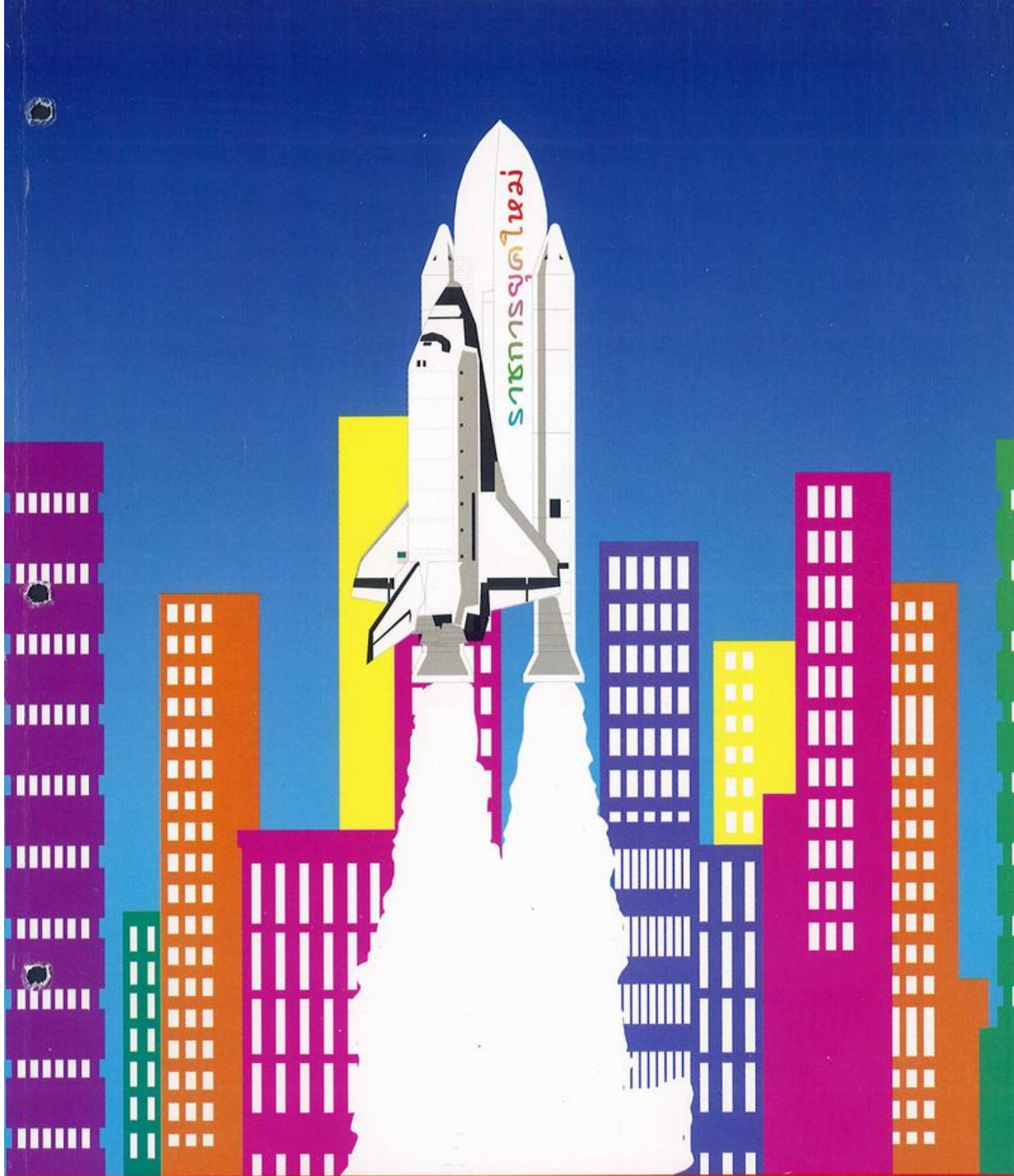




วารสาร ข้าราชการ

ISSN 0125-0906

ปีที่ ๔๕ ฉบับที่ ๓ เดือนพฤษภาคม-มิถุนายน ๒๕๔๓



พระพุทธพร ๔ ประการ

พระพุทธเจ้าตรัสธรรมเป็นพระพุทธพรแก่ผู้มีหน้าที่ร่วมกันไว้
๔ ประการ คือ

๑. สัจจะ สัตย์ที่ต่อกัน อริใจตนเองในอันที่จะ
ประกอบสุภาพระโยชน์ร่วมกัน
๒. ทมะ ช่มใส่มารมณดีไม่สงบให้สงบจะได้สติปัญญา
๓. อดิ มีขันติอดทน อดกลั้น อดออม ทนทาน
ต่อความลำบากตรากตรำภาระหนักทั้งต่าง ๆ
๔. ภาวจะ สละให้แก่งานได้สละเพื่อแผ่อาณาตามสมควร
ขอให้ข้าราชการทุกท่านปฏิบัติตามพระพุทธพรนี้ เพื่อความสุ
ความเจริญสวัสดิ์ดีต่อบ้านเมืองตลอดไป

คจ. ม. ๒๕๓๖

(สมเด็จพระญาณสังวร)

สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก

บทบรรณาธิการ

ในช่วงเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน มีวันสำคัญทางศาสนาวันหนึ่งคือ วันวิสาขบูชา (ปีนี้ตรงกับวันที่ ๑๗ พฤษภาคม) ซึ่งที่ประชุมสหประชาชาติเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ ได้ให้การรับรองเป็นวันสำคัญของโลก จึงเป็นเรื่องที่น่าปลื้มปิติยินดีแก่พุทธศาสนิกชนทั่วโลก วารสารข้าราชการได้รับความกรุณาจากศาสตราจารย์พิเศษเสฐียรพงษ์ วรรณปก บันทึกเกี่ยวกับวาระสำคัญนี้ไว้ด้วย

นอกจากนั้น เพื่อนข้าราชการจะได้พบกับเรื่องน่าสนใจหลายเรื่อง อาทิเช่น รายละเอียดของ “โครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนดรุ่นที่ ๒” เรื่อง “การปรับปรุงการจัดการงบประมาณ” อันจะช่วยให้การจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณบรรลุผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นงานสำคัญงานหนึ่งในแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ

ส่วนคอลัมน์ประจำฉบับนี้ได้เพิ่ม “มุมเพื่อนบุคลากร” ซึ่งจะนำเสนอข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ทั้งแก่ผู้ปฏิบัติงานด้านบุคคลและแก่ข้าราชการทั่วไป

ขอเชิญท่านผู้อ่านพบกับรายละเอียดของเรื่องต่างๆ ที่น่าสนใจ และส่งข้อคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะไปยังกองบรรณาธิการวารสารข้าราชการด้วย

เจ้าของ

สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.

โทร. ๒๘๑-๙๔๔๔, ๒๘๑-๓๓๓๓ ต่อ ๑๑๓๔

ที่ปรึกษา

คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์

นายบุญปลุก ชายเกตุ

นายศุภรัชต์ โชติปัญญา

นายสีมา สีมานันท์

นายเฉลิม ศรีผดุง

บรรณาธิการ

น.ส.ดร.ณิ บุญสิงห์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางฉันทิพย์ จำเต็มเผด็จศึก

คณะผู้จัดทำ

น.ส.เอมอร อร่ามกุล, นายวิญญู พิทักษ์ปกรณ์,

นายเกริกเกียรติ เอกพจน์, นางอารีย์ สวัสดิ์สาลี,

น.ส.วราภรณ์ รุจิวิวัฒน์กุล, นายสุรศักดิ์ ศรีพยัคฆ์,

น.ส.วรัญพร อรรถลักษณ์, น.ส.อโนมา จิตตารีย์

ผู้จัดการสวัสดิการ

นายพันธุ์เรือง พันธุหงส์

พิมพ์ที่

บริษัท สำนักพิมพ์ สัมหวาน จำกัด

โทร. ๐๓๖๕๕๐-๘ แฟกซ์ ๒๓๘-๐๐๗๔

วัตถุประสงค์การจัดทำ

๑. เพื่อเผยแพร่วิชาการและความเคลื่อนไหวทางด้านการบริหารงานบุคคล

๒. เพื่อเผยแพร่แนวความคิดในการปฏิบัติราชการ

๓. เพื่อเป็นสื่อกลางระหว่างข้าราชการในการเสริมสร้างทัศนคติที่ดีต่อราชการ

๔. เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาข้าราชการ

ต้องการให้ข้อเสนอแนะตามปัญหาระเบียบข้าราชการหรือส่งบทความแสดงความคิดเห็น

โปรดส่งไปที่

บรรณาธิการวารสารข้าราชการ

สำนักงาน ก.พ. ถ.พิษณุโลก ดุสิต

กทม. ๑๐๓๐๐

สารบัญ

หน้า

❏ วันวิสาขบูชา ศาสตราจารย์พิเศษเสฐียรพงษ์ วรรณปก	๑
❏ โครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด รุ่นที่ ๒ (ปีงบประมาณ ๒๕๔๔)	๖
❏ การปรับปรุงการจัดการงบประมาณ พลกรัฟ ปิยะอนันต์	๑๒
❏ อรรถมาภิบาลและประชาสังคม จะช่วยแก้ปัญหาการบริหารและพัฒนาชาติไทยได้ ศ.ดร.กระมล ทองธรรมชาติ	๑๙
❏ แนวโน้มการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบัน อาวุธ วรรณวงศ์ สุชาติ เวโรจน์ และวิชิตา สุดก้องवाल	๒๕
❏ ระบบเงินเดือนข้าราชการ: ความเหลื่อมล้ำที่น่าติดตาม นิวัฒน์ วชิรศรัณ	๓๔
❏ ศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์	๓๗
❏ ทนายแผ่นดิน เรืองนนท์ เรืองวุฒิ	๔๘
❏ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กับบทบาทของข้าราชการ ชัชวาล โอภาสศิริวิทย์	๕๘
❏ จากภาพสู่ข่าว สภพ. เหน่งผลงานน่าร้อง/ไม่สู้การปฏิรูประบบงบประมาณ กับประชาสังคม	๖๓
❏ ทัศนคติของนิสิตนักศึกษาต่อการรับราชการ ลักขณา ญกมัย และสุทธิลักษณ์ เอื้อจิตตาว	๖๔
❏ คุณค่าใหม่ของข้าราชการ การปรับเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยม สำนักงาน ก.พ.	๖๗
❏ มุม "เพื่อนบุคลากร" กบ.	๗๐
❏ ท่อไอเสีย เทอรวิ	๗๒
❏ รู้ศัพท์รู้แสง "ไกรวิทย์"	๗๗
❏ อุทาหรณ์ก่อนทำผิด เอกศักดิ์ ตริภุณณาสวัสดิ์	๗๘
❏ กฎ ระเบียบ และเรื่องที่น่ารู้ สงชัย เจษภูวนิธิ	๘๒
❏ ภาพสร้างคำ น้องปิ่น	๘๘

วันวิสาขบูชา

วันสำคัญของโลก

ศาสตราจารย์พิเศษเสฐียรพงษ์ วรรณปก*

ในประเทศไทยมีวันสำคัญอยู่ ๓ วัน คือ วันวิสาขบูชา วันมาฆบูชา และวันอาสาฬหบูชา เรียงตามอายุที่กำเนิด วันวิสาขบูชา เก่าแก่ที่สุด เป็นวันสำคัญวันเดียวที่รู้จักทั่วโลกพระพุทธศาสนาทางประเทศศรีลังกาเรียกว่า วันจรรวมัทท ที่เมืองไทยเข้าใจว่า มีมาพร้อมกับพระพุทธศาสนาเข้ามา นั่นแล ตามหลักฐานจดหมายเหตุนางนพมาศก็เล่าว่ามีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย

ถึงปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา การทำพิธีวันวิสาขบูชาได้ยกเลิกไป มาฟื้นฟูขึ้นใหม่ในรัชกาลที่ ๒ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ トラบเท่าทุกวันนี้

ส่วนวันมาฆบูชา พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ รัชกาลที่ ๔ ได้ทรงกำหนดขึ้น วันอาสาฬหบูชา ก็เพิ่งเกิดขึ้นในรัชกาลปัจจุบันนี้เอง เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๑ นับเป็นวัน “น้องใหม่” ทั้งวันมาฆบูชา และวันอาสาฬหบูชา ไม่เป็นที่รู้จักแพร่หลายนักในหมู่ชาวพุทธประเทศอื่น



เฉพาะวันวิสาขบูชาเท่านั้น ที่รู้จักแพร่หลาย ชาวพุทธทั่วโลกได้ทำการบูชาในวันนี้ เพื่อรำลึกถึงพระพุทธคุณ

มีเรื่องที่น่ายินดีอย่างหนึ่งคือ การสื่อสารแห่งประเทศไทย ได้ออกแสตมป์ชุดวันวิสาขบูชา และวันสำคัญทางพระพุทธศาสนาติดต่อกันมา

* ราชบัณฑิต

หลายปีแล้ว ก่อนหน้านี้ไม่เคยมีแสดมภ์
เช่นนี้เลย ต้องยกความดีให้การสื่อสาร
แห่งประเทศไทย ที่เห็นคุณค่าของวัน
สำคัญทางพระพุทธศาสนา และเหนืออื่น
ใด ต้องขอขอบคุณท่านอาจารย์ชัชวาล
บุญปัน อาจารย์พรศิลป์ รัตนชูเดช ที่
ช่วยผลักดันจนเกิดผลสัมฤทธิ์นี้ขึ้นมาได้
สองท่านนี้แหละครับ ได้เขียนจดหมาย
เสนอให้การสื่อสารฯ ผลิตแสดมภ์วันสำคัญ
ทางศาสนา และติดตามความคืบหน้ามา
ตลอดจนเป็นผลสำเร็จ



ได้ทราบข่าวว่า วันวิสาขบูชา ได้รับการ
ยอมรับว่าเป็นวันสำคัญของโลกด้วย แสดงว่าวัน
วิสาขบูชามิใช่สำคัญเฉพาะในหมู่ชาวพุทธเท่านั้น
หากมีความสำคัญสำหรับมนุษยชาติทั่วโลกด้วย
พระพุทธเจ้าทรงเป็นบุคคลสำคัญที่มีความหมาย
ต่อชาวโลกทั้งปวง การตรัสรู้ของพระองค์นำมา
ซึ่งสันติสุขแก่ชาวโลกทั้งปวงอย่างแท้จริง เรา
ชาวพุทธน่าจะภาคภูมิใจในเกียรติภูมิครั้งนี้

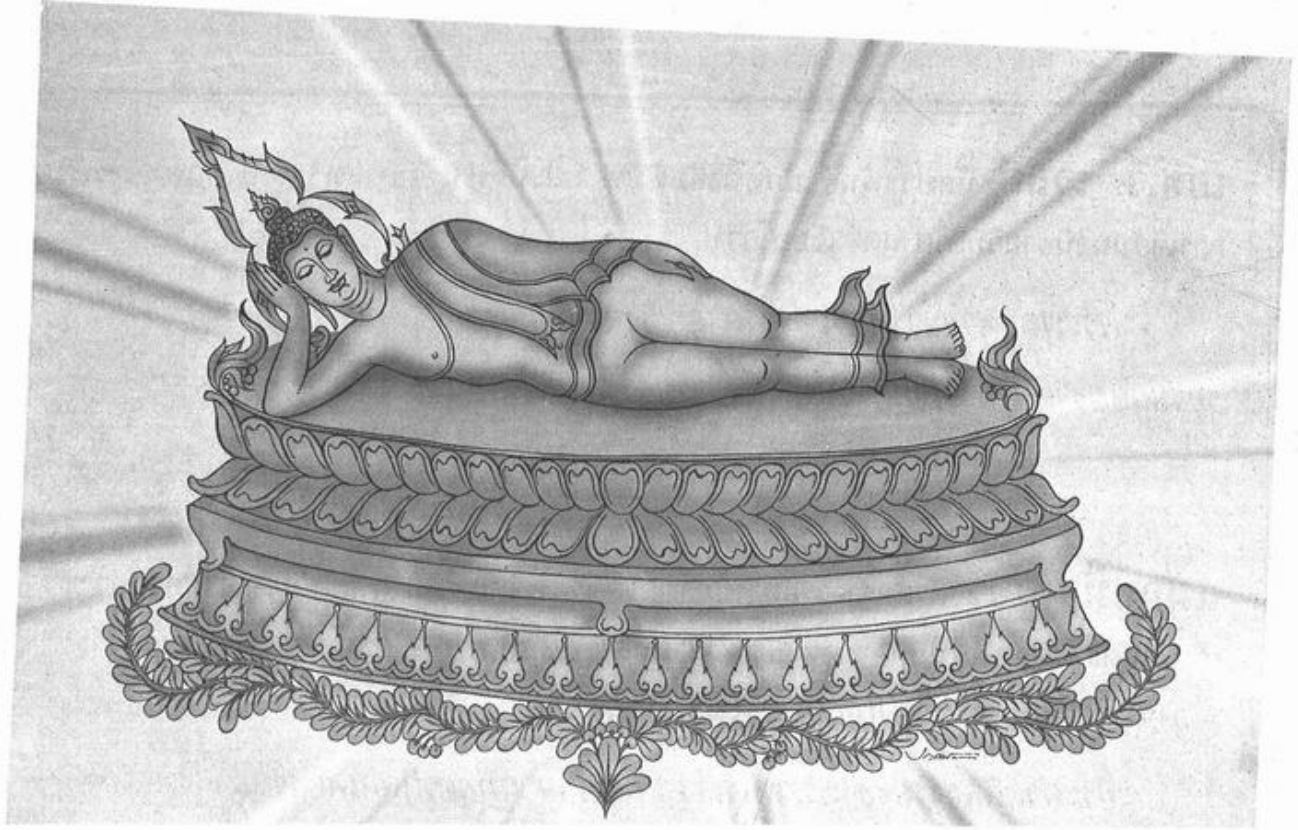
ทราบไหมครับ ในขณะที่เรามีของดี มีของ
ล้ำค่า อย่างพระพุทธศาสนา คนไทยส่วนมากก็
ไม่รู้สึกลึ้นเต็น ภาคภูมิใจอะไร กลับไปให้ความสำคัญ
แก่สิ่งอื่นซึ่งไร้แก่นสารมากกว่า เข้าทำนอง
“ไก่ได้พลอย” หรือ “ลิงได้แก้ว” อะไรทำนองนั้น

ต่างจากชาวต่างชาติต่างศาสนา หลายคนเมื่อ
มาได้สัมผัสความวิเศษมหัศจรรย์ของพระพุทธเจ้า
และพระพุทธศาสนาแล้ว ต่างก็ทิ้งไปตามๆ กัน

สองสามวันมานี้ ฝรั่งหนุ่มคนหนึ่ง มาหาผม
ด้วยท่าทางกระตือรือร้น นำหนังสือมาให้เล่มหนึ่ง

เป็นผลงานการถ่ายภาพของเขา ขณะที่ตระเวนไป
ทั่วประเทศไทย เขาเล่าว่า เขาไม่รู้จักพระพุทธ
ศาสนา ไม่รู้จักว่าชาวพุทธเขานับถืออะไร ปฏิบัติ
อย่างไร เข้ามาประเทศไทยในฐานะนักท่องเที่ยว
ขณะนั่งรถผ่านไปตามจังหวัดต่างๆ ผ่านสถานที่
หลายแห่งที่มีพระพุทธรูปองค์ใหญ่ๆ ประดิษฐาน
ตามเชิงเขาบ้าง บนพื้นที่ราบบ้าง ในวัดบ้าง
รู้สึกประทับใจ ว่าใบหน้าของเจ้าของรูปปั้นนั้น
มันช่างสงบเย็น อย่างประหลาด ตั้งแต่นั้น
มาเขาก็ตัดสินใจไปดูทุกแห่งที่มีพระพุทธรูป ดู
“โลเกชั่น” รอวัน รอดลา และองค์ประกอบอื่นๆ
ที่เหมาะสม แล้วก็เก็บภาพเหล่านั้นไว้

ตั้งใจว่าเก็บได้เพียงพอแล้วก็จะพิมพ์ออก
มาเป็นเล่ม และเขาก็ได้ทำสำเร็จตามเป้าหมายแล้ว
เขาเล่าว่า หนังสือเล่มนี้มีใช้สมุดรวมภาพพระ-
พุทธเจ้าเฉยๆ หากเป็น “เครื่องเตือนสติ” ให้
รำลึกถึงความบริสุทธิ์ ความสงบ แห่งองค์
พระสัมมาสัมพุทธเจ้าด้วย



สำหรับตัวเขาเองนั้น เขาเล่าว่า เขาได้สัมผัส
กับความสะอาด สว่าง สงบ อย่างไม่เคยได้รับ
ที่ไหนมาก่อนเลย ทุกครั้งที่จ้องมองพระพักตร์
ของพระพุทธเจ้า

เพียงแค่จ้องพระพักตร์พระพุทธเจ้า เขายัง
ได้ปรัชญาชีวิต ได้สัมผัสกับมิติที่ลึกลับแห่งชีวิต
ปานฉะนี้ ถ้าหากเขาได้มีโอกาสเรียนรู้และปฏิบัติ
ตามคำสอนของพระพุทธองค์ เขาจะได้รับอันสงส์
อย่างมหาศาลเพียงใด

เด็กหนุ่มคนนี้บอกผมอย่างนี้

ก่อนจากกัน เขาเล่าว่า วันหนึ่งเขาดังกล้อง
แล้ว นิ่งรอให้พระอาทิตย์ค่อยต่ำ เพื่อเก็บภาพ
ยามพระอาทิตย์อัสดง พระภิกษุรูปหนึ่งซึ่งมอง
เขาด้วยความสงสัยมาแต่ต้น จึงเข้ามาถามว่า

“คุณรออะไร”

“รอแสงสว่าง” เขาตอบ คือรอให้แสง

พระอาทิตย์ได้ที่เสียก่อน

“แสงสว่างอยู่ในใจของคุณแล้วมิใช่หรือ”
พระรูปนั้นกล่าวเป็นปริศนา

เขากล่าวทิ้งท้ายว่า เพียงดูพระพุทธรูปอัน
เป็นรูปภายนอก เขายังได้ประโยชน์มากเพียงนี้
ถ้าได้นำเอาคำสอนของพระพุทธเจ้าไปปฏิบัติ
จะได้รับประโยชน์มากเพียงใด กาลข้างหน้าเขา
ว่าเขาจะมุ่งหน้าแสวงหาความสงบแห่งจิตใจให้
ลึกลับกว่านี้

เชื่อได้เลยว่า ไม่ช้าไม่นาน วงการพระพุทธ
ศาสนาก็คงได้พระภิกษุหนุ่มจากอัสดงคตประเทศ
เพิ่มขึ้นอีกรูปหนึ่ง

ผมขอนำคำสรรเสริญพระพุทธเจ้า และ
พระพุทธศาสนา ที่ออกจากปากของนักปราชญ์
สำคัญระดับโลกมาให้อ่าน เพื่อเฉลิมศรัทธาปสาทะ
ในพระพุทธองค์และพระพุทธศาสนาดังนี้ครับ

เอช.วี. เวลล์ นักประพันธ์ นักหนังสือพิมพ์ และนักประวัติศาสตร์ชาวอังกฤษ ผู้ริเริ่ม
การเขียนนวนิยายวิทยาศาสตร์ เขียนไว้ว่า

“พระพุทธศาสนาได้กระทำไว้มาก ยิ่งกว่าอิทธิพลอื่นใดที่ปรากฏในประวัติศาสตร์
ของมนุษยชาติ เพื่อความก้าวหน้าแห่งอารยธรรมของโลก และวัฒนธรรมที่แท้จริง”



แมกซ์มิลเลอร์ ศาสตราจารย์ทางนิรุกติศาสตร์ ชาวเยอรมัน ผู้นำในการศึกษาความรู้
เกี่ยวกับตะวันออก (ท่านผู้นี้ “นาคะประทีป” แปลงชื่อให้เป็นภาษาสันสกฤตว่า “โมกษมูลาจารย์”
= อาจารย์ผู้บุกเบิกทางแห่งโมกษะ*) เขียนไว้ว่า

“ประมวลศีลธรรมของพระพุทธเจ้า สมบูรณ์มากที่สุดที่โลกเคยรู้จักมา”



อัลตัส ฮักซลีย์ นักเขียนนวนิยายชาวอังกฤษ เขียนไว้ว่า

“ในบรรดาศาสนาที่ยิ่งใหญ่ของโลกทั้งหมด พระพุทธศาสนาเพียงศาสนาเดียว ที่
ดำเนินไปโดยปราศจากการเบียดเบียนทางศาสนา การตรวจควบคุม และการชักถาม
สอบสวน (เพื่อเอาผิดผู้ไม่นับถือ) ในแง่เหล่านี้ทั้งหมด ประวัติของพระพุทธศาสนา
ยิ่งใหญ่เหนือศาสนาอื่น”



นักจิตวิทยาผู้มีชื่อเสียงชาวสวิสส์นาม ศาสตราจารย์กุस्ताฟ จุง เขียนไว้ว่า

“ในฐานะเป็นนักศึกษาศาสนาเปรียบเทียบ ข้าพเจ้าเชื่อว่าพระพุทธศาสนาเป็นศาสนา
ที่สมบูรณ์มากที่สุด ที่โลกเคยพบเห็นมา ปรัชญาของพระพุทธเจ้า ทฤษฎีวิวัฒนาการ และ
กฎแห่งกรรม ยิ่งใหญ่เหนือลัทธิอื่นอย่างท่ามกลาง”



* โมกษะ คือ ความหลุดพ้น (พระนิพพาน)

เบอร์ทรันด์ รัสเซลล์ นักปรัชญา นักเขียน นักคณิตศาสตร์ และนักต่อสู้คัดค้านอาวุธนิวเคลียร์ ชาวอังกฤษ ผู้ได้รับรางวัลโนเบลทางวรรณกรรมในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เขียนไว้ว่า

