ามีความสามารถมันซื้อมาได้ทั้งนั้น แต่ถ้าคุณไม่มี software มันก็ตั้งไว้เล่น ๆ คอมพิวเตอร์ของผมเหมือนกันก็ตั้งไว้เล่น ๆ ไม่มีอะไร ตั้งไว้ก็ดี ผมอยู่ที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ตอนนั้น คิดอยากจะทำคอมพิวเตอร์ linkage ซึ่งเป็นไปได้เลย ปรากฏว่ามันขาดอะไรรู้ไหม คือไม่มี software สักตัว อย่างผมเป็นผู้บริหาร software เกี่ยวกับองค์การไม่มีเลย แล้วผมจะไปทำอะไร อธิการบดีมีคอมพิวเตอร์ ไม่มีอะไรนอกจากไว้เล่นเกมส์ ถ้าพุดกันอย่างความจริงแล้วผมก็ว่าราชการเป็นอย่างนั้นอยู่เยอะ เพียงแต่ว่าเราไม่พุดความจริงเท่านั้น เพราะฉะนั้นผมอยากเห็นว่าเรามาดูเรื่องความคิดกันมาก ๆ หน่อยอย่าไปตื่นตื่นอะไรกับ hardware อะไรต่าง ๆ มากมาย ข้าราชการที่ฉลาดควรทำ net working ให้ดี และรู้ว่า Information อยู่ที่ไหน ผมคิดว่าผู้บริหารจะต้องเปลี่ยนวิธีการบริหารคือ ผมเชื่อว่า information ทำอย่างไรให้มันไหลเวียนในสำนักงานได้ตลอด ถ้าเอาอุปสามเหลี่ยมมันไม่ไหลเวียน ซึ่งขณะนี้การบริหารจริง ๆ แล้วในบริษัทก็เหมือนกันเป็นรูปสามเหลี่ยมทั้งนั้น ปัญหาราชการก็คือ มันเป็นสามเหลี่ยมที่ชันมาก ชันตอนก็เยอะ ทีนี้ถ้าปล่อยให้ Information มันเดินขึ้นเดินลงแบบนั้นจะแย่แน่เลย ทำอย่างไรให้เป็นลักษณะ two ways ระหว่างทุกคนที่ทำงานกับฝ่ายบริหาร ผมมีความคิดของผมเรียกว่าเป็น concept ของกงล้อ คือ เราเอากงล้อรถหรือกงล้อรถจักรยานมาวาง เราจะเห็นดุม ถ้าเรามองจากข้างล่าง ดุมนี้คือหัวหน้าร่างคือคนที่ทำงานด้วย และซี่คือ two ways communication เพราะปราศจากซี่มันก็ยึดไม่อยู่ หมายความว่า ผมติดต่อกับนายได้ทันที นายผมก็ติดต่อกับผมได้ตลอด

ผมคิดว่ามันต้องไปสู่จุดนี้ ซึ่งผมยอมรับว่ามันเป็นความฝันที่ผมอยากจะทำขึ้นมา ซึ่งมันคงเป็นจริงได้ยาก ขณะนี้ผมเพียงแต่ต้องการ การประนีประนอมคือ สามเหลี่ยมยังจะต้องเป็น แต่ควรแบนลง สามเหลี่ยมอยู่ที่วิธีสร้าง ถ้าจะสร้างให้ข้างบนกับข้างล่างอยู่ใกล้ชิดกันมันก็ยังเป็นสามเหลี่ยม แม้แต่ในระเบียบราชการ ปัจจุบันก็ไม่ได้ห้ามว่าทำอย่างนี้ไม่ได้ ปัญหาว่าจะทำหรือเปล่า

วารสารข้าราชการ -

ตามทัศนะของท่านจะต้องมีการปรับปรุงระบบ และตัวนักบริหารระดับสูง อันได้แก่ ปลัดกระทรวงและอธิบดีอย่างไร จึงจะเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลกในอนาคต

ดร.สมศักดิ์ ชูโต -

นักบริหารระดับสูงอันนี้ผมสนใจเป็นพิเศษ ผมคิดว่าวิธีที่ดีที่สุดนั้นก็คือ พัฒนานักบริหาร เพราะผมคิดว่า ประการแรก นักบริหารจะทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการได้ และประการที่สอง นักบริหารในระบบราชการ ถ้าเราคิดเป็นจำนวนเปรียบเทียบกับหน่วยราชการทั้งหมด เป็นคนส่วนน้อยมาก ผมคิดว่าเรากำลังพูดถึงคนเป็นพัน ๆ เท่านั้นเองทั่วประเทศ ถ้าคนเป็นพัน ๆ ยังแก้ไขอะไรเขาไม่ได้ อย่าไปพูดถึงคนเป็นล้านทั้งระบบ เพราะคนที่เราเห็นว่าเป็นตัวกุกฏแย่งทำอะไรเขาไม่ได้ก็อย่าไปพูดที่เปลืองจะเสียเวลาเปล่า ๆ

ผมอยากเห็นว่าตำแหน่งของเขาสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ ทั้ง ๆ ที่ระบบมันยังไม่เปลี่ยน คือเดี๋ยวนี้ไม่มีประโยชน์อะไร ถ้าเราจะไปวิเคราะห์แต่ระบบ เพราะว่ามันมีข้อจำกัดทั้งนั้น แต่ผมจะตั้งคำถามกลับไปให้ผู้บริหารว่า ทั้ง ๆ ที่ระบบเป็นอย่างนี้ มีแต่ข้อจำกัด คุณคิดว่าถ้าคุณมาเป็นผู้บริหารยังทำอะไรที่แตกต่างได้ คือผมคิดว่าต้องท้าทายเขาและตั้งข้อสมมติฐานต่อ ๆ เลยว่า สมมติไม่เปลี่ยนเลย แล้วคุณมารับตำแหน่งอันนี้ คุณจะยังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือแตกต่างจากคนที่เขาเคยทำมาได้อย่างไรหรือไม่ ถ้าไม่ได้ก็ไม่ต้องพูดกันแล้ว เพราะมีฉะนั้นหากมีอะไรเกิดขึ้นทุกคนก็จะโทษระบบซึ่งง่ายมาก อันนี้ลักษณะของมนุษย์อยู่แล้วว่า เราอยากโทษคนอื่นอยู่แล้ว เราไม่อยากจะโทษตัวเราแน่นอน นั่นก็ไม่ดี ขอเงินก็ไม่ให้ สำนักงบประมาณก็แย่ แย่ทั้งนั้น ก็ถามกลับไปบอกว่า ถ้าแย่ทั้งนั้น คุณคิดว่า你还ทำอะไรได้ในขณะที่คนอื่นเขาทำไม่ได้ ผมกำลังจะคิดถึงขนาดว่าอยากจะให้เป็นเงื่อนไขด้วยซ้ำไปสำหรับผู้ที่จะมารับตำแหน่งบริหาร ผมเคยให้คำจำกัดความง่าย ๆ ว่า ผู้บริหารคือคนที่ทำให้งานเสร็จอย่างมีผล ผมใช้คำง่าย ๆ และก็ผมพยายามเล่นคำนิดหน่อยว่า ที่ทำให้งานเสร็จไม่ใช่ทำงานให้เสร็จ เขาก็ถามว่าแตกต่างกันอย่างไร ผมบอกว่า ถ้าทำให้งานเสร็จคุณอาจจะไม่ต้องทำเองเลย แต่งานมันเสร็จ ซึ่งเกิดคำถามขึ้นว่าคุณเป็น ผู้บริหารหรือเปล่า มีนะครับเยอะเลย โดยไปสรุปว่าสติฟของเราแย่มากเลยเอางาน

มาทำเองดีกว่า อย่างนั้นผมก็ไม่รู้ว่าเอาคุณมาบริหารทำไม ผมเคยได้ยินผู้บริหาร โดยเฉพาะชั้นผู้ใหญ่บ่นกันถึงขนาดว่าเซ็นหนังสือไม่ทันเพราะอย่างนี้ เพราะท่านคงมีปัญหาเรื่องการวางระบบภายในคงจะเชื่อถือกันไม่ค่อยได้ เมื่อเป็นอย่างนั้นหนังสือถึงผม ๆ ต้องอ่านจริง ๆ ถ้าอย่างนั้นบริหารงานกันอย่างไร ผมบอกผมไม่สนใจ ผมกลับสนใจว่า ถ้าคุณไม่ต้องทำเองเลยแต่งงานเสร็จ คุณมีวิธีอย่างไร ที่นี้ถ้าเราต้องการให้งานเสร็จอย่างมีผลมันก็จำเป็นจะต้องมีอย่างที่ผมเรียกว่าปัจจัยเอื้ออำนวยมากหน่อย ปัจจัยเอื้ออำนวยก็คืองานต้องชัด ถ้างานไม่ชัดคือทำงานจับฉ่าย พองานตั้งแต่เริ่มต้นก็จะไม่ชัด ทำไมงานขององค์กร เอกชนถึงชัด บางหน่วยงานกำหนดเป็นตัวเลข ถ้าคุณไปทำงานธนาคาร เขาจะบอกคุณเลยว่า ผู้จัดการสาขาต้องปล่อยเครดิตให้ได้ 5 ล้านในเดือนนี้ชัดไหมครับ ไม่งั้นโบนัสลำบากแล้ว อย่างนี้รู้เลย ราชการมีอะไรที่มันชัดขนาดนั้นบ้าง เริ่มต้นเราก็แย่มากแล้ว ปัจจัยนี้ของเราเลยกลายเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรค แทนที่จะช่วยเอื้ออำนวยในการบริหาร เรื่องระบบการทำงาน ถ้าระบบการทำงานที่ดี ระบบตอบแทนและการลงโทษมันต้องมี แค่นี้ผมว่าราชการก็สอบตกแล้ว เพราะวิธีที่เราให้ ปู่น้ำเห็นจคนนั้นใช้ไม่ได้เลย เพราะฉะนั้นมันจะไปจูงใจอะไรที่จะเกิดระบบงานที่ดี ซึ่งระบบงานที่ดีก็ต้องมีหลายตัว แต่ระบบให้คุณให้โทษแค่นี้ก็ตกแล้ว ต่อไปก็วัสดุที่ช่วยในการทำงาน 4 M มี money men material management เรามีปัญหาทั้ง 4 ตัว โดยเฉพาะ management เพราะว่า management มันยัง management by regulation เป็นส่วนใหญ่ คือว่ากฎหมายเขาว่าอย่างนี้คุณก็ทำไปอย่างนี้ เรื่อง management ยังเป็นปัญหาอยู่มาก เรื่องสุดท้ายคือเรื่องตัวผู้บริหารเอง ผมคิดว่าในระบบราชการยังไม่มีกระบวนการที่ดีในการเลือกผู้บริหาร บางทีผมมาสรุปง่าย ๆ ว่า คนที่เป็นผู้บริหารในประเทศไทยในวงราชการมีทั้งดีทั้งเลว บางทีก็ได้คนดี แต่ได้เพราะ fluke เช่น คนนี้ไปค้ำอยู่แล้วพอคนนั้นตายก็ได้ขึ้นทำนองนี้ ถ้าวิธีการที่จะได้มาซึ่งผู้บริหารที่ดียังไม่มี แล้วจะหวังอะไรกับเขา ผมคิดว่า 4 ตัวนี้เราต้องแก้โดยเฉพาะตัวที่ 4 management ผมอยากให้เห็นกระบวนการที่ทำให้ได้ผู้บริหารที่ดีที่สุด

บทสัมภาษณ์ นายอุตล บุญประกอบ



ในการประกอบอาชีพงานใด ๆ ย่อมเป็นที่ประจักษ์ว่า ทุกคนก็ย่อมมุ่งหวังการก้าวหน้าในหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งในราชการพลเรือน องค์การกลางที่มีบทบาทในการกำหนดตำแหน่งก็คือ ก.พ. ในขณะนี้ ก.พ. ได้ปรับเปลี่ยนบทบาท โดยได้มีการมอบอำนาจการกำหนดตำแหน่งแก่ อ.ก.พ.สามัญและส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งเรื่องดังกล่าวมีความสำคัญ และเป็นกระแสความคิดใหม่ที่มีผลกระทบต่อราชการไทยเป็นอย่างมาก เรื่องดังกล่าวนี้ นายอุตล บุญประกอบ รองเลขาธิการ ก.พ. จะเป็นผู้ให้สัมภาษณ์

อยากทราบว่า การกำหนดตำแหน่งแต่เดิมทำกันอย่างไรบ้าง และทำไม จึงต้องมีการมอบอำนาจการกำหนดตำแหน่งในส่วนราชการต่าง ๆ ด้วย

ท่านรองฯ อุดล บุญประกอบ

สำหรับเรื่องนี้ ผมขอเล่าให้ทราบเกี่ยวกับการว่าจ้างคนเข้าทำงานในระบบราชการสักเล็กน้อยเสียก่อน ในระบบราชการนั้น ก่อนว่าจ้างคนทำงาน ต้องมีตำแหน่งเสียก่อน ตำแหน่งนั้นก็คือ งานที่จะมอบหมายให้คนทำ มีเงินเดือนด้วย ถ้างานยากเงินเดือนก็จะสูง งานง่ายเงินเดือนก็ต่ำ เท่าที่ผ่านมากฎระเบียบของราชการพลเรือน ระบุให้ ก.พ.เป็นผู้กำหนดว่ากรมหนึ่ง ๆ จะมีตำแหน่งจำนวนเท่าใด ตำแหน่งแต่ละตำแหน่งจะเป็นระดับใด เงินเดือนเท่าใด คำว่า ระดับนั้นเป็นตัวแสดง ความยากง่ายของงาน ระดับสูงก็งานยาก ระดับต่ำก็งานง่าย เช่น ปลัดกระทรวง จัดเป็นตำแหน่งระดับ 11 เจ้าหน้าที่ธุรการทำงานง่าย ๆ จัดอยู่ระดับ 1 เป็นต้น

ที่ผมพูดมานี้ หมายถึง ข้าราชการเฉพาะประเภทที่ ก.พ.รับผิดชอบ ที่ทำงานในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ไม่รวมข้าราชการประเภทอื่น เช่น ทหาร ตำรวจ ครู อาจารย์มหาวิทยาลัย ตุลาการ อัยการ ซึ่งอยู่อีกระบบหนึ่งและต่างกัน ส่วนเหตุที่ ก.พ.มอบอำนาจการกำหนดตำแหน่งนั้นก็เพราะ

ประการแรก การให้อำนาจไว้ที่ ก.พ. แบบแต่ก่อนคงไม่เหมาะสมกับเหตุการณ์ ในขณะนี้ เพราะจำนวนข้าราชการในความรับผิดชอบของ ก.พ. ขณะนี้มีประมาณ 3 แสนเศษ รับผิดชอบในกรมต่าง ๆ ประมาณ 120 กว่ากรม หากแต่ละกรม ขออะไรเกี่ยวกับตำแหน่งก็ต้องขอมาที่ ก.พ.ทุกเรื่อง ทุกอย่างก็จะล่าช้า นอกจากนั้น ถ้าเหตุการณ์เปลี่ยนแปลง เช่น ถ้ากรมต้องการเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง ก็ต้องส่งมาให้ ก.พ.พิจารณาอนุมัติเป็นครั้ง ๆ ไป จึงจะเปลี่ยนได้ แล้วต้องเสียเวลาและไม่ทันกับความต้องการหรือความจำเป็นของกรม ทำให้งานของกรมล่าช้าไปด้วย

ประการที่สอง กระแสการบริหารยุคปัจจุบัน หน่วยราชการต้องการความมีอิสระ ในการบริหารเกี่ยวกับคนมากขึ้น ทำอะไรได้เอง แก้ปัญหาได้เอง เพื่อที่จะสนอง ต่อต่อผู้รับบริการ และการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลได้ทันทั่วทั้ง



ประการสุดท้าย เดิมทีที่ต้องรวมอำนาจไว้ที่ ก.พ. เพราะต้องการรักษามาตรฐานของการกำหนดตำแหน่ง ต้องการรักษาระบบคุณธรรม แต่ขณะนี้ส่วนราชการต่าง ๆ เห็นความสำคัญของงานบริหารงานบุคคลยิ่งขึ้น และได้ร่วมกับสำนักงาน ก.พ. จัดทำแผนอัตรากำลึง 3 ปี มาแล้วประมาณ 12 ปี มีประสบการณ์ในงานด้านกำหนดตำแหน่งมากมาย จึงอยู่ในภาวะที่จะรับมอบงานกำหนดตำแหน่งไปจาก ก.พ. ได้บ้าง นอกจากนั้น เมื่อ ก.พ. มอบอำนาจการกำหนดตำแหน่งบางส่วนให้ไปแล้วเขาเองต้องรักษาระบบคุณธรรม และต้องมีความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบด้วย

วารสารข้าราชการ การที่ ก.พ. ได้มอบอำนาจกำหนดตำแหน่ง ท่านคิดว่าจะเป็นประโยชน์แก่ใครบ้าง

ท่านรองฯ อุดม บุญประกอบ ประโยชน์นั้นถ้าจะมองวิเคราะห์อย่างกว้าง ๆ แล้ว เรื่องนี้เป็นประโยชน์มาก ทั้งต่อผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการ

ผู้ใช้บริการกลุ่มสำคัญคือ ประชาชน ประชาชนจะได้รับประโยชน์จากบริการของราชการที่รวดเร็ว และคุณภาพดีขึ้น เพราะกรมสามารถปรับเปลี่ยนตำแหน่งเพื่อการบรรจุคน หรือเพื่อการใช้คนให้สอดคล้องกับลักษณะงานบริการ และทำได้ทันทั่วถึง

กลุ่มสองคือ ส่วนราชการเอง ส่วนราชการต่าง ๆ จะจัดการบริหารงานบุคคลได้ง่ายขึ้นและเร็วขึ้น ไม่ต้องทำเรื่องขอไปที่ ก.พ. ไม่ต้องรอคำตอบจาก ก.พ. เพราะตามหลักการมอบอำนาจนั้น ก.พ. ได้ให้แนวทางการดำเนินการแก่กรม และกรมปฏิบัติเองตามแนวทางของ ก.พ.

สำหรับ ก.พ. ที่เป็นองค์กรกลางในด้านจัดองค์การและการบริหารงานบุคคลก็ได้เปลี่ยนบทบาทจากองค์กรควบคุม เป็นองค์กรที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐบาลและส่วนราชการเรื่องดังกล่าว

วารสารข้าราชการ อยากทราบว่า เรื่องการมอบอำนาจการกำหนดตำแหน่งที่ท่านรองฯ ได้เล่ามานั้นได้มอบอำนาจประเภทใดบ้าง และมอบให้ใครบ้าง

ท่านรองฯ อุดม บุญประกอบ การมอบอำนาจนั้น มอบ 3 ประเภท คือ

ประการแรก การกำหนดตำแหน่งในการจัดทำแผนอัตรากำลึง 3 ปี โดยมอบอำนาจให้ อ.ก.พ. กระทรวงหรือเทียบเท่า การมอบอำนาจเรื่องนี้มีข้อจำกัดสำคัญเพียงว่า

- ต้องไม่เพิ่มจำนวนตำแหน่งที่มีอยู่ในกรม
- ต้องไม่เพิ่มส่วนราชการตามที่ต้องกำหนดในพระราชกฤษฎีกา
- ต้องไม่เพิ่มตำแหน่งระดับ 9 ระดับ 10 ระดับ 11

ประการที่ 2 การเปลี่ยนแปลงการกำหนดตำแหน่งในกรณีต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสภาพความจำเป็น เช่น การยุบเลิกตำแหน่ง หรือการเปลี่ยนตำแหน่งอย่างกรณีเปลี่ยนเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 3 เป็นบุคลากร 3 เป็นต้น ทั้งนี้ มอบอำนาจให้ อ.ก.พ.กรม พิจารณานุมัติ

ประการที่ 3 การปรับปรุงการกำหนดระดับตำแหน่ง โดยไม่เปลี่ยนสายงานเพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงกับตำแหน่งนั้น โดยมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี เป็นผู้พิจารณานุมัติ เช่น การมีตำแหน่งนักวิชาการระดับ 8 วางอยู่นั้นยังหาคนที่มีคุณสมบัติและผลงานที่เหมาะสมที่จะประเมินเพื่อแต่งตั้งในตำแหน่งนี้ไม่ได้ก็ปรับลดระดับตำแหน่งลงมา 1 ระดับตามที่มีตัวคนอยู่ เพื่อให้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติภารกิจต่อไปได้

รายละเอียดอยู่ในหนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0707/ว 9 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2538



วารสารข้าราชการ

การมอบอำนาจเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งดังกล่าว นั้น มีเรื่องใดที่ ก.พ.
มิได้มอบอำนาจ

ท่านรองฯ อุดล บุญประกอบ

ประเภทเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งที่ ก.พ.มิได้มอบอำนาจ
ให้องค์กร หรือส่วนราชการรับไปดำเนินการแทน ก.พ. คือ

1. การพิจารณาจัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง
2. การพิจารณาและอนุมัติให้ใช้หลักเกณฑ์การกำหนดตำแหน่ง
3. การกำหนดประเภทของตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ
4. การพิจารณาอนุมัติกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่
5. การพิจารณาอนุมัติกำหนดตำแหน่งระดับสูง ตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป
6. การพิจารณาอนุมัติให้ใช้แผนอัตรากำลัง 3 ปี บางส่วนราชการใน
กรณีที่ไม่ เป็นไปตามเงื่อนไขที่ ก.พ.มอบอำนาจ

วารสารข้าราชการ

อยากทราบว่าหน่วยงานหรือส่วนราชการต่าง ๆ ที่ได้รับมอบอำนาจ
เพิ่มขึ้นแล้ว ทำให้หน่วยงานนั้นมีภาระเพิ่มมากขึ้นไปด้วย เป็นเงาตามตัว ดูเหมือนว่า
ก.พ.เพียงแต่ผลักภาระไปให้แล้ว ก.พ.ได้มีส่วนช่วยสนับสนุนหน่วยงานต่าง ๆ
เหล่านี้อย่างไรบ้างหรือไม่



ท่านรองฯ อุดล บุญประกอบ

การมอบอำนาจคงไม่ใช่การผลักราก โดยเจตนากรณีแล้ว เพื่อลดขั้นตอนของระบบราชการในกระบวนการพิจารณา เพื่อให้งานเร็วขึ้น และผู้บริหารแก้ไขปัญหาได้ทันทั้งที่อย่างไรก็ตามแม้มีการมอบอำนาจเรื่องการกำหนดตำแหน่งให้ส่วนราชการแล้ว สำนักงาน ก.พ.ก็ยังมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำเรื่องการกำหนดตำแหน่ง และการบริหารงานบุคคลเรื่องอื่น ๆ แก่ส่วนราชการอยู่ และทางปฏิบัติเมื่อสำนักงาน ก.พ.ได้มีหนังสือเวียนแจ้งมติ ก.พ.เกี่ยวกับการมอบอำนาจเรื่องดังกล่าว ก็ได้นัดหมายผู้อำนวยการกองเจ้าหน้าที่ประชุมชี้แจงหลักและวิธีการดำเนินการทันที หลังจากนั้นก็ได้มีการนัดหมายประชุมหารือข้อขัดข้องหรืออุปสรรคต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงาน สำนักงาน ก.พ.ได้จัดทำคู่มือและเผยแพร่เรื่องนี้ไปทางสื่อต่าง ๆ เช่น วิทยุ หนังสือพิมพ์ เป็นต้น เพื่อให้ข้าราชการในส่วนราชการต่าง ๆ ได้เข้าใจหลักการเรื่องนี้ด้วย

วารสารข้าราชการ

การที่ ก.พ.มอบอำนาจการกำหนดตำแหน่งให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในการกำหนดตำแหน่ง อาจเกิดกรณีต่างกรมต่างทำงานกัน และอาจจะเกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันขึ้น สำนักงาน ก.พ.ในฐานะฝ่ายเลขานุการของ ก.พ.มีวิธีแก้ไขอย่างไร

ท่านรองฯ อุดล บุญประกอบ

ในการมอบอำนาจการกำหนดตำแหน่งของ ก.พ. ในฐานะที่สำนักงาน ก.พ.เป็นฝ่ายเลขานุการก็ได้พยายามทำและคิดเงื่อนไขเพื่อเป็นหลักประกันว่าเมื่อมีการมอบอำนาจออกไปแล้วจะรักษาความเป็นมาตรฐานไว้ได้ เงื่อนไขและองค์ประกอบเหล่านั้นมี 4 เรื่องด้วยกัน

แรกสุดคือ การมีมาตรฐานในลักษณะเป็น Guideline กว้าง ๆ เช่น มีหลักเกณฑ์ว่าจะวิเคราะห์อย่างไร ตำแหน่งแต่ละระดับควรมีหน้าที่ความรับผิดชอบประการใด ลักษณะงานมีความยากประการใด

อย่างที่สองก็คือ หน่วยงานกลาง ทำระบบเพื่อช่วยการทำงานของหน่วยงานที่รับมอบอำนาจ เช่น เราจัดทำคู่มือ มีระบบให้คำแนะนำ ทำงานร่วมกับกรม แต่ไม่ใช่มีอำนาจเหนือ

อย่างที่สามคือ สร้างความเข้มแข็งให้แก่กรม กระทรวงที่รับมอบอำนาจเพื่อจะได้รับผิดชอบอย่างถูกต้องหลัก รักษาระบบคุณธรรม มีขีดความสามารถในการบริหารตามมาตรฐานที่ ก.พ.กำหนดไว้

อย่างที่สี่คือ เรามีระบบติดตามหรือ audit ติดตามว่าทำถูกต้องไหม จะได้ช่วยแก้ไข

ผมคิดว่าถ้าเราทำ 4 อย่างนี้ให้เข้มแข็งก็จะไม่เกิดความล้าถ่วงครับ
 สิ่งที่ผมจะขอฝากไว้ก็คือ การที่ ก.พ.มอบอำนาจการกำหนดตำแหน่ง รวมทั้งการ
 มอบอำนาจในเรื่องอื่น ๆ ในการบริหารงานบุคคลนั้น แท้จริงก็มุ่งหวังให้การ
 มอบอำนาจส่งผลกระทบเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด ผู้บังคับบัญชาและ
 ข้าราชการต้องช่วยกันดำรงไว้ซึ่งความเป็นมาตรฐานในการบริหารงานบุคคล
 และการรักษาระบบคุณธรรม ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การบริหารราชการ มีความยืดหยุ่น
 และมีความเป็นอิสระมากขึ้น เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากยิ่งขึ้น ขอขอบคุณครับ

.....

คุณทุ่มเทหลายสิ่ง... เพื่อทำให้คำสัญญาเป็นจริง






กรมการขนส่งทางบก มีบุคลากร ๒๐๐
 คน มีรถบรรทุก ๑๐๐ คัน ๖ ปี
 เป็นรถบรรทุกโดยเฉลี่ยประมาณ ๑๐๐ คัน ๖ ปี
 รถบรรทุกบรรทุกสินค้าเฉลี่ยประมาณ ๖๐
 ตันต่อวัน มีรายได้ประมาณ ๑๐๐,
 ๐๐๐ บาทต่อวัน

โดยสมมุติว่ามีรถบรรทุก ๑๐๐ คัน
 คันละสามารถบรรทุกได้ ๖๐ ตัน

สมมุติว่ารถบรรทุก ๑๐๐ คัน
 คันละสามารถบรรทุกได้ ๖๐ ตัน

สัญญาที่ส่งไว้กับโลกสมมุติ
 เป็นสิ่งที่ทำให้คุณหมั่นใจว่า
 สัญญาของคุณจะเป็นจริงตลอดไป



ไทยสมมุติพาณิชย์ประกันภัย
 ยึดมั่นคำสัญญา

ระบบราชการในคลื่นแห่งการเปลี่ยนแปลง

รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาณ*

ในระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา “ระบบราชการ” ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และกล่าวถึงตลอดเวลา และส่วนใหญ่มักจะเป็นในทางลบ ในการสัมมนาที่มีบ่อยครั้งในรอบหลายเดือนที่ผ่านมา ก็มักจะมีข้อสรุปเชิงความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องปฏิรูประบบราชการ จากการเสวนา “จุดประกายความคิด.....สู่แผนฯ 8” เมื่อ 29 มกราคม 2538 ข้อสรุปข้อ 1 ใน 11 ข้อก็คือ “ปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน เน้นการปฏิรูปที่สอดคล้องกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน โดยให้มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ พร้อมทั้งเน้นการลดขนาดกำลังคนภาครัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่เพิ่มในส่วนท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการเพิ่มคุณภาพ ประสิทธิภาพ และใช้ระบบคุณธรรมอย่างจริงจัง⁽¹⁾” ในการสัมมนาระดมสมองเพื่อการจัดทำแผนฯ 8 เมื่อวันที่ 4-5 มีนาคม 2538 ข้อสรุปในเชิงเสนอให้ปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังก็ได้รับการยืนยันอีกครั้งหนึ่ง⁽²⁾

ข้อสรุปเช่นนี้กล่าวไปแล้วไม่ใช่เรื่องใหม่ แทบทุกครั้งที่มีการประชุมสัมมนาเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาสำคัญเร่งด่วนของชาติ หรือเพื่อวางแผนสำหรับประเทศในอนาคต ข้อเสนอสำคัญข้อหนึ่งก็คือการปฏิรูประบบราชการ แนวทางที่นำเสนอก็ค่อนข้างจะคล้ายคลึงกัน นั่นคือ การลดขนาดกำลังคนภาครัฐ ปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการใหม่ โดยเฉพาะควรปรับโครงสร้างโดยยึดภารกิจเป็นหลัก ปรับปรุงค่าตอบแทนและสวัสดิการให้สอดคล้องกับอัตราค่าจ้างในตลาดแรงงาน และสะท้อนถึงกลไกตลาดแรงงานให้มากขึ้น นำวิธีการจัดการสมัยใหม่และเป็นสากลมาใช้ในระบบราชการ

มากขึ้น ให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการ เร่งรัดผลักดันให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง และกำหนดกิจกรรมที่เห็นควรส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาแบ่งเบาภาระของภาครัฐ⁽³⁾ เมื่อปี พ.ศ. 2533 ผู้เขียนโดยการสนับสนุนของสำนักงาน ก.พ. ได้ศึกษาเรื่องแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการ และต่อมาได้นำเสนอในการสัมมนาเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2534 การศึกษาในครั้งนั้นเป็นการศึกษาเฉพาะโครงสร้างระบบราชการ และเป็นการศึกษาในลักษณะมองภาพอนาคต เมื่อปี พ.ศ. 2534 ภาพรวมของระบบราชการที่สรุปไว้ก็คือ⁽⁴⁾

* อ.ก.พ. วิชาญเกี่ยวกับการศึกษาเพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

1. ต้องเป็นระบบที่มีความอ่อนตัวสูง สามารถปรับเปลี่ยนได้รวดเร็ว ตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มาใช้บริการได้หลากหลายอย่างรวดเร็ว และถูกต้อง และอาจจัดบริการในลักษณะ one-stop service

2. มีการจัดองค์การแบบเน้นผลิตภัณฑ์หรือลูกค้า (departmentation by products of clients) ไม่ใช่จัดองค์การแบบเน้นหน้าที่ (function) หรือเน้นกระบวนการ (process) อย่างในปัจจุบัน

3. สามารถปรับใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ ทางด้านการสื่อสารโทรคมนาคม และ office automation เพื่อประโยชน์ในการบริหาร บริการ และประสานงานระหว่างส่วนราชการได้อย่างแพร่หลายทั่วถึง

4. เน้นการกระจายอำนาจ

4.1 มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้กับส่วนราชการต่าง ๆ มากขึ้น โดยหน่วยงานส่วนกลางที่ทำหน้าที่ประสานแผน ประสานนโยบาย จะเป็นฝ่ายกำหนดมาตรฐาน (Standardization of outputs) ตามลักษณะของงาน เพื่อใช้ในการกำกับตรวจสอบและให้ส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม มีอิสระในการปฏิบัติงานภายในกรอบมาตรฐานดังกล่าว

4.2 มีการกระจายอำนาจจากกระทรวงให้กับกรมมากขึ้นในลักษณะรวมนโยบาย แต่การกระจายการปฏิบัติ โดยให้กรมมีอิสระในการปฏิบัติราชการมากขึ้น และใช้วิธีการตรวจสอบควบคุมจากระดับกระทรวง โดยอาศัยมาตรฐานของผลงานเป็นเกณฑ์ประเมินอย่างเคร่งครัด

4.3 ให้อิสระกับหน่วยงานระดับกองซึ่งเป็นส่วนที่สัมผัสกับผู้ใช้บริการให้อ่อนตัว สามารถปรับเปลี่ยน ริเริ่ม เสนอมาตรการและวิธีการทำงานต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่กรมรับมาจากกระทรวงให้สอดคล้องกับลักษณะความเป็นวิชาชีพของข้าราชการที่มีมากขึ้น

จากปี พ.ศ. 2533 จนถึงปัจจุบัน ภาพของระบบราชการในสายตาสาธารณะเริ่มชัดขึ้น จนอาจกล่าวได้ว่า ขณะนี้อุดมทัศน์ (VISION) ร่วมในเรื่องระบบราชการได้เกิดขึ้นแล้ว กระแสแห่งอุดมทัศน์นี้ก่อตัวมานานพอสมควร จนกระทั่งในรอบ 3-4 ปีที่ผ่านมาได้สั่งสมรวมตัวกันจนกลายเป็นคลื่นที่ถลามาเข้าสู่ศูนย์กลางแห่งอำนาจรัฐ เรียกร้องให้จัดการ "สังคายนา" ระบบที่เป็นอยู่เสียใหม่ขณะนี้ อาจกล่าวได้ว่า อุดมทัศน์ร่วมสมัย ในเรื่องระบบราชการก็คือ

1) ระบบราชการต้องเล็กลงและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น⁽⁵⁾

2) ระบบราชการต้องปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานใหม่ให้เป็นสากลยิ่งขึ้น

3) ต้องมอบหมายงานหลาย ๆ เรื่องให้เอกชนรับไปเป็นผู้ดำเนินงาน⁽⁶⁾

4) ต้องกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

สำหรับปี พ.ศ. 2538 หรือ ค.ศ. 1996 การเตรียมตัวสู่ทศวรรษใหม่ คำถามสำคัญคงไม่ใช่คำถามที่ว่า "ระบบราชการไทยควรเป็นอย่างไร?" คำถามนี้มีคำตอบที่ถึงวันนี้ชัดเจนจนกลายเป็นอุดมทัศน์ร่วมสมัยไปดังที่กล่าวแล้ว คำถามร่วมสมัยวันนี้คือ "ทำอย่างไรจึงจะผลักดันให้อุดมทัศน์ร่วมสมัยนั้นเป็นความจริงขึ้นมาให้ได้ (เสียที)?"

ผู้เขียนได้รับอันิสงส์ทางปัญญามากมายจากการไปร่วมสัมมนาที่จัดโดยสำนักงาน ก.พ. จากการเสวนากับผู้บริหารระดับสูงในส่วนราชการ บางท่านรวมถึงผู้บริหารมหาวิทยาลัยทั้งของรัฐและเอกชน รวมตลอดจนการมีโอกาสติดตามความรู้ในเรื่องนี้ของต่างประเทศบ้างเป็นครั้งคราว ข้อคิดที่เป็นประโยชน์มากมายที่มีโอกาสรับรู้เหล่านี้เป็นเสมือนฐานรากทางความคิดที่ใคร่เรียนนำเสนอต่อไป

การจะผลักดันให้ "อุดมทัศน์" เรื่องใด

เรื่องหนึ่งให้แปลงสภาพจาก "ความคิด" กลายเป็น "ความจริง" นั้น คงต้องสร้างกลยุทธ์ในการเปลี่ยนแปลง แล้วกำหนดมาตรการดำเนินการเป็นขั้นตอนตามช่วงเวลาต่าง ๆ ซึ่งผู้เขียนพิจารณาแล้วเห็นว่ากลยุทธ์สำคัญที่จะนำไปสู่ระบบราชการที่พึงประสงค์ร่วมกันนั้น ต้องกระทำผ่านกระบวนการในการหาคำตอบต่อไปนี้

ขั้นที่ 1 แยกแยะ รัฐต้องแยกแยะให้ได้ว่า ในอนาคตระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวนั้น ใน

แต่ละระยะกิจกรรมใดที่รัฐควรเลิกดำเนินการ กิจกรรมใดที่รัฐควรสนับสนุนส่งเสริมให้เอกชนรับไปดำเนินการแทน และในบรรดากิจกรรมที่รัฐจำเป็นต้องดำเนินการต่อไปนั้น กิจกรรมใดที่รัฐควรถ่ายโอนให้ท้องถิ่นรับไปดำเนินการ จากนั้นจึงพิจารณาว่าในบรรดากิจกรรมที่ยังจำเป็นต้องขึ้นกับรัฐนั้น กิจกรรมใดสามารถถ่ายโอนให้ภูมิภาคได้

ชุดคำถามเชิงกลยุทธ์	→	มาตรการ
1. กิจกรรมนี้ รัฐดำเนินการอยู่และควรเลิกดำเนินการ?	→	ยกเลิกกิจกรรม
↓		
2. กิจกรรมนี้ รัฐดำเนินการอยู่ แต่ควรสนับสนุนให้เอกชนมารับหน้าที่แทน?	→	วางแผนสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ โดยใช้มาตรการต่าง ๆ อาทิ มาตรการภาษี
↓		
3. กิจกรรมนี้ รัฐยังจำเป็นต้องดำเนินการเองต่อไป แต่ส่วนกลางไม่จำเป็นต้องดำเนินการเอง สามารถมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการเองได้?	→	วางแผนและถ่ายโอนงานให้ท้องถิ่นเป็นระยะ ๆ จนกว่าจะครบสมบูรณ์
↓		
4. กิจกรรมนี้ส่วนกลางยังจำเป็นต้องรับผิดชอบดูแลต่อไป แต่สามารถดำเนินการได้ในระดับภูมิภาค?	→	กระจายอำนาจให้งานสิ้นสุดที่ภูมิภาคให้มากที่สุด
↓		
5. กิจกรรมนี้ยังจำเป็นต้องอยู่ในส่วนกลางต่อไป		ปรับโครงสร้าง และระบบงานใหม่

โดยกระบวนการนี้จะทำให้แยกแยะความรับผิดชอบในการพัฒนาประเทศ ระหว่างรัฐบาล และภาคเอกชนได้ชัดเจนยิ่งขึ้นเป็นลำดับเมื่อเวลาผ่านไป ขณะเดียวกันก็สามารถแยกบทบาทระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น และภายในส่วนกลางเองก็สามารถแยกภารกิจได้ชัดเจนยิ่งขึ้น⁽⁶⁾

หลักที่ใช้ในการพิจารณาแยกแยะตอบคำถามข้างต้นควรมียึดหลักซึ่งเป็นรากฐานของอุดมทัศน์ร่วมสมัยเรื่องระบบราชการไทยนั่นก็คือ

- 1) รัฐบาลควรเลือกทำในสิ่งที่จำเป็นเท่านั้น
- 2) ควรกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น
 - 1) รัฐบาลควรเลือกดำเนินการในสิ่งที่จำเป็นเท่านั้น โดยทั่วไปแล้วหากแบ่งกิจกรรมของรัฐออกเป็นประเภทใหญ่ 4 ประเภทคือ 1. กิจกรรมด้านความมั่นคง และการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ 2. กิจกรรมด้านการศึกษา สาธารณสุข และสังคมสงเคราะห์ 3. กิจกรรมด้านการค้าและพาณิชย์กรรม และ 4. กิจกรรมประเภทอื่น

กิจกรรมประเภทที่หนึ่งมักถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการเอง (ในบางประเทศก็ให้เอกชนรับเหมาไปดำเนินการแทนโดยรัฐรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในบางกิจกรรม อาทิ การดูแลความสงบเรียบร้อยในชุมชน กุ๊ก เป็นต้น) กิจกรรมประเภทที่ 2 นั้น จะแตกต่างกันตามปรัชญาของแต่ละประเทศว่ารัฐสมควรเข้าไปรับผิดชอบมากน้อยแค่ไหน กิจกรรมประเภทที่ 3 มักดำเนินการโดยเอกชน แต่ก็มีบางประเทศที่รัฐเข้ามามีบทบาทมากขึ้น สำหรับกิจกรรมประเภทที่ 4 นั้น การจะเป็นความรับผิดชอบของรัฐหรือไม่ขึ้นอยู่กับประเภทกิจกรรม

อนึ่ง การให้เอกชนรับไปดำเนินการ โดยการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ จะแตกต่างกับการปล่อยให้เอกชนแข่งขันกันดำเนินการโดยรัฐเป็น

เพียงผู้คอยกำกับ ตรวจสอบเท่านั้น กิจกรรมประเภทหลังนี้คือกิจกรรมที่เอกชนดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบัน ส่วนกิจกรรมประเภทแรกรัฐต้องส่งเสริมให้มีมากขึ้น และเมื่อเวลาผ่านไปต้องพยายามลดภาระความผูกพันให้น้อยลง และผลึกให้ดำเนินการเองโดยเอกชนต่อไป

การพิจารณาว่ากิจกรรมใด รัฐควรเลิกทำ แต่ควรให้เอกชนรับไปดำเนินการทั้งในกรณีแรก และกรณีที่สองนั้น ในบางประเทศวิธีการพิจารณาที่ใช้คือ การทดสอบทางตลาด (market test) ว่า หากให้เอกชนรับดำเนินการแล้ว ผลตอบแทนต่อเม็ดเงินที่ลงไปมากกว่าหรือไม่ หากมากกว่าก็พิจารณาให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงาน เพื่อให้เข้าใจความสัมพันธ์ในเรื่องรัฐและเอกชนในประเด็นนี้ยิ่งขึ้น โปรดพิจารณาภาพที่ 1 ประกอบ

ภาพที่ 1
แสดงองค์การประเภทต่าง ๆ จำแนกตามความสัมพันธ์ระหว่าง
การเป็นเจ้าของกับแหล่งงบประมาณ

		ความเป็นเจ้าของ	
		รัฐ	เอกชน
แหล่งงบประมาณ	รัฐ (ภาษี, เงินกู้, เงินอุดหนุน)	กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย	โรงเรียนราษฎร์ มหาวิทยาลัยเอกชน
	เอกชน (การขายสินค้า, บริการ)	โรงงานยาสูบ การบินไทย ขนส่งมวลชน	ห้างสรรพสินค้า บริษัท

ที่มา Wamsley & Zald The Political Economy of Public Organization

และ 2) รัฐควรกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นนั้น ควรดำเนินการเป็นระยะ ๆ เป็นขั้นเป็นตอนโดยมีเป้าหมายปลายทางที่ชัดเจนที่ต้องการให้ท้องถิ่นรับผิดชอบดูแลตนเองให้มากที่สุด และไม่จำเป็นต้องดำเนินการเป็นหน้ากระดาน โดยรอให้ทุกแห่งมีสมรรถนะพร้อมแล้วยังกระจายอำนาจไปให้ แต่ควรกำหนดเงื่อนไขวัดความพร้อมขึ้นมา หากท้องถิ่นใดมีคุณสมบัติครบตามเงื่อนไขก็กระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบไปให้เลย ส่วนกลางทำหน้าที่กำกับติดตามและประเมิน (ในลักษณะประเมินผลการดำเนินการ post-audit of performance) เท่านั้น ขณะเดียวกันก็ต้องเร่งกระตุ้นให้หน่วยงานท้องถิ่นที่ยังไม่พร้อมพัฒนาตนเองให้พร้อมยิ่งขึ้นเป็นลำดับ เพื่อจะได้ถ่ายโอนงานให้ต่อไป

ขั้นที่ 2 จักรระบบ จากการดำเนินงานในขั้นตอนที่ 1 คำตอบสุดท้ายที่จะได้คือ กิจกรรมอะไรบ้างที่รัฐควรดำเนินการต่อไป เมื่อทราบแล้วยังมีกิจกรรมอะไรบ้างที่รัฐควรดำเนินการต่อไป ขั้นต่อไปที่ต้องดำเนินการคือ การจัดระบบความสัมพันธ์ใหม่ในเรื่องต่อไปนี้

1) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องนโยบาย (อาทิ สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานประมง และกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง) และหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ ซึ่งได้แก่กระทรวง ทบวง กรมทั้งหลาย การจัดความสัมพันธ์ควรยึดหลักการที่จะแสวงหาหนทางในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้ง 2 ประเภท เพื่อให้บรรลุหลักการของการ "รวมนโยบายกระจายการปฏิบัติ"

2) ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ต้องจัดความสัมพันธ์ในลักษณะที่ให้

หน่วยราชการส่วนกลางทำหน้าที่กำกับดูแลให้เป็นตามนโยบาย และหน่วยราชการในส่วนภูมิภาคทำหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย

ขั้นที่ 3 กำหนดโครงสร้าง เมื่อสามารถกำหนดขอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน นโยบาย หน่วยกำกับ และหน่วยปฏิบัติได้เรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนที่ต่อไปคือการกำหนดโครงสร้างและระบบงานใหม่ โดยยึดหลักการ 3 ข้อคือ

1) หน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกันไม่จำเป็นต้องมีโครงสร้างและระบบงานที่เป็นอย่างเดียวกัน ควรสนับสนุนโครงสร้างและระบบงานที่สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าของหน่วยงานของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากในแนวคิดร่วมสมัยนั้น ความเป็นเลิศระดับโลก (world class excellence) ในอุตสาหกรรมการผลิตและบริการนั้นจะสามารถบรรลุได้ดี ต่อมาแต่ละหน่วยงานในองค์การต้องตระหนักว่าหน่วยงานอื่นในขั้นตอนถัดไปเป็นลูกค้าที่ต้องคอยให้บริการ (Shchonberger, 1990)

2) ต้องให้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแก่หน่วยงานระดับปฏิบัติให้มากที่สุด นั่นคือต้องกระจายอำนาจ และ/หรือ มอบอำนาจให้ลงไปสู่ระดับปฏิบัติให้มากที่สุด ลดลำดับขั้นการบังคับบัญชาให้สั้นลง รวมตลอดจนผ่อนคลายกฎระเบียบให้คล่องตัวแก่ผู้ปฏิบัติ และผู้รับบริการให้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการร่วมสมัยว่า องค์การในยุค post-entrepreneurial ต้องให้อำนาจ (empower) แก่พนักงานเพื่อให้เขาเป็นพลังแห่งการเปลี่ยนแปลง (Rosabeth M. Kanter, 1989)

3) ต้องนำเอาวิทยาการในเรื่องคอมพิวเตอร์และการสื่อสารโทรคมนาคมมาใช้ให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่การปรับปรุงระบบการทำงาน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสการรื้อปรับระบบ (reengineer) ที่เกิดขึ้นทั่วโลก⁽⁷⁾

อย่างไรก็ตาม ระบบราชการไทยเป็นระบบใหญ่ มีพัฒนาการมายาวนาน มีบุคลากรที่ใช้ชีวิตอยู่กับระบบนี้เป็นจำนวนมาก การดำเนินการตามขั้นตอน 3 ขั้นที่กล่าวข้างต้น หากยังไม่สามารถดำเนินการเป็นหน้ากระดานพร้อมกันได้ กลยุทธ์หนึ่งที่อาจเป็นตัวผลักดันและเร่งให้เกิดการปรับเปลี่ยนก็คือ "กลยุทธ์บันไดคารา" กลยุทธ์นี้เป็นกลยุทธ์ที่รัฐบาลเคยใช้มาแล้วกับรัฐวิสาหกิจ นั่นคือ การเปิดโอกาสให้รัฐวิสาหกิจหากพิสูจน์ตนเองว่าสามารถดำเนินการได้ ตามเงื่อนไขที่กำหนดก็จะได้รับความคล่องตัวบางเรื่อง อาทิ เรื่องการบริหารงานบุคคล เรื่องการบริหารการเงิน (บางเรื่อง) และเรื่องการจัดองค์การ เป็นต้น กลยุทธ์เดียวกันนั้นสามารถนำมาใช้ได้ในการปรับเปลี่ยนระบบราชการ โดยรัฐบาลกำหนดเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ อาทิ เรื่องการบริหารงานทั่วไป เรื่องการส่งมอบบริหาร เรื่องค่าใช้จ่ายด้านต่าง ๆ และประกาศว่าหากส่วนราชการใดต้องการจะได้รับความคล่องตัวทั้งในด้านการบริหารงาน การบริหาร

บุคคล การจัดองค์การ และการบริหารการเงิน ก็ต้องดำเนินการให้ได้ตามเงื่อนไขดังกล่าว โดยวิธีนี้ส่วนราชการจะค่อย ๆ แปลงสภาพตัวเองออกไปเป็นหน่วยงานที่มีโครงสร้าง และระบบการบริหารงานที่เป็นสากล และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น⁽⁸⁾

การดำเนินการตามกระบวนการทั้ง 3 ขั้นตอนนั้น ต้องกระทำอย่างต่อเนื่องเป็นวงจรแห่งการพัฒนา (อาทิทุกรอบ 5 ปี เพื่อให้รองรับแผนพัฒนาชาติ) และต้องกำหนดกลยุทธ์ให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน⁽⁹⁾ ทั้งนี้ควรยึดหลักที่ว่า

- 1) ลูกค้ำและหน่วยปฏิบัติ มีส่วนร่วมโดยใช้วิธีการอนุญาตให้ข้อมูลและความเห็น⁽¹⁰⁾
- 2) หน่วยกำกับและหน่วยนโยบาย มีส่วนร่วมโดยใช้วิชาการและดุลยพินิจกลั่นกรอง และเสนอแนะ⁽¹¹⁾
- 3) รัฐบาลในฐานะผู้ได้รับมอบหมายอำนาจจากปวงชนมีส่วนร่วมโดยการใช้อำนาจพิจารณาและตัดสินใจ (ดูตารางที่ 1 ประกอบ)

การดำเนินการอย่างเป็นระยะ ต่อเนื่อง สอดคล้องกับการจัดแผนพัฒนาชาติ และการเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับมีส่วนร่วมตามฐานานุกรมของแต่ละส่วน จะเป็นหลักประกันที่จะนำมาซึ่งระบบราชการที่พึงประสงค์ร่วมกันได้



ตารางที่ 1 แสดงขั้นตอนการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง

ผู้เกี่ยวข้อง	บทบาท/การมีส่วนร่วม	การดำเนินงาน
ลูกค้า (ประชาชน บริษัท ร้านค้า ฯลฯ)	ใช้วิจารณ์ข้อเสนอ ข้อมูลและความเห็นเกี่ยวกับ ปัญหา อุปสรรค และแนวทาง ปรับปรุงขั้นตอน กลไก โครงสร้าง	*สัมมนาระดมสมอง *ทำวิจัยเพื่อสำรวจความเห็น โดยการสอบถาม สัมภาษณ์ แล้ว รวบรวมประมวล วิเคราะห์ นำเสนอ
หน่วยปฏิบัติ		
หน่วยกำกับ/ หน่วยนโยบาย	ใช้ดุลพินิจ และความเห็น ทางวิชาการพิจารณาถ่วงถ่วง เสนอแนะ	*สัมมนาหารือร่วมกับนักวิชาการ เพื่อแยกแยะสังเคราะห์ และ เสนอแนะ
รัฐบาล	ใช้อำนาจในฐานะผู้แทน ประชาชน คัดสินใจว่า ควรดำเนินการเรื่องอะไร เมื่อไร อย่างไร	*ตัดสินใจในฐานะรัฐบาลของ ปวงชน

จากที่กล่าวมาทั้งหมดพอจะสรุปได้ว่า ขณะนี้กระแสแห่งการเรียกร้องให้ปฏิรูประบบราชการได้ก่อตัว และสั่งสมจนกลายเป็นคลื่นทางความคิด ที่มีความเห็นร่วมกันว่าระบบราชการในอนาคตต้องเป็นระบบที่เล็กกะทัดรัดคล่องตัว มีประสิทธิภาพ ปรับเปลี่ยนง่าย ทำแต่เฉพาะงานที่ไม่สามารถถ่ายโอนให้เอกชนเท่านั้น และต้องเป็นระบบที่กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นให้มากที่สุด คลื่นทางความคิดที่ทรงพลังนี้จำเป็นต้องได้รับการตอบสนองในทางที่ถูกต้องเหมาะสมเพื่อชักนำกระแสพลังให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศต่อไป คำถามของวันนี้จึงไม่ใช่คำถามว่าเราต้องการระบบราชการแบบไหน หากแต่เป็นคำถามว่าเราจะได้ระบบราชการที่เราต้องการได้อย่างไร ผู้เขียนได้นำเสนอกลยุทธ์ในการเปลี่ยนแปลงรวม 3 ข้อ ไว้ในบทความนี้ สิ่งที่สำคัญที่สุดที่ผู้เขียนยังไม่ได้กล่าวถึง และหากละเลยไม่กล่าวถึงบทความนี้จะขาดความสมบูรณ์ไป นั่นคือ ในประวัติศาสตร์มนุษยชาติ การเปลี่ยนแปลงต้องการผู้นำในองค์กร ผู้บริหารต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง ยิ่งเปลี่ยนแปลงแบบสังคยานาหรือยกเครื่องใหม่ ผู้บริหารต้องเป็นผู้ริเริ่ม และลงมือดำเนินการด้วยการปฏิรูประบบราชการก็เช่นกัน ผู้นำประเทศจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรับเป็นเจ้าของงาน ต้องตัดสินใจที่จะก้าวไปอย่างมั่นคง เหมือนดังเช่นที่นักวิชาการเรื่องการเปลี่ยนแปลงที่มีชื่อเสียง Warren Bennis ได้กล่าวไว้ว่า "Managers do things right, Leaders do the right thing" เพื่อการก้าวไปสู่ศตวรรษที่ 21 อย่างมั่นใจ ผู้บริหารประเทศต้องรับเป็นผู้ดูแลเรื่องการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง และด้วยตนเอง