“พระพุทธศาสนาเป็นการรวมกันของปรัชญาแบบแก่งความจริงกับวิทยาศาสตร์ ศาสนานั้นสนับสนุนวิธีการทางวิทยาศาสตร์ และติดตามวิธีการนั้นจนถึงที่สุด ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นศาสนาแห่งเหตุผล ในพระพุทธศาสนา เราจะได้พบคำตอบที่น่าสนใจเช่น จิตกับวัตถุคืออะไร ระหว่างจิตกับวัตถุอย่างไหนสำคัญมากกว่ากัน เอกภพเคลื่อนไปหาจุดหมายปลายทางหรือไม่ พระพุทธศาสนาพูดถึงเรื่องที่ว่าวิทยาศาสตร์ยังนำทางไปไม่ได้ เพราะความจำกัดแห่งเครื่องมือของวิทยาศาสตร์ ชัยชนะของพระพุทธศาสนาเป็นชัยชนะทางจิตใจ”



สุดท่าย อัลเบิร์ต ไอนสไตน์ นักฟิสิกส์ ชาวเยอรมัน ผู้เสนอทฤษฎีสัมพัทธภาพ เขียนไว้ว่า

“ศาสนาในอนาคต จะต้องเป็นศาสนาสากล ศาสนานั้นควรอยู่บนพื้นฐานของพระเจ้าที่มีตัวตน และควรจะเว้นคำสอนแบบลัทธิอื่น (แบบความเชื่อสำเร็จรูป) และแบบเทววิทยา (อ้างเทวดาเป็นหลักใหญ่) ศาสนานั้นเมื่อครอบคลุมทั้งธรรมชาติและจิตใจ จึงควรมีรากฐานอยู่บนความสำนึกทางศาสนา ที่เกิดขึ้นจากประสบการณ์ต่อสิ่งทั้งปวง คือทั้งธรรมชาติและจิตใจ อย่างเป็นหน่วยรวมที่มีความหมายพระพุทธศาสนาตอบข้อกำหนดนี้ได้”

ถ้าจะมีศาสนาใด ที่รับมือได้กับความต้องการทางวิทยาศาสตร์สมัยปัจจุบัน ศาสนานั้นควรเป็นพระพุทธศาสนา”



ลูกหลานที่ได้รับมรดกล้ำค่าจากบรรพบุรุษ น่าจะมีความภาคภูมิใจยิ่ง และจะนำภาคภูมิใจยิ่งกว่านั้น ถ้ารู้จักรักษามรดกล้ำค่านั้นไว้นานๆ ไม่ล้างผลาญทำลายให้ย่อยยับไปกับมือ

โครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด รุ่นที่ ๒ (ปีงบประมาณ ๒๕๔๔)

กลุ่มนโยบายเงินเดือนค่าตอบแทนและสวัสดิการ*

บทนำ

โครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด เป็นความพยายามของรัฐบาลในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการที่กำหนดให้ลดขนาดกำลังคนภาครัฐร้อยละ ๑๐ และ ร้อยละ ๒๐ ภายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ และฉบับที่ ๙ โดยมีเป้าหมายจะลดอัตราากำลังตามมาตรการนี้จำนวน ๑๒๐,๐๐๐ คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๒ และวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๒ เห็นชอบโครงการฯ (ปีงบประมาณ ๒๕๔๓) เป็นรุ่นแรก โดยกำหนดเป้าหมายผู้เข้าร่วมโครงการประมาณ ๓๐,๐๐๐ คน จากรายงานผลการดำเนินการตามโครงการฯ รุ่นที่ ๑ สรุปได้ว่าโครงการนี้ประสบความสำเร็จในการลดอัตรากำลังคนภาครัฐในระดับหนึ่ง ทำให้รัฐประหยัดรายจ่ายด้านบุคคลในระยะยาวและสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐประกอบกับข้าราชการให้การตอบรับโครงการฯ เป็นอย่างดี (มีจำนวนผู้เข้าร่วมโครงการ ๒๓,๕๑๗ คน : ข้อมูลกรมบัญชีกลาง ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๓)

สำนักงาน ก.พ. จึงได้นำเสนอ ก.พ. เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๓ ในการดำเนินการโครงการฯ รุ่นที่ ๒ ปีงบประมาณ ๒๕๔๔ และ

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๓ มีมติเห็นชอบในหลักการและรายละเอียดข้อเสนอโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด รุ่นที่ ๒ (ปีงบประมาณ ๒๕๔๔) และอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้

ผลจากการดำเนินโครงการรุ่นที่ ๑

จากจำนวนผู้เข้าร่วมโครงการ ๒๓,๕๑๗ คน มีข้าราชการครูเข้าร่วมโครงการมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๕๕ รองลงมาคือข้าราชการพลเรือน คิดเป็นร้อยละ ๒๑ ข้าราชการตำรวจ คิดเป็นร้อยละ ๑๑ ของผู้เข้าร่วมโครงการ และที่น้อยที่สุดคือข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คิดเป็นร้อยละ ๒ ของผู้เข้าร่วมโครงการ

สรุปปัญหาที่พบจากการดำเนินการโครงการรุ่นที่ ๑

☆ ระยะเวลาในการดำเนินโครงการค่อนข้างสั้น ทำให้ไม่สามารถชี้แจงทำความเข้าใจกับส่วนราชการและข้าราชการได้ทั่วถึง ข้าราชการส่วนหนึ่งจึงไม่พร้อมที่จะออกจากราชการ ในขณะที่ส่วนราชการก็ไม่พร้อมที่จะปรับบทบาทภารกิจ และยุบเลิกงานที่ไม่มีความจำเป็นหรือการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน ทำให้เกิดความ

* สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ สำนักงาน ก.พ.

กังวลใจในเรื่องอัตราที่กำลังจะถูกยกเลิก

☆ ข้าราชการส่วนหนึ่งไม่เข้าร่วมโครงการ เนื่องจากมีภาระหนี้สินผูกพันกับธนาคารอาคารสงเคราะห์ หากออกจากราชการตามโครงการ ก่อนกำหนดเวลาที่กำหนดตามสัญญากู้ยืม จะต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราปกติ โดยต้องจ่ายย้อนหลังตั้งแต่วันที่ได้รับเงินกู้

☆ ข้าราชการส่วนใหญ่ไม่ได้รับเงินขวัญถุง บำเหน็จบำนาญ เงินเพิ่ม เบี้ยหวัด บำนาญภายใน ระยะเวลาที่กำหนด เนื่องจากพระราชบัญญัติ

งบประมาณประจำปี ๒๕๔๓ ประกาศล่าช้า (๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๒) บางส่วนราชการพิจารณาเลื่อน ขึ้นเงินเดือนล่าช้าเลยกลางเดือนตุลาคม บางส่วน ราชการไม่เข้าใจขั้นตอนการดำเนินการเบิกจ่ายเงิน บางส่วนราชการก็รอผลตรวจสอบข้อมูลเงินเดือน และอายุราชการของผู้เข้าร่วมโครงการให้ถูกต้อง หมดทุกคนก่อนจึงจะวางฎีกาเบิกจ่าย ทำให้ผู้เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่ที่ข้อมูลถูกต้องเรียบร้อย แล้วยังไม่ได้รับเงินไปด้วยเป็นต้น



โครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด รุ่นที่ ๒

(ปีงบประมาณ ๒๕๔๔)

มีอะไรที่แตกต่างจากโครงการในปีงบประมาณ ๒๕๔๓

วัตถุประสงค์ หลักการ และเป้าหมายของโครงการ

เนื่องจากเป็นโครงการต่อเนื่อง จึงยังคงวัตถุประสงค์หลักการและกลุ่มเป้าหมายเหมือนเดิม เป้าหมายผู้เข้าร่วมโครงการกำหนดไว้ ๓๐,๐๐๐ คน เช่นเดียวกับปีที่แล้ว ในกรณีที่มีผู้สมัครเข้าร่วมโครงการเกินกว่า ๓๐,๐๐๐ คน ให้คณะกรรมการโครงการมีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบเพิ่มเติมได้ แต่เมื่อรวมกับจำนวนผู้ออกจากราชการตามโครงการรุ่นที่ ๑ แล้วต้องไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ คน (รุ่นที่ ๑ มีจำนวน ๒๓,๕๑๗ คน)

คุณสมบัติของผู้สมัครเข้าโครงการ

คุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการฯ รุ่นที่ ๒ ส่วนใหญ่เหมือนกับรุ่นที่ ๑ คือ

๑. เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการประเภทอื่นที่ส่วนราชการเห็นชอบเข้าร่วมโครงการ

๒. เป็นผู้มีอายุราชการที่เหลือนับตั้งแต่ ๑ ปีขึ้นไป โดยนับจากวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ (รวมทั้งผู้ที่เกษียณอายุในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔)

๓. นับถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๓ มีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

❖ ต้องเป็นผู้ที่มีอายุตั้งแต่ ๕๐ ปีขึ้นไป สำหรับข้าราชการฝ่ายพลเรือนและมีอายุตั้งแต่ ๔๕ ปีขึ้นไปสำหรับข้าราชการทหาร

❖ หรือเป็นผู้ที่มีอายุราชการ ๒๕ ปี บริบูรณ์ขึ้นไป โดยไม่นับอายุราชการที่เป็นทวีคูณ ส่วนที่แตกต่าง ได้แก่ ในส่วนของคุณสมบัติที่กำหนดว่าต้องเป็นข้าราชการประเภทใดประเภทหนึ่งในรุ่นที่ ๒ เพิ่มเติมให้ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และข้าราชการประเภทอื่นที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือนมีสิทธิเข้าร่วมโครงการด้วย

สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ

ผู้เข้าร่วมโครงการฯ ในรุ่นที่ ๒ (ปีงบประมาณ ๒๕๔๔) จะได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับโครงการฯ ในปีงบประมาณ ๒๕๔๓ และจะมีส่วนที่เพิ่มขึ้นจากปีที่แล้ว

สิทธิประโยชน์ที่ได้รับเช่นเดียวกับโครงการฯ ในปีงบประมาณ ๒๕๔๓

✧ ส่วนที่เป็นตัวเงิน ได้รับเงินขวัญถุง หรือเงิน ๗ เท่าของเงินเดือนเดือนสุดท้าย แบ่งจ่ายปีละครั้ง งวดแรกในปีงบประมาณ ๒๕๔๔ และ งวดที่ ๒ ในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ และ เงินเพิ่มหรือเงินช่วยเหลือรายเดือนผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ร.บ.) ที่ใช้เวลาราชการที่เหลือนับจำนวนตามสูตร ช.ร.บ.เท่ากับ (เงินเดือนเดือนสุดท้าย x เวลาราชการที่เหลือนับเป็นปี)หารด้วย ๕๐ ทั้งนี้ ช.ร.บ. ต้องไม่สูงกว่าร้อยละ ๒๐ ของเงินเดือน

เดือนสุดท้ายและเมื่อรวมกับบำนาญแล้วต้องไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้าย

✧ ส่วนที่เป็นสิทธิประโยชน์อื่น มีสิทธิได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี และในกรณีผู้เข้าร่วมโครงการฯ เป็นสมาชิก กบข. จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีในส่วนของเงินที่ได้รับจาก กบข.

สิทธิประโยชน์อื่นที่ได้รับเพิ่มขึ้น สำหรับรุ่นที่ ๒ (ปีงบประมาณ ๒๕๔๔) ได้แก่ ได้รับสิทธิประโยชน์ไม่ต้องชดใช้ ส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ตาม พระราชกฤษฎีกาสวัสดิการการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๓๕ กับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ปกติและให้จ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาต่อไป และมีสิทธิได้รับการพิจารณาเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นกรณีพิเศษด้วย

เหตุผลที่เพิ่มสิทธิประโยชน์ให้ผู้กู้เงินจาก ธนาคารอาคารสงเคราะห์ตามพระราชกฤษฎีกาสวัสดิการการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ไม่ต้องชดใช้ส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยดังกล่าว ก็เพื่อจูงใจให้ข้าราชการเข้าร่วมโครงการฯ มากขึ้น โดยรายได้ของรัฐไม่ลดลงเพราะหากผู้เข้าร่วมโครงการฯ ยังคงรับราชการอยู่ รัฐก็จะได้รับดอกเบี้ยในอัตราเดิมอยู่แล้ว นอกจากนี้คณะ

รัฐมนตรียังมีมติเห็นควรให้ผู้ออกจากราชการตามโครงการฯ รุ่นที่ ๑ ชำระดอกเบี้ยในอัตราตามพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกัน โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ส่วนการเพิ่มสิทธิได้รับการพิจารณาเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์เป็นกรณีพิเศษนั้น เนื่องจากในปีที่ผ่านมาบางส่วนราชการเสนอขอเครื่องราชฯ ให้ผู้เข้าร่วมโครงการฯ และได้รับการพิจารณาให้แต่หลายส่วนราชการไม่ได้เสนอชื่อไป ทำให้เกิดปัญหาความลักลั่น จึงเห็นควรให้ได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าว

กำหนดการโครงการฯ รุ่นที่ ๒ ตั้งแต่เริ่มรับสมัครจนถึงวันออกจากราชการ

★ เปิดรับสมัครตั้งแต่วันที่ ๓ - ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓

★ ผู้ที่สมัครแล้วเปลี่ยนความตั้งใจไม่เข้าโครงการยื่นหนังสือถอนใบสมัครภายใน ๑ - ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๓

★ ส่วนราชการฯ ส่งใบสมัครให้คณะกรรมการโครงการฯ ภายในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๓

★ คณะกรรมการโครงการฯ จะแจ้งผลการพิจารณาให้ความเห็นชอบภายใน ๑๕ กันยายน ๒๕๔๓

★ ส่วนราชการออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี และคำสั่งอนุญาตให้ออกจากราชการภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๓

★ ผู้เข้าร่วมโครงการออกจากราชการได้วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓

เงื่อนไขสำคัญบางประการของโครงการ

แม้ว่าโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด รุ่นที่ ๒ (ปีงบประมาณ ๒๕๔๔) จะเป็นโครงการที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ดำเนินการเป็นปีที่ ๒ แต่โดยที่เป็นโครงการพิเศษที่จัดขึ้นเพื่อลดขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยให้ประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้เข้าร่วมโครงการเป็นพิเศษ นอกเหนือจากประโยชน์ที่จะได้รับจากทางราชการ ตามปกติ จึงต้องมีข้อกำหนดที่เป็นเงื่อนไขสำคัญบางประการ ดังนี้

๑) ผู้ที่ออกจากราชการตามโครงการนี้ ต้องไม่บอบบรรดกลับเข้ามาเป็นข้าราชการหรือสมัครเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งประจำอีก

๒) ในขณะที่ปฏิบัติงานส่วนราชการหน่วยงานของรัฐบาลก็ต้องไม่บรรจุผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการตามโครงการนี้กลับเข้ารับราชการหรือเป็นพนักงานประจำด้วย

๓) ส่วนราชการต้องยุบตำแหน่งเท่ากับจำนวนผู้ที่ออกจากราชการตามโครงการนี้ โดยรายงานให้คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) ทราบว่า จะเลือกยุบตำแหน่งที่ผู้เข้าร่วมโครงการดำรงอยู่ก่อนออกจากราชการหรือยุบตำแหน่งอื่นแทน ซึ่ง คปร. จะพิจารณาตัดตำแหน่งที่ว่างลงจากการลาออกตามโครงการนี้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๔๐ แล้วนำตำแหน่งที่เหลืออีกไม่เกินร้อยละ ๒๐ มาจัดสรรให้กับส่วนราชการต่าง ๆ ในลักษณะเกลี่ยกันให้ตามความจำเป็นหากจัดสรรไม่หมดให้ยุบเลิก

ถ้าจำนวนผู้ลาออกตามโครงการนี้มีทั้งสิ้น ๓๐,๐๐๐ คน ตามเป้าหมายที่วางไว้รัฐก็จะสามารถลดอัตรากำลังคนในราชการได้ไม่น้อยกว่า ๒๔,๐๐๐ ตำแหน่ง และนำส่วนที่เหลือมาจัดสรรคืนให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ไม่เกิน ๖,๐๐๐ ตำแหน่ง ซึ่งจะทำให้สามารถลดงบประมาณค่าใช้จ่ายเฉพาะหมวดเงินเดือนในระยะยาว โดยจะเริ่มประหยัดค่าใช้จ่ายตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๕ รวมผลการดำเนินงานของ ๒ รุ่น เป็นเงิน ๑,๔๐๐ ล้านบาท และปีงบประมาณ ๒๕๔๖ เป็นเงิน ๓,๔๐๐ ล้านบาท

การเตรียมการสำหรับโครงการรุ่นที่ ๒ จากบทเรียนที่ได้รับในรุ่นที่ ๑

นอกจากการเพิ่มสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวกับการกู้เงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ และการได้รับสิทธิในการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์เป็นกรณีพิเศษตามที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๓ ยังมีมติเพื่อเตรียมแก้ไขปัญห่อื่น ๆ อีก ได้แก่

□ การแก้ปัญหาความล่าช้าในการจ่ายเงินให้สำนักงานประมาณพิจารณาอนุมัติเงินประจำงวดโดยไม่ต้องรอให้ส่วนราชการเสนอขออนุมัติทันทีเมื่อสำนักงานประมาณทราบตัวเลขของผู้เข้าร่วมโครงการ

□ จากการที่มีข้อร้องเรียนของผู้เข้าร่วมโครงการในรุ่นแรกว่ามีบางหน่วยงานได้ออกหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นการกีดกันไม่ให้มีผู้เข้าร่วมโครงการ ซึ่งไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐในเรื่องนี้ จึงมีมติให้ส่วนราชการดำเนินการตาม

หลักการและวัตถุประสงค์ของโครงการโดยมุ่งใจให้ข้าราชการออกจากราชการก่อนเกษียณด้วยความสมัครใจ และเป็นความประสงค์ร่วมกันของข้าราชการและราชการ

□ การกำหนดมาตรการคู่ขนานเพื่อเป็นการรองรับผลกระทบที่เกิดจากการเข้าร่วมโครงการของข้าราชการ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ทุกกระทรวงเร่งรัดให้ส่วนราชการในสังกัดดำเนินการตามแผนปรับบทบาทภารกิจตามมาตรการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายลดอัตรากำลังภายในปีงบประมาณ

๒๕๕๕ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒ ของอัตรากำลังทั้งกระทรวง และให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลร่วมกับกระทรวงดำเนินการดังกล่าว

ถ้าสนใจเข้าโครงการฯ และต้องการทราบรายละเอียดเพิ่มเติม

สอบถามได้ที่กอง/ฝ่ายการเจ้าหน้าที่ของทุกส่วนราชการหรือสำนักงาน ก.พ. โทร (๐๒) ๒๘๐-๐๘๙๖ ๒๘๒-๑๘๘๙ หรือ Hotline ๑๕๙๘ หรือ Homepage [http :/ www ocsc.go.th/](http://www.ocsc.go.th/)



น้ำใจไมตรี
ที่มีต่อกัน
บอกความ
สัมพันธ์
ฉันเพื่อน
พี่น้อง



ธนาคารกรุงเทพ จำกัด
เพื่อนคู่คิดมิตรคู่บ้าน

การปรับปรุง การจัดการงบประมาณ

พลทรัพย์ ปิยะอนันต์*

๒ ตั้งแต่สำนักงบประมาณ ได้สถาปนาขึ้นเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒ ได้มีการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณเรื่อยมา จากระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting) ซึ่งเป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับการควบคุมปัจจัยนำเข้า (Inputs) แต่ละรายการจนกระทั่งในปี ๒๕๒๕-๒๕๒๗ ที่ได้มีการปรับปรุงระบบงบประมาณ โดยนำแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบแผนงาน (Programme Budgeting) มาใช้ผสมผสานกับระบบเดิมจนถึงปัจจุบันระบบดังกล่าวมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

๑ การวางแผนงบประมาณ เป็นการวางแผนงบประมาณภายในกรอบระยะเวลาเพียงปีเดียว และให้ความสำคัญแต่เฉพาะค่าใช้จ่ายที่ใช้จากงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น โดยไม่ได้คำนึงถึงภาระงบประมาณในระบบปานกลาง และค่าใช้จ่ายจากแหล่งอื่นมากนัก อาทิ เงินช่วยเหลือ เงินรายได้ และเงินกู้



การให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้า (Input Oriented)

โดยไม่เชื่อมโยงไปสู่ผลผลิต ผลลัพธ์หรือผลสำเร็จในการดำเนินงาน ทำให้ขาดการคำนึงถึงความคุ้มค่าในการใช้จ่าย ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องแก้ไขโดยเร่งด่วนในภาวะที่ทรัพยากรมีความจำกัดเป็นอย่างยิ่ง



การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่าย เป็นการควบคุมทั้ง

โดยหน่วยงานภายใน (Internal Control) และภายนอก (External Control) ซึ่งยังมีความบกพร่องคือทำให้ผู้บริหารไม่ได้ใช้ความสามารถในเชิงบริหารได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ ขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนแผนการดำเนินงานได้ทันเวลา นอกจากนั้นการตรวจสอบก่อนการใช้จ่ายทำให้สิ้นเปลืองเวลา และทรัพยากรอีกทั้งยังไม่อาจหาผู้รับผิดชอบได้ชัดเจนกรณีการดำเนินงานเกิดความล่าช้า ผู้ปฏิบัติมุ่งดำเนินการให้เป็นไปตาม

* ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

กฎระเบียบ ที่มีอยู่มากมายในเชิงการควบคุมมากกว่าที่จะแสวงหาวิธีการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพสูงสุด

จากความบกพร่องของระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ในเชิงของความคุ้มค่าในการใช้จ่ายและการบรรลุผลสำเร็จในการดำเนินงาน สำนักงบประมาณได้ดำเนินการจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อศึกษา และให้ข้อเสนอแนะการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณในปี ๒๕๔๑ และจากข้อเสนอที่ให้ปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน สำนักงบประมาณได้นำแผนการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒

๑ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานคืออะไร

งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) คือ วิธีการในการระบุพันธกิจ (mission) ขององค์กร เป้าหมาย และวัตถุประสงค์อย่างเป็นระบบ มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ โดยเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรที่ใช้เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ และผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้

ลักษณะสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่นำมาใช้มีดังนี้

๑. เป็นระบบที่มุ่งเน้นผลผลิต (Outputs) มากกว่าทรัพยากรที่ใช้ (Inputs) และสามารถเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ (Outcome) ที่เกิดขึ้นและสอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาล

๒. เป็นการกำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมระยะเวลามากกว่า ๑ ปีงบประมาณ

๓. สนับสนุนการกระจายอำนาจจากหน่วยงานกลางสู่หน่วยงานปฏิบัติ และส่งเสริมระบบการตรวจสอบภายใน (Internal Control) และความรับผิดชอบ (Accountability) ของผู้บริหาร โดยการสร้างระบบการรายงานผลการดำเนินงาน (Performance Reporting) เพื่อประโยชน์ในการวางแผน จัดสรรทรัพยากร และการควบคุมการปฏิบัติงานแทนกฎระเบียบต่างๆ

๔. การวัดผลการดำเนินงาน (Performance Measures) มีการกำหนดตัวชี้วัด การดำเนินงาน มีหน่วยนับที่ชัดเจน การวัดผลการดำเนินงานต้องสมบูรณ์ ชัดเจน สามารถนำมาใช้ได้จริง และเหมาะสมกับเวลา

๒ แนวทางในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงในประเด็นสำคัญซึ่งเน้นองค์ประกอบหลักของระบบดังนี้

✎ **การกำหนดพันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์** ของแต่ละหน่วยงานให้

ชัดเจน เนื่องจากสิ่งเหล่านี้จะสามารถระบุความต้องการทรัพยากรของหน่วยงานตามลำดับความสำคัญ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เป้าหมายและวัตถุประสงค์ เป็นองค์ประกอบสำคัญในการรายงานและการวัดผลการดำเนินงาน

พันธกิจ (Mission) เป็นการระบุจุดมุ่งหมายหลักของส่วนราชการในปัจจุบันและอนาคต ตลอดจนแผนงานของส่วนราชการ และลำดับความสำคัญของบริการที่จะดำเนินการให้เกิดขึ้น

เป้าหมาย (Goal) เป็นการอธิบายจุดมุ่งหมายสูงสุดที่ต้องการให้เกิดขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการรายงานผลการดำเนินงาน เป้าหมายเป็นเครื่องชี้ทิศทางในอนาคตของหน่วยงาน และชี้วัดถึงกิจกรรมและบริการของหน่วยงานที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน

วัตถุประสงค์ (Objectives) เป็นการระบุผลสำเร็จของการดำเนินงานที่คาดว่าจะทำภายในระยะเวลาที่กำหนดวัตถุประสงค์ โดยมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับจุดมุ่งหมายหรือพันธกิจของหน่วยงาน



การวัดผลการดำเนินงาน
หน่วยงานจะต้องกำหนดตัวชี้วัดผลผลิต ผลลัพธ์ของผลงานแต่ละผลงาน โดยครอบคลุมในเรื่อง ปริมาณ คุณภาพ ความทันเวลา และต้นทุน นอกจากนี้ต้องติดตามผลการดำเนินงาน ตลอดจนรายงานผลการดำเนินงาน

การวัดผลการดำเนินงานในเรื่องต้นทุนผลผลิต (Output costing) หรือต้นทุนกิจกรรม (Activity Based Costing) โดยเป็นการรายงานผ่านระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง (Accrual Accounting)

ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญมากในระบบการจัดทำงานงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งจะทำให้สามารถสะท้อนความคุ้มค่าในการใช้จ่ายในการดำเนินงานของหน่วยงาน และเป็นการแสดงความรับผิดชอบของผู้บริหารต่อการใช้จ่ายและผลสำเร็จของงาน

ผลผลิต (Outputs) หมายถึง สิ่งของหรือบริการที่เป็นรูปธรรม หรือรับรู้ได้ที่ทำโดยหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้บุคคลภายนอกได้ใช้ประโยชน์

ผลลัพธ์ (Outcomes) หมายถึง ผลประโยชน์ที่ได้จากการผลิตและผลกระทบของการดำเนินงานที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม จากการที่ได้ใช้ประโยชน์จากสิ่งของหรือบริการที่จัดทำขึ้นมาโดยหน่วยงานของรัฐ

การนำแนวทางการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณไปสู่การปฏิบัติ

เพื่อให้การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณในหน่วยงานต่างๆ ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก และแต่ละหน่วยงาน ยังมีลักษณะการดำเนินงานและสภาพแวดล้อมแตกต่างกันไป ประกอบกับแนวทางการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารทั้งในส่วนที่เป็นเรื่องของระบบ และพฤติกรรมของบุคคลในองค์กร สำนักงบประมาณจึงได้เลือกใช้วิธีการในการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานไปสู่การปฏิบัติ ๒ วิธีการ คือ

๑. โครงการนำร่อง (Pilot Approach)

สำนักงบประมาณเลือกวิธีดำเนินการโครงการนำร่องในการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณซึ่งครั้งนี้จะแตกต่างจากกลยุทธ์ที่ใช้ใน

การเปลี่ยนระบบงบประมาณแบบแสดงรายการไปเป็นระบบงบประมาณแบบแผนงานในปี ๒๕๒๕ เนื่องจากในครั้งนั้นสำนักงบประมาณใช้เวลา ๒-๓ ปี ในการคิดออกแบบระบบงบประมาณให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบแผนงาน อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าจนถึงปัจจุบันระบบงบประมาณยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบงบประมาณแบบแผนงานได้อย่างเต็มรูปแบบ เนื่องจากยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและแนวคิดของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณได้ ดังนั้น การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณในปี ๒๕๔๒ นี้ จึงเลือกกลยุทธ์ที่จะดำเนินโครงการนำร่อง ซึ่งมีข้อดีดังต่อไปนี้

- เป็นแนวทางที่มีความเสี่ยงน้อยกว่าการเริ่มดำเนินการพร้อมกันในคราวเดียว
- เพื่อที่จะดำเนินการกับหน่วยงานนำร่องให้ประสบผลสำเร็จและเห็นผลเร็วก่อนจะขยายผลและนำไปปฏิบัติกับหน่วยงานทั้งหมดของภาครัฐต่อไป
- สามารถใช้หน่วยงานนำร่องที่ประสบผลสำเร็จแล้วแสดงหรือสาธิตเป็นตัวอย่างแก่หน่วยปฏิบัติอื่นที่ยังไม่ได้เข้าร่วมโครงการได้ และสามารถศึกษาขั้นตอนและปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในทางปฏิบัติของหน่วยงานนำร่อง เพื่อนำไปสู่การดำเนินการขยายผลไปสู่ส่วนราชการอื่นทั่วทั้งภาครัฐได้ง่ายขึ้น

ในการเริ่มดำเนินการกับโครงการนำร่อง สำนักงบประมาณมีเกณฑ์การคัดเลือกหน่วยงานนำร่องดังต่อไปนี้

๑. ความสมัครใจของหน่วยงานและ

ผู้นำให้มีการเปลี่ยนแปลง

๒. บริการและกิจกรรมมีข้อมูลทางการเงินและผลการดำเนินงานที่เพียงพอและสามารถวัดผลได้ และสามารถปรับปรุงระบบดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิมได้

๓. ศักยภาพของหน่วยงานในการแสดงผลสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปอย่างกว้างขวาง

๔. ความพร้อมของเจ้าหน้าที่ที่จะเข้ารับการฝึกอบรม

๕. ความพร้อมในการใช้เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน

๖. ความคล่องตัวในการจัดสรรงบประมาณในหน่วยงาน

ขณะนี้สำนักงบประมาณได้คัดเลือกหน่วยงานนำร่อง ดังนี้

๑. ด้านสาธารณสุข : สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (กองโรงพยาบาลภูมิภาค) กระทรวงสาธารณสุข
๒. ด้านการพาณิชย์ : กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์
๓. ด้านบริหารทั่วไป : สำนักงาน ก.พ. และกระทรวงการต่างประเทศ
๔. ด้านการศึกษา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๖. การใช้วิธีแบบมีเงื่อนไข (Hurdle Approach)

หลังจากสำนักงบประมาณได้คัดเลือก

หน่วยงานนำร่องโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณแล้ว กลยุทธ์ต่อไปที่สำนักงานงบประมาณจะนำมาดำเนินการแก่หน่วยงานนำร่องได้แก่ การกำหนดเงื่อนไขให้แก่หน่วยงานนำร่องดำเนินการก่อนที่หน่วยงานนำร่องจะได้รับความคล่องตัวทางการเงิน เพื่อเป็นการประกันความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการนำงบประมาณไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เงื่อนไขดังกล่าวได้แก่ การลงนามบันทึกความเข้าใจระหว่างสำนักงานงบประมาณและหน่วยงานนำร่อง มาตรฐานการบริหารทางการเงิน และการลงนามในข้อตกลงการใช้ทรัพยากร

การลงนามบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding : MOU) ระหว่างสำนักงานงบประมาณและหน่วยงานนำร่อง

สำนักงานงบประมาณและหน่วยงานนำร่องร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจเพื่อแสดงเจตจำนงอย่างเป็นทางการในการร่วมดำเนินโครงการนำร่องโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ ภายในบันทึกความเข้าใจดังกล่าวประกอบด้วย

✧ หน่วยงานนำร่องจะดำเนินการปรับปรุงความพร้อมทางด้านระบบการบริหารทางการเงิน ได้แก่ การวางแผนงบประมาณ การคำนวณต้นทุนของกิจกรรม การบริหารพัสดุ การควบคุมเงินงบประมาณ/เงินทุน การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงานการบริหารสินทรัพย์ การตรวจ

สอบภายใน

✧ หากปรับปรุงระบบบริหารทางการเงินสำเร็จสำนักงานงบประมาณจะให้งบประมาณเป็นวงเงินรวมแก่หน่วยงานนำร่อง

เงื่อนไขการบริหารทางการเงิน ๗ ประการ

สำนักงานงบประมาณจะตรวจสอบความพร้อมของหน่วยงานนำร่อง ก่อนที่จะลงนามข้อตกลงจัดสรรทรัพยากรภายใต้เงื่อนไข ๗ ประการ ดังนี้

๑. การวางแผนงบประมาณ ส่วนราชการจะต้องมีการวางแผนกลยุทธ์ และวางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

๒. การคำนวณต้นทุนผลผลิต เพื่อนำไปสู่การจัดงบประมาณที่เน้นผลผลิตและต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิต

๓. การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง โดยจัดระบบและขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพ รัดกุม และโปร่งใส

๔. การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ โดยจะต้องมีมาตรฐานการควบคุมงบประมาณ และการกำหนดความรับผิดชอบเรื่องการบริหารและการเงิน

๕. รายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน เพื่อแสดงความโปร่งใส ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้งบประมาณ

๖. การบริหารสินทรัพย์ เพื่อใช้สินทรัพย์ที่มีอยู่ให้คุ้มค่ามากที่สุด

๗. การตรวจสอบภายใน เพื่อควบคุมการใช้งบประมาณและปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

● การลงนามในข้อตกลงการใช้ทรัพยากร (Output Agreement หรือ Resource Agreement)

เมื่อหน่วยงานนำร่องได้ดำเนินการปรับปรุงขีดความสามารถในเรื่องของระบบการบริหารทางการเงินและรายงานผลการดำเนินงานแล้ว สำนักงบประมาณจะร่วมลงนามในข้อตกลงการใช้ทรัพยากร ซึ่งประกอบไปด้วยสาระสำคัญคือ

๑. สำนักงบประมาณ จะดำเนินการดังนี้

๑.๑ รูปแบบการมอบความเป็นอิสระทางการเงินแก่ส่วนราชการ

๑.๒ จัดทำแผนประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า ๓ ปี

๒. กระทรวงต้นสังกัดและส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานนำร่อง จะดำเนินการดังนี้

๒.๑ จัดทำรายงานทางการเงินและรายงานผลการดำเนินงานโดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ต่อสำนักงบประมาณ

๒.๒ ร่วมจัดทำแผนประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า ๓ ปี กับสำนักงบประมาณ

๓. พัฒนากลไกการตรวจสอบทางการเงินและผลการดำเนินงานของหน่วยงาน

การเร่งรัดการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ

การเริ่มดำเนินการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ได้มีแนวโน้มแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นเรื่องที่ยากมาก โดยเฉพาะหาก

จะไม่สามารถขยายผลการดำเนินงานให้ครอบคลุมทั้งระบบภาครัฐได้ในปี ๒๕๔๗ ประกอบกับได้มีหลายหน่วยงานแสดงความต้องการที่จะปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ ดังนั้น สำนักงบประมาณจึงได้ปรับกลยุทธ์การดำเนินงานโดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานนอกเหนือจากโครงการนำร่องที่ได้กล่าวมาแล้ว เข้าร่วมโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณแบบเร่งด่วน (Fast Track) ให้หน่วยงานเหล่านั้นได้มีส่วนร่วมในการเตรียมความพร้อมสำหรับพัฒนาระบบงบประมาณไปสู่ระบบมุ่งเน้นผลงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการจัดสรรทรัพยากร และพัฒนาไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเต็มรูปต่อไป

การคัดเลือกหน่วยงานเข้าร่วมโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณแบบเร่งด่วน
สำนักงบประมาณได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกหน่วยงานที่มีคุณสมบัติข้อใดข้อหนึ่งดังนี้

๑. มีการวางแผนจัดทำงบประมาณ โดยอาศัยแผนแม่บท แผนกลยุทธ์ขององค์กร

๒. ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจภายใต้สังกัดกระทรวง ทบวง ที่มีหน่วยงานซึ่งกำลังดำเนินการตามโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณตามโครงการนำร่องของสำนักงบประมาณ

๓. ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณให้ปรับปรุงโครงสร้างแผนงานใหม่

๔. ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่มีความสนใจและประสงค์จะเข้าร่วมโครงการ

หน่วยงานที่เข้าร่วมโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณเร่งด่วน จะต้องดำเนินการในระยะแรก เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเข้าร่วมในโครงการนำร่องในประเด็นต่างๆ ดังนี้

๑. กำหนดพันธกิจ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ ให้ชัดเจน

๒. กำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ และตัวชี้วัดความสำเร็จ ที่มีความเชื่อมโยงกับทรัพยากรที่ต้องการใช้ในแต่ละช่วงเวลา

การดำเนินการใน ๒ ประเด็นดังกล่าวเป็นการวางรากฐานให้เกิดความชัดเจนในเรื่องผลผลิต

ผลลัพธ์ และทรัพยากรที่ต้องการ เพื่อประโยชน์ในการวางแผนงบประมาณ และการวัดผลการดำเนินงานของหน่วยงาน เมื่อหน่วยงานสามารถพัฒนาในเรื่องเหล่านี้ได้ครบถ้วน จะพัฒนาในเรื่องอื่นๆ ต่อไป เช่นเดียวกับโครงการนำร่อง

เมื่อหน่วยงานที่เข้าร่วมโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณแบบเร่งด่วน ได้ทำการปรับปรุงตามแนวทางที่ได้ตกลงกับสำนักงบประมาณแล้ว ก็จะได้รับมอบอำนาจมากขึ้นในการบริหารงบประมาณ ทั้งในด้านการโอนและการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ



• ธรรมนูญบาลและประชาสังคม

จะช่วยให้ปัญหาการบริหารและพัฒนาชาติไทยได้

ศ.ดร.กระมล ทองธรรมชาติ*

นับตั้งแต่สังคมไทยประสบกับวิกฤตทางเศรษฐกิจตกต่ำ อันเป็นผลจากเศรษฐกิจฟองสบู่แตกในปี ๒๕๔๐ และรัฐบาลไทยต้องขอรับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นจำนวนกว่า ๑.๗ หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันมิให้ค่าเงินบาทที่ถูกปล่อยให้ลอยตัวในวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ลอยตัวมากเกินไปจนไม่มีใครเชื่อถือ และอาจทำให้ประเทศไทยต้องล้มละลายในที่สุด ประชาชนไทยจำนวนมากเชื่อว่ารัฐบาลในขณะนั้น คือ รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ มีส่วนรับผิดชอบในวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากทั้งรวยและจนอย่างทั่วหน้ามากบ้างน้อยบ้าง เช่น เศรษฐีบางคนต้องฆ่าตัวตาย เพราะทนรับสภาพไม่ได้ บางคนดิ้นรนต่อไปโดยการไปขายสัมตำและแซนด์วิชเป็นต้น ส่วนคนงานที่ทำงานโรงงานต่างๆ และพนักงานที่ทำงานบริการในบริษัทเงินทุนและธนาคารต้องตกงาน เพราะโรงงานและบริษัทต้องปิดตัวเอง หรือถูกสั่งปิดเนื่องจากมีหนี้สินท่วมท้นปรากฏว่ามีคนงานไม่น้อยกว่าล้านคน และคน

เหล่านี้บางคนกลับบ้านในชนบท และบางคนกลายเป็นอาชญากรหรือหันไปพึ่งพายาเสพติด

ด้วยเหตุนี้ หลังจากรัฐบาลพลเอกชวลิต แสดงความรับผิดชอบทางการเมืองด้วยการลาออกเมื่อต้นเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๐ ตามการเรียกร้องกดดันของประชาชนกลุ่มต่างๆ ในสังคมที่เดือดร้อนจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจตกต่ำ ประชาชนดังกล่าวจึงตั้งความหวังไว้มากว่า รัฐบาลใหม่ ซึ่งมีนายชวน หลีกภัย แห่งพรรคประชาธิปัตย์ เป็นนายกรัฐมนตรีจะสามารถแก้ปัญหาความตกต่ำทางเศรษฐกิจและวิกฤตสังคมไทยในขณะนั้นได้ เนื่องจากมีทีมงานทางเศรษฐกิจที่ได้รับการยอมรับว่ามีความรู้ความสามารถสูงและมีประสบการณ์มากในด้านเศรษฐกิจและพากันให้ความสนับสนุนรัฐบาลใหม่อย่างแข็งขัน แม้ว่าจะเป็นรัฐบาลผสมที่ก่อตั้งขึ้นด้วยวิธีการที่ไม่ชอบธรรมนัก เนื่องจากไปดึงเอา ส.ส. บางคนของพรรคประชาธิปัตย์สังกัดรัฐบาลเก่ามาเป็นฐานสนับสนุน โดยหัวหน้าพรรคไม่ยอมรับร่วมด้วย และต้องตั้ง ส.ส. บางคนในกลุ่มนี้ ซึ่งต่อมาเรียกกันว่า “กลุ่มงูเห่า” เป็นรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล ทั้งๆ

* อดีต รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี คณบดีคณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รองประธานสภาวิจัยวัฒนธรรม
ปัจจุบัน ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

มีภาพลักษณ์ไม่เป็นที่ยอมรับทั้งในและต่างประเทศนัก

แต่อาจเป็นเพราะวิกฤตทางเศรษฐกิจและสังคมไทยครั้งนี้มีความรุนแรงอย่างมากเกินกว่าที่รัฐบาลใหม่จะสามารถแก้ไขหรือฟื้นฟูกลับมาได้โดยเร็วตามการคาดหวังของประชาชนที่ให้การสนับสนุน จึงทำให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ และพรรคการเมืองฝ่ายค้านวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลว่า ใช้นโยบายที่ผิดพลาดในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม เพราะมุ่งช่วยคนรวยมากกว่าคนจน จึงไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจและกอบกู้ให้สังคมไทยกลับฟื้นคืนได้ โดยบางกลุ่มได้เสนอแนวทางในการแก้วิกฤตสังคมไทยที่พวกเขาเชื่อให้รัฐบาลนำไปใช้ เช่น นักวิชาการบางท่านเรียกร้องให้ใช้ ธรรมภิบาล (good governance) และ ประชาสังคม (civil society) เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาต่างๆ ของชาติ ส่วนบางกลุ่มเรียกร้องให้รัฐบาลออก หรือยุบสภาผู้แทน เพื่อคืนอำนาจให้กับประชาชนตัดสินใจเลือกรัฐบาลตามแนวทางของรัฐธรรมนูญใหม่ อันจะทำให้รัฐบาลใหม่มีโครงสร้างทางการเมืองที่เข้มแข็งมากกว่าปัจจุบัน และสามารถหาคนดีมีความสามารถมาช่วยแก้ปัญหาชาติ และกู้วิกฤตสังคมไทยได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้นายกรัฐมนตรีคนเดิมอาจได้รับการสนับสนุนให้กลับมาเป็นหัวหน้ารัฐบาลอีกก็ได้

เนื่องจากรัฐบาลได้ยืนยันหลายครั้งว่าจะไม่ยุบสภาตามเสียงเรียกร้องของพรรคฝ่ายค้าน และกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม รวมทั้งประชาชนทั่วไป ก็ดูเหมือนจะยังไม่ต้องการให้รัฐบาลยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยยังอยากให้รัฐบาลปัจจุบันอยู่

ในตำแหน่งเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำและกู้วิกฤตสังคมไทยต่อไปจนเป็นผลสำเร็จ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวคิดเชิงกลยุทธ์ด้านการเมืองและการบริหารในการกู้วิกฤตสังคมไทย ดังนี้

ประการแรก เนื่องจากวิกฤตสังคมไทยครั้งนี้มีสาเหตุมาจากโครงสร้างและกระบวนการเมืองที่ให้ประโยชน์แก่นักธุรกิจการเมืองที่ร่ำรวยและฉ้อฉล บางคน บางกลุ่ม ได้ตำแหน่งการเมืองและใช้อำนาจรัฐโดยวิธีมิชอบ กอบโกยประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องในวงธุรกิจและการเมืองจนทำให้เศรษฐกิจชาติล่มจม ซึ่งรัฐธรรมนูญใหม่ได้ปฏิรูปทั้งโครงสร้างและกระบวนการเมืองให้มีความโปร่งใสและชอบธรรมมากขึ้น รวมทั้งเปิดโอกาสให้คนดีมีความสามารถเข้าสู่การเมืองได้มากขึ้นแล้ว ฉะนั้นจึงเป็นหน้าที่ของนักการเมืองทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านจะต้องประกาศอย่างแจ่มชัดว่าจะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญใหม่อย่างเคร่งครัด โดยจะสรรหาและสนับสนุนคนดีมีความสามารถให้มีโอกาสเข้าสู่การเมืองและเข้าบริหารประเทศมากขึ้น

ประการที่สอง โดยที่ในปัจจุบันนี้แม้ว่ารัฐบาลชวน หลีกภัย จะรักษาเอกภาพภายในพรรคร่วมรัฐบาลไว้ได้อย่างเหนียวแน่นและสามารถเอาชนะพรรคฝ่ายค้านในญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้อย่างขาดลอยเมื่อกลางเดือนธันวาคม ๒๕๔๒ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะสามารถรักษาความเชื่อมั่นศรัทธาในหมู่ประชาชนทั่วไปได้ตลอดปี ๒๕๔๓ ตราบใดที่รัฐมนตรีบางคนยังไม่

แนวทางการสร้างระบบบริหารเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจสังคมไทยอย่างยั่งยืน

เป็นที่เชื่อถือของประชาชน และรัฐบาลยังไม่กล้าปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในวงราชการ วงการเมืองและวงธุรกิจอย่างจริงจัง ทั้งๆ ที่มีหลักฐานชัดเจน ดังนั้นรัฐบาลจะต้องแสดงออกอย่างให้แจ้งชัดกว่าที่ทำมาแล้วว่ารัฐบาลจะดำเนินการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ วงการเมือง และวงธุรกิจอย่างจริงจัง จึงจะสามารถทำให้ประชาชนกลับมีความเชื่อมั่นในรัฐบาลและสนับสนุนให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปเพื่อวิกฤตชาติ

ประการที่สาม หากรัฐบาลปัจจุบันยังลังเล หรือไม่แสดงความกล้าหาญในการปราบปรามการทุจริตดังกล่าว ก็ขอเรียกร้องให้แกนนำของภาคเอกชน โดยเฉพาะสื่อมวลชน นักวิชาการ และภาคประชาชน โดยเฉพาะองค์กรประชาสังคม หรือองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ร่วมกันกดดันทุกวิถีทางให้รัฐบาลทำการปราบปรามการทุจริตในวงราชการ วงการธุรกิจ และวงการเมือง รวมทั้งหาคนผิดมาลงโทษให้ได้เหมือนดังที่รัฐบาลเกาหลีใต้ทำสำเร็จมาแล้ว ซึ่งทำให้ประชาชนกลับมีความเชื่อมั่นว่าผู้นำทางการเมืองของเขาส่งสามารถวิกฤตชาติได้ และร่วมกันสนับสนุนให้รัฐบาลทำหน้าที่ดังกล่าวให้ประสบผลสำเร็จ

ประการที่สี่ พรรคฝ่ายค้านควรตรวจสอบรัฐบาลอย่างจริงจังต่อไป และร่วมกับภาคเอกชน และภาคประชาชนกดดันให้รัฐบาลปราบปรามการทุจริตในวงการต่างๆ อย่างเฉียบขาด แม้ว่าการกระทำของรัฐบาลดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อคนของฝ่ายค้านเองที่อาจทำสิ่งที่ไม่ชอบมาพากล หรือส่อทุจริตไว้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจสังคมไทยมีสาเหตุจากลักษณะเฉพาะของระบบเศรษฐกิจสังคมไทยที่มีมาช้านานแล้ว และไม่อาจแก้ได้ด้วยมาตรการระยะสั้น ๔ ประการดังที่เสนอเท่านั้น แต่จะต้องมีมาตรการแก้ไขระยะยาวด้วยจึงจะสามารถแก้ไขและป้องกันมิให้ปัญหาเศรษฐกิจสังคมไทยแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกลับมาก่อความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนไทยอีกในอนาคต ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับรัฐบาลปัจจุบันที่รับเอาแนวความคิดเกี่ยวกับ Good Public and Private Governance รวมทั้งการส่งเสริมให้ประชาสังคมเข้มแข็ง ซึ่งนักวิชาการและนักปฏิบัติในวงการต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนได้เสนอแนะไว้มานานใช้เป็นแนวทางหรือกุญแจในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมไทย โดยได้ออกประกาศเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย “การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒” โดยอ้างถึงเหตุที่ทำให้ต้องออกระเบียบนี้ไว้ว่าภาวะวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรงมีสาเหตุ “ส่วนหนึ่งมาจากความหย่อนประสิทธิภาพของกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง การบริหารราชการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ อันเป็นความรับผิดชอบของภาคราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ขณะเดียวกันในภาคประชาชนอันเป็นพลังสำคัญก็มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความตื่นตัวและรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนความตระหนักใน

สิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายเพิ่มขึ้น หากความอ่อนแอและหย่อนประสิทธิภาพดังกล่าวไม่ได้รับการจัดการแก้ไขอย่างแท้จริงและรีบด่วน โอกาสที่จะนำพาประเทศพ้นตัวจากวิกฤตย่อมเป็นไปได้ยาก ทั้งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศยิ่งขึ้นอีกด้วย”

ทั้งนี้รัฐบาลได้เสนอว่า **แนวทางในการจัดระเบียบราชการและวางมาตรการในการแก้ปัญหาวิกฤตของชาติจะต้องมีจุดมุ่งหมายดังนี้**

๑) สร้างกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม เพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง สามารถส่งสัญญาณเตือนภัย และผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องสามารถปรับเปลี่ยนกลไกและฟันเฟืองการทำงานและการประสานงานในภาครัฐและภาคเอกชนรองรับได้อย่างทันทั่วทั้งในยามที่มีปัญหา

๒) พัฒนาศักยภาพของนักวิชาการให้สามารถศึกษา ค้นคว้าและเสนอแนะแนวทางแก้ไขจุดบกพร่องต่างๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมอย่างถูกต้อง กล้าหาญ และมีจริยธรรม

๓) ปรับปรุงระบบการตัดสินใจ และการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ให้รวดเร็ว ชัดเจน และเป็นธรรม

๔) ขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองเพื่อร่วมกับภาครัฐในการตัดสินใจ

และแก้ไขปัญหาร่วมกัน

๕) จัดการทุจริตประพฤติดมิชอบและการหลีกเลียงกฎหมาย เพื่อแสวงหาประโยชน์ในสदनหรือกิจการที่ตนมีส่วนได้เสียทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน เพื่อให้เกิดความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมร่วมกัน

นอกจากนั้น **ระเบียบดังกล่าวได้วางหลักการธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ดังนี้**

การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึกสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่อาจจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย ๖ ประการดังนี้

❖ **❏ หลักนิติธรรม** ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

❖ **❏ หลักคุณธรรม** ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

❖ **❏ หลักความโปร่งใส** ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการ ให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

❖ **❏ หลักความมีส่วนร่วม** ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประขาติ หรืออื่นๆ

❖ **❏ หลักความรับผิดชอบ** ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะ

ของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

❖ **❏ หลักความคุ้มค่า** ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

นอกจากนั้น ระเบียบดังกล่าวยังได้กำหนดกลยุทธ์เพื่อสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคของสังคม ซึ่งจะต้องร่วมดำเนินการอย่างต่อเนื่องทั้งในระยะเฉพาหน้า ระยะกลาง และระยะยาว โดยต้องมีการปฏิรูปใน ๓ ส่วน คือ

๑ **❏ ภาครัฐ** ต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงาน และกลไกการบริหารภาครัฐให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคมที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยเน้นการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ถือเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงาน และสามารถร่วมทำงานกับประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น

๒ **❏ ภาคธุรกิจเอกชน** ต้องมีการปฏิรูปและสนับสนุนให้หน่วยงานของเอกชนและองค์กร

เอกชนต่าง ๆ มีกติกาการทำงานที่โปร่งใสต่อลูกค้า มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น ชัดตรง เป็นธรรม มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานการให้บริการร่วมทำงานกับภาครัฐ และประชาชนอย่างราบรื่นและไว้วางใจซึ่งกันและกัน

๓) ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่มประชาสังคม ในเรื่องสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

สรุป

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า หากภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และประชาสังคม ต่างยึดหลักธรรมาภิบาล ๖ ประการ ในการจัดระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบันก็จะได้รับการแก้ไขได้ในเวลาไม่ช้า และประเทศไทยของเราก็จะมีศักยภาพสูงขึ้นอย่างมาก ในการแข่งขันกับนานาชาติได้อย่างสมศักดิ์ศรี และมีความเจริญก้าวหน้า รวมทั้งไม่ประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอีกในอนาคต ในขณะเดียวกัน ปัญหาการบริหารงานที่ล่าช้า หรือไม่โปร่งใสในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ก็จะลดลงและค่อย ๆ หดไปในที่สุด