เชิงอรรถ

- (1) ผู้สนใจโปรดอ่านสรุปการสัมมนาเพื่อจุดประกายแผนฯ 8
- (2) เอกสารสรุปสาระสำคัญที่ได้จากการสัมมนาระดมสมองเพื่อจัดเตรียมแผนฯ 8 สามารถอ่านได้ทั่วไปในหนังสือพิมพ์รายวันต่าง ๆ หรือจากหนังสือรายสัปดาห์ อาทิ อีคอนนิวส์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 239 วันที่ 13-19 มีนาคม 2538 หน้า 22-23
- (3) ผู้สนใจโปรดอ่าน สมุดปกขาว การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ จัดทำโดยคณะกรรมการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ, มกราคม 2538 และเอกสารประกอบการปาฐกถา เรื่อง การศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ : เสริมสร้างสมรรถนะไทยในประชาคมโลก โดย สิปปนนท์ เกตุทัต
- (4) ผู้สนใจรายละเอียดโปรดอ่าน สุภชัย ขวาระประภาส, แนวคิดในการปฏิรูประบบราชการ (2533)
- (5) ความเห็นในการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐให้เล็กลงเป็นเรื่องที่มีการปรึกษาหารือและนำเสนอเพื่อปรับปรุงแก้ไขมาเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้ว รัฐบาลเองได้ดำเนินการจำกัดการเพิ่มจำนวนข้าราชการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 และในปี พ.ศ. 2537 ก็ได้กำหนดมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนของตัวเอง และพยายามถ่ายเทงานบางเรื่องให้เอกชนรับไปดำเนินงาน ยิ่งกว่านั้นสำนักงาน ก.พ. เองยังดำริที่จะนำวิธีดูแลข้าราชการไปสู่ภาคเอกชน (outplacement) มาใช้ในระยะต่อไป ความพยายามในเรื่องลดขนาดกำลังคนนี้ ทำควบคู่ไปกับการพยายามปรับค่าตอบแทนและสวัสดิการให้สูงขึ้น ขณะเดียวกันก็ผลักดันให้มีการปรับปรุงระบบงานเพื่อให้ผลผลิตภาพ (productivity) สูงขึ้น การดำเนินการทั้งหมดโดยข้อเท็จจริงแล้วสอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงทั่วโลกทั้งภาครัฐและเอกชนที่มุ่งไปสู่การลดคนให้เหลือครึ่งหนึ่ง เพิ่มค่าตอบแทนและสวัสดิการเป็นสองเท่า โดยหวังว่าเมื่อองค์การทะลักตรัดขึ้น บุคลากรมีขวัญกำลังใจมากขึ้น จะนำไปสู่ผลผลิตภาพที่เพิ่มขึ้นเป็น 3 เท่า นั่นคือใช้เงินเท่าเดิมแต่ได้งานเพิ่มขึ้นเป็น 3 เท่า $[1/2 (\text{กำลังคน}) \times 2 (\text{ค่าตอบแทน}) \times 3 (\text{ผลผลิตภาพ})]$

ผู้สนใจโปรดอ่าน Charles Handy, The Empty Raincoat: Making Sense of the Future, Random House, UK, 1994.

- (6) ในการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ไปให้เอกชนดำเนินการนั้น ข้อควรตระหนักประการหนึ่งก็คือ บทบาทของรัฐในเรื่องนั้นอาจจะยังไม่หมดไป เพียงแต่เปลี่ยนจากการดำเนินการเองไปเป็นการตรวจสอบกำกับดูแลเพื่อให้แน่ใจว่า สุดท้ายแล้วกิจกรรมนั้นเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนเจ้าของประเทศ บทบาทในการติดตาม กำกับ ดูแล รวมตลอดจนถึงการส่งเสริมสนับสนุนจะกลายเป็นบทบาทใหม่และสำคัญ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการสร้าง ระบบ และบุคลากรที่เหมาะสมรองรับ การเตรียมการเพื่อจัดโครงสร้าง พัฒนาระบบและปรับเปลี่ยนความรู้ ทักษะ และพฤติกรรมของบุคลากรเพื่อรองรับบทบาทใหม่จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ทำนายระบบราชการในอนาคต เรื่องทำนองนี้ต้องวางแผนเตรียมการล่วงหน้าอย่างเป็นระบบ เพื่อจะทำให้การปรับบทบาทของแต่ละองค์กร (รัฐ และเอกชน)

สอดคล้องกันได้เหมาะสม เป็นเสมือนฟันเฟืองที่สอดคล้องประสานกันของเครื่องจักรแห่งการพัฒนา
เครื่องเดียวกัน

- (7) การจัดโครงสร้างส่วนราชการระดับกระทรวงหรือทบวงของประเทศต่าง ๆ อาทิ ฟิลิปปินส์ เกาหลี
ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ออสเตรเลีย นอร์เวย์ อังกฤษ และสวีเดน สำนักงาน ก.พ. ได้จัดทำเอกสาร
รวบรวมข้อมูลเบื้องต้นไว้แล้ว
- (8) แนวคิดในการนำเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และสารสนเทศมาใช้ในการบริหารงานมีการกล่าวขวัญถึง
แพร่หลายมากยิ่งขึ้น ผู้สนใจโปรดอ่าน Lynda M. Applegate, James I. Cash, Jr., and D. Quiner
Mills. ใน "Shaping the Future with Information", Harvard Business Review November-
December, 1988., William H. Davidow Michael S. Malone, The Virtual Corporation
HarperCollins, N.Y., 1992 และ Peter F. Drucker, The New Realities. Mandarin, London
1989 (โดยเฉพาะบทที่ 14 "The Information-Based Organization") และ Michael Hammer
and James Champy, Reengineering the Corporation : A Manifesto for Business Revolution
HarperCollins, N.Y., 1993 เป็นต้น
- (9) การปรับหน่วยราชการให้เป็นสากลยิ่งขึ้น นอกเหนือจากระบบการจัดการที่จะต้องนำเอาวิธีการ
บางเรื่องของภาคเอกชนมาใช้แล้ว สิ่งหนึ่งที่ต้องคำนึงอย่างมากก็คือระบบบริหารในอนาค
ต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมด้วย ผู้สนใจโปรดอ่าน Marian K. Prokop, Managing to be Green : An
Environmental Primer Preiffer & Company, California, 1993
- (10) แนวคิดการมีส่วนร่วมลักษณะนี้ผู้เขียนปรับเปลี่ยนมาจาก (3) แนวคิดเรื่องการสรรหาผู้บริหาร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่เสนอโดยคณะทำงานที่มี ศาสตราจารย์ ดร.สิปนนท์ เกตุทัต เป็น
ประธาน
- (11) การสัมมนาระดมสมองเพื่อเตรียมแผนฯ 8 เป็นตัวอย่างหนึ่งของการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมการ
แสวงหาข้อมูลและความเห็นอาจทำได้ในอีกหลายลักษณะ อาทิ การสำรวจความเห็น การ
สัมภาษณ์ และอื่น ๆ
- (12) ในความเห็นของผู้เขียนหน่วยกำกับและหน่วยนโยบายหลายแห่งสามารถทำหน้าที่ที่คล่องและ
เสนอแนะได้อย่างมีเหตุผล อาทิ สำนักงาน ก.พ. เป็นหน่วยงานที่ได้รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์
เรื่องราวเกี่ยวกับระบบราชการมาเป็นเวลานานพอควรแล้ว ในระยะแรก (ประมาณ 10 กว่าปีที่
ผ่านมา) การศึกษามักทำโดยนักวิชาการจากมหาวิทยาลัย ต่อมาสำนักงาน ก.พ. ได้พัฒนาบุคลากร
ให้มีความรู้ความสามารถมากขึ้น (อาทิ โดยการสนับสนุนให้ไปศึกษาต่อระดับปริญญาโท) การ
ศึกษาวิจัยในช่วงต่อมาจึงดำเนินการโดยสำนักงาน ก.พ. เอง โดยมีนักวิชาการเป็นที่ปรึกษาใน
ระยะปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่า บุคลากรของสำนักงาน ก.พ. จำนวนไม่น้อยที่อาจกล่าวได้ว่ามี
ความรู้และประสบการณ์อยู่ในระดับนำ (Leading edge) ของประเทศ

การใช้ประโยชน์ทรัพยากรเทคโนโลยีฝึกอบรมในหน่วยงาน

โกวิทย์ กังสนันท์ Ph.D.*

ภายใต้สภาวะการณ์ปัจจุบัน เกือบทุกองค์การไม่ว่าจะเป็นองค์การในภาครัฐบาล รัฐวิสาหกิจ ธุรกิจเอกชนและการกุศลต่างยอมรับในบทบาทและความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรบุคคล (HRD) ในฐานะที่เป็นองค์ประกอบยุทธศาสตร์ (Strategic Element) ที่ช่วยให้องค์การสามารถก้าวไปในทิศทางและบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้ การพัฒนาทรัพยากรบุคคล ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในระบบหน้าที่รับผิดชอบและกระบวนการจัดการทรัพยากรบุคคล (HRM) จึงกลายเป็นพื้นฐานที่สามารถเชื่อมโยงกับแผนธุรกิจ (Business Plans) และความสำเร็จของการดำเนินธุรกิจขององค์การทั้งในปัจจุบันและอนาคต หลักการและสมมุติฐานดังกล่าวนี้จึงชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์คือการลงทุน (An Investment) เพื่อคาดหวังผลสำเร็จในอนาคตนั่นเอง การลงทุนในด้านนี้ครอบคลุมทั้งในด้านการพัฒนาและบำรุงรักษาระดับความรู้ ทักษะที่เหมาะสม และการปรับทัศนคติและพฤติกรรมให้สอดคล้องกับลักษณะงาน รวมทั้งการสร้างแรงจูงใจในงาน บรรยากาศการทำงาน และวัฒนธรรมองค์การที่ส่งเสริมให้คนดึงเอาพลังงานและศักยภาพที่มีอยู่ในตัวออกมาใช้ให้เป็นประโยชน์กับองค์การให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ นอกจากนี้หลักการพัฒนาทรัพยากรบุคคลดังกล่าวควรได้รับการปรับใช้กับบุคคลในทุกระดับขององค์การคือตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง (Executives) จนถึงพนักงานเข้าใหม่

1 นบรรดาองค์ประกอบหลัก ๆ ของการพัฒนาทรัพยากรบุคคล ซึ่งได้แก่ 1) การพัฒนาบุคคล (Individual Development) 2) การพัฒนาสายอาชีพ (Career Development) และ 3) การพัฒนาองค์การ (Organization Development) องค์การในภาพรวมและหน่วยงานพัฒนาในภาพย่อยมักให้ความสำคัญกับการพัฒนา

และการเพิ่มพูนขีดความรู้ความสามารถ (Talents) และทักษะ (Skills) ของบุคคลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการจัดให้มีการฝึกอบรม (Training) อย่างกว้างขวางหลายด้านและอย่างเข้มข้นในปัจจุบันนี้แนวความคิด มุมมอง และเทคนิคการฝึกอบรมมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงระดับโครงสร้างพื้นฐานของการฝึกอบรม (Training

* โครงการบัณฑิตศึกษาด้านเทคโนโลยีการบริหาร สำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

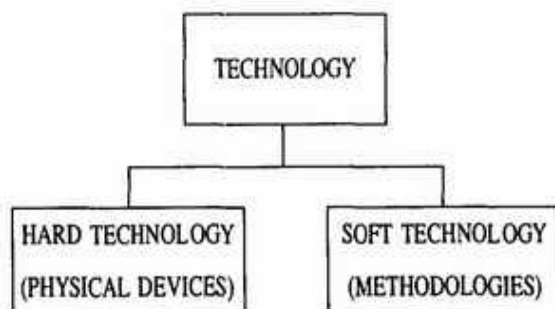
Infrastructure) ในองค์การ เช่น ปรัชญาและจุดมุ่งหมายเกี่ยวกับการฝึกอบรม ความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทการฝึกอบรมและกลยุทธ์ธุรกิจ ความจำเป็นในการฝึกอบรม การจัดองค์การและแผนงานฝึกอบรม เทคโนโลยีการฝึกอบรม ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นต่าง ๆ เป็นต้น ดังนั้น ความสำเร็จของงานฝึกอบรมที่ตอบสนองต่อความต้องการพัฒนาบุคคลขององค์การ จึงขึ้นอยู่กับปัจจัยหรือองค์ประกอบหลายด้าน ปัจจัยเหล่านี้มักส่งผลกระทบต่อกันและกันอยู่เสมอ

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเฉพาะที่จะนำเสนอแนวความคิด แนวทาง และหลักการใช้ประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรเทคโนโลยีฝึกอบรม (Training Technology Resource) สำหรับหน่วยงานฝึกอบรมทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน เพื่อกระตุ้นให้หน่วยงานนำไปพิจารณาว่าการประยุกต์เทคโนโลยี (Technology Application) เพื่อนำไปปรับใช้กับงานฝึกอบรมของหน่วยงานมีประโยชน์และคุณค่าในด้านใดบ้าง สามารถทำได้ในขอบเขตแค่ไหน ตลอดจนหน่วยงานจำเป็นต้องสร้างหรือพัฒนาทักษะฝึกอบรม (Training Skills) ด้านใดเพื่อรองรับเทคโนโลยีใหม่เหล่านี้

1. การฝึกอบรมและเทคโนโลยี

1.1 แนวความคิดหลักเกี่ยวกับ "เทคโนโลยี" ในกรอบความคิดทั่วไป เทคโนโลยีคือการ

แปลงผลการศึกษาวิจัยเชิงวิทยาศาสตร์ไปเป็นการประยุกต์ให้เกิดผลเชิงปฏิบัติ (Practical Application) เทคโนโลยีอาจอยู่ในรูปของการประดิษฐ์เครื่องมือใหม่ ๆ (New Devices) ขึ้นมาทดแทนเครื่องมือเก่า ๆ ที่มีลักษณะล้าสมัยไปแล้ว หรือในรูปของการเกิดนวัตกรรม (Innovations) ที่กำหนดระเบียบวิธีการในรูปแบบใหม่ (New Methodology) ซึ่งครอบคลุมทั้งการเปลี่ยนแปลงด้านองค์ประกอบความสัมพันธ์เชิงตรรกะ ขั้นตอนหรือเทคนิควิธีการ ดังนั้น คำว่าเทคโนโลยี ซึ่งมีความหมายครอบคลุมทั้งสิ่งที่เป็นวัตถุสิ่งของที่เห็นและจับต้องได้เป็นรูปธรรม และสิ่งที่ไม่ใช่สิ่งของที่ไม่สามารถเห็นได้ จุดสำคัญที่พึงระลึกก็คือเทคโนโลยีในรูปวัตถุสิ่งของมักอยู่ในกรอบกฎเกณฑ์และเทคนิควิธีการซึ่งทำหน้าที่เสมือนตัวเชื่อม (Integral Part) ของแต่ละเทคโนโลยี ตัวอย่างเช่น เทคโนโลยีรถยนต์ ตัวรถยนต์ซึ่งประกอบด้วยชิ้นส่วนต่าง ๆ มากมายเป็นองค์ประกอบเชิงวัตถุของเทคโนโลยี แต่รถยนต์มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับรูปแบบปฏิบัติต่าง ๆ อีกมากมาย เช่น การวิจัยค้นคว้า การประกอบรถยนต์ ร้านค้าย่อย ประกันภัยรถยนต์ปั้มน้ำมัน อะไหล่รถยนต์ และอื่น ๆ เทคโนโลยีที่เป็นวัตถุสิ่งของเราเรียกว่า "เทคโนโลยีแข็ง" (Hard Technology) ส่วนเทคโนโลยีที่ไม่ใช่วัตถุสิ่งของเราเรียกว่า "เทคโนโลยีนุ่ม" (Soft Technology)* ดังรูปข้างล่าง



* การแบ่งองค์ประกอบของเทคโนโลยีในลักษณะเช่นนี้มีความแตกต่างออกไปเล็กน้อยจากการแบ่งเป็น Hardware และ Software ในระบบคอมพิวเตอร์ อย่างไรก็ตามพื้นฐานการแบ่งมีส่วนคล้ายกันมาก

1.2 ประโยชน์และคุณค่าการใช้เทคโนโลยีในการฝึกอบรม

โดยทั่วไป เทคโนโลยีเป็นตัวช่วยเพิ่มผลผลิต (Productivity) ในงานและส่งเสริมให้สมรรถภาพการทำงานของคน (Human Capabilities) มีระดับสูงขึ้น ขอบเขตการเพิ่มผลผลิตในงานครอบคลุมทั้งในด้าน 1) ได้ผลงานที่ต้องการเพิ่มขึ้น 2) ใช้ทรัพยากรและการลงทุนน้อยลง 3) ใช้เวลาในการปฏิบัติการน้อยกว่าเดิม และ 4) ได้คุณภาพผลงาน (Work Quality) ดีกว่าเดิม ขณะเดียวกันการส่งเสริมและเพิ่มพูนสมรรถภาพในการทำงานของคนเกี่ยวข้องกับเปิดโอกาสให้คนได้มีโอกาสพัฒนาตัวเองทั้งในด้านความรู้และทักษะความชำนาญใหม่ ๆ การเสริมสร้างประสบการณ์ และความคิดสร้างสรรค์ที่ช่วยให้เกิดการเรียนรู้ในระดับสูงชันตลอดจนการจัดระเบียบองค์การและรูปแบบการทำงานที่สามารถฉีกประสาณให้เกิดศักยภาพในขอบเขตที่กว้างขวางกว่าเดิม ตัวอย่างเช่น ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารเอื้ออำนวยให้คนได้พูดและได้ยินเกี่ยวกับสิ่งที่อยู่ไกลตัวออกไป ด้วยเหตุนี้จึงมีคำกล่าวเป็นข้อนำสังเกตว่า "แกนซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของเทคโนโลยีทุกอย่างคือความสามารถของคน ซึ่งถ้าขาดไปเสียแล้วเทคโนโลยีย่อมทำหน้าที่ของมันไม่ได้" การเพิ่มผลผลิตจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของการฉีกประสาณระหว่างความสามารถของคนและเทคโนโลยี (ซึ่งรวมทั้งองค์ประกอบเทคโนโลยีแข็งและเทคโนโลยีนิ่ม)

เกี่ยวกับงานฝึกอบรม ความต้องการหรือความจำเป็นที่จะต้องประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อปรับปรุงระดับการเพิ่มผลผลิตของการฝึกอบรมให้ดีขึ้นกว่าเดิมมีหลายด้าน ความจำเป็นดังกล่าวนี้

เกี่ยวข้องกับพลังขับเคลื่อน (Driving Forces) ที่เกิดจากพื้นฐานของกระแสนานฝึกอบรมสมัยใหม่วิชาชีพฝึกอบรม ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยี การแข่งขันในธุรกิจและอุตสาหกรรมต่าง ๆ และการลดค่าใช้จ่าย

1.2.1 แนวคิดและกระแสนานความคิดด้านการฝึกอบรมในปัจจุบันเน้นความสำคัญของการเรียนรู้เป็นหลัก (Learning Centered) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียนรู้เพื่อตอบสนองต่อความสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของการแข่งขันในตลาด การเปลี่ยนแปลงองค์การความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีการทำงาน การเปลี่ยนแปลงด้านค่านิยมวัฒนธรรมองค์การ ตลอดจนความต้องการพัฒนาตัวเองของผู้เรียน พื้นฐานการเรียนรู้ดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นความจำเป็นในการขยายขอบเขตการฝึกอบรม (Training Spectrum) ให้กว้างขวางขึ้นและเปิดโอกาสให้ผู้เรียนสามารถเลือกสิ่งที่ตัวเองสนใจในรูปแบบที่ไม่มีกบฏบังคับ (Non Directive) มากขึ้น แทนที่จะถูกกำหนดให้เรียนในสิ่งที่องค์การหรือผู้อื่นกำหนด (Directive) แต่เพียงอย่างเดียว" ความต้องการด้านการฝึกอบรมที่เพิ่มขึ้นและขอบเขตการฝึกอบรมที่ขยายกว้างขึ้นชี้ให้เห็นแนวโน้มที่องค์การต่าง ๆ จำเป็นต้องจัดบริการฝึกอบรม (Training Services) ให้กับพนักงานลักษณะหลากหลายรูปแบบการฝึกอบรมแบบเดิม ซึ่งเน้นลักษณะเป็นทางการ (Formalized Training) ไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายและจำนวนมากได้ ภายใต้เงื่อนไขเช่นนี้ เทคโนโลยีการฝึกอบรมสมัยใหม่น่าจะมีบทบาทเข้ามาช่วยสนับสนุนการบริการด้านการฝึกอบรมได้มากขึ้น และมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

* ขอบเขตการฝึกอบรมครอบคลุมจักรการฝึกอบรมลักษณะเรียนรู้โดยบังคับ จนถึงการเรียนรู้แบบเสรีโดยมีการแบ่งดังนี้

← ไม่บังคับ						→ บังคับ
FREE LEARNING	GUIDED LEARNING	LECTURE/ DISCUSSION	PRESENTATION	INSTRUTION	CONDITIONING	

ในวงการฝึกอบรมสมัยใหม่ มีการพัฒนาโปรแกรมและชุดฝึกอบรมสำเร็จรูป (Training Modales/Packages) เพิ่มมากขึ้น พร้อม ๆ กับการผลิตเครื่องมืออุปกรณ์การฝึกอบรมในรูปแบบใหม่ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการการฝึกอบรมข้างต้น

1.2.2 ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีเดิม และการเกิดเทคโนโลยีใหม่เป็นพลังขับเคลื่อน อีกอย่างหนึ่งที่กระตุ้นให้เกิดการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี กับงานฝึกอบรมมากขึ้น ดังได้กล่าวแล้วในตอนต้น การนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในกระบวนการฝึกอบรม เกื้อกูลให้เกิดการเพิ่มผลผลิตและประสิทธิผลการฝึกอบรมสูงขึ้น โดยเฉพาะในด้านต่อไปนี้

- การประหยัดเวลาในการฝึกอบรม
- ใช้ทรัพยากรฝึกอบรมน้อยลง
- ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ดีขึ้น
- เพิ่มความพอใจให้กับผู้เรียน
- เพิ่มความพอใจให้กับผู้สอน
- เกิดความเชี่ยวชาญ (Proficiency) ในงานสูงขึ้น และ
- ลดความเบื่อหน่ายในการเรียน การสอน เป็นต้น

นอกเหนือจากการเพิ่มผลผลิตในภาพรวมซึ่งเกิดการประยุกต์เทคโนโลยีเข้ามาใช้ในกระบวนการเรียน การสอน เทคโนโลยียังสามารถตอบสนองความต้องการเฉพาะด้านของผู้เรียนอีกด้วย อาทิ

- ระดับความเอาใจใส่และความสนใจ ในบทเรียนสูงขึ้น
- เตรียมผู้เรียนที่มีระดับความรู้น้อย ให้ทันต่อเพื่อนในชั้นเรียน
- ส่งเสริมการเรียนรู้ลักษณะส่วนตัว (Personalized Mode)
- สามารถนำเสนอภาพจำลองที่เกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นจริง (Simulated Reality) ให้แก่ผู้เรียน

- เปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้ค้นพบสิ่งที่ อยากรู้ด้วยตัวเอง (Personal Discovery)

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า เทคโนโลยีแต่ละ ชนิด/ประเภท ไม่สามารถตอบสนองต่อเป้าหมาย การเพิ่มผลผลิตดังกล่าวได้ทั้งหมด แต่จะให้ผลที่ เจาะจงเฉพาะด้าน การเลือกเทคโนโลยีเข้ามาใช้ ใน การฝึกอบรมจึงต้องพิจารณาว่า ผลที่คาดหวังจาก การใช้เทคโนโลยีแต่ละประเภทเป็นอย่างไรและมี ขอบเขตแค่ไหน

1.2.3 ความจำเป็นด้านพัฒนาวิชาชีพ (Professional Development) เป็นตัวแปรสำคัญ อีกประการหนึ่งที่กระตุ้นให้การฝึกอบรมประยุกต์ เทคโนโลยีเข้าไปใช้ในงานฝึกอบรมในองค์กรต่าง ๆ มากขึ้นและกว้างขวางขึ้น งานฝึกอบรมมีแนวโน้ม ที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นงานวิชาชีพสูงขึ้นและ จำเป็นต้องมีบทบาทและทักษะที่เป็นความรู้ความ สามารถ และความเชี่ยวชาญเฉพาะตัวในกรอบ วิชาการและมาตรฐานวิชาชีพของตนเอง นอกจากนี้ นอกเหนือจากทักษะพื้นฐานบทบาทหลักของนัก พัฒนาทรัพยากรบุคคลครอบคลุม 1) ผู้จัดการ (Manager) 2) ผู้ชำนาญการด้านการเรียนรู้ (Learning Specialist) 3) นักออกแบบการเรียนการสอน (Instructional Designer) และ 4) ที่ปรึกษา (Consultant) ที่นักฝึกอบรมแต่ละคนพึงมีแล้ว เช่น การวิเคราะห์ การออกแบบ การสื่อสาร การสนับสนุนช่วยเหลือ และการให้คำปรึกษาหารือ การฝึกอบรมในปัจจุบันจำเป็นต้องมีทักษะด้านเทคนิค สมัยใหม่ (New Technical Skills) เพื่อสร้างมูลค่า และใช้ประโยชน์จากความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีที่ สัมพันธ์กับการเรียนรู้ เช่น วิดีโอ โทรทัศน์วงจรปิด อุปกรณ์แสดงภาพและควบคุมเสียงทุกประเภท เครื่องช่วยแปลหลายมิติ การใช้เครื่องและโปรแกรม คอมพิวเตอร์ โค้งข่ายการสื่อสารกราฟฟิกโดยใช้