อภิสิทธิ์ นันทนาการจาก

บริษัท สำนักพิมพ์ส้มหวาน จำกัด



๓๕ ซอยพิพัฒน์ ถนนสีลม บางรัก กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

โทร. ๐๓๖๖๕๕๐-๘ แฟกซ์ ๒๓๘-๑๐๓๔

• แนวโน้มการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบัน

แนวโน้มการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบัน

อาวุธ วรรณวงศ์*

สุชาติ เวโรจน์**

ชนิษฐา สุตกั้งवाल***

ปฏิรูป...ปฏิรูป...และปฏิรูป

ข้าราชการทุกคนคงเคยได้ยินคำว่า “การปฏิรูประบบราชการ” กันมาบ้างไม่มากก็น้อย หากเป็นกลุ่มที่ติดตามความเคลื่อนไหวในเรื่องนี้ก็คงได้ยินได้ฟังได้อ่านผ่านตากันมามากโดยเฉพาะในระยะ ๒-๓ ปีที่ผ่านมา การปฏิรูประบบราชการไม่ใช่เรื่องใหม่ หากย้อนอดีตไปจะพบว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ เป็นพระองค์แรกที่ปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ของประเทศไทย และเรียกได้ว่าเป็นครั้งสำคัญยิ่ง

ปัจจุบันนี้ก็เป็นระยะเวลาที่สำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากเรามีแผนปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นการปฏิรูปครบทุกระบบ ทั้งระบบงาน ระบบเงิน ระบบคน ตลอดจนระบบความรู้คิดของคน (ข้าราชการ) รายละเอียดของแผนปฏิรูปนี้หาอ่านได้จากเอกสารแผนปฏิรูป

ระบบบริหารภาครัฐที่สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้จัดพิมพ์ขึ้นและได้แจกจ่ายไปยังส่วนราชการต่าง ๆ นานแล้ว

ไม่เฉพาะประเทศไทยเท่านั้นที่ปฏิรูประบบราชการ ประเทศอื่นๆ ที่เราว่าเขาเจริญก้าวหน้ามีความมั่นคงทางเศรษฐกิจสูงกว่าเราก็ปฏิรูประบบราชการเช่นกัน เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย สิงคโปร์ บางประเทศก็ต้องปฏิรูปเพื่อความอยู่รอดเหมือนประเทศเรา เช่น สหราชอาณาจักร นิวซีแลนด์ เป็นต้น ประเทศที่กล่าวมาทั้งหมด ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปในระดับที่น่าพอใจ และก็มีได้หยุดนิ่งยังคงปฏิรูปต่อเนื่องเรื่อยมา การปฏิรูปของประเทศไทยจะได้ผลอย่างไรขึ้นอยู่กับพวกเราทุกคนไม่ว่าจะ “ซี” อะไรก็สำคัญทั้งสิ้น หากท่านไม่สนใจจะพลิกผันตัวเองให้เดินไปกับการปฏิรูป วงล้อการปฏิรูปก็จะบกร่องไม่สามารถก้าวไปเร็วอย่างที่คาดหวัง

* นายอาวุธ วรรณวงศ์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล ๘ รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญกลุ่มให้คำปรึกษาด้านการปฏิรูประบบบริหารในส่วนราชการกลุ่มเศรษฐกิจ

** นายสุชาติ เวโรจน์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล ๘ ผู้อำนวยการกลุ่มที่ปรึกษาหน่วยงานกลางด้านการบริหาร

*** นางสาวชนิษฐา สุตกั้งवाल เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล ๘ ว.

หลักฐานเรื่องความต่อเนื่องของการปฏิรูปในประเทศต่างๆ ที่นำเสนอในบทความนี้ได้มาจากการเข้าร่วมสัมมนา เรื่อง “IMPROVING PUBLIC SECTOR SERVICE DELIVERY” ซึ่งจัดโดย THE WORLD BANK INSTITUTE และกระทรวงการต่างประเทศสิงคโปร์ ระหว่างวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ - ๓ มีนาคม ๒๕๔๓ ณ CIVIL SERVICE COLLEGE ประเทศสิงคโปร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้จำนวน ๖ ประเทศได้รับเชิญให้เข้าร่วมการสัมมนาได้เรียนรู้จากประเทศอื่นที่ประสบผลสำเร็จเรื่องการปฏิรูประบบราชการในระดับหนึ่ง และเกิดการเรียนรู้ระหว่างกัน เพื่อนำกลับไปปรับใช้ให้เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานของรัฐให้ยั่งยืนต่อไป

การบริการประชาชน

หรือการปฏิรูป

ท่านผู้อ่านบางท่านอาจสงสัยว่า การบริการประชาชนเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปอย่างไร อาจสรุปได้ว่าการบริการเป็นหัวใจของราชการหรืองานของรัฐ ในขณะที่การปรับปรุงประสิทธิภาพ การให้บริการเป็นปัจจัยหลักในการสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้าประชาชนผู้มารับบริการจากหน่วยงานของรัฐและสร้างความเชื่อมั่นให้กับรัฐบาล จากประสบการณ์ของหลายประเทศที่ได้ปรับปรุงคุณภาพการให้บริการของภาครัฐในปัจจุบันและการที่จะทำให้การปรับปรุงนั้นยั่งยืนจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานรูปแบบเดิมก่อน การเปลี่ยนแปลงนี้ครอบคลุมถึงการบริหารเชิงกลยุทธ์ และ

การตั้งเป้าหมายโดยคำนึงถึงการจำแนกลูกค้า การปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน การวัดและติดตามคุณภาพการให้บริการและกรอบการบริหารงานบุคคลแนวใหม่ การทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในประเด็นที่กล่าวมาแล้วนั้นเป็นบทฝึกหัดที่สำคัญของการปฏิรูประบบราชการ เป็นการสรุปที่ค่อนข้างยาว แต่ขอให้ติดตามรายละเอียดต่อไป

การปฏิรูปของไทย ไปไกลกว่าเพื่อน

การสัมมนาครั้งนี้เริ่มด้วยการให้ผู้แทนจากแต่ละประเทศบรรยายสรุปสภาพทั่วไปเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการในประเทศของตน เมื่อฟังครบทุกประเทศแล้วสามารถสรุปได้ว่า แนวทางการปฏิรูปของประเทศต่างๆ อยู่ในกรอบและแนวทางเดียวกัน ต่างกันเพียงความรุนแรงของปัญหา ความก้าวหน้าและความรวดเร็วในการปฏิรูปของแต่ละประเทศ ผู้เขียนสรุปอย่างไม่เข้าข้างตัวเองว่าประเทศไทยของเรามีความก้าวหน้ามากที่สุด โดยเห็นจากความร่วมมือร่วมใจของส่วนราชการต่างๆ ที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรมหลายเรื่อง เช่น โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการต่างๆ เป็นต้น ขณะที่ประเทศอื่นยังคงผจญกับปัญหาอุปสรรคต่างๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ แต่ก็มีส่วนร่วมในการเรียนรู้ของทุกประเทศว่า “คน” เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดต่อความสำเร็จในการปฏิรูป ผู้จัดก็ได้จัดให้หัวข้อการสัมมนาครอบคลุมประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับ “คน” และจัดให้ได้ศึกษาดูงานนอกสถานที่ ณ Civil

Aviation Authority of Singapore และ Housing and Development Board ซึ่งได้รับรางวัล Singapore Quality Award ในปี ๑๙๙๗ (รางวัลนี้ประเทศสิงคโปร์เทียบว่ามีศักดิ์ศรีเท่ากับ Malcolm Baldrige National Quality Award ของสหรัฐอเมริกา)

สาระการสัมมนา

โดยที่ทั้งผู้จัดและผู้เข้าร่วมสัมมนาครั้งนี้ เห็นว่า “คน” เป็นปัจจัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในระดับที่เรียกว่า “ปฏิรูป” สาระของการสัมมนาจึงมุ่งเน้นการปรับทัศนคติและพฤติกรรมของคนมากกว่าการพัฒนาความรู้ความสามารถ และเห็นว่าการปรับเปลี่ยนต้องทำให้เป็นระบบครบวงจรเพื่อสร้างภาครัฐให้มีความสามารถและมีความรับผิดชอบในการให้บริการที่ดีอย่างแท้จริงเพื่อเกิดการปฏิรูปที่แท้จริงในที่สุด

รูปแบบการสัมมนาจะใช้ตัวอย่างความก้าวหน้าหรือความสำเร็จของประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก โดยเฉพาะสิงคโปร์ และออสเตรเลียเป็นข้อมูลพื้นฐาน ซึ่งขอสรุปนำกลยุทธ์การปฏิรูปของประเทศสิงคโปร์มาเสนอท่านผู้อ่านให้พอเห็นแนวทางการปฏิรูปดังต่อไปนี้

ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์แบ่งการปรับเปลี่ยนภาครัฐออกเป็น ๕ ขั้นตอน โดยเริ่มจากองค์ประกอบที่เล็กที่สุดขององค์การคือ การตอบสนองของแต่ละบุคคลต่อการเปลี่ยนแปลง การบริหาร

การเปลี่ยนแปลงในทีม ความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงขององค์การ รูปแบบการบริหาร การเปลี่ยนแปลง และกลยุทธ์การเปลี่ยนแปลง แต่ละขั้นตอนแตกต่างกัน กล่าวคือ

๑ การตอบสนองของแต่ละบุคคลต่อการเปลี่ยนแปลง เริ่มจากการปฏิเสธการเปลี่ยนแปลง ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ทดลองเปลี่ยนแปลง และเห็นดีเห็นงามกับการเปลี่ยนแปลง

๒ การบริหารการเปลี่ยนแปลงในทีม ประกอบด้วยการบริหารการปฏิบัติงาน การบริหารองค์การ การบริหารความสัมพันธ์ของการทำงานเป็นทีม และการบริหารความรู้สึกนึกคิดของคนในทีมให้เกิดความทุ่มเทเอาใจใส่ เข้าใจคุณค่าของงาน เห็นทางก้าวหน้าในอาชีพและเปิดใจพร้อมเรียนรู้

๓ ความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงขององค์การ เกิดจากการนำประสบการณ์ในอดีตมาใช้เป็นบทเรียน กำหนดกลยุทธ์เพื่อให้องค์การบรรลุความคาดหวังที่ตั้งไว้ โดยสร้างความเป็นเจ้าของการเปลี่ยนแปลงทั่วทั้งองค์การ ทั้งนี้ ผู้บริหารทุกระดับต้องเข้าใจและผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง



๑ กลยุทธ์การเปลี่ยนแปลง Public Service for the 21st Century (PS 21) วางกลยุทธ์ว่า บริการที่เป็นเลิศทำให้เกิด Total Organisational Excellence ผลผลิตที่ดี ต้นทุนต่ำ จะนำไปสู่ Innovation & Enterprise และขวัญและกำลังใจนำไปสู่ High Involvement and Responsiveness

๑ รูปแบบการบริหารการเปลี่ยนแปลง ในกรณีของ Public Service 21 กำหนดกรอบของแต่ละระดับไว้ดังนี้

- บุคคล จะเกิดขวัญและกำลังใจ และมีความเป็นอยู่ที่ดี
- ทีม จะสร้างผลผลิตที่ดี ต้นทุนต่ำ และมีความเป็นทีมที่ดี
- องค์กร จะให้บริการที่เป็นเลิศ และให้บริการที่ดีแก่ลูกค้า

ทั้งนี้ อาจแบ่งการปรับเปลี่ยนออกเป็น ๓ ส่วน คือ การปรับทัศนคติ การสร้างพฤติกรรมที่พึงปรารถนาของข้าราชการ (รวมทั้งลดพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนา) และการสร้างกลไกของรัฐที่เน้นคุณภาพการให้บริการ โดย ๒ ส่วนแรกเป็นการกระทำต่อตัวข้าราชการโดยตรง และข้อสุดท้ายเป็นการสร้างระบบงานและระบบการบริหารที่เอื้อต่อการให้บริการที่ดีแก่ลูกค้าผู้รับบริการ

การปรับทัศนคติ

ในการปรับทัศนคตินี้ รัฐต้องปูพื้นฐานให้ข้าราชการเกิดความเข้าใจและตระหนักว่าภาครัฐจำเป็นต้องปรับปรุงคุณภาพการให้บริการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ส่งเสริม

ธุรกรรมของภาคเอกชนและตอบสนองต่อข้อจำกัดด้านงบประมาณของประเทศ การปรับปรุงคุณภาพการบริการสอดคล้องกับการปฏิรูปภาคราชการ โดยช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ลดขั้นตอนและเวลา ลดการทุจริตประพฤติมิชอบและส่งเสริมวินัย เพิ่มกลไกการตลาดในการปฏิบัติราชการ การกระจายอำนาจ

การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นเรื่องสำคัญต่อการปรับปรุงคุณภาพการบริการ ซึ่งประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดกลยุทธ์ Public Service for the 21st Century (PS 21) ขึ้นเมื่อปี ๑๙๙๕ มีวัตถุประสงค์ที่จะปลูกฝังสำนึกในการให้บริการที่ดีเยี่ยมตามความต้องการของประชาชน และสร้างเสริมสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมและเป็นมิตรต่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้หมายถึงความเป็นมิตรต่อการเปลี่ยนแปลง การเตรียมพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น และการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ได้ให้ความหมายสั้น ๆ ว่า

➢ เป็นมิตรต่อการเปลี่ยนแปลง คือ ถือว่าการเปลี่ยนแปลงคือโอกาส

➢ เตรียมพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น คือ ไม่รอให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นก่อนจึงรับมือ

➢ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง คือ คำนึงถึงความเป็นอยู่ที่ดีของเจ้าหน้าที่ทั้งด้านสภาพการทำงานและสุขภาพ โดยสร้างสภาพการจ้างงานให้ทัดเทียมกับภาคเอกชน มีการให้รางวัล ส่งเสริมสุขภาพกายและจิต การพัฒนาความเป็นเลิศของงานอย่างต่อเนื่องและเกิดการเรียนรู้ สร้างคุณภาพการบริการโดยส่งเสริมให้ข้าราชการ

และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณลักษณะของ “CARE” (Courtesy, Accessibility, Responsiveness, Effectiveness) สร้างมาตรฐานการให้บริการ รวมหน่วยให้บริการ ให้ความรู้แก่ลูกค้าผู้รับบริการ และท้ายที่สุดจะปรับปรุงการจัดองค์การโดยใช้ IT เข้ามาช่วยปฏิบัติงานให้มากที่สุด ลดขั้นตอน และสร้างความร่วมมือระหว่างกระทรวงเพื่อการปรับปรุงในภาพรวม

การสร้างพฤติกรรม ที่พึงปรารถนา

เมื่อปรับทัศนคติข้าราชการให้เข้าใจความจำเป็นและยอมรับการเปลี่ยนแปลงแล้ว การสร้างวัฒนธรรมการให้บริการที่มีคุณภาพเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการต่อไป

ในการสร้างวัฒนธรรมการบริการที่มีคุณภาพนั้น ประเทศสิงคโปร์เน้นการปรับกระบวนการของเจ้าหน้าที่จากการควบคุมให้เป็นไปตามกฎระเบียบ เป็นการให้บริการที่ลูกค้าพึงพอใจ โดยเน้นแนวทาง CARE ที่กล่าวมาแล้วเพื่อสร้างสำนึกในการให้บริการ นอกจากนั้นผู้นำองค์กรต้องเอาใจใส่และปฏิบัติจริงโดยจัดระบบให้บำเหน็จความชอบตามผลการดำเนินงาน ในส่วนของตัวผู้ปฏิบัติงานเองนอกจากจะปรับปรุงพัฒนาความรู้ความสามารถและทักษะในงานแล้วก็ต้องสร้างพันธมิตรกับลูกค้าภายในองค์กร และรับฟังข้อร้องเรียนของลูกค้าภายนอกองค์กรเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงพัฒนางานต่อไป และกำหนดตัวชี้วัดและวิธีการวัดเป็น ๓ ระดับ ได้แก่ ระดับ ๑ การวัดภายในองค์กร ระดับ ๒ การวัดข้อร้อง

เรียนและ ระดับ ๓ การสำรวจความพึงพอใจของลูกค้า ดังนั้นเจ้าหน้าที่ทุกคนต้องเข้าใจความหมายของคุณภาพการให้บริการ และต้องทราบแน่ชัดว่าลูกค้าหมายถึงใครบ้าง นอกจากนั้นองค์กรต้องมั่นใจว่าระบบการวัดนั้นเหมาะสม ปลอดภัย อธิติพลของปัจจัยภายนอกที่อยู่เหนือการควบคุมขององค์กร ทำทนายแต่ไม่เกินเอื้อม การวัดทั้ง ๓ ระดับวัดจากมุมมองของลูกค้าผู้รับบริการ โดยต้องเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ว่าข้อร้องเรียนของผู้รับบริการมิใช่เรื่องเลวร้าย แต่เป็นโอกาสที่จะได้รับข้อมูลเพื่อปรับปรุงบริการ



การสร้างวัฒนธรรมที่พึงปรารถนานั้นย่อมต้องมีมาตรการที่จะกำกับมิให้ข้าราชการมีพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาหรือออกนอกกลุ่มนอกทาง คือ การรักษาวินัย ซึ่งมีความหมายกว้างขวางกว่าการไม่ทุจริตและประพฤติมิชอบ เนื่องจากรวมถึงจรรยาบรรณในวิชาชีพ (Professional ethics) ได้แก่ ประสิทธิภาพ การให้บริการที่ดี

ความซื่อตรง และการยึดถือกฎระเบียบ สำหรับประเทศสิงคโปร์เห็นว่าองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับวินัย คือ

๑. จัดโครงสร้างภาครัฐให้เป็นการแยกอำนาจ การตรวจสอบและการคานอำนาจ ซึ่งเป็นธรรม เปิดเผยและโปร่งใส

๒. ผู้นำที่มาจากการเลือกตั้ง ทำตัวเป็นตัวอย่าง ทำงานหนัก ไม่เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจ รวมทั้งประกาศให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รู้ว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเรื่องที่รับไม่ได้

๓. ประชาชนได้รับการศึกษา รู้สิทธิของตน และคาดหวังว่าจะได้รับบริการที่ดี

ขั้นตอนการส่งเสริมวินัยในการให้บริการเริ่มจากการให้ความรู้แก่ข้าราชการ และหากข้าราชการ มีปัญหาข้อขัดข้องก็มีบริการให้คำแนะนำ แต่หาก กระทำความผิดก็จะดำเนินการทางวินัยต่อไป

ประเด็นเรื่องวินัยนี้เป็นเรื่องสำคัญที่แม้แต่ กลุ่ม OECD ก็กำหนดหลักในการบริหารวินัย ดังนี้

๔๑ มาตรฐานด้านวินัยต้องชัดเจน

๔๒ มาตรฐานด้านวินัยต้องเป็นส่วนประกอบของกฎหมาย

๔๓ ข้าราชการต้องรับรู้และรับทราบแนวปฏิบัติด้านวินัย

๔๔ ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่าทำผิดวินัยต้องรู้สิทธิและความรับผิดชอบ

๔๕ ฝ่ายการเมืองต้องสนับสนุนให้เกิดวินัยในราชการ

๔๖ การตัดสินใจใด ๆ ต้องโปร่งใสและตรวจสอบได้

๔๗ ผู้บริหารต้องเป็นตัวอย่างในการปฏิบัติตามวินัย

๔๘ นโยบาย แนวทางการปฏิบัติและวิธีดำเนินการต่าง ๆ ทางการบริหารต้องส่งเสริมการปฏิบัติตามวินัย

๔๙ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ และการบริหารงานบุคคลต้องส่งเสริมการปฏิบัติตามวินัย

๕๐ ต้องมีกลไกความรับผิดชอบ (Accountability) ที่เหมาะสม

๕๑ ต้องมีการดำเนินการทางวินัยและบทลงโทษที่เหมาะสมกับความผิด

กรอบการดำเนินการส่งเสริมวินัย ควรให้ความรู้แก่ข้าราชการมิใช่เพียงการบังคับใช้กฎระเบียบ การปลูกฝังเรื่องวินัยเป็นกระบวนการที่ใช้เวลานาน กำหนดองค์ประกอบของกรอบให้ชัดเจนและผสมผสานตามความเหมาะสมของสภาพสังคม วัฒนธรรม การเมืองและบริหารแต่ละประเทศ และสร้างระบบปกป้องผู้ให้ข้อมูล (Whistle blower)

การสร้างกลไกของรัฐที่เน้นคุณภาพการให้บริการ

เมื่อได้ปลูกจิตสำนึกและพัฒนาพฤติกรรมของข้าราชการให้สอดคล้องกับทิศทางการปฏิรูปแล้ว รัฐก็มีความพร้อมที่จะให้บริการที่ดีแก่ประชาชนต่อไป โดยเริ่มที่การพัฒนาเป้าหมาย การให้บริการที่มีคุณภาพและการติดตามผล ซึ่งดำเนินการโดยกำหนดตัวชี้วัดคุณภาพการบริการ ที่ครอบคลุมด้านความเหมาะสม ความทันเวลา

การเข้าถึงบริการ ความถูกต้อง ความง่ายในการใช้
บริการ ความต่อเนื่อง ความปลอดภัย และความ
มีอัธยาศัยไมตรี

ข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการกำหนด
ตัวชี้วัดเหล่านี้ส่วนหนึ่งได้มาจากประสบการณ์หรือ
ความเชี่ยวชาญขององค์กรที่เคยให้บริการในเรื่อง
ดังกล่าวมาแล้ว แต่อีกส่วนหนึ่งได้มาจากการสำรวจ
ความคิดเห็นของลูกค้าด้วยเพื่อนำมาประมวลเป็น
ตัวชี้วัดที่เหมาะสม หลังจากนั้นจึงตั้งเป้าหมายของ
ตัวชี้วัดแต่ละตัวแล้วประกาศให้สาธารณชนรับทราบ

ประเทศสิงคโปร์กำหนดให้มีแผน Total
Quality Service (TQS) เริ่มด้วยการสร้างวัฒนธรรม
TQS ทัวทั้งองค์กรให้เป็น Corporate Vision
แล้วพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยสร้างมาตรฐานการ
ปฏิบัติงานและระบบการวัดผล ซึ่งปัจจัยความ
สำเร็จที่สำคัญคือฝ่ายบริหาร เนื่องจากหากฝ่าย
บริหารให้ความสนับสนุนอย่างเต็มที่ที่จะสามารถ
สร้างสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการโดยตรง
ต่อลูกค้า (counter staff) ที่มีประสิทธิภาพ ทำให้
ลูกค้าพอใจ

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตามผลเรื่องการให้
บริการที่ดีมี ๓ หน่วย คือ Feedback Unit (MCD)
Service Improvement Unit และ Quality Service
Managers/Committees และเพื่อส่งเสริมให้เกิด
การให้บริการที่ดีทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รัฐบาล
จัดให้มี Singapore Quality Award (เทียบได้กับ
Malcolm Baldrige National Quality Award)
วัดในเรื่องต่อไปนี้

- Leadership & Quality Culture
- Use of Information & Analysis

- Strategic Planning
- HR Development & Management
- Management of Process Quality
- Quality & Operational Results
- Customer Focus & Satisfaction

โดยที่เรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและมี
ผลโดยตรงต่อประชาชน ที่สัมมนาจึงนำกรณีของ
ออสเตรเลียเรื่องการปรับปรุงการตอบสนองต่อ
ลูกค้าของรัฐบาลเป็นอีกตัวอย่างหนึ่ง คือ การจัดตั้ง
หน่วยงานบริการประชาชนเพื่อการจ่ายเงินสวัสดิการ
ซึ่งสาเหตุมาจากรัฐบาลออสเตรเลียต้องการจะ
ปรับปรุงประสิทธิภาพการจ่ายเงินสวัสดิการจึง
จัดตั้งหน่วยงานในกำกับของรัฐชื่อ Centrelink ขึ้น
ให้รับผิดชอบการจ่ายเงินสวัสดิการทุกประเภท
หน่วยงานนี้บริหารงานโดยคณะกรรมการบริหาร
(Board) จัดตั้งสำนักงานสาขา ๔๒๑ แห่งทั่วประเทศ
เพื่อให้บริการลูกค้า ๖.๑ ล้านคน (ประมาณร้อยละ
๓๐ ของประชากร) จัดให้มีหน่วยบริการหลัก ๙
แห่ง (key client agencies) มีเงินในความรับผิดชอบ
มากกว่า ๔๕ ล้านเหรียญต่อปี หรือประมาณ
ร้อยละ ๓๐ ของเงินงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล
กลาง ลูกค้ามี ๗ กลุ่มหลัก คือ

- ☐ Retirement (๒.๐ ล้านราย)
- ☐ Family and children (๑.๘ ล้านราย)
- ☐ Employment (๑.๑ ล้านราย)
- ☐ Disability and carers (๐.๗ ล้านราย)
- ☐ Youth and students (๐.๕ ล้านราย)
- ☐ Rural and housing (๐.๐๒ ล้านราย)
- ☐ กิจกรรมที่เกี่ยวข้อง

ทางเลือกในการติดต่อระหว่างลูกค้ากับ Centrelink มี ๔ วิธี คือ ติดต่อด้วยตนเอง ทาง โทรศัพท์ ทางอิเล็กทรอนิกส์ และทางไปรษณีย์ (จดหมาย)

กลยุทธ์ วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย นโยบายของ Centrelink ล้วนตั้งอยู่บนพื้นฐานของการให้บริการลูกค้า หลักการดำเนินการต่างๆ จึงให้คุณค่ากับลูกค้าและพัฒนางานเพื่อลูกค้า และประเมินผลองค์การโดยใช้เทคนิค Balanced Scorecard^๑ วัดใน ๔ มุมมอง ดังนี้

◆ How do the customers see us? (The Customer perspective)

◆ What must we excel at? (The Internal perspective)

◆ Can we continue to Improve? (The Innovation and Learning perspective)

◆ How do we look to the stakeholders? (The Financial perspective)

การวัดนี้จัดเป็น ๓ ระดับ คือ มี Key Result Area (KRA) ของ Strategic goal มีตัวชี้วัดในแต่ละ KRA และมีการวัดผลของตัวชี้วัดแต่ละตัว ซึ่งผลการวัดนอกจากจะแสดงความสามารถในการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมาเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้แล้ว ยังช่วยในการพัฒนาการบริหารงานภายใน การพัฒนาคุณภาพบริการ และใช้เป็นข้อมูลประกอบรายงานประจำปีด้วย

การพัฒนาคุณภาพการบริการในระยะต่อไป จะเป็นแบบ “life event” เพื่อตอบสนองความ

ต้องการของลูกค้าโดยจะตั้ง one-stop shop รวมบริการของรัฐหลายประเภทไว้ด้วยกัน ซึ่งต้องพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและทรัพยากรบุคคลไปพร้อมกัน กรอบการดำเนินการมีดังนี้

๒ Performance Management Framework

๒ Leadership Framework

๒ Learning Framework

๒ Organizational Wellbeing Framework

๒ Refine HRM policies to support a culture of customer service

๒ Improve HRM support services

การดำเนินการขั้นสุดท้ายเพื่อรองรับระบบการให้บริการที่ดีคือ การจัดกรอบการบริหารทรัพยากรมนุษย์เพื่อการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ เนื่องจากเป็นที่ยอมรับว่าคนเป็นทรัพยากรที่มีค่าขององค์การ และประสิทธิภาพขององค์การเกิดจากประสิทธิภาพในการทำงานของคนในองค์การ ที่ทำงานสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การ อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการจัดระบบการบริหารคนที่สามารถรองรับการปฏิรูปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเริ่มตั้งแต่การวางแผนกำลังคน การจัดระบบการเจ้าหน้าที่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรมการจัดระบบการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นธรรมทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงินเพื่อจูงใจคนที่มีคุณภาพให้อยู่กับองค์การ

เรื่องที่มุ่งเน้นในปัจจุบันคือระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เหมาะสม ซึ่งช่วยให้วัตถุประสงค์

^๑ Balanced Scorecard เป็นวิธีการวัดผลการดำเนินงานที่คิดค้นขึ้นโดย Robert S. Kaplan และ David P. Norton รายละเอียดหาอ่านได้จาก Kaplan, Robert S. & Norton David P. The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action. Boston Massachusetts: Harvard Business School Press, 1996.