คอมพิวเตอร์ การพิมพ์ด้วยเครื่อง เป็นต้น

1.2.4 การใช้เทคโนโลยีในการฝึกอบรมมีส่วนสัมพันธ์ลักษณะเกื้อกูลต่อสมรรถภาพเชิงการแข่งขัน (Competitiveness) ขององค์การอีกด้วย กล่าวคือ องค์การที่ประสบความสำเร็จในการแข่งขันเชิงธุรกิจจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนด้านคุณภาพและความพร้อมในพื้นฐานและโครงสร้างกำลังคนของตัวเองให้เหมาะสมทันเวลาและสอดคล้องกับกลยุทธ์เชิงธุรกิจที่กำหนดไว้ เทคโนโลยีการฝึกอบรมเสริมสร้างความพร้อมสำหรับการแข่งขันโดยเปิดโอกาสให้องค์การสามารถระดมการฝึกอบรมและพัฒนา กำลังคนของตนอย่างรวดเร็วได้ผลและอย่างต่อเนื่อง บริการฝึกอบรมบนพื้นฐานของการใช้เทคโนโลยีทำให้เกิดทิศทางและรูปแบบเดียวกัน มีลักษณะคงเส้นคงวาและสามารถกระจายการบริการลงไปยังระดับล่างหรือระดับท้องถิ่นได้ โดยไม่ต้องรอการฝึกอบรมตามรูปแบบเดิมที่ค่อนข้างด้อยประสิทธิภาพ

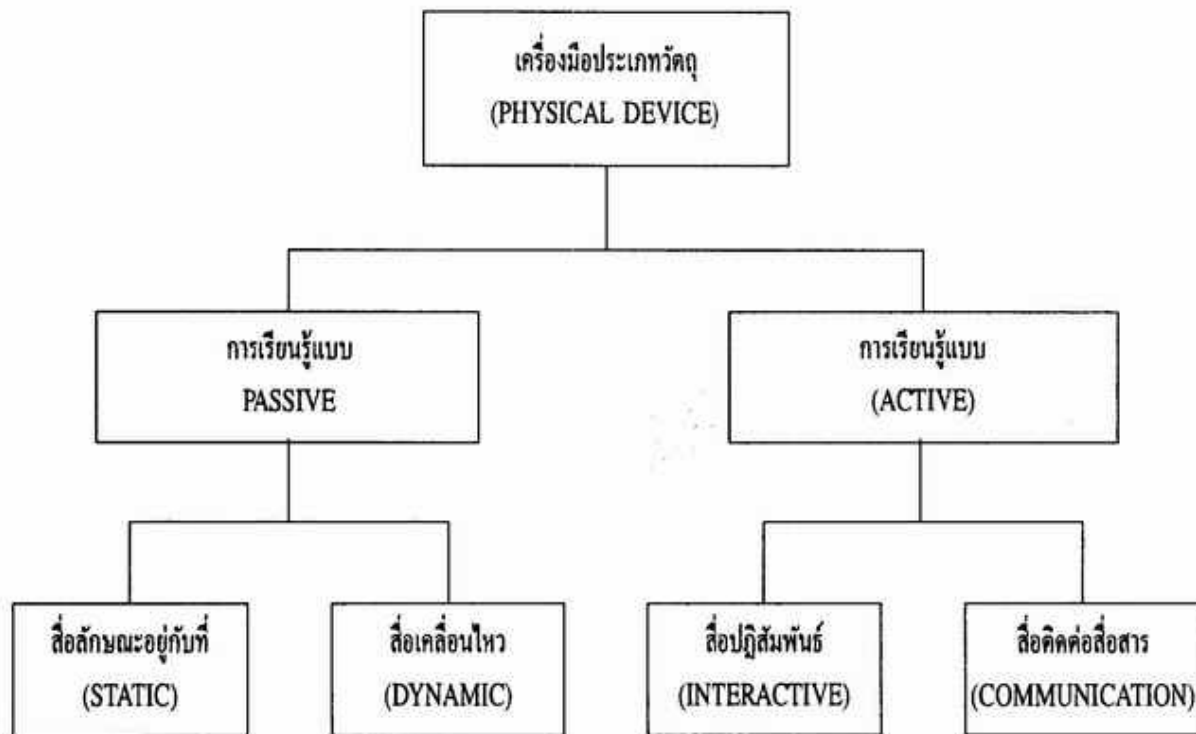
1.2.5 ความจำเป็นอีกประการหนึ่งที่ผลักดันการใช้เทคโนโลยีในการฝึกอบรมคือการลดค่าใช้จ่ายสำหรับการฝึกอบรม (Training Cost) ในระดับผิวเผินหรือในความรู้สึกแรกเริ่มหลายคนอาจคิดว่าเทคโนโลยีการฝึกอบรมทำให้เพิ่มค่าใช้จ่ายสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนในเทคโนโลยีที่เป็นวัตถุและอุปกรณ์ เทคโนโลยีที่เป็นวัตถุสิ่งของบางชิ้นหรือระบบอาจต้องใช้งบลงทุนจำนวนมาก เช่น โครงข่ายคอมพิวเตอร์ ระบบโทรทัศน์วงจรปิด และเครือข่ายระบบสื่อสารทางไกล เป็นต้น แต่ถ้าพิจารณาอีกมุมหนึ่งจะเห็นได้ว่า การนำเทคโนโลยีมาใช้ในระบบฝึกอบรมสามารถทำให้เกิดการลดต้นทุนหรือการประหยัดได้เช่นกัน การประหยัดนี้เกิดขึ้นได้ทั้งในทางตรงและทางอ้อม ซึ่งครอบคลุมด้านสำคัญต่อไปนี้

- ลดค่าใช้จ่ายรวม (Total Training Cost) ในรูปของ

- ลดเวลาฝึกอบรม
- ลดเวลาด้านการสอน
- ลดจำนวนวิทยากร/ผู้สอน
- ลดจำนวนการผลิตเอกสารฝึกอบรม
- เพิ่มจำนวนผู้เรียนมากขึ้น
- ลดเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและจัดการฝึกอบรมในด้าน
 - พัฒนา
 - ผลิต
 - ปรับให้เป็นปัจจุบัน
- สามารถนำมาใช้ประโยชน์ใหม่ (Re-Utilization) และกระจายหลักสูตรฝึกอบรมโดยไม่ต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายมากนัก

2. เทคโนโลยีฝึกอบรม

2.1 เช่นเดียวกับกับพื้นฐานและโครงสร้างของเทคโนโลยีโดยทั่วไป เทคโนโลยีฝึกอบรมสามารถแบ่งออกได้เป็นเทคโนโลยีแบบแข็ง (Hard) และเทคโนโลยีแบบนิ่ม (Soft) ประการแรกเทคโนโลยีฝึกอบรมแบบแข็ง (Training Hardware) คือเครื่องมือที่เป็นวัตถุสิ่งของที่สามารถใช้เป็นสื่อ (Media) สำหรับช่วยสนับสนุนหรืออำนวยความสะดวกและเกื้อกูลกระบวนการเรียนการสอน ในขณะเดียวกันเครื่องมือประเภทวัตถุนี้อาจแบ่งออกเป็นเครื่องมือที่กระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้แบบผ่าน หรือไม่มีการกระทำโต้ตอบ (Passive Learning) และเครื่องมือที่กระตุ้นให้เรียนรู้แบบเน้นการกระทำ (Active Learning) พื้นฐานและการจัดประเภทของเครื่องมือฝึกอบรมประเภทวัตถุแสดงในแผนภูมิหน้าต่อไป



(ที่มา : G. KEARSLEY (1984) CH. 11)

2.2 การแบ่งประเภทเทคโนโลยีฝึกอบรมแบบแข็ง

2.2.1 ในโครงสร้างของเทคโนโลยีฝึกอบรมประเภทเครื่องมือ ซึ่งสามารถแบ่งย่อยออกเป็นสื่อลักษณะอยู่กับที่ สื่อเคลื่อนไหว สื่อปฏิสัมพันธ์ และสื่อติดต่อสื่อสาร ชนิดของเครื่องมือในประเภทสื่อต่าง ๆ มีรายละเอียดดังที่แสดงในตารางต่อไปนี้

สื่ออยู่กับที่ (ทัศนูปกรณ์)	สื่อเคลื่อนไหว (ฟิล์ม/วีดีโอ)	สื่อปฏิสัมพันธ์ (คอมพิวเตอร์)	สื่อติดต่อสื่อสาร (สื่อสารทางไกล)
<ul style="list-style-type: none"> - สิ่งพิมพ์ (Print) - แผ่นใส (Transparencies) - สไลด์/เทป (Slide/Tape) - ไมโครฟอร์ม (Microforms) 	<ul style="list-style-type: none"> - ฟิล์ม/แผ่นฟิล์ม (Film/Filmstrip) - วีดีโอเทป (Videotape) - วีดีโอคาสเซต (Videocassette) - วีดีโอดิสก์ (Videodisc) 	<ul style="list-style-type: none"> - การสอนโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ (Computer-Base Instruction) - เครื่องจำลองสถานการณ์ (Simulators) - ไมโครคอมพิวเตอร์ (Microcomputers) - ซีดีรอม (CD ROM) - มัลติมีเดีย PC (Multimedia PC) 	<ul style="list-style-type: none"> - การประชุมทางไกล (Teleconferencing) - วีดีโอเท็กซ์ (Videotex/View Data) - ออดิโอเท็กซ์ (Audiotex) - อินเตอร์แอคทีฟ TV (Interactive TV) - เคเบิล TV (Cable TV) - ดาวเทียม (Satellite)

2.2.2 เทคโนโลยีฝึกอบรมประเภท เครื่องมือมีพื้นฐานของวิวัฒนาการและพัฒนาการ เข้ามามีบทบาทในอุตสาหกรรมด้านการศึกษาอบรม และโดยเฉพาะในวงการฝึกอบรมเครื่องมือบางประเภท ได้มีการคิดค้นประดิษฐ์ขึ้นมาใช้และพัฒนาปรับปรุงเพื่อเพิ่มคุณค่าการใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง และคงเส้นคงวาทราบถึงปัจจุบัน ในจำนวนเครื่องมือ เหล่านี้ได้แก่

- สิ่งพิมพ์ (Print)
- สไลด์ (Slide)/เทป (Tape)
- แผ่นใส (Transparencies)
- เครื่องบันทึกเสียง (Audio Recordings)
- วิดีโอบันทึก (Video Recordings)
- เครื่องคอมพิวเตอร์ (Computers)
- เครื่องสื่อสาร (Communications)

ในขณะที่เดียวกันมีเครื่องมือบางประเภทที่มีการประดิษฐ์ขึ้นมาใช้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และในปัจจุบันนี้ไม่ได้รับความนิยมใช้กันในวงการฝึกอบรมแล้ว อาทิ ฟิล์ม (Film) และวิทยุ (Radio) เป็นต้น อย่างไรก็ตามนักฝึกอบรมบางคนตั้งข้อสังเกตว่ามีเครื่องมือฝึกอบรมบางประเภทที่กำลังจะกลายเป็นสิ่งล้าสมัยและเดินทางมาถึงจุดที่ต้องยุติการใช้ในวงการฝึกอบรม เนื่องจากมีเครื่องมืออย่างอื่นที่มีประสิทธิภาพสูงกว่า ในจำนวนนี้ได้แก่ สไลด์ เครื่องบันทึกเสียง และแผ่นใส

2.2.3 เทคโนโลยีหรือเครื่องมือสื่อฝึกอบรมประเภท และชนิดต่าง ๆ มีข้อได้เปรียบเสียเปรียบในการนำไปประยุกต์ใช้ในงานฝึกอบรมแตกต่างกัน ผู้ฝึกอบรมจำเป็นต้องประเมินค่าซึ่งครอบคลุมทั้งในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของเครื่องมือ

ต่าง ๆ เหล่านี้ว่าเป็นอย่างไร มีความเหมาะสมกับระดับของผู้เรียนและบรรยากาศการเรียนการสอนมากน้อยแค่ไหน บนพื้นฐานของการประเมินค่าฝึกอบรมดังกล่าว ได้มีความพยายามที่จะกำหนดเกณฑ์ (Criteria) ท้องค์การหรือหน่วยงานฝึกอบรมสามารถนำไปพิจารณาว่าสื่อฝึกอบรมแบบใดน่าจะนำมาประยุกต์กับงานฝึกอบรมของตนและทำให้เกิดผลสำเร็จ เกณฑ์ทั่วไปดังกล่าวได้แก่

1. มีงบประมาณและค่าใช้จ่ายเพียงพอหรือไม่ (Affordability)
2. สามารถใช้ประโยชน์ได้จริงหรือไม่ (Usability)
 - เวลาสำหรับการเรียนรู้
 - การติดตั้งและบำรุงรักษา
 - ความถี่ของการใช้
3. มีความคุ้นเคย/ระดับความรู้เกี่ยวกับสื่อกว้างแค่ไหน (Familiarity)
4. จัดหาได้ง่ายหรือไม่ (Availability)
5. ไว้วางใจในการทำงานแค่ไหน (Reliability)
6. มีความยืดหยุ่นในการใช้หรือไม่ (Flexibility)
7. ก่อให้เกิดความรู้สึกได้ตอบอย่างไร (Appeal)
 - ใฝ่ใจ
 - จูงใจ
 - พอใจ
8. มีประสิทธิผลแค่ไหน (Effectiveness)
 - ปรับปรุงคุณภาพ
 - ความรวดเร็ว
 - ขอบเขต

2.3 โครงสร้างเทคโนโลยีแบบนึม

เทคโนโลยีฝึกอบรมแบบนึม (Training Software) หมายถึงเทคโนโลยีที่มีลักษณะเป็นระเบียบวิธี (Methodology/Methods) และเทคนิค (Technique) ซึ่งไม่ใช่วัตถุสิ่งของแต่มีกรอบรูปแบบ องค์ประกอบ และ/หรือสัญลักษณ์ ความสัมพันธ์เชิงตรรกะ เกณฑ์และมาตรฐานกระบวนการและขั้นตอน ตลอดจนวิธีการปฏิบัติที่ถูกกำหนดไว้เป็นแนวสำหรับการตรวจสอบความเหมาะสมและความถูกต้อง

แผนภูมิโครงสร้างของเทคโนโลยีฝึกอบรมแบบนึม ประกอบด้วยองค์ประกอบดังนี้



2.4 การจัดแบ่งเทคโนโลยีฝึกอบรมแบบนึม

2.4.1 บนฐานโครงสร้างของเทคโนโลยีประเภทระเบียบวิธีและเทคนิคซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นระเบียบวิธีการวิเคราะห์/ออกแบบ และเทคนิคการเรียนรู้/การสอน ในขณะที่เดียวกันวิธีการวิเคราะห์/ออกแบบสามารถแบ่งย่อยออกเป็น 1) การจัดระบบการสอนโดยเน้นผลงาน (Performance Based Instruction) และ 2) การกำหนดเครื่องมือที่สัมพันธ์กับขั้นตอนการปฏิบัติงาน (Procedural Tools) ส่วน

เทคนิคการเรียนรู้/การสอน แบ่งย่อยออกเป็นการเรียนโดย 1) การกระทำหรือโดยผ่านประสบการณ์ (Experiential Learning) และ 2) การเรียนรู้แนวการเรียนรู้ (Learning To Learn) ในระดับปฏิบัติเทคโนโลยี ผูกอบรมในด้านการวิเคราะห์ ออกแบบ และจัดแนวการเรียนการสอนนี้มีเครื่องมือพื้นฐานคือ

- การพัฒนาระบบการสอน (Instructional Systems Development-ISD)
- เครื่องช่วยงาน (Job Aids)
- การกำหนดพฤติกรรมตัวอย่าง (Behavior Modelling) และ
- กลยุทธ์การเรียนรู้ (Learning Strategies)

2.4.2 ในบรรดาเทคโนโลยีแบบใหม่ทั้งหลายที่มีบทบาทและอิทธิพลสำคัญต่อการกำหนดพื้นฐาน และรูปแบบงานฝึกอบรม ระเบียบวิธีด้านพัฒนาระบบการจัดการสอน (ISD) นับว่าเป็นสื่อหน้าที่สำคัญที่สุด และมีการนำไปใช้กันอย่างกว้างขวางในวงการฝึกอบรม ISD ไม่ได้ประกอบด้วยระเบียบวิธีแบบเดียว (A Single Methodology) แต่มีรูปแบบพื้นฐานเป็นชุดของขั้นตอนปฏิบัติ หรือนุกรมของวิธีการ (Procedures) สำหรับการพัฒนาโปรแกรมการจัดการสอน (Instructional Programs) ให้อยู่ในกรอบทิศทางที่น่าเชื่อถือ ในความถูกต้องเหมาะสมและความคงเส้นคงวาในภาพรวมข้อเสนอเกี่ยวกับตัวแบบของการจัดการสอน (Instruction Models) มีความหลากหลายอย่างไรก็ดีตัวแบบดังกล่าวมีองค์ประกอบร่วมคล้ายคลึงกัน เราสามารถเปรียบเทียบแนวการมอง (Approach) เกี่ยวกับการจัดการสอนได้กว้าง ๆ ดังต่อไปนี้

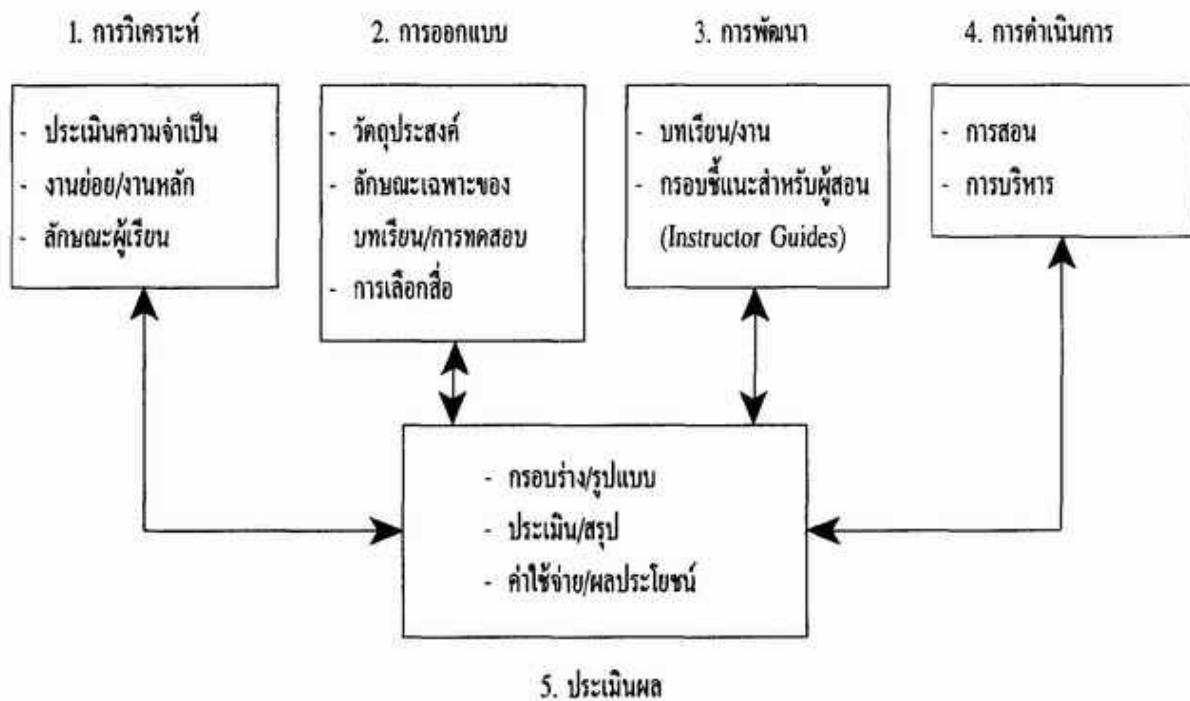
องค์ประกอบ	แนวดั้งเดิม (CONVENTIONAL INSTRUCTION)	แนวใหม่ (ISD)
1. เนื้อหา	- มีพื้นฐานมาจากหัวข้อวิชาที่ต้องการ บรรจุในหลักสูตร	- มีพื้นฐานจากความจำเป็นด้านผลงาน (Performance Requirements)
2. วัตถุประสงค์	- ลักษณะแอบแฝง	- ระบุอย่างชัดเจน
3. การพัฒนาเนื้อหา	- โดยผู้สอน (Mutidiscipline)	- โดยทีมลักษณะพหุวิชา
4. การประเมินผล	- ทำเมื่อดำเนินการอบรม	- เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนา
5. สื่อ/กลยุทธ์การสอน และการเรียงลำดับหัวข้อ	- มาจากการเลือกโดยอาศัยสามัญสำนึก	- มาจากการวิเคราะห์งาน/หน้าที่และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
6. เอกสารการอบรม	- กำหนดจากฐานอุดมคติ หรือค่าเฉลี่ยของผู้เรียน	- พิจารณาด้านความสามารถและความแตกต่าง ระหว่างผู้เรียน
7. กระบวนการพัฒนา	- ไม่แน่นอนและขึ้นอยู่กับผู้สอน	- คงเส้นคงวาและเชื่อถือได้โดยตรวจสอบจาก หลายด้าน

ที่มา : G. KEARSLEY (1984) น. 84

ข้อเปรียบเทียบแนวคิดการจัดการสอนในแบบดั้งเดิม และแนว ISD ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ISD เน้นการทำงานเป็นทีม ในหลักการทีมพัฒนาระบบการจัดการสอนน่าจะประกอบด้วยอย่างน้อยที่สุด คนที่มีความรู้ความชำนาญในด้านการวิเคราะห์ (IA)/ออกแบบการจัดการสอน (ID) ผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชา (SME) ที่รู้และคุ้นเคยกับงาน และนักพัฒนา/ผลิตสื่อการสอน (MD/MP) แต่ละคนในทีม

ISD มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบการจัดการ ส่วนบนพื้นฐานของความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งตรงกันข้ามกับแบบดั้งเดิมที่ผู้สอนหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชามักเป็นผู้กำหนดแต่เพียงผู้เดียว

การพัฒนาระบบการจัดการสอนประกอบด้วย ระยะเวลา (PHASES) ต่าง ๆ ซึ่งสามารถแยกออกได้ดังนี้



ดังนั้น การประยุกต์ใช้ระเบียบวิธี ISD มักก่อให้เกิดประสิทธิผลและผลประโยชน์ต่อการฝึกอบรมมากกว่าหลักการและระเบียบวิธีการสอนแบบเดิม โดยเฉพาะในด้านต่อไปนี้

- การฝึกอบรมมีความสอดคล้องกับความต้องการด้านงานและของผู้เรียน
- ประหยัดเวลาเนื่องจากสามารถตัดหรือลดเวลาการฝึกอบรมที่ไม่จำเป็นออก
- สามารถควบคุมมาตรฐานการฝึกอบรมได้มากขึ้นเพราะการฝึกอบรมมีความ

คงเส้นคงวา (Consistent) ไม่ขึ้นอยู่กับความแตกต่างของสถานการณ์และผู้สอน

- การฝึกอบรมสามารถตอบสนองในด้านความหลากหลายเกี่ยวกับระดับ และความสามารถของผู้เรียน
- ก่อให้เกิดความมั่นใจ ขวัญกำลังใจ และความพอใจทั้งในด้านผู้เรียนและผู้สอน อย่างไรก็ตามการประยุกต์ระเบียบวิธี ISD ไปใช้งานฝึกอบรม อาจประสบปัญหาและข้อจำกัดบางด้านได้เช่นกัน เช่น

- หน่วยงานมีงบประมาณค่าใช้จ่าย เวลา และความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ที่ต้องการไม่เพียงพอ
- กิจกรรม ISD อาจไม่มีความสัมพันธ์กับกระบวนการบริหาร/จัดการบุคคลในองค์กร
- ในกรณีทำงานหรืองานย่อยบางอย่างยังเป็นงานเกิดใหม่ในองค์กร การวิเคราะห์งานเพื่อนำมากำหนดวัตถุประสงค์ บทเรียน และสื่อการสอน มักประสบปัญหา
- การตั้งวัตถุประสงค์และเกณฑ์การประเมินให้เข้ากันกับ (Matching) เนื้อหา บทเรียน และสื่อการสอนที่เหมาะสมบ่อยครั้งทำได้ยาก
- วัตถุประสงค์และเกณฑ์การประเมินการเรียนการสอน มีกรอบที่ค่อนข้างแคบ และไม่สามารถประสานหรือรวบรวมการเรียนรู้ด้านอื่น ๆ ของผู้เรียนได้
- หน่วยงานไม่มีปรัชญาที่สามารถชี้แนะเกี่ยวกับการเรียนการสอนแบบใหม่ จึงติดขัดอยู่กับแนวคิดและหลักการแบบเดิม
- หน่วยงานฝึกอบรมไม่สามารถประสานหรือชักนำให้หน่วยงานภายในอื่น ๆ มาร่วมพัฒนาระบบการเรียนการสอนแบบใหม่