ประสงค์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แต่ละคน สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การ และใช้เป็นองค์ประกอบในการพิจารณากำหนดค่าตอบแทน ตลอดจนใช้เป็นข้อมูลประกอบการพัฒนาทักษะของแต่ละบุคคล รวมถึงผู้บริหารระดับสูงที่ต้องได้รับการพัฒนาด้วย โดยเน้นการทำงานเป็นทีมซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการเป็นผู้นำ การจูงใจ การสื่อสารในทีม การให้คำปรึกษา เป็นต้น กรณีประเทศออสเตรเลียได้กำหนดกรอบประสิทธิภาพงานว่าเกี่ยวข้องกับการเรื่องต่างๆ ได้แก่ Workforce planning, Organizational values and behaviours, Culture and change management, Performance management, Leadership development และ Knowledge management และได้ปฏิรูปการบริหารภายในโดยให้ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานมีอำนาจในการกำหนดข้อบังคับในการว่าจ้างเจ้าหน้าที่ได้เอง โดยนิยมใช้ performance pay โบนัสและค่าตอบแทนที่มีใช้ตัวเงินที่จ่ายจากงบประมาณของหน่วยงานนั้น และยอมให้มีการปรับการจำแนกตำแหน่งและการจ่ายค่าตอบแทนให้คล่องตัวขึ้น สำหรับผู้บริหารระดับปลัดกระทรวงใช้ระบบสัญญาจ้างเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบและนายกรัฐมนตรีมีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ข้อคิดเห็น

การเข้าร่วมสัมมนาในครั้งนี้เห็นได้ว่าผู้จัดการสัมมนาได้พยายามนำความสำเร็จในการปฏิรูปของประเทศต่างๆ มาเป็นตัวอย่าง ส่วนใหญ่เป็นกรณีของประเทศสิงคโปร์ซึ่งได้ผลักดันเรื่องดังกล่าวอย่างต่อเนื่องยาวนานกว่า ๒๐ ปี โดยในระยะนี้มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพคนเพื่อพัฒนาคุณภาพบริการ ในปัจจุบันกรอบการพัฒนาได้ย้อนลงมาจากการพัฒนาความรู้อันเป็นลักษณะการพัฒนาของโลกตะวันตกเป็นการพัฒนาความคิดและความเป็น “คน” ในแนวของโลกตะวันออกที่มีความเข้าใจผู้อื่น มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และมีความเอื้ออาทรต่อคนในครอบครัวโดยเฉพาะบิดา มารดา

สรุป

การปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องที่จำเป็นเพื่อให้ประเทศไทยสามารถแข่งขันในเวทีโลกได้ โดยเฉพาะในห้วงเวลาที่สภาพเศรษฐกิจไม่เอื้อต่อการใช้ทรัพยากรของชาติอย่างไม่ยั้งคิดหรือไร้ทิศทาง การปฏิรูประบบราชการเป็นฐานในการยกจัดอันดับของประเทศไทยในเรื่องต่างๆ ทั้งสิ้นยกตัวอย่างเรื่องใกล้ตัวข้าราชการที่พวกเราเหล่าข้าราชการฟังแล้วเจ็บปวดก็คือการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือที่เราเรียกติดปากว่าคอร์รัปชัน หากเราได้ปรับปรุงระบบให้เกิดบริการที่ดี มีจริยธรรม ไม่เหยียบย่ำประชาชนแล้ว อันดับของประเทศก็จะสูงขึ้นในเวลาที่ไม่นาน ไม่เชื่อก็อย่าลบหลู่!!



ระบบเงินเดือนข้าราชการ : ความเหลื่อมล้ำที่น่าติดตาม

นิวัฒน์ วชิรพรการ *

ปัจจุบันรัฐบาลเอาใจข้าราชการตุลาการ
มากเป็นพิเศษ จนลืมนึกถึงข้าราชการกลุ่มอื่น ๆ
ในข้อเท็จจริงนั้น ข้าราชการทุกคนต้องมีความ
ซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาผล
ประโยชน์สูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าความ
ซื่อสัตย์สุจริตในหน้าที่จะมีแต่เฉพาะข้าราชการ
กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น รัฐบาลจะต้องกำกับดูแล
ให้ข้าราชการทุกคนปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์
สุจริตอย่างมีความสุข การที่รัฐบาลให้ความ

สนับสนุนคุ้มครองเฉพาะข้าราชการกลุ่มใดกลุ่ม
หนึ่งนั้น จะทำให้ข้าราชการกลุ่มอื่นเสื่อมความ
ศรัทธาต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล ในหลัก
การแล้วข้าราชการทุกประเภทของรัฐจะต้องได้
รับเงินเดือนและสวัสดิการต่าง ๆ ในอัตราที่ใกล้เคียงกัน เพื่อให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ
กระจายอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ อย่างสมดุล

ในการกำหนดเงินเดือนข้าราชการนั้น มี
ปัจจัยอยู่หลายประเภท ที่จะนำมาประกอบในการ

* ที่ปรึกษาระบบราชการ สำนักงาน ก.พ.

พิจารณาเพื่อให้เงินเดือนข้าราชการเหมาะสม แต่ปัจจัยสำคัญที่สุดที่ทุกประเทศจะต้องคำนึงถึงคือ

๑. หน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งในระบบราชการมีตำแหน่งอยู่มากมาย แต่ละตำแหน่งต่างก็มีหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกันไป ดังนั้น เงินเดือนของแต่ละตำแหน่งจึงมีความแตกต่างกัน แต่ความแตกต่างดังกล่าวนี้ก็ต้องคำนึงถึงความสมดุลภายในองค์กร และภายนอกองค์กรควบคู่กันไปด้วย ดังนั้น ในระบบราชการที่เป็นลูกจ้างของรัฐเหมือนกัน ความแตกต่างของเงินเดือนข้าราชการแต่ละประเภทจึงต้องสามารถเปรียบเทียบกันได้ มิใช่กำหนดเงินเดือนให้ข้าราชการกลุ่มหนึ่ง ได้รับเงินเดือนสูงกว่าอีกกลุ่มหนึ่งมากในตำแหน่งที่ใช้วุฒิการศึกษาและประสบการณ์ในการทำงานคล้ายกัน เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว ก็จะไม่มีความรู้ความสามารถไปทำงานในองค์กรที่ได้รับเงินเดือนน้อยกว่า ความสมดุลภายนอกองค์กรก็คือความสมดุลระหว่างภาครัฐและเอกชน เงินเดือนของทั้งสองกลุ่มนี้ก็ไม่ควรมีความแตกต่างกันมากเช่นเดียวกัน ในตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่คล้ายคลึงกัน

๒. ความสามารถในการจ่ายของรัฐบาลเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่รัฐบาลทุกประเทศได้ยึดถือปฏิบัติ เงินเดือนของข้าราชการนั้นมาจากภาษีอากรที่ประชาชนทุกคนได้จ่ายให้แก่รัฐ หากข้าราชการทุกคนเรียกร้องให้มีการปรับเงินเดือนแล้ว รัฐบาลจะต้องพิจารณาว่า มีงบประมาณเพียงพอที่จะจ่ายให้แก่ข้าราชการทุกคนตามที่เรียกร้องหรือไม่ มิใช่เลือกปฏิบัติที่จะปรับเงินเดือนให้ข้าราชการกลุ่มหนึ่ง แต่ละเลยอีก

กลุ่มหนึ่ง ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วก็จะเกิดกลียุคขึ้นในระบบราชการอย่างแน่นอน ไม่มีรัฐบาลประเทศใดในโลก ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ที่จะปรับเงินเดือนข้าราชการเพิ่มสูงขึ้นตามค่าครองชีพประเทศสหรัฐอเมริกาแม้จะมีวิธีการปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการทุกปี แต่ก็มีใช้ปรับโดยอัตโนมัติตามค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น รัฐบาลจะต้องพิจารณาถึงปัญหาเงินเฟ้อ งบประมาณของประเทศ จึงจะตัดสินใจว่าจะให้ปรับเพิ่มเท่าใด แต่การปรับนั้นก็ไม่เคยปรับเท่าอัตราการเพิ่มของค่าครองชีพ ในบางปีที่รัฐบาลเห็นว่าเพื่อชะลออัตราเงินเฟ้อของประเทศ หรือประเทศประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ ก็ประกาศไม่ให้มีการเพิ่มเงินเดือนของข้าราชการทุกประเภท รวมทั้งของภาคเอกชนด้วย

ดังนั้น การที่รัฐบาลกำหนดให้มีการปรับปรุงเงินเดือนตามอัตราการเพิ่มของค่าครองชีพนั้น จึงเป็นแนวทางที่ไม่มีประเทศใดกระทำกันมาก่อน และขัดกับหลักการบริหารงบประมาณของชาติ ถ้ารัฐบาลดำเนินการเช่นนี้กับข้าราชการตุลาการแล้ว ก็จะต้องมีการปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการทุกประเภทในทำนองเดียวกันด้วย มิฉะนั้น ก็เท่ากับว่า รัฐบาลบริหารประเทศโดยปราศจากความเที่ยงธรรม

นอกจากการเปลี่ยนแปลงวิธีการปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการตุลาการให้แตกต่างไปจากข้าราชการอื่น ๆ แล้ว รัฐบาลในฐานะผู้บริหารประเทศ ก็ได้อนุมัติให้มีการปรับปรุงบัญชีเงินเดือนข้าราชการตุลาการ โดยอ้างอิงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ระบุมิให้ข้าราชการตุลาการ

นำระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนไปใช้ ซึ่งการปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการตุลาการครั้งนี้มีผลกระทบต่อข้าราชการอัยการ และข้าราชการพลเรือนทุกประเภท รวมทั้งข้าราชการตำรวจและทหารด้วย เพราะบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และมีคุณวุฒิทางกฎหมายเช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการ แต่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนราชการอื่น ๆ ก็จะต้องโอนย้ายไปเป็นข้าราชการตุลาการ ไม่มีใครที่ทนอยู่กับหน่วยงานที่มี เงินเดือนต่ำ ความก้าวหน้า และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ต่ำกว่าข้าราชการตุลาการ แม้ว่าประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการตุลาการจะเพิ่มสูงขึ้นมาก เนื่องจากสามารถคัดสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้าสู่ระบบราชการได้มากกว่าหน่วยงานอื่น แต่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศก็จะไม่ก้าวหน้าไปเท่าที่ควร เพราะขาดความสมดุลในการพัฒนาประเทศ เช่นเดียวกับความเจริญเติบโตของร่างกายที่มีแต่หัวโต สมองดีเลิศ แต่แขนขาลีบ และร่างกายโดยรวมไม่สมประกอบ รูปลักษณะเช่นนี้จะเป็นรูปลักษณะที่สมบูรณ์แบบได้อย่างไร น่าสงสัยเป็นอย่างยิ่ง

รัฐบาลในฐานะเป็นผู้บริหารประเทศและเป็นนายจ้างของข้าราชการทุกประเภท จึงต้องดูแลเอาใจใส่และให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการทุกคนและทุกประเภทจะอ้างว่าข้าราชการตุลาการเป็นองค์กรอิสระที่ไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร สามารถกำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทนต่าง ๆ ได้ แล้วองค์กรอิสระอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ก็จะสามารถกำหนดเงินเดือนได้อิสระเช่นกัน สามารถกำหนดเงินเดือนให้สูงกว่านายกรัฐมนตรี ข้าราชการทุกคนสามารถเลื่อนเงินเดือนได้จนเทียบเท่าเงินเดือนอธิบดี ไม่มีเงินเดือนขึ้นวิ่งเช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการ โดยนำระบบเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการตุลาการมาใช้บังคับ ถ้ารัฐบาลไม่ดูแล ปลดปล่อยให้ข้าราชการกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งสามารถแสวงหาความก้าวหน้ามากกว่าข้าราชการอีกกลุ่มหนึ่งแล้ว ความหยายนะของระบบราชการก็คงคืบคลานเข้ามาในไม่ช้า



ศาลปกครองของ ประเทศฝรั่งเศส

ดร.ชาญชัย แลวงศักดิ์*

6 ปีที่ทราบกันทั่วไปว่าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และศาลปกครองที่เป็นองค์กรใหม่ ได้อาศัยแบบอย่างจากต่างประเทศมาประยุกต์ให้เข้ากับสภาพของสังคมไทย ซึ่งระบบศาลของต่างประเทศในหลาย ๆ ประเทศนั้นเองก็แตกต่างกันไปตามสภาพสังคมของแต่ละประเทศ ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจถึงระบบของศาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองในต่างประเทศ จึงจะขอสรุปให้เห็นในสาระสำคัญดังจะกล่าวต่อไปนี้

การจัดระบบศาลที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองในต่างประเทศนั้น อาจแบ่งได้เป็น ๒ ระบบใหญ่ ๆ คือ

(๑) ประเทศที่ใช้ระบบ “ศาลเดียว” คือให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีต่าง ๆ ทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง หรือคดีประเภทอื่น

(๒) ประเทศที่ใช้ระบบ “ศาลคู่” คือให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองนั้นให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งมีระบบศาลและระบบผู้พิพากษาแยกต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม

ในบรรดาประเทศที่ใช้ระบบ “ศาลคู่” นั้นยังมีการแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่มใหญ่ คือ

(๑) ประเทศ^๑ ที่มอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองแก่สถาบันซึ่งเรียกว่า **“สภาแห่งรัฐ”** หรือ **“สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ”** (“Council of State” หรือ “Conseil 'd Etat”) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลและทำหน้าที่เป็นศาลปกครองด้วย

(๒) ประเทศ^๒ ที่จัดตั้งศาลปกครองเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมโดยศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับร่างกฎหมายและปัญหาข้อกฎหมายด้วย

* รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

๑ ได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์

๒ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส เบลเยียม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สวีเดน และฟินแลนด์

๓ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก อิตาลี กรีซ อียิปต์ ฯลฯ

๔ ได้แก่ ประเทศสวีเดนและฟินแลนด์

(๓) ประเทศ^๕ ที่จัดตั้งศาลปกครองเป็น
เอกเทศจากศาลยุติธรรมโดยศาลปกครองไม่มี
อำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล



ศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส

๑ แนวความคิดพื้นฐานของการ จัดตั้งศาลปกครองของฝรั่งเศส

๑.๑ ประเทศฝรั่งเศสมีแนวความคิด
พื้นฐานว่า ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมควรพิจารณา
พิพากษาเฉพาะคดีอาญาและคดีแพ่งซึ่งเป็นข้อ
พิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชนเท่านั้น ส่วนคดี
ปกครองอันเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหาร

ราชการของฝ่ายปกครองนั้นไม่ควรให้อยู่ใน
อำนาจการพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษาศาล
ยุติธรรม เนื่องจากชาวฝรั่งเศสมีแนวความคิด
ว่าการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับฝ่ายปกครอง
เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองด้วย ดังคำกล่าว
ที่ว่า “juger l’ administration, c’est encore
administrer” (การพิพากษาศาลปกครองก็เป็น
การปกครองอย่างหนึ่ง) ดังนั้น ผู้ที่จะพิจารณา
พิพากษาคดีปกครองจึงมิใช่เป็นเพียงผู้ที่เชี่ยวชาญ
เกี่ยวกับคดีปกครองแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น
แต่จะต้องเป็นผู้ที่มี “วิญญูณของนักบริหารงาน
ทางปกครอง” อีกด้วย เพื่อที่จะได้ตระหนักถึง
ผลกระทบของคำวินิจฉัยของศาลที่จะมีต่อการ
บริหารราชการเพื่อสาธารณประโยชน์

๑.๒ เมื่อมีการปฏิบัติเพื่อล้มเลิก
ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในปี ค.ศ. ๑๗๘๙
สภาร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในขณะนั้นได้
วิเคราะห์ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมงเตส-
กีเยอ (Montesquieu) แล้ว ก็เห็นว่า มงเตสกีเยอ
เพียงแต่เสนอว่า อำนาจในการพิจารณาพิพากษา
“การกระทำความผิด” (คดีอาญา) และ “ข้อพิพาท
ระหว่างปัจเจกชน” (คดีแพ่ง) เท่านั้นที่ต้องแยก
ออกจากอำนาจบริหาร ดังนั้น การให้อำนาจของ
ฝ่ายปกครองเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองจึงไม่
ขัดแย้งกับทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมงเตส-
กีเยอแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ ประเทศฝรั่งเศสจึง
ได้สร้างและพัฒนาองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง
ขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมโดยจัดตั้ง
“สภาแห่งรัฐ” (Conseil d’ Etat) และ “สภาที่-

๕ ได้แก่ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและออสเตรีย

ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด (Conseils de Préfecture) ขึ้นทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจัยชี้ขาดคดีปกครอง

๑.๓ จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นตาม ๑.๑ จึงมีผลที่ตามมา ๔ ประการคือ

(ก) ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นตุลาการศาลปกครอง (Magistrats administratifs) ในประเทศฝรั่งเศสไม่ว่าจะเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุด (สภาแห่งรัฐ) หรือศาลตรวจเงินแผ่นดิน จึงมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือน (โดยมีคุณสมบัติ วิธีการแต่งตั้ง และระบบเงินเดือนที่เป็นพิเศษจากข้าราชการพลเรือนทั่วไป) แต่มิใช่เป็นข้าราชการตุลาการของศาลยุติธรรม (Magistrats judiciaires)

(ข) ตุลาการศาลปกครองของฝรั่งเศสจึงมีหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกและแต่งตั้งในลักษณะเดียวกันกับข้าราชการระดับสูงของฝ่ายปกครอง

(ค) ตุลาการศาลปกครองจะได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งโดย “ระบบเปิด” (le tour extérieur) คือ เปิดโอกาสให้ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถจากส่วนราชการต่าง ๆ สามารถผ่านการคัดเลือกเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นตุลาการศาลปกครองได้

(ง) ตุลาการศาลปกครองสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นนอกเหนือจากการพิจารณาพิพากษาคดีควบคู่กันไป หรือขอลาไปช่วยราชการหรือไปปฏิบัติงานภายนอกต้นสังกัดเดิมเป็นระยะเวลาหนึ่ง (détachement) เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานอย่างอื่น ซึ่งในทางปฏิบัติสมาชิกของสภาแห่งรัฐ

ในระดับต่าง ๆ จำนวนมากที่ออกไปปฏิบัติหน้าที่เป็นอธิบดี ผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ ปลัดกระทรวง เลขาธิการรัฐมนตรี ฯลฯ



๒ ความเป็นมาของการจัดตั้งศาลปกครองของฝรั่งเศส

๒.๑ ในปี ค.ศ. ๑๗๙๙ (พ.ศ. ๒๓๔๒) ได้มีการจัดตั้ง “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d'Etat) ขึ้นโดยให้มีอำนาจหน้าที่ ๒ ประการคือ (ก) ร่างกฎหมายให้แก่ฝ่ายบริหาร และ (ข) เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร และในฐานะที่เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารนี้เองที่ “สภาแห่งรัฐ” ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณาคำร้องทุกข์ของราษฎรเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

ในระยะแรก “สภาแห่งรัฐ” ยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องทุกข์ด้วยตนเอง “สภาแห่งรัฐ” เพียงแต่เสนอแนะคำวินิจฉัยต่อหัวหน้าของฝ่ายบริหารให้เป็นผู้พิจารณาเองว่าจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่ “สภาแห่งรัฐ” เสนอแนะหรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติหัวหน้าของฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสมักจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่ “สภาแห่งรัฐ” เสนอแนะเสมอ

๒.๒ ต่อมาหลังจากที่ “สภาแห่งรัฐ” ได้สร้างและพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เหมาะสมและได้เสนอแนะคำวินิจฉัยที่เป็นที่ยอมรับนับถือจากเอกชนว่า สามารถให้ความคุ้มครองต่อสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของตนได้เป็นอย่างดี และในขณะเดียวกันก็สามารถรักษาและคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสังคมไว้ได้อย่างพอเหมาะพอควรแล้ว ประเทศฝรั่งเศสจึงได้ตรากฎหมายมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองให้แก่ “สภาแห่งรัฐ” ในปี ค.ศ. ๑๘๗๒ (พ.ศ. ๒๔๑๕) โดยที่ฝ่ายบริหารไม่ส่งวนอำนาจในการตรวจสอบคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐอีกต่อไป “สภาแห่งรัฐ” จึงมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้เองนับตั้งแต่นั้นมา



๓ โครงสร้างและการจัดองค์กรของระบบศาลปกครองของฝรั่งเศส

๓.๑ ระบบศาลปกครองของฝรั่งเศส

(๑) ระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสมีลักษณะเด่น ๓ ประการคือ

(ก) เป็นระบบ “ศาลคู่” กล่าวคือ ศาลปกครองของฝรั่งเศสมีระบบศาลที่เป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมโดยสิ้นเชิง

(ข) เป็นระบบ “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d'Etat หรือ Council of State) กล่าวคือเป็นระบบที่มอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองแก่สถาบันที่เรียกชื่อดังกล่าวซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษาของรัฐบาลและเป็นศาลปกครองด้วย

(ค) ผู้พิพากษาศาลปกครองมีที่มา คุณสมบัติ วิธีการคัดเลือกและแต่งตั้ง และสถานภาพที่แตกต่างจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมโดยสิ้นเชิง

(๒) ระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น ๓ ชั้นศาล คือ

(ก) ศาลปกครองชั้นสูงสุด คือ “สภาแห่งรัฐ”

(ข) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cours administratives d'appel) จำนวน ๕ ศาล

(ค) ศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux administratifs) จำนวน ๓๓ ศาล

นอกจากนี้ยังมีศาลปกครองผู้ชำนาญการคดีปกครองเฉพาะด้าน (Juridictions administratives spécialisées) ซึ่งคำวินิจฉัยอาจถูกอุทธรณ์ต่อ “สภาแห่งรัฐ” ได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดิน (La Cour des Comptes) คณะกรรมการข้าราชการประเภตต่าง ๆ และสภาวิชาชีพต่าง ๆ เป็นต้น

(๓) หน่วยงานธุรการและหน่วยบริหารงานของระบบศาลปกครองของฝรั่งเศส คือ สภาแห่งรัฐ^๖

๓.๒ โครงสร้าง การจัดองค์กร และอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส

๓.๒.๑ โครงสร้างและการจัดองค์กรของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส

(๑) สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน (ซึ่งในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นประธานในงานพิธีที่สำคัญ ๆ เท่านั้น) และมีรองประธาน (ซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานที่แท้จริงของสภาแห่งรัฐ) กับมีบุคลากรในระดับและตำแหน่งต่าง ๆ รวมทั้งหมด ๓๐๓ คน^๗

(๒) สภาแห่งรัฐแบ่งออกเป็น ๖ คณะ (Section)^๘ ซึ่งอาจนำมาจัดกลุ่มได้เป็น ๓ กลุ่มคือ

(ก) คณะที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและพิจารณาร่างกฎหมายให้แก่รัฐบาล^๙

(ข) คณะที่ทำหน้าที่เป็นศาลปกครอง^{๑๐}

(ค) คณะที่ทำหน้าที่ในการบังคับคดี จัดทำรายงานประจำปีและดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อให้มีการพัฒนานกฎหมาย^{๑๑}

(๓) นอกจากสภาแห่งรัฐแล้ว ยังมี “หน่วยธุรการของสภาแห่งรัฐ” (Services du Conseil d’Etat) ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการจำนวน ๒๗๐ คน เพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าศาลงานเลขานุการ และงานทางธุรการต่าง ๆ ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของสภาแห่งรัฐอีกด้วย

๓.๒.๒ อำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส

(๑) สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญรวม ๕ ประการ คือ

(ก) ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาในการบริหารราชการ

๖ แต่เดิมกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยบริหารงานธุรการของศาลปกครองชั้นต้นของฝรั่งเศส แต่ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบบศาลปกครองของฝรั่งเศสเสียใหม่โดยมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้นในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๘๗ - ๑๙๘๘ จึงได้มีการโอนการบริหารงานธุรการของศาลปกครองทั้งหมดไปอยู่ที่สภาแห่งรัฐภายใต้การดูแลรับผิดชอบของรองประธานสภาแห่งรัฐและเลขาธิการสภาแห่งรัฐ

๗ โดยบุคลากรส่วนหนึ่งไปช่วยราชการหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นภายนอกสภาแห่งรัฐ และมีบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่สภาแห่งรัฐจริงเพียง ๑๙๗ คน

๘ คือ คณะมหาดไทย คณะการคลัง คณะโยธาธิการ คณะสังคม คณะพิจารณาคดี และคณะรายงานประจำปีและวิจัย

๙ คือ คณะมหาดไทย คณะการคลัง คณะโยธาธิการ และคณะสังคม (ซึ่งทำหน้าที่เช่นเดียวกับ “กรรมการร่างกฎหมาย” ในคณะกรรมการกฤษฎีกา)

๑๐ คือ คณะพิจารณาคดี (Section du Contentieux) ซึ่งแบ่งออกเป็น ๑๐ คณะย่อย (Sous-Sections)

๑๑ คือ คณะรายงานประจำปีและวิจัย (Section du Rapport et des Etudes) (ซึ่งทำหน้าที่คล้ายกับกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และ “คณะกรรมการพัฒนานกฎหมาย”)

(ข) ตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมาย
ของรัฐบาล

(ค) จัดทำรายงานการศึกษาวิจัย
เพื่อให้มีการพัฒนามาตรกฎหมาย

(ง) เป็นศาลปกครองโดยมีอำนาจ
หน้าที่ตาม (๒)

(จ) เป็นหน่วยงานบริหารธุรการ
ของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์
ด้วย

(๒) ในการทำหน้าที่เป็นศาลปกครอง
นั้น สภาแห่งรัฐมี ๔ ฐานะด้วยกันคือ

(ก) เป็นศาลชั้นต้นและศาลสุด
ท้ายสำหรับคดีปกครองที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ
เช่น คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎฎีกาหรือคำสั่ง
แต่งตั้งข้าราชการระดับสูง

(ข) เป็นศาลอุทธรณ์พิจารณา
อุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่
ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎระเบียบของฝ่ายปกครอง

(ค) เป็นศาลฎีกาพิจารณาฎีกาคำ
วินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cours
administratives d'appel)

(ง) เป็นศาลฎีกาพิจารณาฎีกาคำ
วินิจฉัยของศาลปกครอง ผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน
(Juridictions administratives spécialisées) ทั้งนี้
เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย

๓.๓ โครงสร้างและการจัด
องค์กรของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(๑) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (ซึ่งมี
ทั้งหมด ๕ ศาล) แต่ละศาลจะประกอบด้วย
ประธาน ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะจำนวน ๒ - ๓ คน

และผู้พิพากษาอีก ๓-๔ คน รวมทั้งหมด ๗ คน
และมีข้าราชการในสำนักงานศาลอีกจำนวนหนึ่ง

(๒) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แต่ละ
ศาลมีเขตอำนาจครอบคลุมเขตอำนาจของศาล
ปกครองชั้นต้นประมาณ ๕ - ๗ ศาล

(๓) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจ
พิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น
ซึ่งมีใช้คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎระเบียบของฝ่าย
ปกครอง

(๔) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไม่มีอำนาจ
หน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐ

๓.๔ โครงสร้างและการจัด
องค์กรของศาลปกครองชั้นต้น

(๑) ศาลปกครองชั้นต้น (ซึ่งมีจำนวน
ทั้งหมด ๓๓ ศาล) แต่ละศาลประกอบด้วย
หัวหน้าศาล หัวหน้าคณะ และผู้พิพากษา ซึ่ง
แต่ละศาลจะมีจำนวนผู้พิพากษาไม่เท่ากันโดย
ศาลปกครองชั้นต้นแห่งนครปารีส (ซึ่งเป็นศาล
ที่ใหญ่ที่สุด) มีผู้พิพากษาทั้งหมด ๖๔ คน

(๒) ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณา
คดีปกครองทั่วไปที่กฎหมายมิได้ระบุไว้ว่าให้อยู่ใน
อำนาจของศาลปกครองเฉพาะเรื่อง

(๓) ศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจ
พิจารณาคดีปกครองคือศาลแห่งเขตที่หน่วยงาน
ของรัฐซึ่งเป็นผู้ออกนิติกรรมทางปกครองหรือ
ลงนามในสัญญาที่ถูกนำมาฟ้องคดีมีที่ทำการตั้ง
อยู่ในเขตศาลนั้น

(๔) ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจหน้าที่
ในการให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในปัญหา
ต่าง ๆ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดขอหารือ

๔ คุณสมบัติและการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลปกครองของฝรั่งเศส

ผู้พิพากษาศาลปกครองของฝรั่งเศสมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนซึ่งมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้ง การให้พ้นจากตำแหน่ง และการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป โดยมีการแบ่งกฎเกณฑ์สำหรับผู้พิพากษาศาลปกครองออกเป็น ๒ ประเภท คือ กฎเกณฑ์สำหรับสมาชิกของสภาแห่งรัฐ และกฎเกณฑ์สำหรับผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

๔.๑ คุณสมบัติและการแต่งตั้งสมาชิกของสภาแห่งรัฐ

๔.๑.๑ ลำดับชั้นของสมาชิกสภาแห่งรัฐ

สมาชิกของสภาแห่งรัฐ (membres du Conseil d'Etat) มีลำดับชั้นและลำดับอาวุโสจากระดับต้นไปหาระดับสูงดังนี้

- (๑) Auditeurs ชั้นสอง
- (๒) Auditeurs ชั้นหนึ่ง
- (๓) Maîtres des Requêtes
- (๔) Conseillers d'Etat^{๑๒}

(๕) หัวหน้าคณะ (Présidents de section)

(๖) รองประธานสภาแห่งรัฐ

๔.๑.๒ คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกของสภาแห่งรัฐ

(๑) การคัดเลือก Auditeurs ชั้นสอง จะแต่งตั้งจากผู้สำเร็จการศึกษาจาก “วิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ” (l'Ecole Nationale d'Administration)^{๑๓}

(๒) การคัดเลือก Auditeurs ชั้นหนึ่ง จะคัดเลือกจาก Auditeurs ชั้นสอง

(๓) การคัดเลือก Maîtres des Requêtes จะคัดเลือกจากบุคคล ๒ กลุ่ม คือ

(ก) Auditeurs ชั้นหนึ่ง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่มาแล้ว ๘ ปี ในอัตราส่วน ๓ ใน ๔ ของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง

(ข) ข้าราชการซึ่งมีอายุไม่น้อยกว่า ๓๐ ปี และได้รับราชการพลเรือนหรือราชการทหารหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี ในอัตราส่วนหนึ่งในสี่ของตำแหน่งที่ว่าง^{๑๔}

(๔) การคัดเลือก Conseillers d'Etat en service ordinaire (ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ) จะคัดเลือกจากบุคคล ๒ กลุ่มคือ

๑๒ สมาชิกของสภาแห่งรัฐในระดับ “Conseillers d'Etat” แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ “Conseillers d'Etat en service ordinaire” ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ และ “Conseillers d'Etat en service extraordinaire” จำนวน ๑๒ คน ซึ่งเป็นกรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี

๑๓ วิทยาลัยการปกครองแห่งชาติเป็นสถาบันผลิตข้าราชการพลเรือนชั้นสูงของฝรั่งเศส โดยผู้ซึ่งสำเร็จการศึกษาจากวิทยาลัยนี้ได้คะแนนสูงสุดมีสิทธิเลือกเข้ารับราชการในสถาบันที่ตนต้องการได้ก่อน ซึ่งในทางปฏิบัติผู้ที่สอบได้คะแนนสูงสุดมักจะเลือกเข้ารับราชการที่สภาแห่งรัฐ

๑๔ ที่ผ่านมาได้มีการแต่งตั้งทนายความ ข้าราชการพลเรือน ที่ปรึกษาของประธานาธิบดี ผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นต้น และผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็น Maîtres des Requêtes

(ก) Maîtres des Requêtes ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนี้มาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๓ ปี ในอัตราส่วนสองในสามของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง

(ข) บุคคลใดก็ได้ซึ่งมีอายุไม่น้อยกว่า ๔๕ ปี^{๑๔} ในอัตราส่วนหนึ่งในสามของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง

(๕) การคัดเลือก Conseillers d'Etat en service extraordinaire (ซึ่งเป็นกรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี) จำนวน ๑๒ คน จะแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาของสภาแห่งรัฐ^{๑๕}

(๖) การคัดเลือกหัวหน้าคณะ(Présidents de sections) ทั้ง ๖ คน จะได้เลือกจาก Conseillers d'Etat ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ

(๗) การคัดเลือกรองประธานสภาแห่งรัฐจะคัดเลือกจากหัวหน้าคณะหรือ Conseillers d'Etat ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ

๔.๑.๓ วิธีการแต่งตั้ง

(๑) การแต่งตั้ง Auditeurs และ Maîtres des Requêtes กระทำโดยกฤษฎีกาธรรมดา

(๒) การแต่งตั้งสมาชิกของสภาแห่งรัฐซึ่งมีลำดับชั้นสูงกว่านี้ กระทำโดยกฤษฎีกาที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

๔.๑.๔ การเลื่อนชั้นและการเลื่อนตำแหน่ง

รองประธานสภาแห่งรัฐโดยการปรึกษาหารือกับ “คณะกรรมการข้าราชการสภาแห่งรัฐ” (Bureau des Présidents) ซึ่งประกอบด้วยรองประธานสภาแห่งรัฐและหัวหน้าคณะทั้ง ๖ คน เป็นผู้พิจารณาคัดเลือกผู้ที่ได้รับการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง หรือแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ภายในสภาแห่งรัฐ แต่ในทางปฏิบัติได้มีการถือปฏิบัติกันตลอดมาจนกลายเป็นประเพณีแล้วว่าการเลื่อนชั้นและการเลื่อนตำแหน่งจะกระทำตามลำดับอาวุโสโดยอัตโนมัติ

๔.๑.๕ การลงโทษทางวินัย

การลงโทษทางวินัยข้าราชการของสภาแห่งรัฐกระทำโดยผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งหลังจากที่ได้หารือคณะกรรมการข้าราชการสภาแห่งรัฐแล้ว

๔.๑.๖ การพ้นจากตำแหน่ง

สมาชิกสภาแห่งรัฐพ้นจากตำแหน่งโดยการลาออก ถูกปลดออกจากตำแหน่ง และเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ ๖๘ ปี

๔.๑.๗ หลักประกันความเป็นอิสระของสมาชิกสภาแห่งรัฐ

สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสเป็นสถาบันที่เป็นที่ยอมรับนับถือทั้งจากรัฐบาลและสาธารณชน และเป็นสถาบันที่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้มีการตรากฎหมายที่บัญญัติห้ามมิให้มีการโยกย้ายสมาชิกสภาแห่งรัฐโดยมิได้รับความยินยอมของเจ้าตัว เนื่องจากสภาแห่งรัฐเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมายดังกล่าว

๑๔ ที่ผ่านมาได้มีการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด ศาสตราจารย์มหาวิทยาลัย พลอากาศเอก ผู้อำนวยการสำนักงานประกันภัย และหัวหน้าศาลปกครองชั้นต้นเป็น Conseiller d'Etat

๑๖ ในปัจจุบันมีกรรมการดังกล่าวซึ่งแต่งตั้งจากผู้ว่าการมณฑล ๒ คน วิศวกร ๑ คน ศาสตราจารย์มหาวิทยาลัย ๒ คน อัยการ ๑ คน ผู้นำสหภาพแรงงาน ๓ คน นักอุตสาหกรรม ๒ คน และอดีตวุฒิสมาชิก ๑ คน

๔.๒ คุณสมบัติและการแต่งตั้ง ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

๔.๒.๑ ลำดับชั้นของตุลาการศาล ปกครองชั้นต้นและตุลาการศาลปกครองชั้น อุทธรณ์

ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการ
ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีลำดับชั้นจากระดับต้นไป
หาระดับสูงดังนี้

- (๑) ตุลาการชั้นสอง
- (๒) ตุลาการชั้นหนึ่ง
- (๓) ตุลาการชั้นพิเศษ
- (๔) หัวหน้าศาลปกครองชั้นต้น
- (๕) หัวหน้าศาลปกครองชั้นต้นอาวุโส
- (๖) รองหัวหน้าศาลปกครองชั้นต้น

กรุงปารีส

(๗) หัวหน้าศาลปกครองชั้นต้นกรุง
ปารีส

- (๘) หัวหน้าศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

๔.๒.๒ คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับ การแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและ ตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(๑) ตุลาการชั้นสอง จะแต่งตั้งจากผู้มี
คุณสมบัติดังต่อไปนี้

(ก) จำนวน ๓ ใน ๔ จากผู้สำเร็จ
การศึกษาจากวิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ

(ข) จำนวน ๑ ใน ๔ จากผู้-
พิพากษาศาลยุติธรรมหรือข้าราชการของส่วนกลาง
ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่นระดับผู้บริหารซึ่ง
มีอายุราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี

(๒) ตุลาการชั้นหนึ่ง จะแต่งตั้งจาก
ผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(ก) จำนวน ๖ ใน ๗ จากตุลาการ
ชั้นสอง

(ข) จำนวน ๑ ใน ๗ จากผู้-
พิพากษาศาลยุติธรรมซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่เป็น
ผู้พิพากษามาแล้วไม่น้อยกว่า ๗ ปี หรือ
ข้าราชการซึ่งมีอายุไม่น้อยกว่า ๓๕ ปี และได้
ปฏิบัติหน้าที่ในระดับผู้บริหารมาแล้วไม่น้อยกว่า
๑๐ ปี

(๓) สำหรับตุลาการชั้นพิเศษขึ้นไป
จะแต่งตั้งตามลำดับอาวุโส

(๔) หัวหน้าศาลปกครองชั้นอุทธรณ์
ทั้ง ๕ คนนั้น จะแต่งตั้งจากสมาชิกสภาแห่งรัฐใน
ระดับ Conseillers d'Etat

๔.๒.๓ หลักประกันความเป็นอิสระ ของตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

รัฐบัญญัติ ค.ศ. ๑๙๘๖ ได้บัญญัติ
รับรองหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการ
ศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการศาลปกครองชั้น
อุทธรณ์ไว้ ดังนี้

(๑) รัฐบัญญัติดังกล่าวบัญญัติรับรอง
หลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาล
ปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ไว้ว่า ในระหว่าง
การปฏิบัติหน้าที่เป็นตุลาการอยู่ในศาลปกครอง
แห่งหนึ่งแห่งใด ตุลาการศาลปกครองจะได้รับการ
โยกย้ายไปปฏิบัติหน้าที่อื่นโดยมิได้รับความ
ยินยอมของเจ้าตัวมิได้ แม้ว่าจะเป็นการเลื่อน
ตำแหน่งก็ตาม

(๒) รัฐบัญญัติดังกล่าวจัดให้มี “คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์” (Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des Cours administratives d’appel) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดูแลการบริหารงานบุคคลและวินัยของตุลาการดังกล่าว

คณะกรรมการดังกล่าวข้างต้นประกอบด้วยรองประธานของสภาแห่งรัฐเป็นประธานกรรมการ และกรรมการอีก ๑๒ คน โดยมีผู้แทนของตุลาการซึ่งได้รับการเลือกตั้งจำนวน ๕ คน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา รวม ๓ คน

(๓) รัฐบัญญัติดังกล่าวได้จัดตั้งสำนักงานเลขาธิการศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ โดยมีเลขาธิการทำหน้าที่เป็นเลขาธิการคณะกรรมการฯ ตาม (ข) กำกับดูแลสำนักงานจำศาลของศาลปกครอง และรับผิดชอบงานธุรการต่าง ๆ ของศาลปกครอง

(๔) การลงโทษทางวินัยตุลาการกระทำโดยประธานาธิบดีโดยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ ตาม (ข) หรือหัวหน้าศาลที่ตุลาการนั้นสังกัดอยู่

๕ คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองของฝรั่งเศส

๕.๑ ประเภทของคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองของฝรั่งเศส

(๑) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปขององค์กรปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ หรือขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะรายบุคคลหรือกลุ่มบุคคล

(๒) คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเปลี่ยนแปลงหรือกระทำนิติกรรมที่ถูกฟ้องเสียใหม่ (เช่น คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ฟ้องขอให้นับคะแนนใหม่และประกาศผลการเลือกตั้งใหม่) ซึ่งได้แก่ คดีภาษีอากร คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามสัญญา คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบในมูลละเมิด ฯลฯ

(๓) คดีที่ศาลยุติธรรมขอให้ศาลปกครองตีความข้อกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

(๔) คดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาต่อทางสาธารณะซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับและชดใช้ค่าเสียหาย

๕.๒ อำนาจและเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น

(๑) ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน

(๒) การฟ้องคดีเกี่ยวกับคำวินิจฉัยหรือสัญญาขององค์กรเจ้าหน้าที่ใดให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นแห่งเขตที่องค์กรเจ้าหน้าที่นั้นมีที่ทำการตั้งอยู่

๕.๓ อำนาจและเขตอำนาจ ของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(๑) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณา

(ก) อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเปลี่ยนแปลงหรือกระทำนิติกรรมที่ถูกฟ้องเสียใหม่

(ข) อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะรายบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมาด้วย

(๒) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจครอบคลุมเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน

๕.๔ อำนาจของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครอง

(๑) เป็นศาลชั้นต้นและชั้นสุดท้ายสำหรับคดีปกครองดังต่อไปนี้

(ก) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหมายและรัฐกำหนด

(ข) คดีเกี่ยวกับสถานภาพส่วนบุคคลของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร และพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมายของประธานาธิบดี

(ค) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวซึ่งมีผลใช้บังคับเกินเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นศาลหนึ่งศาลใดเพียงศาลเดียว

(ง) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองของรัฐมนตรีซึ่งออกโดยได้ปรึกษาสภาแห่งรัฐแล้ว

(จ) คดีปกครองที่เกิดขึ้นนอกดินแดนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น

(ฉ) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการระดับชาติ

(ช) คดีที่ขอให้ตีความข้อกฎหมายหรือพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมซึ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมนั้นอยู่ในอำนาจของสภาแห่งรัฐ

(ซ) คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภายุโรป ฯลฯ

(๒) เป็นศาลอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งมิใช่คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎระเบียบของฝ่ายปกครองไว้

(๓) เป็นศาลฎีกาพิจารณาฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(๔) เป็นศาลฎีกาพิจารณาฎีกาคำวินิจฉัยของศาลปกครองผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน ซึ่งวินิจฉัยในชั้นสุดท้าย (เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตุลาการซึ่งวินิจฉัยในเรื่องวินัยของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ฯลฯ) ทั้งนี้ เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย

ที่กล่าวมาข้างต้นนี้คงพอที่จะทำให้มองเห็นถึงสาระสำคัญที่น่าสนใจเกี่ยวกับระบบศาลที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองในต่างประเทศได้พอสังเขปและพอเป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับผู้สนใจที่จะนำไปสู่การศึกษาเปรียบเทียบถึงระบบศาลปกครองของไทยต่อไป

ทนายแผ่นดิน

เรื่องนันท เรืองวุฒิ*

พร. ราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๖ บัญญัติว่า ให้มีพนักงานอัยการไว้เป็น **ทนายแผ่นดิน** ประจำศาลยุติธรรมชั้นต้นทุกศาล อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ในอดีตอัยการก็เป็นส่วนหนึ่งของงานการยุติธรรมตลอดมาจนถึงปัจจุบัน คำว่าอัยการเพิ่งมาเรียกใช้สำหรับผู้มีหน้าที่ดำเนินคดีอาญาในศาลเมื่อตั้งกระทรวงยุติธรรมตำแหน่งอัยการเดิมเรียกว่า “**ยกกระบัตร**” หรือ “**ยกกระบัตร**” หรือ “**ยกบัตร**” ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ แปลความได้ว่าเป็น “**ตำแหน่งข้าราชการชั้นวัง ไชยสถานสังกัดกระทรวงวัง มีหน้าที่ออกไปประจำอยู่ตามหัวเมืองเพื่อสอดส่องบรรณคดี, ตำแหน่งเจ้าพนักงานเกี่ยวกับบรรณคดีตรงกับอัยการในบัดนี้, ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายธุรการของศาลตรงกับจำศาลในบัดนี้, เจ้าหน้าที่จะในการจัดหาเครื่องใช้ของทหาร, เขียนเป็นยกกระบัตรก็มี**”

องค์กรอัยการนั้น ได้มีวิวัฒนาการควบคู่กับองค์กรตุลาการ โดยมีการก่อตั้งเป็นรูปร่างองค์กรเป็นทางการในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุล-

จอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยกำลังเร่งพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปตามแนวทางของประเทศทางตะวันตกที่มีสนธิสัญญากับประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เพราะประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นบังคับให้ประเทศไทยยอมรับว่ามีคนในบังคับ (Subject ซึ่งคนไทยสมัยนั้นเรียกว่า “สเปกต์”) การกระทำผิดในประเทศไทยไม่ต้องขึ้นศาลไทย แต่ขึ้นศาลกงสุลของตนแทน ซึ่งเขาเรียกว่า “**สิทธิสภาพนอกอาณาเขต**” โดยอ้างว่ากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยล้าหลังและป่าเถื่อน เป็นเหตุให้ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเอกราชต้องเสียอำนาจอธิปไตยในทางศาล และเป็นเรื่องขมขื่นใจของคนไทยมาช้านาน

ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องเรียกร้องให้มีการยกเลิกสัญญาที่ทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบดังกล่าว ขณะเดียวกันต่างชาติที่มีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเหนือดินแดนไทย ก็ได้เรียกร้องให้ประเทศไทยจัดทำประมวลกฎหมายและปรับปรุง

* อัยการพิเศษฝ่ายคณะกรรมการ สำนักงานอัยการสูงสุด

กระบวนการยุติธรรมของไทยให้เข้ากับมาตรฐานสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งของกลุ่มประเทศตะวันตก การปรับปรุงครั้งใหญ่นี้เองนอกจากจะได้มีการจัดตั้งกระบวนการยุติธรรมขึ้นดำเนินการยกร่างกฎหมายต่างๆ แล้ว ก็ยังได้มีการจัดตั้ง “องค์กรอัยการ” ขึ้นเป็นครั้งแรกด้วย เพื่อทำหน้าที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรมควบคู่กับศาลยุติธรรม จนกระทั่งปัจจุบันก็นับเป็นเวลา

๑๐๐ ปีเศษ

ในช่วงระยะเวลา ๑๐๐ ปีเศษที่ผ่านมา ระบบอัยการได้มีวิวัฒนาการมาตามลำดับ และมีการปรับปรุงพัฒนาในหลายด้านอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาทั้งในด้านประวัติศาสตร์ทั่วไปและประวัติศาสตร์กฎหมายในประเทศไทย โดยสังเขป ดังนี้

สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี

สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี การปกครองในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีลักษณะเป็นการปกครองแบบพ่อปกครองลูก “ปีตาธิปไตย” เนื่องจากประชาชนมีอยู่จำนวนน้อย พระเจ้าแผ่นดินทรงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับราษฎร และทรงชำระคดีความต่างๆ ด้วยพระองค์เอง โดยให้ราษฎรผู้มีข้อพิพาทไป “ถวายนฎีกา” หรือขอความเป็นธรรมจากพระเจ้าแผ่นดินได้ด้วยตนเองโดยตรง ดังปรากฏในหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช มีข้อความตอนหนึ่งว่า

“ไพร่ฟ้าลูกขุนนิแลนิแฉกแสกว้างกัน สวณดูแท้แล้วจึงแลงความแก้ขัดด้วยชี้ช บ่อเข้าผู้ลักมกผู้ช่น

“ในปากประตู มีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้ขึ้น ไพร่ฟ้าหน้าปกกลางบ้านกลางเมืองมีถ้อยมีความเจ็บท้องข้องใจ มันจะกล่าวถึงเจ้าถึงขุนบ่ไร ไปลั่นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่ขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยินเรียกเมื่อถามสวนความแก้มันด้วยชี้ช ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม”

ในสมัยสุโขทัยนี้ การชำระคดีความจึงไม่มีกฎหมายและกระบวนการพิจารณาตัวอย่างชัดเจนแน่นอน มีลักษณะเป็นการตกลง โกล่เกลี่ยประนีประนอมกันเป็นหลักใหญ่

สมัยกรุงศรีอยุธยา

ในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้นได้รับอิทธิพลทางด้านการปกครอง กฎหมาย จารีตประเพณี สังคม เศรษฐกิจ มาจากมอญและขอมโดยตรง ประกอบกับบ้านเมืองมีความเจริญมากขึ้น ทั้งด้านเศรษฐกิจ และการปกครองมีการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศอย่างกว้างขวาง ประกอบกับประชาชนมีจำนวน มากกว่ากรุงสุโขทัย การปกครองแบบพ่อปกครองลูกเหมือนกรุงสุโขทัยไม่อาจกระทำได้อีก ดังนั้น รูปแบบ ของการปกครองจึงเปลี่ยนแปลงไปจากแบบพ่อปกครองลูกไปเป็น “ปกครองโดยอำนาจรัฐ” กล่าวคือ มีการจัดระบบขึ้นก่อนการปกครองตามแบบพิธีการรัฐในอำนาจปกครองอย่างกว้างขวางและเข้มงวด กวดขันมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าการมีทาสก็ได้เกิดขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยานี้เอง โดยได้รับอิทธิพล มาจากขอม

สมัยรัตนโกสินทร์

การดำเนินคดีก่อนรัชสมัยรัชกาลที่ ๕

ในกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ประเทศไทยได้รับความพินาศจากการเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ ๒ บรรดาตัวบทกฎหมายในสมัยกรุงเก่าได้ถูกพม่าเผาทำลายเกือบหมดสิ้น ดังนั้น การพิจารณาพิพากษาคดี จึงใช้ตัวบทกฎหมายดั้งเดิมจนกระทั่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกได้มีคดีฟ้องหย่า เรื่องหนึ่ง ซึ่งอำแดงฟ้องหย่านายบุญศรีสามมี นายบุญศรีไม่ยอมหย่า แต่ศาลได้พิพากษาตามตัว บทกฎหมายเก่าบทหนึ่งซึ่งความว่า “ชายหาผิดมิได้ หญิงขอหย่า ท่านว่าเป็นหญิงหย่าชาย หย่าได้”