2.4.3 ระเบียบวิธีของเครื่องช่วยงาน

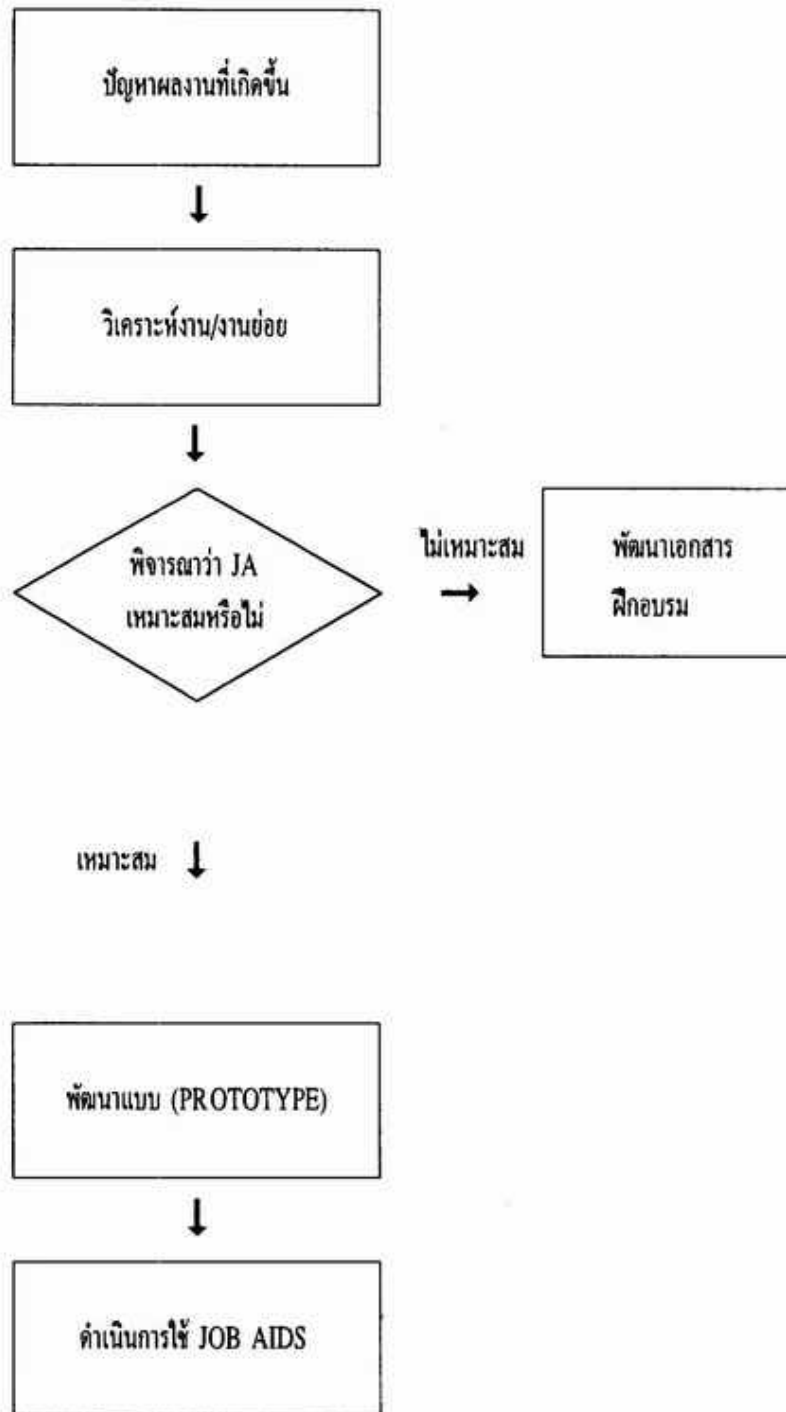
(Job Aids-JA) ในเทคโนโลยีฝึกอบรมอาจรู้จักในชื่ออื่น เช่น เครื่องช่วยปรับปรุงผลงาน (Job Performance Aids-JPA) หรือเครื่องช่วยสร้างทักษะงาน (Skill Performance Aids-SPA) ในหลักการทั่วไป JA เป็นทางเลือกอย่างหนึ่งสำหรับการพัฒนาทักษะการทำงานและเพิ่มผลงานของผู้ปฏิบัติโดย

ไม่ต้องติดขัดอยู่กับการจัดการสอนเทคโนโลยีฝึกอบรมแบบนี้เน้นการจัดให้มีกรอบชี้แนะ (A Guide) เกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยผู้ปฏิบัติไม่ต้องจดจำว่ามีขั้นตอนอะไรบ้าง ระเบียบวิธีการอบรมบนพื้นฐานของ JA จึงอยู่ในกรอบของการชี้แนะแต่ละขั้น (Step-To-Step Instruction) ที่เกี่ยวข้องกับงาน ผู้เรียนไม่จำเป็นต้องเรียนรู้อะไรมากมายในชีวิตประจำวันเรามักเคยสัมผัสกับเครื่องช่วยงานมาแล้ว เช่น แบบฟอร์มการกรอกใบเสียภาษี การกรอกแบบฟอร์มขอใช้โทรศัพท์ รูปแบบขั้นตอนการบำรุงรักษาเครื่องจักรเครื่องมือต่าง ๆ เป็นต้น

รูปแบบของเครื่องช่วยงานมีลักษณะหลากหลาย เช่น

- รายการ (Lists) เกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติ
- รายการตรวจสอบ (Checklists) เพื่อดูว่ามีรายการใดบ้างที่ต้องเช็คออกไปเมื่องานเสร็จแล้ว
- ฟอร์ม (Forms) ที่ระบุลักษณะเฉพาะของข้อมูลที่จำเป็น
- แผ่นบันทึกงาน (Worksheets) ที่แสดงให้เห็นการคำนวณ / ข้อมูลที่จำเป็นเฉพาะด้าน
- แผนภูมิขั้นตอนการตัดสินใจ (Decision Tables)
- แผนภูมิการไหลของงาน (Flowcharts) ที่แสดงเส้นทางการตัดสินใจ และผลที่เกิดขึ้น
- ตัวแบบ (Models) ที่แสดงตัวอย่างหรือคำอธิบายว่ามีรูปแบบขั้นตอน หรือผลลัพธ์ออกมาอย่างไร

รูปแบบขั้นตอนการพัฒนาเทคโนโลยีฝึกอบรม บนระเบียบวิธีของ JA ทำได้ดังนี้



2.4.4 ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา เทคโนโลยีฝึกอบรมในรูปแบบการสร้างแบบพฤติกรรมตัวอย่าง (Behavior Modelling) เป็นที่แพร่หลายในวงการมาก หัวใจสำคัญของแนวการฝึกอบรมแบบนี้คือการกำหนดรูปแบบพฤติกรรมที่ต้องเรียนรู้ ตามด้วยการทดสอบปฏิบัติจริงและป้อนกลับเพื่อนำไปสู่การปรับ หรือแก้ไข (Corrective Feedback) ให้เป็นไปตามตัวแบบที่ต้องการ ส่วนใหญ่จึงมีการนำหลักการสร้างตัวแบบพฤติกรรมไปประยุกต์ใช้กับงานฝึกอบรมที่เกี่ยวข้องกับด้านเพิ่มพูนและพัฒนาทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Skills) เช่น งานด้านการขายพัฒนาระดับหัวหน้างานและพัฒนาการบริหาร เป็นต้น การฝึกอบรมโดยเน้นการสร้างแบบพฤติกรรม ตัวอย่าง จึงมีรูปแบบไม่ยุ่งยากซับซ้อนมากนัก ทั้งยังเป็นเทคนิคที่ใช้ได้กับการฝึกอบรมทั่วไปที่อาศัยการเรียนรู้ที่เลียนแบบอย่างพฤติกรรมในลักษณะเปิดเผย

เทคนิคตัวแบบพฤติกรรมในภาพรวมประกอบด้วยเทคนิคย่อยอื่น ๆ ซึ่งรวมอยู่ในขั้นตอนหลัก 4 ขั้นตอนคือ

ขั้นที่ 1 ผู้สอนอธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมวิกฤต (Critical Behaviors) ที่ต้อง เรียนรู้

ขั้นที่ 2 ผู้เรียนดูวิดีโอเทปที่แสดงให้เห็นรูปแบบตัวอย่างของพฤติกรรมดังกล่าว (Model Behavior)

ขั้นที่ 3 ผู้เรียนฝึกปฏิบัติภายใต้การควบคุมของผู้สอนหรือผู้เรียนคนอื่น ๆ

ขั้นที่ 4 ผู้สอนให้การป้อนกลับ (Feedback) กับผู้เรียนเกี่ยวกับผลการเรียนรู้จาก การปฏิบัติตามพฤติกรรมตัวอย่าง

ในมุมมองกว้าง การประยุกต์ใช้เทคนิคฝึกอบรมโดยใช้พฤติกรรมตัวอย่างประสบความสำเร็จในระดับสูงพอสมควร แต่ไม่ได้หมายความว่าเทคนิคนี้สมควร

จะนำไปใช้ในการฝึกอบรมทุกอย่าง เงื่อนไขการประยุกต์ใช้ที่สำคัญมีดังนี้

- พฤติกรรมที่กำหนดเป็นตัวอย่างต้องเห็นได้ชัด เปิดเผย และปฏิบัติเลียนแบบได้
- ผลสำเร็จมักขึ้นอยู่กับระดับความสามารถของผู้สอน
- เสียค่าใช้จ่ายต่อหน่วยสูงกว่าเทคนิคฝึกอบรมรูปแบบอื่น
- ขั้นตอนการปฏิบัติจำเป็นต้องมีความใกล้เคียงและสอดคล้องกับสถานการณ์จริงในการทำงาน
- การกระตุ้นให้ผู้เรียนยอมรับความสำคัญของการเปลี่ยนพฤติกรรมมีความสำคัญ
- จำเป็นต้องมีการสังเกตและจดจำรายละเอียดของพฤติกรรม และการเน้นย้ำ (Reinforcement) อย่างเข้มข้น

2.4.5 กลยุทธ์การเรียนรู้ (Learning Strategies) เป็นการจัดการสอนที่เน้นวิธีการเรียนรู้ให้ได้ผลแก่ผู้เรียน เทคนิคการเรียนการสอนแบบนี้จึงมีลักษณะค่อนข้างตรงกันข้ามกับวิธีการแบบเครื่องช่วยงาน (JA) ที่ไม่เน้นกระบวนการเรียนรู้มากนัก แต่ให้ความสำคัญเฉพาะกับเพิ่มความรู้และทักษะที่สัมพันธ์กับงานดังนั้น กลยุทธ์การเรียนรู้จึงหมายถึง การสอนให้ผู้เรียนรู้เรื่องวิธีการเรียน (Learning Methods) ที่อยู่นอกเหนือหรือไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานใดงานหนึ่งโดยเฉพาะซึ่งได้แก่ การอ่าน การเขียน การฟัง การพูด การจำ การแก้ปัญหา การสร้างแนวคิด เป็นต้น ในปัจจุบัน หลายองค์การได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการปรับปรุงทักษะการเรียนรู้ของพนักงานมากขึ้น กลยุทธ์การเรียนรู้มีพื้นฐานมาจากการศึกษาวิจัยด้านจิตวิทยาฐานฐาน (Cognitive Psychology) และทักษะพื้นฐานการเรียนรู้ (Basic Skills) ซึ่งมีความสัมพันธ์และใกล้ชิดกันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาด้าน

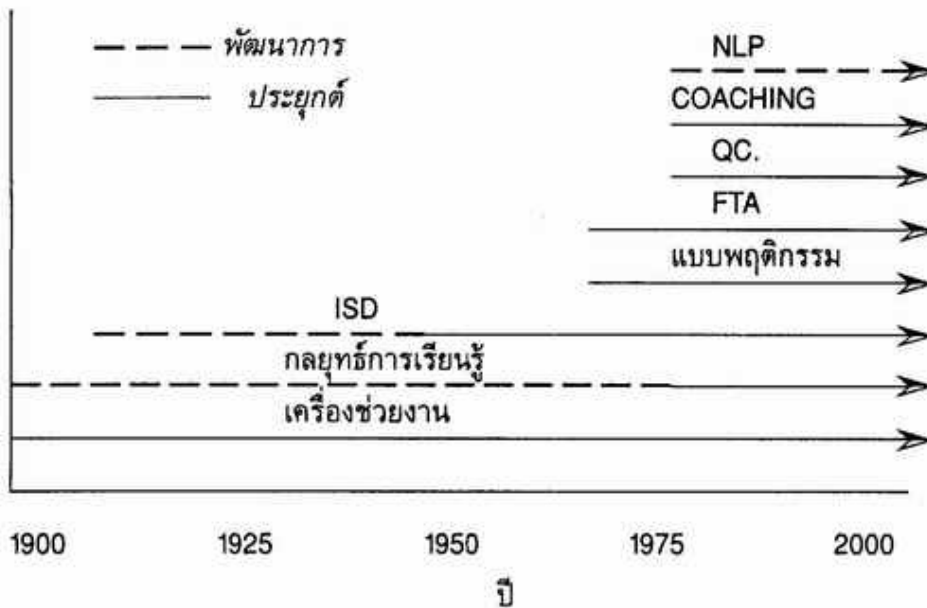
ทักษะพื้นฐานเป็นเนื้อหาสาระสำคัญของกลยุทธ์การเรียนรู้ (เช่น การอ่าน การเขียน การพูด การฟัง และการคำนวณ เป็นต้น) และโดยทั่วไปกลยุทธ์การเรียนรู้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ คือ กลยุทธ์ระดับอนุภาค (Microstrategies) และกลยุทธ์ระดับมหภาค (Macrostrategies)

2.4.6 นอกเหนือจากวิธีการและเทคนิคที่อยู่ในกรอบโครงสร้างของเทคโนโลยีฝึกอบรมแบบใหม่ทั้งหมดที่กล่าวมาแล้ว ยังมีเทคโนโลยีในรูปแบบอื่นที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับงานฝึกอบรมของหน่วยงานได้ อาทิ

- การสอนงาน (Coaching)
- วงจรคุณภาพงาน (Quality Circles)
- Neurolinguistic Programming
- Fault Tree Analysis เป็นต้น

2.4.7 ในภาพรวม ระเบียบวิธีการฝึกอบรมที่กล่าวแล้วทั้งหมดมีวิวัฒนาการในการคิดค้นปรับใช้และพัฒนาบนพื้นฐานที่แตกต่างกัน การเปรียบเทียบวิวัฒนาการของระเบียบวิธีการฝึกอบรม แสดงให้เห็นในตารางข้างล่าง

วิวัฒนาการของระเบียบ/วิธีการฝึกอบรมต่าง ๆ



3. การประยุกต์และใช้ประโยชน์เทคโนโลยีฝึกอบรม

ดังได้กล่าวพาดพิงถึงเล็กน้อยในตอนต้นที่ว่าประสิทธิผลหรือการเพิ่มผลผลิตของการเรียนรู้ในระบบการจัดการสอนเป็นผลลัพธ์หรือเป็น Function ของสามองค์ประกอบหลักคือ 1) ความสามารถของคน (HA) 2) เทคโนโลยีแบบใหม่ (ST) และ 3) เทคโนโลยีแบบแข็ง (HT) องค์ประกอบเหล่านี้ต้องมีการ

องค์ประกอบเหล่านี้ต้องมีการฝึกประสานอย่างเหมาะสมและมีคุณภาพที่จะก่อให้เกิดกระบวนการและบรรยากาศการเรียนรู้ของผู้เรียนจากการสังเกตการณ์และสำรวจเบื้องต้น มีการค้นพบว่า การใช้เทคโนโลยีและระดับของเทคโนโลยี มีสหสัมพันธ์กับการเพิ่มระดับการเรียนรู้ของผู้สอน เทคโนโลยีมีบทบาทสำคัญต่อการจัดการกระบวนการ

เรียนรู้ของผู้เรียน การเลือกใช้ระเบียบ วิธีการฝึก
อบรม (Training Methodologies) และการเลือก
เครื่องมือ/สื่อฝึกอบรม (Training Media) ให้ถูกต้อง
เหมาะสมและเข้ากันได้จึงเป็นเรื่องสำคัญ การประยุกต์
และใช้ประโยชน์เทคโนโลยีฝึกอบรมจึงควรพิจารณา
ประเด็นสำคัญ 3 ประเด็น คือ 1) การเลือกสื่อ
2) การจัดคู่ให้เหมาะสมระหว่างระเบียบวิธีและสื่อ/
เครื่องมือฝึกอบรม และ 3) การใช้เทคโนโลยีในงาน
ฝึกอบรมให้ได้ประสิทธิผล

3.1 การเลือกสื่อการสอนมักมีส่วนสัมพันธ์
กับการสร้างตัวแบบและขั้นตอนการเลือกว่ามีพื้นฐาน
อย่างไร โดยทั่วไปการเลือกใช้สื่อมักจะพิจารณาด้าน
สำคัญคือ

1. วัตถุประสงค์การสอน (Instructional Objectives) ที่แสดงให้เห็นเงื่อนไข ผลงาน หรือมาตรฐานที่อาจเกี่ยวข้อง ไปถึงการเลือกใช้ชนิด/ลักษณะสื่อ การสอน
2. ลักษณะ/พื้นฐานของผู้เรียน (Student Characteristics) ที่สะท้อนนัยให้เห็น ว่าควรใช้หรือไม่ใช้สื่อประเภทใด

3. สิ่งแวดล้อมการเรียนรู้ (Learning Environment) นี้อาจบ่งบอกว่าควรใช้ หรือไม่ใช้สื่อการสอนประเภทใด

4. ความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติ (Practical Consideration) ที่จะกำหนดว่าสื่อ ะไรบ้างที่สามารถนำมาใช้ได้หรือไม่ได้

5. ปัจจัยด้านองค์การ (Organizational) หรือเศรษฐกิจ (Economic) ที่จะกำหนด ว่าสื่อที่เป็นไปได้มีอะไรบ้าง

3.2 การจับคู่ระหว่างระเบียบวิธี และสื่อ/
เครื่องมือฝึกอบรม จำเป็นต้องพิจารณาทั้งในด้าน
รูปแบบทฤษฎีและหลักการและการปฏิบัติ ในทาง
ทฤษฎีและหลักการสื่อใด ๆ ก็สามารถใช้ควบคู่กับ
ระเบียบวิธีต่าง ๆ ได้ทุกประเภท อย่างไรก็ตามถ้า
เราพิจารณาลึกลงไปในระดับรายละเอียดของระเบียบ
วิธีฝึกอบรม จะเห็นได้ว่าแต่ละระเบียบวิธีอาจเปิด
โอกาสให้การใช้สื่อ/เครื่องมือได้ประสิทธิผลไม่เท่า
เทียมกัน ตารางเปรียบเทียบต่อไปนี้แสดงให้เห็น
ความแตกต่างดังกล่าว

เครื่องสื่อสาร

เครื่องคอมพิวเตอร์
สื่ออบรม

ฟิล์ม/วีดีโอ

ทัศนูปกรณ์

×		×	×
×	×		×
×		×	×
×	×		×

ISD

JA

BM

LS

ระเบียบวิธีฝึกอบรม

ตารางดังกล่าวแสดงให้เห็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างระเบียบวิธี และสื่อฝึกอบรมที่สะท้อนให้เห็นศักยภาพของการประยุกต์เทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการฝึกอบรม ตัวอย่างเช่นหน่วยงานที่มีสื่อประเภททัศนูปกรณ์อยู่แล้ววางแผนที่จะหาจัดเข้ามาใช้ก็สามารถพัฒนารูปแบบวิธีการฝึกอบรมได้ทั้งบนพื้นฐานของการพัฒนาระบบการจัดการสอน (ISD) เครื่องช่วยงาน (JA) และกลยุทธ์การเรียนรู้ (LS) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จุดที่เป็นข้อคิดอีกอย่างหนึ่งคือเราควรจับคู่ในรายละเอียดอย่างไรและควรเริ่มจากสิ่งใดก่อน ประเด็นนี้อาจจะต้องพิจารณาเป็นกรณีไปว่าพื้นฐานการฝึกอบรมจำเป็นต้องจับคู่กันลักษณะใด และการเลือกใช้สื่อฝึกอบรมมีความคุ้มค่าต่อการลงทุน (Cost Benefit) หรือไม่ เพียงใด

3.3 การใช้เทคโนโลยีในกิจกรรมฝึกอบรมอย่างได้ผล (Effectiveness) ขึ้นอยู่กับปัจจัยและองค์ประกอบหลายด้าน ข้อควรพิจารณาที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

3.3.1 เทคโนโลยีจะให้การสนับสนุนอย่างได้ผล หรือเกิดประสิทธิผลก็ต่อเมื่อเทคโนโลยีดังกล่าวสามารถผนึกประสาน (Integrate) เป็นส่วนหนึ่งอย่างเข้ากันได้กับระบบฝึกอบรมขององค์การในมวลรวมโดย

- ได้รับการสนับสนุนจากหัวหน้างาน หรือผู้บังคับบัญชา (Supervisor)
- คล้ายคลึงหรือสอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริง ๆ (On-The-Job Practice)
- มีการตรวจสอบและติดตามผลการใช้เทคโนโลยีและการเรียนรู้อย่างจริงจัง
- มีการบริหาร/จัดการ ระบบฝึกอบรม

3.3.2 มีการเตรียมการ วางแผน การเลือกใช้ และดำเนินการใช้เทคโนโลยีในระบบฝึกอบรม

อย่างรอบคอบ และให้เวลาพอสมควรในการพัฒนาการประยุกต์ใช้ การลงทุนด้านเทคโนโลยีประเภทเครื่องมือบางอย่างต้องใช้ทุนสูง ดังนั้นเมื่อมีการจัดหาและนำมาใช้แล้ว หน่วยงานต้องป้อนผู้เรียนเข้าสู่ระบบการเรียนรู้และหลักสูตรที่ใช้เครื่องมือเหล่านั้นให้ได้ผลคุ้มค่า องค์ประกอบที่ควรได้รับความสนใจคือ

- การวิเคราะห์และระบุความจำเป็นการฝึกอบรม (TN)
- วรรณกรรม (Literature) และการประยุกต์ใช้
- การสำรวจผู้ใช้ (Users) และศักยภาพการใช้
- การสำรวจค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง
- สถานที่และสิ่งแวดล้อมของการใช้
- ทรัพยากรที่จำเป็น

3.3.3 ควรมีการทดลองใช้ (Trial) หรือศึกษาด้านประสิทธิผลการใช้เทคโนโลยีเสียก่อนว่าเป็นอย่างไร โดยเฉพาะในด้าน

- การประเมินคุณค่าของเครื่องมือ
- การประเมินด้านหลักการฝึกอบรม (Training Principles)
- การประเมินค่าใช้จ่าย/สภาพ คุ้มทุน
- การประเมินผลกระทบ

3.3.4 ควรมีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงบทบาทของเจ้าหน้าที่ฝึกอบรม เมื่อมีการนำเอาการฝึกอบรมแบบใช้เทคโนโลยีมาใช้ในหน่วยงานโดย

- ปรับปรุงและพัฒนาขีดความสามารถการใช้เทคโนโลยีของ เจ้าหน้าที่
- เน้นบทบาทเป็นที่เลี้ยง/ผู้คุมการฝึกหรือที่ปรึกษาให้มากขึ้น
- นักฝึกอบรมเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้นในการพัฒนาหรือปรับปรุงหลักสูตร
- เน้นความรับผิดชอบด้านกำกับดูแล (Supervision) ให้มากขึ้น

- เปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมของผู้สอนให้เห็นคุณค่าและใช้เทคโนโลยีในการสอน

3.3.5 เมื่อเทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทในการฝึกอบรมถึงระดับที่สามารถสร้างมาตรฐานได้แล้ว ควรเปิดโอกาสให้หน่วยงาน/สายงานหลักพัฒนาและจัดบริการฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนเองมากขึ้น โดย

- หน่วยงานฝึกอบรมมีบทบาทหน้าที่เป็นที่ปรึกษา

- ให้บริการด้านการประเมินผล
- ประสานและช่วยแก้ปัญหาอย่างใกล้ชิด

3.3.6 หน่วยงานควรส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี มีโอกาสพัฒนาตัวเองให้ก้าวหน้าทั้งในด้านการติดตามความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสมัยใหม่ และในด้านสายอาชีพในหน่วยงาน

บทสรุป

การเรียนรู้ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการใช้เทคโนโลยี (Technology-Based Learning) นับวันจะมีความสำคัญและมีบทบาทมากขึ้นในระบบการเรียนการสอนหรือการฝึกอบรมในปัจจุบันแนวโน้มดังกล่าวมีผลมาจากปัจจัยสำคัญ 3 ด้าน คือ 1) องค์กรในปัจจุบันมีความจำเป็นต้องพัฒนาทรัพยากรบุคคลของตนให้มีความชำนาญและความรู้ทันเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความต้องการด้านการศึกษาอบรมจึงเพิ่มขึ้น การจัดบริการด้านการให้การศึกษาและฝึกอบรมเพื่อพัฒนาพนักงานจึงต้องทำอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องโดยอาศัยเครื่องมือสมัยใหม่เพิ่มขึ้น 2) มีการคิดค้นและประดิษฐ์เทคโนโลยีด้านการฝึกอบรมและสมัยใหม่ที่ก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะสื่อประเภทคอมพิวเตอร์และการสื่อสารทางไกล 3) มีความก้าวหน้าในด้านการค้นคว้าเกี่ยวกับจิตวิทยาการเรียนรู้และการพัฒนาทักษะการเรียนรู้มากขึ้น องค์ประกอบทั้งสามจึงมีผลผลักดันให้การฝึกอบรมทั้งในปัจจุบันและอนาคตต้องนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาประยุกต์ใช้กับงานฝึกอบรมของหน่วยงานต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น

ดังนั้น ทั้งผู้สอน นักฝึกอบรม และผู้บริหารแผนงานฝึกอบรม จึงควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิด หลักการ และรูปแบบการประยุกต์เทคโนโลยีเข้ามาใช้กับงานของตนเองให้มากขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นและความต้องการด้านพัฒนาทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานซึ่งนับวันจะส่งผลกระทบต่อองค์กรรุนแรงขึ้น

• • • •

บรรณานุกรม

1. BENTLEY, T. 1990 THE BUSINESS OF TRAINING LONDON:
MC GRAW-HILLS BOOK COMPANY
2. CELLINI, P. 1993. NEW TECHNOLOGIES FOR TRAINING:
STATUS OF THE ART ROME: MEMEOGRAPH
3. HERREMANS, A. 1993. TRAINING TECHNOLOGIES. BRUSSEL:
IBM INTERNATIONAL EDUCATION CENTER.
4. KEARSLEY, G. 1984. TRAINING AND TECHNOLOGY:
A HANDBOOK FOR HRD PROFESSIONALS. READING, MASS:
ADDISON-WESLEY PUBLISHING CO.
5. PACE, W.R., et.al 1991 HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT.
ENGLEWOOD CLIFFS, N.J.: PRENTICE-HALL.