นายบุญศรีได้นำเอาคดีขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อรัชกาลที่ ๑ พระองค์ทรงเห็นด้วยว่า

คำพิพากษาคัดต่อหลักการ ยุติธรรม และเมื่อเอาตัว บทกฎหมายที่ศาลยกขึ้น อ้างดังกล่าวมาตรวจสอบ ดู ๒ ฉบับ ฉบับหนึ่งเก็บ รักษาไว้ที่หอสมุดของหลวง อีกฉบับหนึ่งอยู่ที่ศาลใน บางที่ก็ปรากฏว่ามีข้อความ ตรงกัน จึงทำให้เห็นว่าตัว

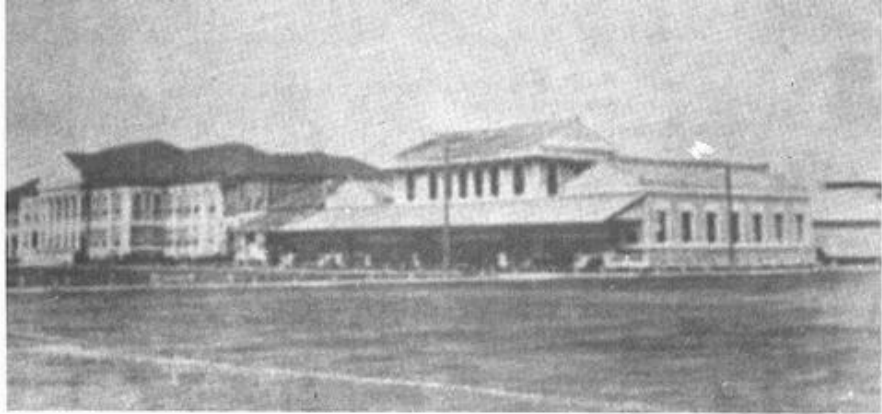


สนามหลวงสมัยรัชกาลที่ ๕

บทกฎหมายนี้มีตั้งแต่สมัย
 กรุงศรีอยุธยาถูกต้องแล้ว แต่
 ไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมใน
 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่ง
 ได้เปลี่ยนแปลงไป จึงมีพระ
 บรมราชโองการให้ทำการชำระ
 สละบบรรดาตัวบทกฎหมาย
 ต่างๆ ที่ใช้กันอยู่ แล้วประกาศ
 ใช้ใหม่เรียกว่า “กฎหมายตราสามดวง” อันนับเป็น
 ประมวลกฎหมายฉบับแรกของไทย

อย่างไรก็ดี การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยก็ยังมีลักษณะเป็นการดำเนินคดีอาญาโดย
 เอกชน ซึ่งจะนำคดีไปฟ้องต่อศาลและในขณะนั้น
 ยังมีได้มีการแบ่งแยกออกเป็น “คดีอาญา” และ
 “คดีแพ่ง” อย่างชัดเจนเช่นปัจจุบัน กล่าวคือ คดี
 ทั้งสองประเภทต้องชำระที่ลูกขุนในศาลหลวง
 เหมือนกัน โดยใช้วิธีพิจารณาคดีปะปนกันเพราะ
 การฟ้องคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญาก็มีวัตถุประสงค์
 ให้มีการลงโทษจำเลยคล้ายกันหากโจทก์
 เองแพ้ความในคดีก็จะถูกลงโทษด้วย

จนกระทั่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ-
 จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยได้เริ่มมีการ
 เคลื่อนไหวเพื่อปรับปรุงปฏิรูประบบกฎหมาย
 และการปกครองประเทศให้มีความมาตรฐานคล้ายกับ
 ประเทศตะวันตก ทั้งนี้ เนื่องจากได้เกิดลัทธิล่า
 อาณานิคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอังกฤษ
 และฝรั่งเศสได้ล่าประเทศทางเอเชียเป็นอาณานิคม
 ของตนเกือบทุกประเทศ ยกเว้นญี่ปุ่นและ
 ไทย (สำหรับจีนนั้นบางส่วนได้ตกเป็นอาณานิคม
 ของอังกฤษและโปรตุเกส เช่น ฮองกงและมาเก๊า)



(จากซ้ายไปขวา) อาคารศาลแพ่งศาลอาญา ที่ทำการพนักงานอัยการ
 ผู้ว่าความในศาล กรมสุรัสวดี เมื่อประมาณ พ.ศ. ๒๔๔๒-๒๔๖๘

การปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการ ยุติธรรมในสมัยของพระบาทสมเด็จพระ- จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
 ในรัชกาลที่ ๕ ก็ได้กระทำสืบเนื่องต่อจากรัชกาล
 ที่ ๔ ดังเหตุผลเดียวกัน แต่ในสมัยรัชกาลที่ ๕ นี้
 ได้มีการปฏิรูปครั้งใหญ่ก็ปรากฏเหตุผลจากข้อความ
 ในพระราชดำรัสทรงแถลงพระบรมราชาธิปไตย
 แก่ไขการปกครองแผ่นดินใน ร.ศ. ๑๐๓ ว่า

“การตำแหน่งยุติธรรมในเมืองไทย
 นี้เปรียบเหมือนเรือกำปั่นที่ถูกเพลิงและ
 ปลวกกัดผุโทรมทั้งลำ แต่ก่อนมานั้น
 เหมือนรั้วแห่งใดก็เข้าไปตามอุทยาแต่
 เฉพาะตรงที่รั้วนั้นที่อื่นก็โทรมลงไปอีก
 ครั้นช้านานเข้าก็ยิ่งชำรุดหนักลงทั้งลำ
 เป็นเวลาสมควรที่ต้องตั้งกงขึ้นกระดาน
 ใหม่ให้เป็นของมั่นคงถาวรสืบไป และ
 เป็นการสำคัญยิ่งใหญ่ว่าจะต้องบริหารจัดการ
 โดยเร็วหาไม่ต้องจมลงหมดต้องยุบยับไป
 เหมือนกำปั่นที่ชำรุดเหลือที่จะเยียวยาจน
 ต้องจมลงนั้น”

เหตุผลที่มีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ครั้งยิ่งใหญ่ นอกจากที่จะมีเหตุผลมาจากการที่ต่างชาติดีมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเหนือดินแดนไทย จนทำให้ประเทศไทยต้องเร่งปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมให้ทัดเทียมกับประเทศเหล่านั้น เพื่อใช้เป็นข้อต่อรองขอยกเลิกในโอกาสต่อไปแล้ว เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ความบกพร่องของวิธีพิจารณาคดี ที่ล้าสมัย ไม่เป็นธรรมของศาลไทยในขณะนั้น ทำให้ประชาชนผู้เกี่ยวข้องกับคดีความมักไม่พอใจผลคำชี้ขาดของศาล และใช้วิธีถวญฎีกาต่อพระเจ้าแผ่นดินคือ รัชกาลที่ ๕ เป็นจำนวนมากเกือบจะประมาณ ๑๒๐-๑๓๐ ฉบับ รัชกาลที่ ๕ ทรงแจกให้ตำรวจชำระตามวิธีการโบราณที่เรียกว่า “ศาลรับสั่ง” ขึ้นมาช่วยชำระ แต่ก็ยังไม่ดีขึ้นเพราะคู่ความมักไม่พอใจในการตัดสิน และถวญฎีการ้องเรียนกล่าวโทษผู้พิพากษาในศาลฎีกาต่อพระองค์อีก ทำให้มีผลเท่ากับพระองค์ต้องทรงตรวจชำระคดีความทั้งประเทศด้วยพระองค์เอง อันเป็นภาระอันหนักยิ่งและทำให้พระองค์ได้ทรงทราบถึงความล้าสมัยและความล่าช้าของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีแบบโบราณที่ใช้อยู่ในขณะนั้น จึงได้ทรงมีพระบรมราชธิบายเหตุผลในการแก้ไขการปกครองแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น รัชกาลที่ ๕ จึงได้พระราชดำริให้จัดการแก้ไขประเพณีการชำระความในปี ร.ศ. ๑๐๓ เป็นต้นมา โดยทรงมอบหมายให้พระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าสวัสดิโสภณเป็นผู้ทรงวางโครงการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมเมื่อ ร.ศ. ๑๐๙

ในที่สุดก็ได้มีการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ร.ศ. ๑๑๐ โดยนำศาลที่

กระจัดกระจายในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มาไว้ในที่เดียวกัน มีการจัดระบบงานศาลทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การสรรหาบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา ซึ่งต้องเป็นผู้มีความรู้ทางด้านกฎหมาย ความชำนาญด้านการพิจารณาพิพากษารรคดี

นอกจากนั้น ได้มีการประกาศใช้กฎหมายสำคัญหลายฉบับ อาทิ “กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗” ซึ่งถือว่าเป็นประมวลกฎหมายอาญาฉบับแรกของประเทศไทย มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ. ๑๑๓” นำหลักการพิจารณาคดีและการสืบพยานในศาลของต่างประเทศโดยเฉพาะของอังกฤษมาใช้ โดยกำหนดให้ผู้พิจารณาและผู้ที่จะพิพากษาต้องเป็นบุคคลคนเดียวกัน โดยผู้พิพากษาจะต้องควบคุมการสืบพยานและรับฟังพยานด้วยตนเอง ไม่ใช่ใช้วิธีแยกผู้พิจารณาไต่สวนคนหนึ่งและผู้ชี้ขาดปรับบทอีกคนหนึ่งเหมือนสมัยก่อนและมีผลเป็นการยกเลิกวิธีพิจารณาคดีโดยใช้กฎจารีตนครบาลที่ชาวต่างประเทศรังเกียจอย่างยิ่งไปด้วย

วงศ์กรวัยการในประเทศไทย

การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมโดยจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นนั้น ในโครงการการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมที่พระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าสวัสดิโสภณที่ปรากฏในหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ร.ศ. ๑๐๙ มีข้อความตอนหนึ่งที่เกี่ยวกับกรมอัยการว่า

“ข้อ ๖ กรมอัยการ เป็นเจ้าพนักงาน สำหรับเป็นโจทก์เป็นทนายในคดีความแผ่นดิน คือ ความนครบาลซึ่งมีโทษในลักษณะอาญา หลวงอันเป็นอุกฤษโทษ มหันตโทษ และเป็น เจ้าพนักงานที่ปรึกษากฎหมายของข้าราชการ มีตำแหน่งเจ้ากรม ๑ เติบโต ๔ เสมียน เอก โท สามัญ”

ลักษณะของกรมอัยการที่ปรากฏดังกล่าวข้างต้นมีความคล้ายคลึงกับอัยการของอังกฤษนี้ เรียกว่า “Director of Public Prosecution” ซึ่งจะดำเนินคดีอาญาเฉพาะคดีที่สำคัญๆ (คดีมีโทษหลวงของไทย) เท่านั้น

จากหลักฐานในทางประวัติศาสตร์ได้มีการรับรองถูกต้องตรงกันว่ากรมอัยการในประเทศไทย จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ร.ศ. ๑๑๒ โดยปรากฏในหนังสือธรรมศาสตร์วินิจัยเล่มร.ศ. ๑๑๒ ซึ่งประกาศข่าวการแต่งตั้งผู้พิพากษาลงวันที่ ๓๐ เมษายน ร.ศ. ๑๑๒ ฉบับที่ ๓๑ หน้า ๓๘-๓๙ มีข้อความตอนหนึ่งว่า

“โปรดเกล้าให้ตั้งกรมอัยการขึ้นกรมหนึ่งใน กระทรวงยุติธรรมให้หลวงรัตนานุปัติเป็นอธิบดี กรมอัยการ.....”

ต่อมาวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ร.ศ. ๑๑๒ ก็ได้มีการแต่งตั้งพนักงานอัยการขึ้นเป็นครั้งแรก รวม ๙ คน หลวงรัตนานุปัติเป็นอธิบดี พระภิรมย์ราชา ปลัดกรม นายมี เติบโต ทิดว่าที่ราชมนตรีผู้ช่วย ชั้นที่ ๒ นายเกิด เติบโต ทิด นายจัน เติบโต ทิด นายโหมต เติบโต ทิด นายสอบ เติบโต ทิด นายแสง เติบโต ทิด นายเกษม นายเวรชั้นที่ ๓

สำหรับองค์การอัยการที่จัดตั้งขึ้นนั้น แม้จะมีกรมอัยการสังกัดกระทรวงยุติธรรมแล้ว พนักงานอัยการก็ได้รวมกันอยู่ในกรมอัยการเพียงแห่งเดียว แต่ยังคงสังกัดในกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ คือ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงพระนครบาล และกระทรวงมหาดไทย ทำนองเดียวกับศาลประจำกระทรวงต่างๆ ก่อนมีการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรม

ต่อมาปี พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งมีความตอนหนึ่งว่า เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติการ ถนัดขึ้น เพราะฉะนั้นให้โอนกรมราชทัณฑ์จาก กระทรวงนครบาลมาขึ้นกระทรวงยุติธรรมและ โอนกรมอัยการจากกระทรวงยุติธรรมมาขึ้นใน กระทรวงมหาดไทยตั้งแต่วันที่นี้เป็นต้นไป

องค์กรอัยการในปัจจุบัน

การจัดตั้งกรมอัยการเป็นหน่วยงานอิสระ

การที่กรมอัยการได้สังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทยมาตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้ก่อให้เกิดปัญหาขัดข้องหลายประการ

ดังนั้น คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จึงได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ ๔๗ และฉบับที่ ๔๙ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ แยก กรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทย ไปเป็นหน่วยงานไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

กระทรวงหรือทบวงใดอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยเปลี่ยนชื่อจาก “กรมอัยการ” เป็น “สำนักงานอัยการสูงสุด” และเปลี่ยนชื่อตำแหน่ง “อธิบดีกรมอัยการ” และ “รองอธิบดีกรมอัยการ” เป็น “อัยการสูงสุด” และ “รองอัยการสูงสุด” ตามลำดับจนกระทั่งปัจจุบัน

นอกจากนั้นยังได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการบริหารบุคคลตาม “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑” ซึ่งกำหนดให้ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย” เป็นประธาน ก.อ. โดยตำแหน่ง โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๙ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ข้อ ๒ และข้อ ๕ ได้แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ กำหนดให้ประธาน ก.อ. มาจากการเลือกตั้งจากผู้รับบำนาญ ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญราชการ ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้วในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีกรมอัยการหรือรองอัยการสูงสุด หรือผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย ซึ่งเป็นผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ทั้งนี้ ต้องไม่เคยเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองในระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา และไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือสมาชิกรัฐสภาหรือทนายความ

ในการเลือกประธาน ก.อ. ให้คณะกรรมการอัยการ (ยกเว้นประธาน ก.อ.) ประชุมกันกำหนดรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรเป็นประธานไม่น้อยกว่า ๕ ชื่อ ส่งให้ข้าราชการอัยการที่ได้รับเงินเดือน

ตั้งแต่ชั้น ๒ ขึ้นไป ทำการเลือกจากรายชื่อดังกล่าว เมื่อผลการเลือกเป็นประการใดให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

เหตุผลที่กฎหมายใหม่กำหนดให้ประธาน ก.อ. มาจากการเลือกตั้งโดยข้าราชการอัยการโดยตรงก็เพื่อให้การบริหารงานบุคคลข้าราชการอัยการเป็นอิสระและปลอดภัยจากการเมืองอย่างแท้จริง

สำหรับประเทศไทย องค์กรอัยการแม้จะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งคดีโดยอิสระ แต่ก็ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเหมือนองค์กรอิสระอื่น คงมีฐานะเป็นหน่วยงานราชการอิสระเทียบเท่ากรมที่ไม่ได้สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

สำหรับการจัดรูปองค์กรในปัจจุบันเป็นไปตาม “พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. ๒๕๓๕” (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๘๔ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๕)

ภารกิจสำคัญของสำนักงานอัยการสูงสุด

๑ หน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรม
หน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรม ว่าต่าง
แตกต่าง แทนรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนโดยทั่วไปก็เป็นภารกิจสำคัญยิ่งของสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งสถิติในรอบปี ๒๕๔๒

ที่อยู่ในภาระรับผิดชอบของสำนักงานอัยการสูงสุด
ทั่วประเทศมีสูงกว่า ๒,๘๐๐,๐๐๐ เรื่อง (คดีอาญา
ทั่วไป ๗๐๐,๐๐๐ เรื่อง คดีเปรียบเทียบปรับกว่า
๒,๐๐๐,๐๐๐ เรื่อง)

อย่างไรก็ดี สำนักงานอัยการสูงสุดมิได้มี
ภารกิจหน้าที่เฉพาะดำเนินคดีอาญากับราษฎร
เท่านั้น แต่ทว่ายังมีภารกิจในการแก้ต่างว่าต่าง
แทนรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในคดีอาญา ซึ่งรัฐ
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจถูกกล่าวหาว่ากระทำ
ผิดทางอาญาอีกด้วย โดยได้ตระหนักถึงภารกิจ
สำคัญนี้ ถึงกับได้มีการมอบหมายให้สำนักงาน
อัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา ๑ และ ๒ ใน
สำนักงานคดีอาญากรุงเทพมหานคร มีอำนาจ
หน้าที่ในการรับผิดชอบแก้ต่างคดีดังกล่าวทั่ว
ราชอาณาจักร ในรอบปี ๒๕๔๒ ได้รับแก้ต่างคดี
อาญาให้รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐรวม ๙๙ เรื่อง
มีจำเลยถึง ๒๖๔ คน

จากการดำเนินการแก้ต่างคดีอาญาของ
พนักงานอัยการ ปรากฏว่า คดีไม่มีมูลคิดเป็น
ร้อยละ ๘๐ ของคดีทั้งหมด และเป็นคดีมีมูลเพียง
ร้อยละ ๒๐ เท่านั้น

ในการดำเนินการแก้ต่างคดีอาญา สำนัก
งานอัยการสูงสุดได้ดำเนินการให้ข้าราชการทุก
ประเภท และมีบุคคลสำคัญถูกฟ้องเป็นคดีอาญา
ซึ่งพนักงานอัยการดำเนินการแก้ต่างให้ เช่น
อดีตนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง
ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระบวนการยุติธรรม ผู้ว่า
ราชการกรุงเทพมหานคร อธิบดี นายตำรวจ
ชั้นนายพล ซึ่งส่วนใหญ่มีมูลเหตุมาจากเป็นผู้ออก
คำสั่งทางวินัย เป็นพนักงานสอบสวน เป็นต้น

๒ หน้าที่ในการรักษามลประโยชน์ของรัฐ

๒.๑ ภารกิจงานคดีแพ่งของสำนักงาน อัยการสูงสุด

งานคดีแพ่งของสำนักงานอัยการสูงสุดจะ
ปรากฏเป็นรูปธรรมได้อย่างชัดเจน หากพิจารณา
คดีหรือข้อพิพาททางแพ่ง โดยคิดคำนวณเป็น
ทุนทรัพย์แล้ว จะเห็นได้ว่า ภารกิจของสำนักงาน
อัยการสูงสุดในการรักษามลประโยชน์ของรัฐมีสูง
มาก ทั้งนี้โดยพิจารณาจากจำนวนสถิติคดีและ
ทุนทรัพย์ที่พิพาทกันในศาล ที่สำนักงานอัยการ
สูงสุดรับดำเนินการให้แก่ส่วนราชการ หน่วยงาน
ของรัฐ และรัฐวิสาหกิจทั่วประเทศย้อนหลัง ๕ ปี
ดังนี้

ปี ๒๕๓๗ รับคดีทั้งสิ้น ๕,๓๑๖ เรื่อง รวม
ทุนทรัพย์ ๔๔,๘๓๘,๐๒๗,๒๙๕.๓๕ บาท

ปี ๒๕๓๘ รับคดีทั้งสิ้น ๖,๕๖๕ เรื่อง รวม
ทุนทรัพย์ ๙๓,๑๐๓,๕๙๒,๕๒๖.๑๖ บาท

ปี ๒๕๓๙ รับคดีทั้งสิ้น ๗,๗๒๕ เรื่อง รวม
ทุนทรัพย์ ๔๕,๗๐๓,๔๕๖,๘๖๕.๗๖ บาท

ปี ๒๕๔๐ รับคดีทั้งสิ้น ๘,๑๘๖ เรื่อง รวม
ทุนทรัพย์ ๘๔,๑๕๓,๒๐๑,๖๕๕.๑๕ บาท

ปี ๒๕๔๑ รับคดีทั้งสิ้น ๙,๕๕๑ เรื่อง รวม
ทุนทรัพย์ ๓๔๖,๘๙๑,๔๕๕,๓๙๐.๒๐ บาท

จึงเห็นได้ว่าปริมาณงานและทุนทรัพย์ที่
พิพาทในคดีแพ่งเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ประกอบกับใน
ช่วงปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ประเทศไทยประสบ
ภาวะวิกฤตทางด้านเศรษฐกิจ มีการจัดตั้งหน่วย
งานของรัฐขึ้นหลายแห่ง เช่น คณะกรรมการปฏิรูป
ระบบสถาบันการเงิน (ป.ร.ส.) กองทุนเพื่อการ

ฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเงิน หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นใหม่เหล่านี้จะมีกรณีพิพาทกับเอกชน แต่หน่วยงานเหล่านี้ไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในการให้ความเห็นทางกฎหมายและการดำเนินคดีในศาล จึงจำเป็นต้องขอความร่วมมือจากสำนักงานอัยการสูงสุดช่วยดำเนินการให้ภาระหน้าที่หลักของสำนักงานอัยการสูงสุดในการรับว่าต่างแก้ต่างคดีแพ่งให้กับส่วนราชการจึงเพิ่มขึ้นและไม่สัมพันธ์กับอัตรากำลังของพนักงานอัยการ ปัจจุบันพนักงานอัยการคนหนึ่งจะต้องรับภาระในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐทางคดีแพ่งเป็นเงินเฉลี่ย ๔,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี

ภารกิจของสำนักงานอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีแพ่งดังกล่าวข้างต้น เป็นภารกิจที่จะต้องดำเนินคดีในศาล และยังมีภารกิจที่สำคัญในการดำเนินคดีแพ่งนอกศาล หรือก่อนที่จะมีกรณีพิพาทกันในศาล ที่สำนักงานอัยการสูงสุดจะต้องรับผิดชอบอีก กล่าวคือ

๑) การดำเนินคดีในชั้นอนุญาโตตุลาการให้กับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ โดยพนักงานอัยการจะรับหน้าที่เป็นทนายหรืออนุญาโตตุลาการให้กับหน่วยราชการ คดีประเภทนี้จะเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์สูง เป็นสัญญาร่วมลงทุนที่ต้องใช้เงินทุนจากต่างประเทศ

๒) การยุติข้อพิพาททางแพ่งระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจด้วยกัน ตามนัยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ปัจจุบันมีจำนวนสูงถึง ๖๘ เรื่อง ส่วนใหญ่จะเป็นคดีมีข้อยุ่งยาก เช่น คดีพิพาทกันเรื่องที่ดิน ภาษีอากร เป็นต้น

๓) การให้คำปรึกษาตอบข้อหารือ กรณีพิพาทที่อาจจะมีการนำขึ้นสู่ศาลได้ ซึ่งกรณีเช่นนี้จำเป็นต้องใช้ความระมัดระวัง อาจส่งผลกระทบต่อผลดีที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น การบอกเลิกสัญญา การกำหนดจำนวนค่าเสียหาย การใช้สิทธิปรับกรณีไม่ปฏิบัติตามสัญญา เป็นต้น

นอกจากนี้ในคดีปกครอง แม้จะมีศาลปกครองเกิดขึ้นแล้ว สำนักงานอัยการสูงสุดก็พร้อมจะให้ความช่วยเหลือในคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องเช่นเคยปฏิบัติตาม

โดยขอแนะนำว่า เมื่อท่านถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องเป็นคดีความ อย่าได้ตกใจหรือกังวล ขอได้รับไปติดต่อหรือมอบหมายให้ข้าราชการหรือนิติกรที่ท่านไว้วางใจไปติดต่อกับสำนักงานอัยการสูงสุดโดยด่วนที่สุด เพื่อตรวจสอบและดำเนินการแทนท่านให้ทันเวลา และเพื่อรักษาผลประโยชน์ของทางราชการไว้ให้ดีที่สุด อัยการพร้อมจะเข้าไปช่วยเหลือแนะนำโดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านด้วย

๒.๒ ภารกิจของสำนักงานคดีภาษีอากร

ในรอบปีที่ผ่านมา สำนักงานอัยการสูงสุดสามารถดำเนินคดีเพื่อเรียกเงินภาษีอากรให้แก่รัฐ และแก้ต่างคดีภาษีอากรได้เป็นทุนทรัพย์กว่า ๑,๘๐๐,๐๐๐,๐๐๐.๐๐ บาท

๒.๓ ภารกิจของสำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย

มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการให้คำปรึกษาหรือความเห็นทางกฎหมาย รวมทั้งการตรวจร่าง

สัญญา เอกสารประกวดราคาของโครงการทั้งในและต่างประเทศแก่หน่วยงานของรัฐ ในรอบปี ๒๕๔๒ ที่ผ่านมา สำนักงานที่ปรึกษากฎหมายได้ตรวจร่างสัญญารวม ๑๖๑ เรื่อง เป็นทุนทรัพย์ ๒๑๙,๗๗๘,๒๗๐,๕๓๑.๔๐ บาท และตอบข้อหารือเป็นทุนทรัพย์ถึง ๑๓๙,๒๘๐,๖๗๑,๙๑๙.๖๐ บาท นอกจากนี้ยังได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการและผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดตามที่หน่วยงานต่างๆ ขอมายังถึง ๓๘๘ เรื่อง

๓. ภารกิจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

สำนักงานอัยการสูงสุดให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ดังนี้

๑. ในคดีที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดฟ้องเองไม่ได้ โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควร พนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้ (พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๑ (๖)) เช่น ในคดีแพ่งหรือคดีอาญา ผู้ใดจะฟ้องผู้บุพการีของตนไม่ได้ แต่เมื่อมีผู้นั้นหรือญาติสนิทร้องขอ พนักงานอัยการมีอำนาจยกคดีขึ้นว่ากล่าวได้ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๖๒)