ด้วยความปรารถนาดีจาก

บริษัท วิทยาคม จำกัด (มหาชน)

ผู้แทนจำหน่ายเครื่องพิมพ์ออฟเซ็ท

ยี่ห้อ เอเอ็ม มัลติกราฟฟิค พร้อมอุปกรณ์

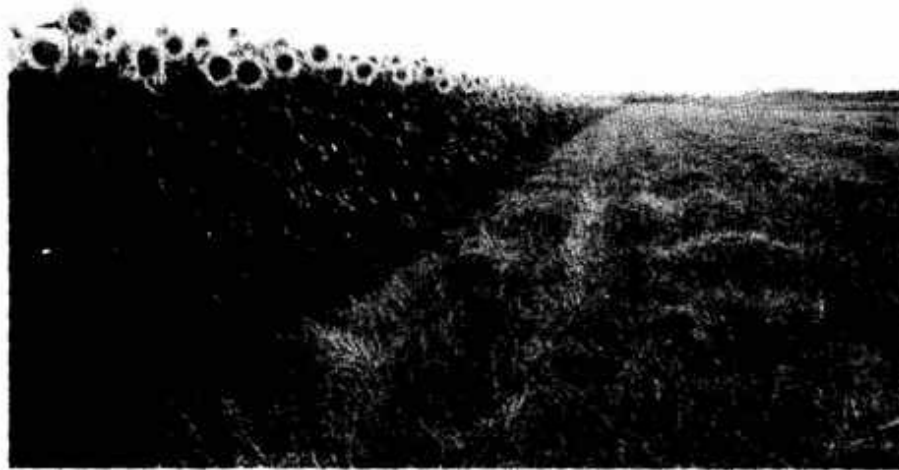
จากสหรัฐอเมริกา

อาคารคิวเฮ้าส์ อโศก 66 สุขุมวิท 21 กรุงเทพฯ

โทร. 264-2555 Fax : 264-2558

ราชการไทยเมื่อ “จิว” แล้ว...ทำอย่างไรจึง “แจ้ว”

สุชาติ เวโรจน์*



คำกล่าวที่ว่า ราชการไทยควรมีลักษณะ “จิวแต่แจ้ว” เป็นคำเปรียบเปรยเพื่อที่จะผลักดันให้ราชการไทยเป็นกลไกที่เล็กกะทัดรัด แต่ทรงไว้ซึ่งประสิทธิภาพในการทำงานสำหรับรัฐบาลในยุคโลกาภิวัตน์

“จิวแต่แจ้ว” เป็นวลีที่ดูจะมีความหมายที่ตรงข้ามกันและไม่ค่อยไปด้วยกันนัก สำหรับความรู้สึกของคนทั่วไป เพราะปกติอะไรที่ “จิว” เรามักรู้สึกว่าจะไม่ค่อย “แจ้ว” หรือถ้าจะให้อะไร “แจ้ว” ก็ไม่น่าที่จะให้มีลักษณะ “จิว” การที่จะให้ทั้งจิวและแจ้วด้วยพร้อมกันไปจึงรู้สึกว่าจะทำไม่ได้ง่ายนัก ซึ่งโดยแท้จริงแล้ว ก็อาจทำได้ไม่ง่ายจริง ๆ

เหตุผลอันเป็นที่มาของนโยบายที่จะให้ระบบราชการ “จิวแต่แจ้ว” นั้น เราคงทราบกันดีอยู่แล้วว่า มีเหตุมาจากงบประมาณรายจ่ายด้านกำลังคนของประเทศเท่าที่ผ่านมาได้ขยายเพิ่มขึ้นจนน่าเป็นห่วง ปัจจุบันรัฐต้องประกาศนโยบายมาตรการต่าง ๆ ออกมาหลายด้าน เพื่อสกัดกั้นการเพิ่มอัตรากำลังข้าราชการทุกวิถีทาง และล่าสุดเมื่อไม่นานก็ได้มีการออกมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐขึ้นมาใช้บังคับเพื่อจำกัดการเพิ่มอัตรากำลัง รวมทั้งยุบเลิกตำแหน่งที่ว่างอันเนื่องมาจากข้าราชการเกษียณด้วย

* เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล สำนักพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลัง สำนักงาน ก.พ.

มาตรการดังกล่าวได้เสนอให้ผู้บริหารส่วนราชการทุกระดับใช้แนวทางการปรับปรุงวิธีการทำงานใหม่แทนการขอเพิ่มคน ซึ่งแน่นอนว่าหากมาตรการดังกล่าวประสบผลสำเร็จจะมีผลทำให้ต่อไปนี้ราชการไทยเราจะค่อย ๆ มีกำลังคนที่ลดลงตามลำดับ จนมีขนาดเล็กลงตามนโยบายที่ต้องการจะให้ “จิว” ขณะเดียวกันก็ต้องหาแนวทางที่จะไม่ทำให้ประสิทธิภาพการทำงานของรัฐต้องลดลงตามไปด้วย ฉะนั้นด้วยเงื่อนไขดังกล่าวจึงทำให้รัฐจำเป็นต้องพยายามผลักดันให้ราชการทำงานแบบ “จิว” มากยิ่งขึ้น

จุดมุ่งหมายประการสำคัญของการเสนอมาตรการดังกล่าวนี้ คือ ความต้องการที่จะให้ทรัพยากรบริหารที่ใช้จ่ายด้านกำลังคนลดลงเพื่อจะได้มีทรัพยากรบริหารเหลือมาใช้จ่ายในการพัฒนาประสิทธิภาพระบบราชการให้มากขึ้น โดยจะเห็นได้จาก หลังจากที่รัฐบาลได้ประกาศใช้มาตรการดังกล่าวแล้ว รัฐก็ได้ดำเนินการปรับปรุงเงินเดือนของข้าราชการ โดยมีเป้าหมายที่จะให้ข้าราชการมีขวัญกำลังใจเพิ่มขึ้น ทำงานมากขึ้นและมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นขณะนี้ ก็คือ ลำพังแต่การปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการเพียงอย่างเดียวมันย่อมไม่อาจรับประกันได้ว่าจะทำให้ข้าราชการทำงานแจ่มขึ้นหรือมีประสิทธิภาพมากขึ้น การปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการเป็นเพียงผลโดยอ้อมต่อการทำให้ราชการเกิดประสิทธิภาพเท่านั้น ซึ่งบางที่ถ้าประเมินกันจริง ๆ แล้ว อาจพบว่าราชการไทยมิได้มีมีประสิทธิภาพในการทำงานเพิ่มขึ้นจริงตามที่หวังกันไว้เลยก็ได้

จุดสำคัญที่สุดที่รัฐควรดำเนินการในขณะนี้ หากต้องการให้ประสิทธิภาพเกิดขึ้น

ก็คือ นอกจากรัฐจะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนา “คน” เป็นอันดับแรกแล้ว รัฐจะต้องดำเนินการปฏิรูป “ระบบ” การทำงานใหม่พร้อมกันไปด้วย มิฉะนั้น โอกาสที่ราชการจะ “แจ้ว” อย่างที่เราต้องการคงลำบาก

เราคงต้องมาดูกันว่า วิธีที่จะทำให้ราชการเรา “แจ้ว” ได้นั้น จะต้องทำอย่างไร ในบทความนี้คงไม่พูดถึงความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรบุคคลซึ่งเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สุดในการพัฒนาระบบราชการ แต่จะขอพูดถึงการปรับปรุงระบบและวิธีการทำงานซึ่งมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าการปรับปรุงตัวบุคคล เท่าที่ผ่านมา เรายังไม่เคยพูดถึงวิธีการปฏิรูประบบการทำงานของราชการที่เป็นรูปธรรมและชัดเจนเลย ฉะนั้นในบทความนี้จึงจะขอหยิบยืมกระแสความคิดใหม่ในการปฏิรูประบบราชการที่ประเทศตะวันตกกำลังนิยมมาพูดให้ฟังพอสังเขป เพื่อเป็นการจุดประกายความคิดให้เกิดขึ้นสำหรับการปฏิรูประบบราชการในโอกาสต่อไป

กระแสความคิดอันมีค่าที่น่าจดจำ

ประเทศที่ได้ดำเนินการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้มีประสิทธิภาพอย่างจริงจังในช่วงระยะเวลาเมื่อไม่นานมานี้ประเทศแรกที่สมควรกล่าวถึงคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดี Bill Clinton ได้ประกาศดำเนินการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2536 โดยใช้คำว่า Reinventing the Government เนื่องจากระบบราชการของสหรัฐอเมริกามีปัญหาประสิทธิภาพและค่าใช้จ่ายสูง รวมทั้ง บริการที่ราชการให้กับประชาชนก็ไม่ประทับใจ การตัดสินใจดำเนินการปฏิรูประบบราชการของประธานาธิบดี

Bill Clinton ในครั้งนี้มาจากข้อเสนอที่ชื่อว่า From Red Tape To Results : Creating A Government That Work Better And Cost Less ซึ่งจัดทำโดยคณะทำงานที่มีรองประธานาธิบดี Al Gore เป็นประธาน

ในรายงานได้มีการเสนอแนะแนวคิดในการปรับปรุงระบบราชการจำนวนมากมายซึ่งสรุปได้ว่า แนวทางที่จะทำให้ราชการของสหรัฐอเมริกาที่เคยได้ชื่อว่าทำงานแบบล่าช้า (Red Tape) กลับกลายมาเป็นระบบที่มีการทำงานที่เต็มไปด้วยความสำเร็จ ได้ผลลัพธ์ (Results) ตามที่พึงปรารถนาและเสียค่าใช้จ่ายที่น้อยลง (Cost Less) ได้นั้นจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ขจัดความล่าช้าในการทำงานให้หมดไปทุกวิถีทาง (Cutting red tape) โดยพยายามผลักดันให้ราชการทำงานแบบหวัง “ผลลัพธ์” (Results) ของงาน แทนที่จะทำงานแบบมุ่งสนองตอบต่อระเบียบกฎเกณฑ์เท่านั้น ในรายงานฉบับดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นว่า จะต้องขจัดความล่าช้าของราชการโดยดำเนินการ ปรับปรุงระบบกระบวนการจัดทำงบประมาณใหม่ให้คล่องตัว กระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคล ปรับปรุงระเบียบพัสดุการจัดซื้อจัดหาใหม่ให้ง่ายขึ้น ปรับปรุงและให้ความสำคัญต่อบทบาทหน้าที่ของการตรวจราชการในการชี้แนะปรับปรุงงาน ขจัดกฎระเบียบที่ล้าสมัย และกระจายอำนาจการปฏิบัติงานให้หน่วยงานระดับมลรัฐและท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

2. ให้ความสำคัญและยกย่องประชาชนผู้รับบริการเป็นอันดับแรก (Putting customers first) โดยฟังเสียงเรียกร้องความต้องการบริการจากประชาชนผู้เป็นลูกค้า รวมทั้งให้โอกาสลูกค้าในการเลือกใช้บริการ สร้างบรรยากาศแห่งการแข่งขันเพื่อบริการลูกค้าให้เกิดขึ้นกับ

หน่วยงานต่าง ๆ รวมตลอดถึงการดึงลูกค้าหรือประชาชนเข้ามาร่วมแก้ไขปัญหาของประเทศ เช่น การแก้ไขปัญหาล้างแวล้อม เป็นต้น

3. ให้อำนาจอย่างเต็มที่แก่ข้าราชการ ผู้ปฏิบัติที่จะทำงานเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการ (Empowering employees to get results) โดยกระจายอำนาจการตัดสินใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน ข้างต้น ปลุกฝังให้ข้าราชการต้องรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของการปฏิบัติงาน (Accountability) สร้างเครื่องมือในการพัฒนาข้าราชการ พัฒนาข้อมูลการทำงานให้แก่ข้าราชการ ปรับปรุงกฎ ระเบียบ สภาพแวดล้อม เวลาทำงานเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีในการทำงาน มีระบบผู้นำที่เป็นผู้เชี่ยวชาญซึ่งมี ทศนภาพ (Vision) แผนงาน (Plan) และพันธะผูกพัน (Commitment) ที่จะสร้างระบบราชการที่มีคุณภาพ สำหรับคอยช่วยเหลือข้าราชการผู้ปฏิบัติ เป็นต้น

4. นำหลักการพื้นฐานด้านการจัดการกลับมาใช้อย่างจริงจัง (Cutting back to the basics) หลักการพื้นฐานได้แก่ การขจัดงานที่ซ้ำซ้อน ยกเลิกกฎระเบียบที่ล้าสมัย รื้อปรับระบบงานเพื่อลดค่าใช้จ่าย ขจัดระบบอภิสิทธิ์ และเส้นสาย เป็นต้น

แนวคิดทั้ง 4 ประการเหล่านี้กำลังถูกนำไปใช้ในการ “ปรุ่ดแต่ง” ระบบราชการของสหรัฐอเมริกาในขณะนี้

ประเทศที่ดำเนินการปฏิรูประบบราชการที่น่าสนใจอีกประเทศหนึ่งคือ ประเทศออสเตรเลีย หลักการและแนวคิดที่ประเทศออสเตรเลียนำมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการนั้น คล้ายคลึงกับของประเทศสหรัฐอเมริกา

การปฏิรูประบบราชการของออสเตรเลีย เป็นผลที่เกิดจากภาวะแวล้อมทางการบริหารของออสเตรเลีย ที่ได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

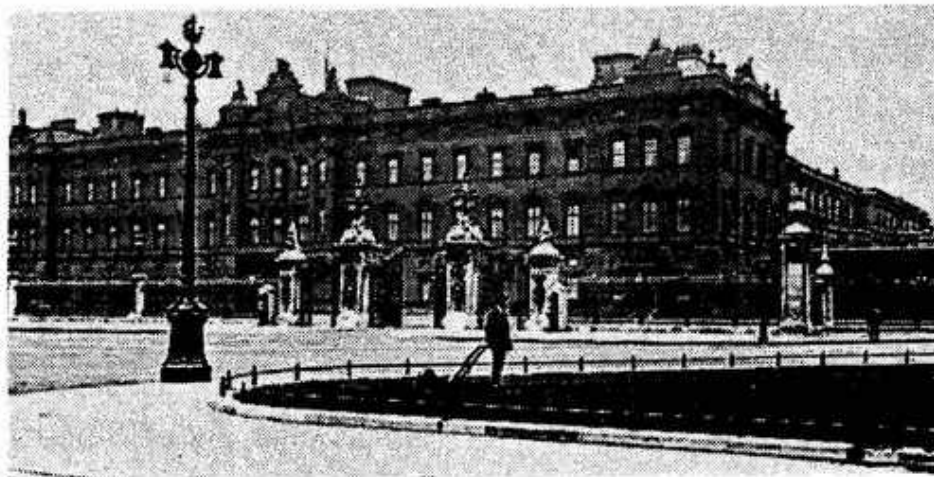
อันเนื่องมาจากความเป็นโลกาภิวัตน์ (Globalization) ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป้าหมายหลักที่สำคัญที่สุดในการปฏิรูปก็คือความต้องการที่จะให้ราชการของออสเตรเลียมีระบบการทำงานที่พร้อมสนองตอบ (Responsiveness) ต่อรัฐบาลและประชาชน อันส่งผลให้ออสเตรเลียจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนทิศทางการทำงานใหม่โดยให้ราชการหันมาเน้น “ผลลัพธ์” การทำงานและใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างประหยัดเป็นหลัก

สาระสำคัญของแนวความคิดที่ประเทศออสเตรเลียนำมาใช้ คือ การนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Devolution) ความรับผิดชอบต่อผลงาน (Accountability) ความโปร่งใส (Openness) การติดตามตรวจสอบงาน (Monitoring) การประเมินผลงาน (Evaluation) เข้ามาใช้ในราชการ รวมทั้งการนำมาตรการทางการคลังเข้ามาเสริม เช่น การจำกัดค่าใช้จ่ายประจำ (Running cost) การรายงานต้นทุนการดำเนินงาน (Accrual report) เพื่อหาประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการตลอดจนการนำแนวความคิดเกี่ยวกับการพาณิชย์ (Commercialization) คือ การคิดราคาค่าบริการกับประชาชนเพื่อปรับปรุงการบริการให้ดีขึ้น เข้ามาเป็นเครื่องมือในการปฏิรูประบบราชการ

ออสเตรเลียได้พยายามสอดแทรกแนวคิดในการปฏิรูปเหล่านี้ให้ข้าราชการทุกคนได้ยึดถือในฐานะเป็นคุณค่าการทำงานของราชการ (Public Service Values) แล้วดำเนินการปฏิรูปปรับปรุงในเรื่องต่าง ๆ พร้อมกันหลายเรื่องทั้งในราชการระดับรัฐบาลกลางและระดับมลรัฐ เช่น การปฏิรูปด้านโครงสร้างองค์กร ระบบงบประมาณ ระบบนักบริหารระดับสูง การบริหารงานบุคคล การบริหารทรัพยากร แรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น

จุดที่น่าสนใจของออสเตรเลียคือ ความเข้มแข็งและเอาจริงเอาจังของรัฐบาล ทั้งรัฐบาลสหพันธ์และรัฐบาลมลรัฐที่จะทำการปฏิรูประบบราชการให้ดีขึ้น ทำให้ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลหรือข้าราชการสามารถประสานร่วมมือร่วมใจไปในจุดและทิศทางเดียวกันได้หมด

แนวคิดที่ใช้ดำเนินการปฏิรูประบบราชการทั้งในสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลียนี้เป็นรูปแบบที่รัฐบาลไทยน่าจะนำมาใช้เป็นตัวอย่างในการปรับปรุงระบบราชการ แนวคิดหลายอย่างมีเหตุผล และเป็นรูปธรรมที่น่าจะสามารถนำมาทดลองใช้กับราชการไทยได้บ้าง แม้ว่าโดยข้อเท็จจริง ประเทศที่พัฒนาแล้วเหล่านี้จะมีวัฒนธรรม ความเชื่อและค่านิยมที่แตกต่างไปจากประเทศไทยก็ตาม



สร้าง “ระบบ” จากประสบการณ์ของต่างประเทศ



ประสบการณ์การปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ ที่น่าสนใจและที่ราชการไทยน่าจะเก็บเกี่ยวมาพัฒนาระบบราชการให้ “แจ๋ว” หรือมีประสิทธิภาพได้ในกรณีนี้ นอกเหนือจากการปฏิรูป กฎ ระเบียบ ของราชการให้ใช้ได้คล่องตัวอย่างที่ทำในต่างประเทศแล้ว ก็คือ การพัฒนาระบบการทำงานแบบใหม่

จุดเริ่มต้นของการพัฒนาระบบ ในเบื้องต้นแรกก็คือ เราต้องพยายามสร้างระบบการทำงานใหม่ที่ให้ผู้บริหารหน่วยงานหันมายึด “ผลลัพธ์” หรือเป้าหมายของการทำงานเป็นหลัก อย่างที่ฝรั่งเรียกว่า Result-oriented หรือ Output-oriented ไม่ใช่ยึดการเอาใจนายหรือยึดแต่ระเบียบกฎเกณฑ์เป็นหลัก

การทำงานโดยวิธีนี้ ในอันดับแรก ผู้บริหารของหน่วยงานต้องตั้งเป้าหมายก่อนว่า ผลลัพธ์ของการทำงานที่ต้องการนั้น คืออะไร

ซึ่งอาจมีได้หลากหลาย เช่น เพื่อการบริการประชาชนที่ดี หรือเพื่อการสร้างประสิทธิภาพแก่ข้าราชการ เป็นต้น จากนั้นก็มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ไปดำเนินการตามเป้าหมายที่ตั้ง โดยผู้บริหารเป็นผู้กำกับดูแลอยู่ห่าง ๆ ผู้บริหารจะต้องมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนสำหรับบ่งบอกให้ทราบ ว่า ผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการทำงานนั้น ได้บรรลุหรือไม่ เพียงไร

การทำงานแบบมุ่งผลลัพธ์นี้ เป็นแนวคิดใหม่ซึ่งมาจากการปฏิรูปแนวคิดในการทำงานแบบเดิมที่เราเคยได้รับอิทธิพลมาจากความคิดของการจัดองค์การแบบเครื่องจักร (Machine Bureaucracy)

แนวคิดการจัดองค์การแบบนี้จะมุ่งเน้นแต่เฉพาะการให้ความสนใจต่อการสร้างมาตรฐานคุณภาพของปัจจัยนำเข้า (Standardization of Input) (คน สิ่งของ วัสดุ) กับกระบวนการ

ทำงาน (Standardization of Work Process) (ระบบงาน กฎ ระเบียบการทำงาน) ไม่ได้เน้นหนักที่การสร้างมาตรฐานของผลลัพธ์ (Standardization of Output) เพียงไรนัก ทั้งนี้ เพราะมีความเชื่อว่าถ้าปัจจัยนำเข้าดีและกระบวนการทำงานมีมาตรฐาน ผลผลิตที่ออกมาย่อมดีตาม ซึ่งความจริงข้อนี้เป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้

เท่าที่ผ่านมา ราชการไทยมักเน้นแนวความคิดการทำงานในลักษณะเช่นนี้ โดยจะเห็นได้จากความพยายามที่จะสร้างมาตรฐานให้เกิดขึ้นกับปัจจัยนำเข้าด้วยการสร้างหน่วยงานพัฒนาคน สร้างหน่วยงานพัฒนา รักษาการ ติความ ระเบียบขั้นตอนวิธีการทำงานและการควบคุมมาตรฐานวัสดุที่ดี ซึ่งนับเป็นสิ่งที่เหมาะสมแต่บางครั้ง อาจมีกรณีเพิ่มหน่วยงานมากมายเกินความจำเป็นและถึงขนาดให้ความสำคัญกับหน่วยงานเหล่านี้มากกว่างานหลัก (Line) อันส่งผลให้ราชการกลายเป็นองค์กรที่ใหญ่โต เทอะทะอย่างที่เราเห็น

การหันมาเน้นผลลัพธ์ในการทำงานเป็นเป้าหมายจะมีส่วนช่วยทำให้ระบบขั้นตอนการทำงานลดน้อยลง อันจะส่งผลให้ขนาดของส่วนราชการเล็กลงได้ เพราะผู้ปฏิบัติไม่ต้องไปติดยึดกับวิธีการขั้นตอนการทำงานมากนัก หากแต่จะมีอิสระที่จะเลือกวิธีการทำงานใดก็ได้เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ต้องการ การทำตามระเบียบขั้นตอนซึ่งบางครั้งอาจยืดเยื้อเสียเวลาก็อาจจะเลยได้ รวมทั้งคน วัสดุซึ่งอาจมีคุณภาพอยู่แล้ว ก็อาจไม่ต้องเสียเวลาจัดการมาก ฉะนั้น โดยวิธีการทำงานแบบนี้จะทำให้เกิดความคล่องตัว รวดเร็ว ในการทำงานแต่ละขั้นมากขึ้นกว่าเดิม จำนวนคนที่จะต้องเอามาใช้ทำงานก็จะน้อยลงเป็นเงาตามตัว

จะเห็นได้ว่าการปรับเปลี่ยนเป้าหมายการทำงานแบบหวังผลลัพธ์จะมีส่วนช่วยเสริมให้ราชการลดขนาดได้ด้วย ถ้าพึ่งแต่การบังคับให้ลดอัตรากำลังเพียงอย่างเดียว บางครั้งไม่อาจทำให้องค์การเล็กลงได้เสมอไป เพราะถ้ายังใช้ระบบวิธีการทำงานแบบเดิม แน่แน่นอนว่า อาจเกิดในกรณีคนไม่สมดุลงกับงานซึ่งจะทำให้เกิดความตึงเครียดและอาจเกิดแรงต่อต้าน มาตรการการลดกำลังคน การปรับเปลี่ยนเป้าหมายและวิธีการทำงานใหม่ จึงเป็นแนวทางอีกด้านหนึ่งที่จะช่วยให้ราชการเล็กลงได้โดยไม่ต้องมีการบังคับ

คำถามที่จะถามต่อไปก็คือ ถ้าคิดจะเปลี่ยนเป้าหมายและวิธีการทำงานใหม่ โดยหันมายึดผลลัพธ์เป็นหลักแล้ว เราต้องทำอย่างไรบ้าง จึงจะเสริมให้เป้าหมายและวิธีการดังกล่าวเป็นรูปธรรมเกิดขึ้นจริงในหน่วยงานนั้นได้

คำตอบก็คือ อันดับแรก จะต้องจัดให้มีระบบการกระจายอำนาจการตัดสินใจ (Devolution Management) เพราะแน่นอนว่า การที่เราหวังจะให้ผลลัพธ์ของงานเป็นอย่างนั้นอย่างนี้ แต่กลับไปบังคับกะเกณฑ์ให้ผู้ปฏิบัติต้องทำงานตามขั้นตอนกระบวนการ และใช้ทรัพยากรตามที่เราขีดเส้นเอาไว้อย่างเคร่งครัดจึงดูจะเป็นเรื่องที่ขัดแย้งกันมาก ฉะนั้น สิ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการบริหารงานแบบหวังผลลัพธ์ก็คือต้องให้มีการกระจายอำนาจให้ผู้ปฏิบัติมีอำนาจตัดสินใจเลือกวิธีปฏิบัติงานได้เองต้องไม่ยึดติดกับการที่จะต้องใช้ทรัพยากรบริหารและปฏิบัติงานตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าแบบเดิม ฉะนั้น การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม จึงจำเป็นต้องเกิด นักวิชาการตะวันตกได้เปรียบเทียบองค์การในโลกสมัย

ใหม่ว่าเป็น “องค์กรแบบออเคสตรา” (Orchestra-like Organization) ซึ่งหมายถึงองค์กรที่ผู้ปฏิบัติทุกคนอันเปรียบดั่งนักดนตรีทุกคนจะต้องมีส่วนร่วมกันสร้างสรรค์งานบรรเลงเสียงเพลงให้เกิดขึ้นภายใต้การกำกับดูแลและแนะนำโดย Conductor หรือหัวหน้างาน การขาดผู้ปฏิบัติคนใดคนหนึ่งจะมีผลทำให้งานที่ออกมาไม่สมบูรณ์

เมื่อให้ผู้ปฏิบัติมีอำนาจตัดสินใจในงานที่รับผิดชอบได้เอง สิ่งที่ต้องสร้างควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจให้ผู้ปฏิบัติก็คือ การที่ต้องสร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อผลงานให้เกิดขึ้นแก่ผู้ปฏิบัติให้ได้ เพราะแน่นอนว่าคนที่สมควรจะได้รับมอบอำนาจการตัดสินใจในการปฏิบัตินั้น เขาควรจะต้องมีจิตสำนึกที่รับผิดชอบต่อผลงาน ทำงานแบบโปร่งใสตรงไปตรงมาและพร้อมให้ตรวจสอบได้ด้วย ถ้าผู้รับมอบอำนาจไม่มีความรู้สึก เช่นนี้การมอบอำนาจลงไปก็มิแต่จะทำให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงาน

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องสร้างให้เกิดควบคู่กับระบบการกระจายอำนาจให้ได้ก็คือ การสร้างแผนงาน (Planning) ที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจน วัดได้ พร้อมกับระบบติดตามตรวจสอบ (Monitoring) ขึ้นมาโดยอาศัยเทคโนโลยีทางการสื่อสาร (Information Technology) เป็นตัวช่วย เพราะระบบแผนและระบบการติดตามตรวจสอบที่ดี จะเป็นอาวุธสำคัญเพียงประการเดียวที่จะให้ผู้บริหารสามารถควบคุม ตรวจสอบการทำงานให้เป็นไปในทิศทาง และนโยบายของหน่วยงานได้ตลอดเวลา หลังจากที่กระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปให้ผู้ปฏิบัติแล้ว

สิ่งที่ต้องทำควบคู่ไปกับระบบแผนและติดตามตรวจสอบอีกประการคือ ระบบการประเมินผล (Evaluation) ทั้งนี้ เพื่อจะชี้ให้ผู้บริหารเห็นถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวของการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบอำนาจดำเนินการ

โดยระบบงานเช่นนี้ เมื่อข้าราชการทุกคนยอมรับและถือปฏิบัติแล้ว จะทำให้ผู้บริหารสามารถปฏิบัติงานได้โดยมีเวลาที่จะใช้ในการบริหารงานมากขึ้น เพราะจะไม่ต้องยุ่งกับการปฏิบัติ แต่มีระบบตรวจสอบและสามารถรู้ความเป็นไปของการปฏิบัติงานในองค์กรอย่างตลอดเวลา พร้อมจะแก้ไขเมื่อเกิดปัญหาขณะเดียวกัน ขั้นตอนกระบวนการทำงานที่ซับซ้อนจะหมดไปเพราะทุกคนจะไม่ติดยึดกับกระบวนการงาน ขั้นตอน หากแต่จะมุ่งผลลัพธ์ของงานเป็นสำคัญ ผู้ปฏิบัติมีอำนาจตัดสินใจได้เอง การบริหารงานมีความรอบคอบขึ้น เพราะเป็นการบริหารแบบมีส่วนร่วม ผู้ปฏิบัติได้มีโอกาสมาช่วยคิดช่วยตัดสินใจ การบริการจะดีขึ้นเพราะรวดเร็ว ข้าราชการผู้ให้บริการสามารถตัดสินใจได้ทันที ประสิทธิภาพการทำงานจะสูงขึ้น ประชาชนก็จะพอใจ



สรุป

สิ่งที่กล่าวมานี้ เป็นเพียงกรอบความคิด ทยาย ๆ แนวทางหนึ่งที่เอามาจากประสบการณ์ การปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศเพื่อใช้ ประโยชน์สำหรับเป็นแนวทางที่ชี้ว่าถ้าจะให้ ราชการไทย “แจ๋ว” เราควรปรับปรุงระบบและ วิธีการทำงานอย่างไร ถ้าจะสรุปเป็นตัวแบบ ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ของกรอบ ความคิดในเรื่องนี้อย่างย่อ ๆ เพื่อให้จำได้ง่าย จะมีลักษณะดังนี้

เป้าหมายการทำงานใหม่

แนวคิดที่ต้องกำหนดให้พร้อมเป้าหมายใหม่

ระบบงานสำหรับผู้บริหาร

Result - oriented

Devolution / Accountability

Planning / Monitoring / Evaluation

จากรูปแสดงให้เห็นระบบความสัมพันธ์ ของแนวความคิดการทำงานแบบใหม่ที่ว่า ถ้า เป้าหมายต้องการให้เกิดการบริหารงานแบบ หวังผลลัพธ์แล้ว จะต้องสร้างแนวความคิด อะไร และระบบงานแบบไหนเพิ่มเติมขึ้นมาบ้าง จึงจะทำให้เป้าหมายบรรลุผลสำเร็จ

หลังจากที่สร้างระบบงานขึ้นมาแล้ว สิ่งที่หน่วยงานจะต้องดำเนินการต่อไปเหมือน อย่างที่ต่างประเทศทำก็คือ การสร้างคนให้คุ้น เคยและเข้าใจกับระบบงานใหม่ ซึ่งแนวความคิด ของต่างประเทศโดยทั่วไปอย่างทีกล่าวไว้แล้ว มักจะสร้างเป็นคุณค่าการทำงาน (Values) ที่ สอดแทรกปรัชญาการทำงานแบบหวังผลลัพธ์ ให้เกิดขึ้นสำหรับให้ข้าราชการในหน่วยงานทุก คนยึดถือ โดยหน่วยงานต้องหมั่นฉีดป้อนคุณค่า เหล่านี้ให้ข้าราชการทุกคนซึมซาบอยู่ตลอดเวลา ตัวอย่างคุณค่าการทำงาน เช่น “ข้า

ราชการทุกคนมีพันธะผูกพันที่จะต้องรับผิดชอบ ต่อการบริการประชาชน” หรือ “ข้าราชการ ทุกคนจะมุ่งมั่นใจที่ผลลัพธ์ของการปฏิบัติงาน เป็นหลัก” เป็นต้น ซึ่งเมื่อข้าราชการพร้อม และยอมรับคุณค่าเหล่านี้แล้ว วิธีการทำงาน ใหม่ที่จะส่งผลให้ราชการ “แจ๋ว” ก็จะเกิดขึ้นได้

สิ่งที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นเพียงตัว อย่งของกระแสดความคิดใหม่แนวทางหนึ่งในหลาย แนวที่ประเทศพัฒนาแล้วนิยมใช้ ในการดำเนิน การรื้อปรับระบบ (Reengineering) ราชการ แนวคิดต่าง ๆ เหล่านี้ คาดหวังไว้วาน่าจะเป็น แนวคิดที่ทำให้ความ “แจ๋ว” ของราชการไทย เกิดเป็นจริงเป็นอันขึ้นมาได้ หลังจากที่ได้ช่วย กันทำให้ “จืด” แล้ว



เอกสารอ้างอิง

1. Henry Mintzberg, **The Structuring of Organization : A Synthesis of the Research**, (N.J. Prentice-Hall, 1979).

2. Fred V. Guterl, "The Coming Era of the Flat Organization" **World Executive Digest**, August 1989.

3. Vice President Al Gore, **From Red Tape To Results: Creating A Government That Works Better and Costs Less**, Executive Summary, Report of the National Performance Review, U.S.A. September 7, 1993

4. Management Advisory Board and Management Improvement Advisory Committee, **Building a Better Public Service**, MAB/MIAC Publication No. 12, (Canberra : Australian Government Publishing Service, 1993).

การประกันภัยเป็นการสร้าง หลักประกันที่มั่นคง
สำหรับเหตุร้ายที่อาจเกิดขึ้นได้... ในอนาคต

- | | |
|----------------------|----------------------------|
| รับประกันวินาศภัย | – อุบัติเหตุส่วนบุคคล |
| – อัคคีภัย | – อุบัติเหตุเดินทาง |
| – รถยนต์ | – ผู้เล่นกอล์ฟ |
| – ทางทะเลและขนส่ง | – ความรับผิดชอบบุคคลภายนอก |
| – สินค้าระหว่างขนส่ง | – ฯลฯ |

หากท่านประสงค์จะทราบรายละเอียด โปรดติดต่อบริษัทฯ หรือสำนักงานติดต่อ
หรือตัวแทนบริษัทฯ ทั่วประเทศ



บริษัท นำสินประกันภัย จำกัด (มหาชน)

司公限有份股險保成南

NAM SENG INSURANCE PUBLIC COMPANY LIMITED

438/18, 30 ถ.วิภาวดี เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร 10400

โทร. 2450134, 2480225 โทรสาร 2485741, 2485743

ท้อไอเสีย

เทอร์โบ

เคยเขียนถึงกองบังคับการกองตรวจคน
เข้าเมืองในวารสารข้าราชการ ฉบับเดือนกันยายน-
ตุลาคม 2537

ตัดสินใจเขียนถึงอีกครั้ง เพราะได้ประสบการณ์
ตรงอีกครั้งหนึ่ง เมื่อได้มีโอกาสเดินทางไปราชการ
ที่ฮ่องกง

เครื่องบินของสายการบินไทยออกจาก
สนามบินดอนเมืองเวลา 8.00 น.

ก็รีบเดินทางไปถึงสนามบินก่อนเวลา
เครื่องบินออกถึง 1 ชั่วโมงครึ่ง

หลังจาก Check in ที่เคาน์เตอร์ของ
การบินไทยเรียบร้อยแล้ว ก่อนจะขึ้นเครื่อง ก็ต้อง
ผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองก่อน

ที่ด่านขาออกของด่านตรวจคนเข้าเมืองนั้น
แบ่งช่องออกเป็น 2 ประเภท

ประเภทแรก เป็นช่องสำหรับบุคคลทั่วไป

ประเภทหลัง เป็นช่องที่จัดไว้สำหรับผู้
ถือหนังสือเดินทางทูต (DIPLOMAT PASSPORT)
และผู้ถือหนังสือเดินทางราชการ (OFFICIAL
PASSPORT)

โดยเขียนที่หน้าช่องของประเภทหลังนี้ว่า
"DIPLOMAT/OFFICIAL"

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้เกียรติและอำนวยความสะดวก
สะดวกให้เป็นพิเศษ สำหรับนักการทูตและข้าราชการ
ที่เดินทางไปราชการต่างประเทศ

เรื่องนี้ไม่ถือว่าเป็นอภิสิทธิ์ชนหรือกตริ
เพราะที่ไหน ๆ ทั่วโลกเขาก็ทำกัน

และนักการทูตนั้น ถือเป็นบุคคลพิเศษที่
ทุกประเทศจะอำนวยความสะดวกให้

ส่วนข้าราชการนั้น ก็อำนวยความสะดวก
ให้เฉพาะผู้ถือหนังสือเดินทางราชการ ซึ่งใช้หนังสือ
เดินทางนี้ได้ ก็ต่อเมื่อเดินทางไปราชการ ณ ต่าง
ประเทศเท่านั้น

กรณีจะไปเที่ยวหรือไปธุระส่วนตัว ซึ่งไม่อาจ
ใช้หนังสือเดินทางราชการได้

ก็ต้องเข้าคิวในช่องของบุคคลทั่วไปนั้น
แหละครับ

วันที่ "เทอร์โบ" เดินทางในวันนั้น ไม่ทราบว่ามี
เหตุใดจึงมีผู้เดินทางเป็นจำนวนมาก

ด่านตรวจคนเข้าเมืองขาออก จึงแน่นเป็น
พิเศษทุกช่อง

ไม่เว้นช่อง "DIPLOMAT/OFFICIAL"

ยืนเข้าคิวในช่อง "DIPLOMAT/OFFICIAL"
สักพักหนึ่ง แถวก็ไม่ค่อยขยับ

ด้วยความสงสัยว่าทำไมฉันก็ จึงฝากกระเป๋าไว้กับเพื่อน แล้วเดินไปดูที่ต้นคิว

ผู้ที่ยืนเข้าคิวในช่อง "DIPLOMAT/OFFICIAL" ในวันนั้น แต่งตัวเหมือนกันเปี้ยว

ในใจก็นึกว่าส่วนราชการแห่งใดแห่งหนึ่ง คงเดินทางไปดูงานต่างประเทศกัน

ไปถึงต้นคิว ก็ถึงบางอ้อ เพราะชุดที่แต่งเหมือนกัน ซึ่งเข้าใจผิดคิดว่าเป็นข้าราชการนั้น ไม่ใช่เป็นของส่วนราชการหนึ่งส่วนราชการใดหรอกครับ

แต่เป็นเครื่องแบบของบริษัทแห่งหนึ่ง ซึ่งส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศ

"เทอร์โบ" คิดว่าหากยืนต่อคิวแถวนี้ต่อไป

ทันนะทันเครื่องบินออกหรอกครับ แต่คงต้องยืนคอยขาแข็ง ไม่ดีกับสุขภาพตัว และสุขภาพจิตเป็นแน่

จึงได้เข้าไปติดต่อเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง และแจ้งว่า "เทอร์โบ" และเพื่อนซึ่งเป็นข้าราชการ จะเดินทางไปราชการต่างประเทศ ช่วยให้ความอนุเคราะห์ด้วย

เจ้าหน้าที่เห็น "เทอร์โบ" ถือหนังสือเดินทางราชการ ก็เชิญ "เทอร์โบ" และเพื่อนเข้าไปทันที พร้อมทั้งบริการให้เป็นพิเศษ

กลับมาเรื่องการเข้าคิวที่ช่อง "DIPLOMAT/OFFICIAL"

ท่านคงสงสัยว่าเหตุใด คนงานเหล่านี้จึงมาเข้าคิวที่ช่องนี้ได้

"เทอร์โบ" พยายามมองโลกในแง่ดี จึงต้องหาข้อมูล

เพราะว่าในวันนั้น คนเดินทางไปต่างประเทศมากเป็นพิเศษ

หัวหน้างานตรวจคนเข้าเมืองที่รับผิดชอบ เห็นว่าเจ้าหน้าที่ช่อง "DIPLOMAT/OFFICIAL" วางอยู่

ด้วยความปรารถนาดี จึงได้ให้คนงานของบริษัทซึ่งมีเป็นจำนวนมากให้บริการในช่องนี้แทน

ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองทุกคนทำงานอย่างคุ้มค่าสมกับเงินเดือนที่ได้รับจากทางราชการ รวมทั้งให้บริการประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีและควรจะได้รับคำชม

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของหัวหน้างานตรวจคนเข้าเมืองในวันนั้นไม่ถูกต้องนัก

เพราะในกรณีที่นักการทูตชาวต่างประเทศจริง ๆ และจะต้องเดินทางไปต่างประเทศ ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องมีใบเข้าคิวที่ช่อง "DIPLOMAT/OFFICIAL"

ช่องนี้แม้เป็นช่อง "DIPLOMAT/OFFICIAL" แต่หากมีคนมาก ก็ต้องเข้าคิวเป็นของธรรมดา และเรื่องการเข้าคิวนี้ คนต่างประเทศส่วนใหญ่ถือว่าเป็นมารยาทที่สำคัญ

นักการทูตชาวต่างประเทศคงจะต้องยืนเข้าคิวขาแข็ง และหากทราบว่าผู้ที่ยืนเข้าคิวอยู่ข้างหน้านั้นไม่ใช่ นักการทูตหรือข้าราชการ

เขาคงมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อประเทศไทยเป็นแน่ แม้แต่ "เทอร์โบ" เองก็เถอะ หากไม่ตัดสินใจไปติดต่อ ก็คงยืนคอยขาแข็งเช่นกัน

ดังนั้น การมีช่อง "DIPLOMAT/OFFICIAL" ไว้ ก็ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่ได้เปิดขึ้นวิธีแก้ปัญหาในเรื่องนี้ทำไม่ยาก และทำได้ดีด้วย

"เทอร์โบ" ไม่ต้องคิดแทน เพราะตัวอย่างที่ทำดี ผมเห็นกับตาตนเองเมื่อผมเดินทางกลับ

แต่เป็นที่สนามบินโคตักของฮ่องกง ไม่ใช่ที่สนามบินดอนเมือง

ที่สนามบินโคตัก ในช่องขาออกเขาก็มีช่อง "DIPLOMAT/OFFICIAL" เช่นเดียวกับที่สนามบินดอนเมือง

เขาจัดให้เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองคนหนึ่ง
คอยดูแล อำนวยความสะดวก

หากช่อง "DIPLOMAT/OFFICIAL" ว่างลง
เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองคนนั้น จะเชิญบุคคลทั่วไป
ให้เข้าไปใช้ช่องดังกล่าวที่ละคนสองคน

ดังนั้น เมื่อนักการทูตหรือข้าราชการของเขา
จะใช้บริการ

ก็สามารถใช้บริการได้ทันที

ทำเช่นนั้น นอกจากนักการทูตหรือข้าราชการ
ของเขาซึ่งจะเดินทางไปราชการต่างประเทศ จะได้รับ
บริการที่สะดวก รวดเร็วย่างเดิมแล้ว

ยังช่วยให้การบริการบุคคลทั่วไปมีประสิทธิภาพ
มากยิ่งขึ้น

ก็หวังว่า ด้านตรวจคนเข้าเมืองของเราที่
ดอนเมืองจะได้เปลี่ยนแปลงวิธีการด้วย

ไหน ๆ ก็พูดถึงกองบังคับการกองตรวจคน
เข้าเมืองแล้ว

ไปราชการที่ฮ่องกงคราวนี้ ก็มีของฝากกอง
บังคับการกองตรวจคนเข้าเมืองด้วย

ของฝากนั้น ก็คือบัตรขาเข้า (ARRIVAL
CARD) และบัตรขาออก (DEPARTURE CARD)

ลองดูบัตรของไทยเราซิครับ

เลขที่บัตร TM.HU 31106		เที่ยวบินที่ FLIGHT NO.	
บัตรขาออก DEPARTURE CARD		RU. 5 TM. 6	
ชื่อสกุล Family name	ชื่อตัว First name	ชื่อกลาง Middle name	<input type="checkbox"/> ชาย Male <input type="checkbox"/> หญิง Female
หนังสือเดินทางไทยที่ Passport No.	ออกที่ Place of issue	เมื่อวันใด Date of issue	
สัญชาติ Nationality			
ลายมือชื่อ Signature		บุคคลซึ่งเดินทางออกนอกประเทศไทย Person leaving the Kingdom	

คำเตือน NOTICE

- โปรดเขียนตัวบรรจงและขีดเส้นใต้ชื่อสกุล
PLEASE WRITE IN BLOCK LETTERS AND UNDERLINE FAMILY NAME
- บัตรขาออก/บัตรขาเข้า/บัตรขึ้น/ลง ต้องทำหนึ่งฉบับ
ONE ARRIVAL CARD/DEPARTURE CARD MUST BE COMPLETED BY EVERY PASSENGER.
- กรุณาเก็บบัตรส่วนนี้ไว้ในเอกสารเดินทางของท่านและมอบให้เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง
เมื่อท่านเดินทางออก
PLEASE KEEP THIS PORTION OF THE FORM IN YOUR PASSPORT/TRAVELLING DOCUMENT AND PRESENT IT TO THE IMMIGRATION OFFICER ON YOUR DEPARTURE.
- กรณีที่มีเปลี่ยนแปลงที่พำนักหรือที่ทำงานในบัตรนี้ ต้องแจ้งต่อตรวจคนเข้าเมืองก่อน
อื่นที่จำเป็น
IN CASE OF CHANGE OF ADDRESS FROM WHAT IS STATED IN THIS FORM MUST NOTIFY THE IMMIGRATION OFFICE WITHIN TWENTY-FOUR HOURS.
- ต้องแจ้งที่พำนักหรือที่ทำงานแก่เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองเมื่ออยู่เกินเก้าสิบวัน และต้องไปแจ้งแจ้งทุก ๆ
เก้าสิบวัน
MUST NOTIFY YOUR PLACE OF RESIDENCE TO THE IMMIGRATION OFFICE IF YOU STAY LONGER THAN NINETY DAYS AND ARE REQUIRED TO DO SO EVERY NINETY DAYS.
- บุคคลต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทย และมีเงินได้ หรือบุคคลต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทย
โดยเกินเก้าสิบวัน ไม่จะมีเงินได้หรือไม่มีตาม สอดคล้องกับภาษีอากรจากกรมสรรพากร
เมื่อจะเดินทางออกนอกประเทศไทย ถ้าไม่มีจะใบอนุญาตให้เดินทางออก
ALIEN ENTERING THAILAND AND HAVING INCOME OR ALIEN STAYING OVER NINETY DAYS
IN THAILAND WITHOUT INCOME MUST POSSESS A TAX CLEARANCE CERTIFICATE FROM
THE REVENUE DEPARTMENT BEFORE LEAVING THAILAND. IF NOT, WILL NOT BE PERMITTED
TO LEAVE.

สำหรับเจ้าหน้าที่ FOR OFFICIAL USE

- ออกจากรับที่ เดือน พ.ศ. ถึงวันที่ เดือน พ.ศ.
- ใบผ่านภาษีขาออกที่ วันที่ เดือน พ.ศ.

รายละเอียดบุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักร DETAILS OF PERSON ENTERING OR LEAVING THE KINGDOM			RU. 5 TM. 6
ลำดับที่ No. TM.HU 31106		บัตรขาเข้า ARRIVAL CARD	
ชื่อสกุล Family name	ชื่อตัว First name	ชื่อกลาง Middle name	<input type="checkbox"/> ชาย Male <input type="checkbox"/> หญิง Female
วัน เดือน ปีเกิด Date of birth		สถานที่เกิด Place of birth	
สัญชาติ Nationality		อาชีพ Occupation	
หนังสือเดินทางไทยที่ Passport No.	ออกที่ Place of issue	เมื่อวันใด Date of issue	
วีซ่า No.	ออกที่ Place of issue	เมื่อวันใด Date of issue	
เดินทางมาจาก From	<input type="checkbox"/> โดยทางรถไฟ By rail <input type="checkbox"/> โดยทางรถยนต์ By road <input type="checkbox"/> โดยทางเรือ By ship	<input type="checkbox"/> โดยทางอากาศ By air เที่ยวบินที่ Flight No.	
เดินทางมาประเทศไทยครั้งแรก First trip to Thailand <input type="checkbox"/> ใช่ Yes <input type="checkbox"/> ไม่ใช่ No	เดินทางมาเป็นคณะท่องเที่ยว Traveling on group tour <input type="checkbox"/> ใช่ Yes <input type="checkbox"/> ไม่ใช่ No	ระยะเวลาพำนัก Length of stay วัน Day (s)	
การประสงค์ในการมา Purpose of visit <input type="checkbox"/> ท่องเที่ยว Tourist <input type="checkbox"/> การประชุม Convention <input type="checkbox"/> ธุรกิจ Business <input type="checkbox"/> ราชการ Official <input type="checkbox"/> จุดประสงค์อื่น ๆ Others (โปรดระบุ) (Please specify)			
ผ่านไปยัง Transit to			
ที่อยู่ปัจจุบัน Country of residence		ที่อยู่ในประเทศไทย Address in Thailand	
City/State	Country		
ลายมือชื่อ Signature		บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในประเทศไทย Person entering the Kingdom	

สำหรับเจ้าหน้าที่ FOR OFFICIAL USE

อนุญาตให้อุบัติการพิเศษ

ที่จริงบัตรของเรา เป็นบัตรที่ไม่ยาวนาน
กรอกได้ง่ายพอสมควร

แล้วก็ขอยืนยันว่า บัตรของเรา ดีกว่าอีก
ของหลายประเทศเท่าที่ได้พบมา

แต่ก็ยังมีข้อที่ควรแก้ไขเล็กน้อย

เพราะ ข้อมูลบางอย่าง เช่น ชื่อสกุล ชื่อตัว
ชื่อรอง เพศ หนังสือเดินทาง เลขที่ ออกให้ที่ เมื่อ
วันที่ สัญชาติ และลายมือชื่อ ต้องกรอกทั้งบัตรขา
เข้าและบัตรขาออก

ซึ่งไม่เสียเวลามากนักหรอก แต่หากไม่ต้อง
กรอกข้อมูลอย่างเดียวกันถึงสองครั้ง

ก็คงจะดีมากขึ้นกว่านี้

ดูตัวอย่างของฮ่องกงดูบ้าง

บัตรตรวจคนเข้าเมืองทั้งขาเข้าและขาออกนั้น
ใช้แบบพิมพ์และข้อความทั้งหมดเกือบเหมือนกัน
ยกเว้นตัวบัตรเขียนไว้ชัดเจนว่า เป็นแบบขาเข้า
หรือขาออก

IMMIGRATION DEPARTMENT HONG KONG 香港人民入境事務處		I.D. 93 (3/92)	
ARRIVAL CARD 旅客抵港申報表		Immigration Ordinance (Cap. 115) Section 5(4) and (5)	
All travellers should complete Parts A and B except that travellers from Macau who are not Macau residents need complete only Part A 所有旅客均須填寫甲項及乙項，但由澳門來港旅客，如非澳門居民者，則只須填寫甲項。			
RX 998138		Please write clearly 請用端正字體填寫 Do not fold 切勿將本申報表摺疊	
PART A 甲項 Family name (in capitals) 姓(請用正楷填寫)		Sex 性別	
Given names (in capitals) 名(請用正楷填寫)			
Travel document No. 旅遊證件號碼	Place and date of issue 簽發地點及日期		
Nationality 國籍	Date of birth 出生日期 day 日 / month 月 / year 年		
PART B 乙項 Place of birth 出生地點		Address in Hong Kong 香港地址	
Home address 住址			
Flight No./ship's name 班機編號/船名	From 來自何處		
Signature of traveller 旅客署名			

IMMIGRATION DEPARTMENT HONG KONG 香港人民入境事務處		I.D. 93 (3/92)	
DEPARTURE CARD 旅客離港申報表		Immigration Ordinance (Cap. 115) Section 5(4) and (5)	
All travellers should complete Parts A and B except that travellers to Macau who are not Macau residents need complete only Part A 所有旅客均須填寫甲項及乙項，但前往澳門旅客，如非澳門居民者，則只須填寫甲項。			
RX 998138		Please retain in passport 請留在護照之內 Do not fold 切勿將本申報表摺疊	
PART A 甲項 Family name (in capitals) 姓(請用正楷填寫)		Sex 性別	
Given names (in capitals) 名(請用正楷填寫)			
Travel document No. 旅遊證件號碼	Place and date of issue 簽發地點及日期		
Nationality 國籍	Date of birth 出生日期 day 日 / month 月 / year 年		
PART B 乙項 Place of birth 出生地點		Address in Hong Kong 香港地址	
Home address 住址			
Flight No./ship's name 班機編號/船名	Destination 最終目的地		
Signature of traveller 旅客署名			

ประการสำคัญ ทั้งสองบัตรนี้ติดกันและอยู่
ซ้อนกัน โดยแบบขาเข้า (ซึ่งต้องใช้ก่อน) อยู่ข้างบน
ส่วนแบบขาออกอยู่ข้างล่าง

ในบัตรขาเข้าซึ่งอยู่ส่วนบนนั้น มีคาร์บอนด์
ในตัว และมีคาร์บอนด์เฉพาะในส่วนที่มีข้อมูล
เหมือนกัน

เขียนแผ่นบนก็ติดแผ่นล่างด้วยว่ากันเถอะ
ส่วนข้อมูลที่ต้องเขียนซึ่งต่างกัน คือ Flight
No./ship's name บัตรขาเข้าก็เขียนว่า From ส่วน
บัตรขาออก ก็เขียนว่า Destination
ไม่มีคาร์บอนด์ในส่วนนั้น
จึงต้องเขียนในส่วนนั้นอีกครั้งหนึ่ง เมื่อจะ

เดินทางออกนอกประเทศ

ทำอย่างนี้ คนกรอกข้อความก็ชอบ
บ้านเราน่าจะเอาแบบอย่าง
เรื่องทำแบบบัตรเป็นกระดาษคาร์บอนด์

ด้วยนั้น

ในบ้านเรา ขณะนี้ทำได้
ของฮ่องกงเขาใช้กระดาษบางกว่าด้วย
คิดค่าคาร์บอนด์แล้ว ราคาจัดทำคงไม่
แตกต่างกันมากนัก

ก็ฝากกองบังคับการกองตรวจคนเข้าเมือง

ได้ช่วยพิจารณาด้วย

การสร้างความประทับใจให้แก่นักท่องเที่ยว
ตั้งแต่วันแรกที่เหยียบประเทศไทยนั้น

จะประทับใจไปอีกนานและประทับใจไม่รู้ลืม
การประทับใจ จะทำให้เขาช่วยโฆษณา

ประชาสัมพันธ์ประเทศไทยให้ด้วย

ซึ่งทำให้สามารถประหยัดเงินงบประมาณ
ของชาติในการนี้ไปอีกมาก



กวี สกพ.

ชั้นสี่ ' 32

ด้วยซาบซึ่งกับบรรณคดีของสมเด็จพระสังฆราช เนื่องในวัน
ข้าราชการพลเรือน ประจำปีนี้ จึงขอหยิบยกบางช่วงมาเพื่อให้ได้ความ
เย็นใจทั่วกัน ดังนี้

“ถ้าทหารปกป้องเอกราชไว้ให้ได้
แต่พลเรือนไม่ดูแลให้เกิดความร่มเย็นเป็นสุข ความสงบเรียบร้อย
ก็ไม่เกิดประโยชน์อันใด
ดังนั้นหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนจึงสำคัญอย่างยิ่ง
พึงภูมิใจในหน้าที่ของตน

งานหนัก เงินน้อย ก็รู้จักอยู่
ขอให้ใช้ความรู้นี้ให้เกิดคุณประโยชน์มหาศาล
คิดให้ถูก ให้เข้าเรื่อง
ว่าเราเป็นคนดี มีความเสียสละเพื่อประเทศชาติโดยแท้
ไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวง ไม่ข่มขู่ราษฎร
แม้จะไม่มีรายได้ทัดเทียมกับผู้มิได้รับราชการ
ก็สามารถรวยความสุขได้

ถ้าเราเป็นคนดี แม้เพียงคนเดียว
ก็ย่อมเป็นเหตุแห่งความสุขความสงบความรุ่งเรืองร่วมเย็นได้
สำรวจตนเองให้รู้ตามเป็นจริง
แล้วจงเป็นคนดี เป็นข้าราชการที่ดี
ให้ดีถึงระดับที่ตนจะเกิดความภูมิใจในความดีของตนได้เถิด”

งานวันข้าราชการพลเรือน ประจำปี 2538

วันแรกของเดือนเมษายนทุกปี นับเป็นโอกาสสำคัญวาระหนึ่งของเหล่าข้าราชการพลเรือน ด้วยนับเนื่องเป็นวันข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นโอกาสหนึ่งที่ข้าราชการพลเรือนและประชาชนจะได้รำลึกทบทวนถึงบทบาท ภารกิจและความสำคัญของข้าราชการเหล่านี้ที่มีต่อประเทศชาติและประชาชนในช่วงเวลาที่ผ่านมา

วันข้าราชการพลเรือน ปี 2538 นี้ มีสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเจ้าภาพ กิจกรรมมีหลากหลายที่เด่น ๆ ก็เช่น

- การประกาศเกียรติคุณและมอบเข็มเชิดชูเกียรติแก่ข้าราชการพลเรือนดีเด่น ทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั่วประเทศกว่า 600 ราย โดย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเป็นประธานในพิธี
- นิทรรศการงานวันข้าราชการพลเรือน ซึ่งปีนี้จัดในบริเวณรอบนอกทำเนียบรัฐบาล สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ป.ป.ป. บริเวณ ร.ร.นายร้อย จปร.(เดิม) เป็นกิจกรรมให้ความรู้ความเข้าใจ และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับงานในความรับผิดชอบของส่วนราชการพลเรือนร่วมกัน
- การอภิปรายในรายการ "มองต่างมุม" ณ ดิگสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล โดยมีมุมมองจากผู้ทรงคุณวุฒิทั้งจากภาครัฐและเอกชน เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ในอนาคต และข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางในการพัฒนาข้าราชการ
- สำหรับกิจกรรมในจังหวัดต่าง ๆ ก็จัดพร้อมกันไป โดยมีกิจกรรมหลากหลาย เช่นเดียวกับในส่วนกลาง อาทิเช่น การประกาศเกียรติคุณข้าราชการพลเรือนดีเด่น การจัดอภิปราย สัมมนา กิจกรรม

กีฬา นันทนาการต่าง ๆ และที่สำคัญคือ มีกิจกรรมเพื่อบริการประชาชนในด้านต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ ให้สมกับคำขวัญวันข้าราชการพลเรือนที่ว่า "ข้าราชการคือบุคคลที่ทำงานให้ประชาชนชื่นใจ"

กิจกรรมเหล่านี้จัดขึ้นระหว่างวันที่ 1-2 เมษายน 2538 และขยายไปถึงวันที่ 3 เมษายน สำหรับต่างจังหวัด ซึ่งวันงานก็ตรงกับวันหยุดเสาร์-อาทิตย์ ก็นับเป็นโอกาสดีที่เพื่อนข้าราชการและประชาชนที่สนใจจะได้ใช้เวลาในงานนี้ได้อย่างเต็มที่ สำหรับควันท้องต่อเนื่องของงานนี้ ชั้นสี่ฯ จะได้เล่าสู่กันอ่านในโอกาสต่อไปคะ

สำนักงาน ก.พ. รับสมัครสอบแข่งขันเข้ารับราชการ ประจำปี 2538

ในระหว่าง 27 มีนาคม - 4 พฤษภาคม 2538 นี้ สำนักงาน ก.พ. จะเปิดรับสมัครสอบแข่งขันเข้ารับราชการประจำปี 2538 รวม 6 ชื่อตำแหน่ง คือ

- ตำแหน่งนิติกร 3
ผู้สมัครต้องมีวุฒิปริญญาตรีทางกฎหมาย
- ตำแหน่งบุคลากร 3 (ด้านการบริหาร)
ผู้สมัครต้องมีวุฒิปริญญาตรีทางรัฐ-ประศาสนศาสตร์ หรือบริหารรัฐกิจ หรือทางการบริหารสาขาการบริหารงานบุคคล
- ตำแหน่งเศรษฐกร 3
ผู้สมัครต้องมีวุฒิปริญญาตรีทางเศรษฐศาสตร์
- ตำแหน่งนักบัญชี 3
ผู้สมัครต้องมีวุฒิปริญญาตรีทางบัญชี
- ตำแหน่งนักวิชาการเงินและบัญชี 3
ผู้สมัครต้องมีวุฒิปริญญาตรีทางบัญชี หรือพาณิชยศาสตร์
- ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ 3
ผู้สมัครต้องมีวุฒิปริญญาตรีทางภาษาอังกฤษ

ท่านที่สนใจ จะซื้อคู่มือแนะนำการสอบได้ ตั้งแต่ 13 มีนาคม - 11 เมษายน 2538 ด้วยตนเอง ที่สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. หรือสั่งซื้อทางไปรษณีย์ โดยส่งธนาคติ ราคา 40 บาท พร้อมแผ่นกระดาษ ที่เขียนชื่อ ที่อยู่ ของผู้สั่งซื้อ ไปยังตู้ ปณ. 1444 ตป.กท.10000 และวงเล็บมุมของตอนล่างว่า "สั่งซื้อ คู่มือฯ" โดยจดหมาย สั่งซื้อจะต้องประทับตราลงวันที่ ณ ที่ทำการไปรษณีย์ต้นทาง ภายในวันที่ 11 เมษายน 2538 ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของการสั่งซื้อคู่มือดังกล่าว

การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญในระดับควบ

เมื่อ 3 มีนาคม 2538 นี้สำนักงาน ก.พ. ได้ยกเลิกแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการ

พลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งในระดับควบ ตาม หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0710/ว 4 ลงวันที่ 7 กันยายน 2530 แล้ว กำหนดแนวทางปฏิบัติใหม่ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ 0708.1/ว 3 ลงวันที่ 3 มีนาคม 2538 ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า การย้าย ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่ง 4,5,6 ของสายงานอื่นมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดิม ในระดับควบนั้น ควรคำนึงว่าผู้จะย้ายจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสม และเป็นผู้มีประสบการณ์เทียบได้กับผู้ที่จะได้เลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งในระดับดังกล่าว โดยไม่เปลี่ยนสายงานด้วย ซึ่งอาจสรุปเป็นตารางเปรียบเทียบได้ ดังนี้

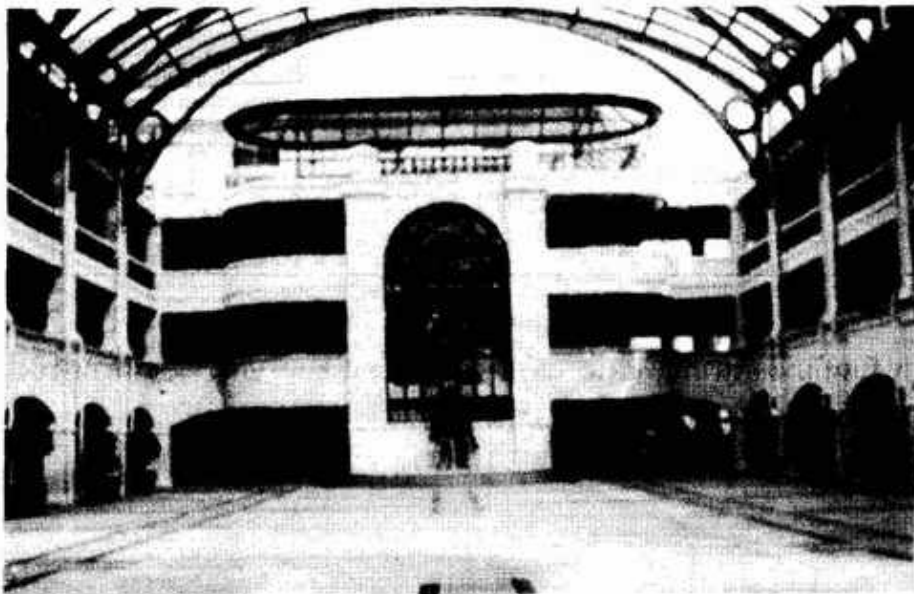
ระดับตำแหน่ง ปัจจุบัน	ย้ายมาแต่งตั้ง		เงื่อนไขการดำรงตำแหน่ง ตาม ว 3/2538	
	ระดับ	สายงาน	ระดับที่ดำรงอยู่ก่อนย้าย	ระยะเวลา (ปี)
4	4	2-4	3 หรือเทียบ ได้ไม่ต่ำกว่านี้	4
5	5	3-5	4 หรือเทียบ ได้ไม่ต่ำกว่านี้	4
6	6	4-6	5 หรือเทียบ ได้ไม่ต่ำกว่านี้	4

สำหรับฉบับนี้ต้องลากันเพียงนี้ และขอฝากข้อเตือนใจในท้ายนี้ว่า "แม้ท่านจะยิ่งใหญ่สักเพียงใด ก็ตาม ท่านก็หาได้ยิ่งใหญ่ไปกว่าความตายไม่" สวัสดิ

กฎหมายระเบียบข้าราชการใหม่

ประมุข สุวรรณกัทธิ

ฉบับนี้ขอเสนอเรื่องใหม่ ๆ 2 เรื่อง ซึ่งเป็นเรื่องที่ทุกท่านควรทราบไว้เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับตัวท่านเอง และยังเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่ท่านรู้จักอีกด้วยครับ เรื่องแรกได้แก่เรื่อง การพิจารณารายงานการลงโทษข้าราชการครู ซึ่งในเนื้อหาแล้ว เป็นเรื่องที่ข้าราชการครูนำทรัพย์สินของทางราชการไปจำหน่าย ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องลงโทษอย่างน้อยถึงออกจากราชการ เรื่องที่สองเป็นเรื่อง การบอกเลิกรับบำนาญเพื่อขอนับเวลาราชการติดต่อกัน ซึ่งเป็นการเพิ่มความเข้าใจในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง



การพิจารณารายงานการลงโทษข้าราชการครู

ที่มาและเหตุผลในการมีมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้

เดิมนั้นการที่ข้าราชการนำทรัพย์สินของทางราชการ เช่น เครื่องพิมพ์ดีด ปืน รถจักรยาน สองล้อ เป็นต้น ไปจำหน่ายให้กับสถานธนาบาล (โรงรับจำนำ) ทางราชการมักจะพิจารณาว่าเป็นการกระทำผิดวินัยฐานประพฤติชั่วที่ไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากข้าราชการผู้นั้นได้ไถ่ถอนทรัพย์สินนั้นกลับคืนมาใช้งานตามปกติแล้ว ซึ่งหากจะพิจารณากรณีเช่นนี้กันโดยละเอียด จะเห็นได้ว่าเป็นการเอาผิดเอาเปรียบทางราชการโดยการนำทรัพย์สินของทางราชการไปหมุนใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวโดยทางอ้อม ซึ่งเป็นการไม่ควรอย่างยิ่ง อันอาจเปรียบได้กับการนำเงินของทางราชการไปหมุนใช้เป็นระยะเวลาหนึ่งแล้วนำกลับมาคืน ซึ่งในกรณีที่เงินของทางราชการก็จะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ส่วนกรณีที่ทรัพย์สินของทางราชการ เมื่อนำไปจำหน่าย ก็จะได้เงินมาหมุนใช้เช่นกัน จึงน่าจะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงด้วย นอกจากนี้ ทรัพย์สินของทางราชการบางอย่างก็เป็นของที่สำคัญ มีราคาแพง การนำไปจำหน่ายอาจทำให้ทรัพย์สินดังกล่าวเกิดความเสียหายได้ หากการกระทำที่ไม่ควรอย่างยิ่งเช่นนี้ จะไม่ถึงว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว ก็จะเป็นตัวอย่างที่ไม่ดี และอาจจะมีผู้กระทำความเลียนแบบ ซึ่งจะก่อความเสียหายให้แก่ราชการอย่างกว้างขวาง คณะกรรมการข้าราชการครูได้พิจารณากรณีที่ข้าราชการครูได้กระทำผิดวินัยในกรณีเช่นนี้และถูกลงโทษลดขั้นเงินเดือน 1 ขั้น แล้วมีความเห็นควรวางระดับโทษให้เป็น บรรทัดฐานอย่างน้อยให้ออกจากราชการ (เหตุเกิดขณะใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งหากเป็นระดับโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แล้ว จะต้องลงโทษอย่างน้อยปลดออกจากราชการ) ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว ลงมติให้เพิ่มโทษจากลดขั้นเงินเดือน 1 ขั้น เป็นให้ออกจากราชการตามมติ ก.ค. และให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ พ่นสีเลขทะเบียนพัสดุให้ชัดเจน ตลอดจนให้ขอความร่วมมือสถานธนาบาลให้ช่วยสอดส่องพัสดุของทางราชการด้วย

ท่านข้าราชการทั้งหลายก็ขอได้โปรดระมัดระวังเรื่องทรัพย์สินของทางราชการด้วยนะครับ หากนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวแล้ว ก็คงจะต้องมีเรื่องยุ่งตามมาแน่ ๆ ทางที่ดีแล้วของของทางราชการอย่าไปยุ่งดีกว่าครับ

26 ตุลาคม 2537

เรื่อง การพิจารณารายงานการลงโทษข้าราชการครู
เรียน เลขาธิการ ก.พ.

ด้วยในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2537 กระทรวงศึกษาธิการได้ขอให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาวินิจฉัยการลงโทษข้าราชการครู สังกัดวิทยาลัยอาชีวศึกษาสงขลา กรมอาชีวศึกษา กรณีกระทำผิดวินัยในเรื่องนำเครื่องพิมพ์ดีดไฟฟ้าของวิทยาลัยอาชีวศึกษาสงขลาไปจำหน่ายให้กับสถานนันทนาการ เมืองหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา จนกระทั่งวิทยาลัยอาชีวศึกษาสงขลาสืบทราบและแจ้งอายัดไว้ ต่อมาข้าราชการครูดังกล่าวได้สารภาพต่อผู้อำนวยการวิทยาลัย แล้วได้ถอนคืนมาใช้งานตามปกติ ซึ่งกรมอาชีวศึกษาได้ส่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน จำนวน 1 ขั้น แต่ ก.ค.พิจารณาแล้วเห็นว่า การนำทรัพย์สินของทางราชการไปจำหน่าย ถ้าจะไม่ถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ใคร ๆ ก็สามารถกระทำเช่นนั้นได้ ประกอบกับ เนื่องจากทรัพย์สินของทางราชการมีอยู่มากและบางอย่างก็มีราคาแพง อาจมีผู้ถือโอกาสนำไปจำหน่ายแล้วได้ถอนคืนมาโดยไม่มีใครทราบ เมื่อถูกจับได้ก็หาข้ออ้างไปต่าง ๆ นานา อันเป็นเรื่องไม่ถูกต้องอย่างยิ่งที่จะหาประโยชน์กับทรัพย์สินของทางราชการเช่นนี้ จึงสมควรวางระดับโทษให้เป็นบรรทัดฐานอย่างน้อยให้ออกจากราชการ จึงมีมติให้เพิ่มโทษ จากโทษลดขั้นเงินเดือน จำนวน 1 ขั้น เป็นโทษให้ออกจากราชการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว ลงมติให้เพิ่มโทษ จากโทษลดขั้นเงินเดือน จำนวน 1 ขั้น เป็น ให้ออกจากราชการตามมติ ก.ค. และให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ จัดทำการลงทะเบียนพัสดุ โดยการพ่นสีเลขทะเบียนให้ชัดเจน และแจ้งขอความร่วมมือสถานนันทนาการ ในกรณีมีผู้มาจำหน่ายสิ่งของ หากมีเลขทะเบียนพ่นด้วยสีไว้ที่ตัวพัสดุ ให้สันนิษฐานว่าเป็นของทางราชการ เพื่อเป็นการป้องกันและช่วยลดการกระทำผิดในกรณีเช่นนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และขอให้แจ้งส่วนราชการและหน่วยงานในสังกัดที่เกี่ยวข้องทราบด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) วิษณุ เครืองาม
(นายวิษณุ เครืองาม)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองกลาง
โทร.2820111
โทรสาร 2826355

การบอกเลิกรับบำนาญเพื่อขอนับเวลาราชการติดต่อกัน

หลักการและเหตุผลในการออกหนังสือเวียนฉบับนี้

ด้วยกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้บัญญัติให้ข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว หากต่อมาได้เข้ารับราชการใหม่ ก็ให้คิดเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญเฉพาะการรับราชการครั้งใหม่เท่านั้น ซึ่งในกรณีที่ข้าราชการที่ออกจากราชการไปดังกล่าว และได้รับหรือมีสิทธิในบำนาญปกติแล้ว ถ้าได้กลับเข้ารับราชการใหม่ หากประสงค์จะขอนับเวลาราชการในครั้งหลังโดยให้นับติดต่อกับเวลาราชการก่อนที่ลาออกจากราชการแล้ว ก็จะต้องบอกยกเลิกรับบำนาญภายในสามสิบวันนับแต่วันกลับเข้ารับราชการใหม่ โดยทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อ ส่งถึงกระทรวงการคลังโดยผ่านกระทรวงเจ้าสังกัด

แต่ปรากฏว่าปัจจุบันยังมีข้าราชการที่กลับเข้ารับราชการใหม่และประสงค์จะขอนับเวลาราชการติดต่อกัน โดยยังไม่ทราบถึงวิธีปฏิบัติในเรื่องนี้อยู่ กระทรวงการคลังจึงได้ขอความเข้าใจในเรื่องนี้มา ท่านข้าราชการที่อ่านเรื่องนี้แล้ว ก็ขอให้ทราบถึงสิทธิของท่านด้วยนะครับ และช่วยบอกให้ข้าราชการท่านอื่นทราบด้วย มิฉะนั้นหากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้ว ก็อาจจะทำให้เสียสิทธิในเรื่องนี้ไปได้ครับ

1 กรกฎาคม 2537

เรื่อง การบอกเลิกรับบำนาญเพื่อขอนับเวลาราชการติดต่อกัน

เรียน เลขาธิการ ก.พ.

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบบอกเลิกรับบำนาญเพื่อขอต่อเวลาราชการ 2 ฉบับ

เนื่องจากมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499 บัญญัติว่า

"ข้าราชการผู้ใด

(1) ลาออกโดยไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จ หรือบำนาญ จากการรับราชการตอนก่อนลาออก

(2) ถูกปลดออกหรือถูกไล่ออก ในกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(3) ออกจากราชการโดยได้รับหรือมีสิทธิที่จะรับบำเหน็จหรือบำนาญแล้ว

ถ้าภายหลังได้เข้ารับราชการใหม่ ให้คิดเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญเฉพาะการรับราชการครั้งใหม่เท่านั้น

ความในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่

(ก)

(จ) ข้าราชการซึ่งได้รับหรือมีสิทธิในบำนาญปกติแล้ว ภายหลังกลับเข้ามารับราชการใหม่ และเลิกรับบำนาญในขณะที่กลับเข้ารับราชการใหม่นั้น

การบอกเลิกรับบำนาญดังกล่าวใน (จ) จะต้องกระทำเสียภายในสามสิบวัน นับแต่วันกลับเข้ารับราชการใหม่

การบอกเลิกรับบำนาญ ให้ทำเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อเป็นหลักฐาน ส่งไปยังกระทรวงการคลัง โดยผ่านกระทรวงเจ้าสังกัด"

ปัจจุบันมีข้าราชการซึ่งได้รับหรือมีสิทธิในบำนาญปกติแล้ว ขอลกลับเข้ารับราชการใหม่ และมีความประสงค์จะขอนับเวลาราชการติดต่อกัน แต่ยังไม่ทราบถึงวิธีปฏิบัติตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าว

กระทรวงการคลังจึงขอเรียนขอความเข้าใจว่า ข้าราชการที่กลับเข้ารับราชการใหม่ ไม่ว่าผู้นั้นเคยรับบำนาญหรือมีสิทธิได้รับบำนาญตามกฎหมาย ถ้ามีความประสงค์จะขอนับเวลาราชการติดต่อกันจะต้องแสดงความจำนงเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อเป็นหลักฐาน ตามแบบที่แนบ (แบบ ก.หรือแบบ ข. แล้วแต่กรณี) ภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันกลับเข้ารับราชการใหม่ แล้วส่งหนังสือนั้นไปยังกระทรวงการคลัง โดยผ่านกระทรวงเจ้าสังกัด ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา 30 (จ) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 แก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499

จึงเรียนมาเพื่อโปรดถือเป็นหลักปฏิบัติ และแจ้งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารบุคคล รับผิดชอบแก่ข้าราชการผู้กลับเข้ารับราชการใหม่ทราบ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายต่อไปด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) อรัญ ธรรมโน
(นายอรัญ ธรรมโน)
ปลัดกระทรวงการคลัง

กรมบัญชีกลาง
กองอนุมัติจ่าย 2
โทร. 2739565

แบบขอกเลิกรับบำนาญเพื่อขอนับเวลาราชการติดต่อกัน

เขียนที่

วันที่ เดือน พ.ศ.

เรื่อง ขอกเลิกรับบำนาญเพื่อขอต่อเวลาราชการ
เรียน ปลัดกระทรวง (เจ้าสังกัด)

ข้าพเจ้า ตำแหน่ง
งานฝ่าย กอง/จังหวัด กรม
กระทรวง ขอบอกเลิกรับบำนาญเพื่อขอนับเวลาราชการติดต่อกัน
ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. เดิมข้าพเจ้าเคยรับราชการอยู่ทาง
กรม กระทรวง ตั้งแต่วันที่
ถึงวันที่ ได้รับเงินเดือนเดือนสุดท้ายเดือนละ บาท
ออกจากราชการครั้งนั้นเพราะ เหตุ ได้รับบำนาญ
เดือนละ บาท สตางค์ ตั้งแต่วันที่
ถึงวันที่ รับบำนาญครั้งสุดท้ายอยู่ทาง

2. ข้าพเจ้าได้กลับเข้ารับราชการใหม่ ตำแหน่ง
กอง/จังหวัด กรม กระทรวง
เมื่อวันที่ ได้รับเงินเดือน เดือนละ บาท
ดังมีรายละเอียดตามแบบ กพ.7 และหรือสมุดประวัติที่แนบมาพร้อมนี้แล้ว

3. ข้าพเจ้าได้เลิกรับบำนาญมาตั้งแต่วันที่กลับเข้ารับราชการใหม่แล้ว

ขอแสดงความนับถือ

.....

(.....)

แบบขอนับเวลาราชการติดต่อกัน (ใช้สำหรับผู้ที่ยังไม่ได้ใช้สิทธิรับบำนาญ)

เขียนที่

วันที่ เดือน พ.ศ.

เรื่อง ขอนับเวลาราชการติดต่อกัน

เรียน ปลัดกระทรวง (เจ้าสังกัด)

ข้าพเจ้า ตำแหน่ง

งานฝ่าย กอง/จังหวัด กรม

กระทรวง ขอนับเวลาราชการติดต่อกัน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. เดิมข้าพเจ้าเคยรับราชการอยู่ทาง

กรม กระทรวง ตั้งแต่วันที่

ถึงวันที่ ได้รับเงินเดือนเดือนสุดท้ายเดือนละ

บาท ออกจากราชการครั้งนั้นเพราะ เหตุ มีเวลาราชการสำหรับคำนวณ

บำเหน็จบำนาญรวม ปี เดือน วัน

2. ข้าพเจ้าได้กลับเข้ารับราชการใหม่ ตำแหน่ง

กอง/จังหวัด กรม กระทรวง

เมื่อวันที่ ได้รับเงินเดือน เดือนละ

บาท ดังมีรายละเอียดตามแบบ กพ.7 และหรือสมุดประวัติพร้อมด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้องแนบมาพร้อมนี้แล้ว

ขอแสดงความนับถือ

.....

(.....)

หมายเหตุ "เอกสารที่เกี่ยวข้อง" หมายถึง เอกสารประกอบคำขอรับบำเหน็จบำนาญตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการขอรับและการจ่าย
บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2527
(และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ส่งไปยังกระทรวงการคลังด้วย