๒. ให้บริการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ยากไร้ และประชาชนในชนบท เช่น การให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย การประนอมข้อพิพาท

๓. เผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนทั่วไป ทั้งในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดอื่นๆ ทั่วประเทศ



๔. หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น เป็นอัยการทหาร ตามคำสั่งของผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการ ตามความในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ (พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๓๗) เป็นคณะกรรมการจังหวัด ในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๓), เป็นคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง (พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖) ให้คำแนะนำปรึกษาในการสอบสวนคดีเกี่ยวกับป่าไม้หรือทรัพยากรของชาติ กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ใช้อำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน (หนังสือ มท ๑๒๐๑/ว ๖๘๖ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๗ และหนังสือที่ มท ๑๒๐๑/ว ๔๗๒ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๘) และเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยได้รับแต่งตั้งจากประธานกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามคำสั่งที่ ๑/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๑ เป็นต้น

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กับบทบาทของข้าราชการ

ชัชทอง โอภาสศิริวิทย์*

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้มีผลบังคับใช้นับตั้งแต่วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๐ นับอายุถึงขณะนี้ก็กว่า ๒ ปีแล้ว ในช่วงเวลาที่ผ่านมานี้ข้าราชการจำนวนไม่น้อยคงได้รับรู้เรื่องราวเกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้บ้างแล้ว โดยเฉพาะเรื่องที่เป็นข่าวทางสื่อมวลชน เช่น กรณีการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคะแนนและกระดาษคำตอบของนักเรียนในการสอบแข่งขันของนักเรียนโรงเรียนสาธิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ การเปิดเผยผลการสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อยาของกระทรวงสาธารณสุข และกรณีการให้เปิดเผยสัญญาซื้อขายสินทรัพย์ของปรส. กับบริษัท โกลด์แมนซาคส์ ฯลฯ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ถือเป็นกลไกและเป็นหลักประกันในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งอย่างกว้างขวาง ดังนั้นจึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือข้าราชการต้องมีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูล

ข่าวสารที่อยู่ในครอบครองหรือควบคุมดูแลไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน โดยกำหนดหลักในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้เป็น ๓ ส่วน คือ

ส่วนที่หนึ่ง

เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องนำไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เช่น ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับโครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน อำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีดำเนินงาน กฎหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องที่มีผลต่อเอกชนหรือประชาชน โดยทั่วไป ฯลฯ



* ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี

ส่วนที่สอง



เป็นข้อมูลข่าวสารที่
กำหนดให้หน่วยงาน
ของรัฐจะต้องจัดเตรียม
ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจ
ดูได้ เช่น ข้อมูลข่าวสารที่
เกี่ยวกับ แผนงาน โครงการ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี
คู่มือวิธีการปฏิบัติงานของ

เจ้าหน้าที่ ประกาศประกวดราคา ประกาศสอบ
ราคา สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็น
การผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชน
ในการจัดทำบริการสาธารณะ ฯลฯ ซึ่งการดำเนิน
การในส่วนที่สองนี้กฎหมายยังกำหนดให้ต้องจัด
สถานที่เฉพาะสำหรับเก็บข้อมูลข่าวสารดังกล่าว
เพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้โดยสะดวกตลอด
เวลาทำงานด้วย

ส่วนที่สาม

เป็นข้อมูลข่าวสาร
ของราชการที่หน่วยงาน
ต้องเปิดเผยหรือจัดทำ
สำเนาให้กับประชาชน
ตามที่ร้องขอ ข้อมูล
ข่าวสารในส่วนที่สามนี้ถือว่า
ครอบคลุมกว้างขวางมากโดยถือว่า
หากประชาชนได้ขอข้อมูลข่าวสาร
ใดจากหน่วยงานของรัฐก็ถือ



ว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่จะต้องดำเนินการให้
ตามที่ร้องขอในเวลาอันสมควร

การดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตาม
ข้อกำหนดทั้ง ๓ ส่วนถือเป็นหน้าที่ของข้าราชการ
และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งที่สังกัด
ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการ
ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา
ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาคดี
องค์กรควบคุมวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ
 ฯลฯ จะเห็นได้ว่ากฎหมายไม่ได้มีข้อยกเว้น
สำหรับหน่วยงานของรัฐหน่วยใดที่ไม่ต้องมี
การถือปฏิบัติ ดังนั้นจึงต้องถือเป็นหน้าที่
ของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ทุกคนจะต้อง
รับรู้ศึกษาและนำไปปฏิบัติ

จากข้อกำหนดของกฎหมายในการเปิดเผย
ข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวางทั้งสามส่วนดังที่
กล่าวมาแล้วอาจสร้างความกังวลใจหรือคำถาม
กับข้าราชการได้ว่าถ้าต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
ตามที่กฎหมายกำหนดทั้งหมดจะทำให้กระทบ
หรือสร้างความเสียหายในกรณีเรื่องที่มีผู้ขอให้
เปิดเผยเป็นเรื่องที่ไม่ควรเปิดเผยนั้น เรื่องนี้
กฎหมายได้คำนึงถึงแล้ว โดยได้กำหนดไว้อย่าง
ชัดเจนว่า กรณีใดบ้างที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่
อาจมีคำสั่งไม่เปิดเผยได้ เช่น ในกรณีการ
เปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความ
มั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่าง
ประเทศ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือ
การคลังของประเทศ หรือก่อให้เกิดอันตราย
ต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่ง
บุคคลใด ฯลฯ อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายจะได้

กำหนดข้อยกเว้น กรณีที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่
จะมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดไว้แล้ว แต่
ในทางปฏิบัติการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ก็ควร
ต้องมีการพิจารณาอย่างจริงจังว่าข้อมูลข่าวสารที่มี
ผู้ขอให้เปิดเผยนั้นมีส่วนใดที่เปิดเผยได้ ส่วนใด
ที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเหตุใด โดยไม่ใช้การสรุป
เหมารวมเอา เพราะที่ผ่านมามีกรณีตัวอย่างเช่น
เดียวกันว่าเอกสารที่มีผู้ขอมาหลายร้อยหน้านั้น
อาจมีข้อมูลข่าวสารเพียงไม่กี่หน้าที่เข้าเกณฑ์ไม่
ต้องเปิดเผย หรือในบางกรณีข้อมูลข่าวสาร
บางรายการอาจเปิดเผยได้แต่ต้องรอเวลา
ก็อาจกำหนดเงื่อนไขเวลาที่จะให้เปิดเผยไว้ก็ได้

ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูล
ข่าวสารของราชการ กฎหมายได้กำหนดให้มี
องค์กรที่รับผิดชอบการดำเนินการตามพระราช
บัญญัตินี้ ๓ องค์กร คือ

 **คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร
ของราชการ** ทำหน้าที่ในการกำกับสอดส่อง
ดูแลและให้คำแนะนำแก่หน่วยงาน ข้าราชการหรือ
เจ้าหน้าที่ ให้มีการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด
โดยเฉพาะกรณีที่มีการร้องเรียน เช่น การร้อง
เรียนว่าไม่มีการจัดสถานที่และข้อมูลข่าวสารให้
ตรวจสอบตามที่กฎหมายกำหนด หรือกรณีการไม่
จัดสำเนาเอกสารให้ตามที่มีการร้องขอในเวลา
เหมาะสม ฯลฯ

 **คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย
ข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ** ทำหน้าที่
วินิจฉัยกรณีที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสารได้อุทธรณ์คำสั่ง

ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานหรือ
เจ้าหน้าที่ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย
ข้อมูลข่าวสารได้พิจารณาแล้วก็จะมีคำวินิจฉัย
แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ การ
ปฏิบัติงานของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย
ข้อมูลข่าวสารนี้มีการปฏิบัติงานที่เป็นอิสระไม่ขึ้น
กับคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดย
ปัจจุบันคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย
ข้อมูลข่าวสารมีทั้งสิ้น ๕ สาขา คือ สาขา
สังคมการบริหารราชการแผ่นดินและการ
บังคับใช้กฎหมาย สาขาเศรษฐกิจและการ
คลังของประเทศ สาขาวิทยาศาสตร์
เทคโนโลยีอุตสาหกรรมและการเกษตร
สาขาการแพทย์และสาธารณสุข สาขา
ต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศ

 **สำนักงานคณะกรรมการข้อมูล
ข่าวสารของราชการ** ทำหน้าที่สนับสนุน
เกี่ยวกับงานทางวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการ
ข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการ
วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขา
ต่าง ๆ รวมทั้งการประสานงานกับหน่วยงานของ
รัฐและให้คำปรึกษากับประชาชน

จากสถิติการปฏิบัติงานของสำนักงาน
คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการพบว่า ใน
ปี ๒๕๔๑ มีเรื่องร้องเรียนและเรื่องอุทธรณ์เข้า
มายังสำนักงานจำนวน ๔๔ เรื่อง และในปี ๒๕๔๒
มีเรื่องร้องเรียนและอุทธรณ์เข้ามายังสำนักงาน
เพิ่มขึ้นเป็น ๑๙๑ เรื่อง คณะกรรมการข้อมูล
ข่าวสารของราชการจึงได้กำหนดเป็นนโยบายและ

แนวทางการดำเนินงานที่จะต้องเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งได้มีการดำเนินการเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการลดจำนวนเรื่องร้องเรียนและอุทธรณ์ที่จะต้องส่งมายังคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการสาขาต่าง ๆ

ความจริง หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ยากนัก โดยมีการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

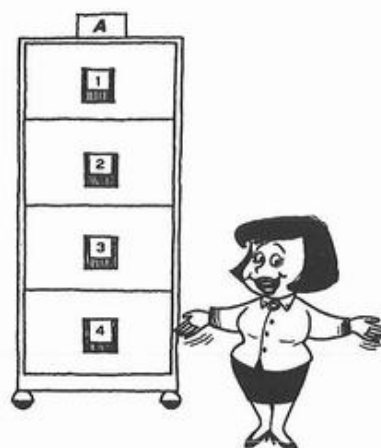
๑) การสร้างระบบการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน โดยจะต้องถือเป็นโอกาสที่จะต้องทุ่มเทความพยายามในการปรับปรุงระบบการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของตนเองให้มีพื้นฐานของระบบข้อมูลข่าวสารและแนวทางการพัฒนาระบบข้อมูลที่สอดคล้องมีความสะดวกต่อการใช้ประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานและต่อประชาชนโดยทั่วไป

๒) การจัดเตรียมสถานที่เพื่อใช้เป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานและกำหนดตัวเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ เรื่องสถานที่นี้ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญต้องมีการดำเนินการโดยทันทีแต่ทั้งนี้กฎหมายก็ได้เปิดกว้างให้ใช้สถานที่ใดก็ได้แต่ต้องคำนึงถึงความสะดวกของประชาชนผู้ใช้บริการ

๓) การดำเนินการจำแนกประเภทข้อมูลข่าวสาร เช่นการคัดแยกข้อมูลข่าวสารที่ต้องนำไปลงในราชกิจจานุเบกษา ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู และการจัดแยกข้อมูลข่าวสารที่เข้าข่ายยกเว้นที่อาจมีคำสั่งไม่ต้องเปิดเผย ฯลฯ

๔) การดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ได้มีการจำแนกประเภทไว้ โดยการนำข้อมูลข่าวสารไปลงในราชกิจจานุเบกษา โดยจัดข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนตรวจดูได้ และโดยการเปิดเผยหรือสำเนาข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนตามที่ร้องขอเมื่อข้อมูลข่าวสารนั้นไม่เข้าข่ายยกเว้นที่ไม่ต้องเปิดเผย

๕) การสำรวจติดตามประเมินผลหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ควรได้มีการสำรวจติดตามผลการดำเนินการด้วยว่าได้ดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และตามที่กฎหมายกำหนดไว้มากน้อยเพียงใดในแต่ละช่วงเวลาที่ผ่านมา ทั้งนี้เนื่องจากความสำเร็จของการดำเนินงานจำเป็นต้องมีการดำเนินการต่อเนื่องจนถึงขั้นทำให้มีการเปลี่ยนแปลงเชิงทัศนคติและค่านิยมของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานด้วย





ในวันนี้ได้มีความพยายามอย่างมากในการปฏิรูปหรือพัฒนาระบบราชการ มีการนำผู้เชี่ยวชาญมากมาย ทั้งจากภายในประเทศและจากต่างประเทศเพื่อช่วยค้นคิดวิธีการที่จะปรับปรุงระบบบริหารในภาคราชการให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ซึ่งถ้ามีการตั้งคำถามว่าระบบ แนวทาง วิธีการที่ผู้เชี่ยวชาญต่างๆ ได้นำมานั้นเป็นเรื่องของเทคโนโลยีระดับสูงที่เราไม่รู้จักรู้ใช้ไหม คำตอบอาจเหมือนกันว่าไม่ใช่เลย เป็นเรื่องที่ข้าราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักวิชาการจะทราบกันดีอยู่แล้วเป็นเรื่องที่เราอาจเรียนรู้ได้โดยไม่ยาก แต่ความสำเร็จที่เกิดอาจไม่เพียงพอและไม่สามารถก้าวไปถึงขั้นเปลี่ยนแปลงทัศนคติและวัฒนธรรมองค์กรได้ ทั้งนี้เนื่องจากยังมีอุปสรรคที่สำคัญมากที่ยังไม่ได้ถูกขจัดหรือทำลายทิ้งไปคือ ความไม่ถูกต้อง ไม่โปร่งใส ในกลไกการบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์อันไม่ควรได้ ซึ่งเป็นที่มาของทัศนคติและค่านิยมที่ไม่ถูกต้องอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดศรัทธาหรือความเชื่อมั่นในการทำดี ในการทำงานอย่างจริงอย่างอุทิศตนให้กับองค์กร จึงถึงเวลาแล้วที่จะต้องร่วมกันขจัดอุปสรรคที่สำคัญดังกล่าว โดยใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ



อะไร

ที่ไหน

เมื่อไร

นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี
ร่วมเป็นประธานในพิธีลงนามข้อตกลง
ว่าด้วยความร่วมมือในการขอรับการ
ส่งเสริมเพื่อเข้าสู่ระบบมาตรฐานสากล
ของประเทศไทยด้านการจัดการและ
สัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (P.S.O)
ระหว่าง สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐ
แห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ. กับ
๔๑ ส่วนราชการในสังกัด จ.ตรัง โดยมี
นางทิพาวดี เมฆสวรรค์ เลขาธิการ ก.พ. และนายเฉลิมชัย ปรีชาพันธ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง
เป็นผู้ลงนามในข้อตกลง เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๓



เมื่อวันอังคารที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๓ นางทิพาวดี เมฆสวรรค์
เลขาธิการ ก.พ. เป็นประธานในพิธีเปิดโครงการช่วยพดกษ
รุ่นที่ ๘ ซึ่งจัดโดย สำนักงาน ก.พ. ร่วมกับสถาบันการศึกษา

ต่างๆ การดำเนินงานของโครงการมีวัตถุประสงค์ให้นิสิต นักศึกษา ได้รับทราบบทบาทภารกิจของ
ราชการ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทั้งเปิดโอกาสให้ฝึกทดลองงานในส่วน
ราชการต่างๆ รวมเป็นเวลา ๑ เดือน



เมื่อวันพุธที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๓ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานการประชุมคณะหัวหน้าส่วนราชการ ระดับปลัดกระทรวง ประจำเดือนมีนาคม ณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อหารือข้อราชการที่สำคัญ โดยมีสำนักงาน ก.พ. เป็นแกนกลางในการจัดประชุม



นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้ให้เกียรติเป็นประธานในพิธีดังกล่าว เนื่องในวันข้าราชการพลเรือน เมื่อวันเสาร์ที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๓ และเป็นประธานในพิธีมอบเกียรติบัตรและเข็มเชิดชูเกียรติ(ครุฑทองคำ) แก่ข้าราชการพลเรือนดีเด่น จำนวน ๒๒๐ คน ในเวลาต่อมา

เมื่อวันพุธที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๓
ชมรมนักบริหารข้าราชการพลเรือน เชิญ
นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงการต่างประเทศ บรรยายเรื่อง
“นักบริหารไทยในเวทีโลก” ให้สมาชิก
ชมรมฯ ฟัง ที่สำนักงาน ก.พ. โดยมีนายบุญปลุก
ชายเกตุ รองเลขาธิการ ก.พ. รองประธาน
ชมรมฯ ให้การต้อนรับ



เมื่อวันจันทร์ที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๓
นางทิพาดี เมฆสุวรรณ ประธานชมรม
นักบริหารข้าราชการพลเรือน เชิญ
นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงการคลัง บรรยายพิเศษ
เรื่อง “นโยบายการเงินการคลังในสภาวะ
วิกฤต” ให้สมาชิกชมรมฯ ฟังที่สำนักงาน ก.พ. โดยมีนายศุภรัชต์ โชติกาญจน์และนายเฉลิม
ศรีผดุง รองเลขาธิการ ก.พ. ทั้ง ๒ ท่านร่วมให้การต้อนรับ



เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๓
นายศุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรีและ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นางทิพาดี
เมฆสุวรรณ เลขาธิการ ก.พ. นายสรเสริญ
วงศ์ชะอุม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และปลัดกระทรวง
เศรษฐกิจ ๖ กระทรวง ร่วมกันประชุม กลั่น
กรองแผนเบื้องต้นในการปรับโฉม ๖ กระทรวง
เศรษฐกิจ ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวง
อุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวงคมนาคม
และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่กระทรวงพาณิชย์



เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๓
ณ. สำนักงานประมาณ นางทิพาดี เมฆ-
สวรรค์ เลขาธิการ ก.พ. และนายพูลทรัพย์
ปิยะอนันต์ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ
ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกัน
ระหว่างสำนักงาน ก.พ. และสำนักงานประมาณ
เพื่อร่วมมือพัฒนาระบบงบประมาณของ
สำนักงาน ก.พ. สู่ระบบงบประมาณแบบ
ใหม่ที่มุ่งเน้นผลงาน อันเป็นอีกก้าวหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการ

นายพูลทรัพย์ มณีศรี ที่ปรึกษาระบบราชการ
ประธานคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ภายนอก
ของสำนักงาน ก.พ. ต้อนรับวิทยากรผู้ร่วมรายการ
“ร่วมคิด ร่วมทำ” ตอน “กฎหมายไทย : ผลักดันหรือ
ขัดขวางการปฏิรูประบบราชการ” ซึ่งออกอากาศทางช่อง ๙
อ.ส.ม.ท. วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๓ เวลา
๒๐.๔๐-๒๑.๔๐ น. วิทยากรประกอบด้วย ศ.ดร.อักษราทร จุฬารัตน ตุลาการศาลปกครองสูงสุด รศ.ศรีราชา
เจริญพานิช อาจารย์สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และ รศ.ดร.สุรพล นิติไกรพจน์
หัวหน้าภาควิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมี ดร.นิธินาถ ลินธุเดชะ เป็นผู้ดำเนินรายการ



เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๓
สำนักงาน ก.พ. ร่วมกับกรมที่ดิน จัดงาน
Showcase “กรมที่ดินยุคใหม่ บริการ
ประทับใจ โปร่งใส เป็นธรรมขึ้น” ณ สำนักงาน
ก.พ. โดยมีนางทิพาดี เมฆสวรรค์
เลขาธิการ ก.พ. นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ
อธิบดีกรมที่ดินและนายนิกร เวชภูติ รอง
อธิบดีกรมที่ดิน ร่วมแถลงข่าว โดยมี นาย
บุญปลุก ชายเกตุ นายสีมา สีมานันท์ และนายเฉลิม ศรีผดุง รองเลขาธิการ ก.พ.ทั้ง ๓ ท่าน
ร่วมงานครั้งนี้ด้วย



จากภาพสู่ข่าว

สกพ. หน่วยงานนำร่อง/มุ่งสู่การปฏิรูประบบงบประมาณ
ที่ประชาชนสัมพันธ์

เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๓ ณ สำนักงานประมาณ นางทิพาดี เมฆสุวรรณ เลขานุการ ก.พ. และนายพลทรัพย์ ปิยะอนันต์ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกัน ระหว่างสำนักงาน ก.พ. และสำนักงานประมาณเพื่อความร่วมมือกันในการพัฒนาระบบงบประมาณของสำนักงาน ก.พ. ไปสู่ระบบงบประมาณแบบใหม่ที่มุ่งเน้นผลงาน

สำนักงาน ก.พ. เป็นหนึ่งในหน่วยงานนำร่อง ๗ หน่วยงาน ที่สำนักงานประมาณคัดเลือกเพื่อปฏิรูประบบงบประมาณแบบใหม่ ตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒ โดยวัตถุประสงค์ของระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานแบ่งเป็น ๓ ประการ คือ

- ๑) การเน้นการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- ๒) เพิ่มบทบาทและกระจายอำนาจด้านงบประมาณสู่ผู้บริหารของส่วนราชการและ
- ๓) ปรับเปลี่ยนและพัฒนาระบบรายงานผลทั้งด้านการเงินและผลการดำเนินงานที่เน้นความโปร่งใส

ทั้งนี้ ก่อนที่จะลงนามในบันทึกความเข้าใจนี้ สำนักงานประมาณได้เชิญผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ มาศึกษาวิเคราะห์สภาพและเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงระบบงบประมาณของสำนักงาน ก.พ. ตั้งแต่วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ถึง ๙ ธันวาคม ๒๕๔๒ เนื่องจากก่อนที่จะเข้าสู่ระบบงบประมาณแบบใหม่นี้ สำนักงานประมาณและสำนักงาน ก.พ. จะต้องร่วมกันปรับปรุงและพัฒนาความสามารถในด้านต่างๆ รวม ๗ ด้าน คือ (๑) การวางแผนงบประมาณ (๒) การคิดต้นทุนผลผลิต (๓) การบริหารจัดการซื้อจัดจ้าง (๔) การควบคุมงบประมาณ (๕) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (๖) การบริหารจัดการสินทรัพย์ และ (๗) การตรวจสอบภายใน

โดยหลังจากการปรับปรุงและพัฒนาทั้ง ๗ ด้านแล้ว สำนักงานประมาณจะให้คำปรึกษา เสนอแนะแนวทาง และร่วมกับสำนักงาน ก.พ. ในการวางระบบดำเนินการติดตามประเมินผล และสำนักงานประมาณตกลงจะกระจายอำนาจทางการบริหารงบประมาณให้กับสำนักงาน ก.พ. โดยที่ข้อตกลงการใช้ทรัพยากร (Resource Agreement) จะระบุถึงการจัดสรรงบประมาณเป็นวงเงินรวม (Block Funding) กรอบการจัดสรรงบประมาณล่วงหน้าหลายปี (Medium Term Expenditure Framework) ฯลฯ หากผลการดำเนินงานเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานประมาณจะร่วมลงนามในข้อตกลงการใช้ทรัพยากร ให้มีผลบังคับใช้ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ โดยขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี/รัฐสภา ตามขั้นตอนกระบวนการพิจารณางบประมาณของรัฐบาล ๒

ทัศนคติของ นิสิตนักศึกษา ต่อการรับราชการ

ลักขณา ผูกผึ้ง และสุทธิลักษณ์ เอื้อจิตถาวร*

41ก ปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยกำลังประสบ ทำให้ระบบราชการต้องเร่งปฏิรูปตัวเองให้เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อเกื้อหนุนให้การแก้ไขปัญหของชาติเป็นไปอย่างราบรื่น การสรรหาคนดีและมีความรู้ความสามารถสูงจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องพิจารณา เพราะหากระบบราชการสามารถนำทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพเข้าสู่ระบบราชการแล้ว ก็น่าเชื่อได้ว่าจะสามารถเป็นพลังกระตุ้นให้ระบบราชการก้าวเดินไปในทิศทางที่ต้องการได้ และมีเพียงแต่สามารถแก้ไขปัญหาวิกฤตในปัจจุบันได้เท่านั้น ในระยะ

ยาวก็จะสามารถส่งเสริมให้ประเทศไทยมีความแข็งแกร่งสามารถแข่งขันกับนานาอารยประเทศได้อย่างภาคภูมิใจ

ความนิยมในอาชีพรับราชการในระยะประมาณ ๑๐ ปีที่ผ่านมา ได้ลดลงจากที่เคยเป็นในอดีต ผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสาขาที่ภาคการผลิตมีความต้องการอย่างมาก ไม่นิยมรับราชการ เพราะต้องการทำงานที่มีรายได้สูง ทำให้ราชการประสบปัญหาในการคัดเลือกคนที่มีคุณภาพเข้ามารับราชการ สำนักงาน ก.พ. เคยสำรวจความคิดเห็นของนิสิต

* กลุ่มวิจัยและพัฒนาระบบราชการ สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ สำนักงาน ก.พ.

นักศึกษาที่กำลังศึกษาอยู่ในชั้นปีสุดท้ายของหลักสูตรระดับปริญญาตรีปีการศึกษา ๒๕๓๔ ของมหาวิทยาลัยจำกัดรับของรัฐ ทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด พบว่า นิสิตนักศึกษาส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๖๙.๗) ไม่ต้องการรับราชการ เพราะเห็นว่าเป็นอาชีพที่มีรายได้น้อย ลักษณะงานซ้ำซาก จำเจ น่าเบื่อ งานอึดอาดล่าช้า มีการเล่นพรรคเล่นพวก และทุจริตกันมาก ผู้ที่ต้องการรับราชการมีเพียงร้อยละ ๓๐.๓ โดยมองว่าการรับราชการเป็นอาชีพที่มั่นคง งานสบาย ได้ทำประโยชน์ให้แก่สังคม มีค่าตอบแทนแน่นอน

ระบบราชการได้พยายามสร้างสิ่งจูงใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับโครงสร้างบัญชีอัตราเงินเดือนให้สอดคล้องกับค่าครองชีพและสามารถแข่งขันกับตลาดแรงงานได้ แต่เนื่องจากราชการเป็นองค์การขนาดใหญ่ มีกำลังคนมาก (ประมาณ ๑.๓ ล้านคน) จึงต้องใช้งบประมาณรายจ่ายด้านเงินเดือนมาก ในขณะที่เดียวกันก็ต้องควบคุมค่าใช้จ่ายด้านนี้ไม่ให้สูงเกินไป เพราะจะทำให้มีผลกระทบต่อการลงทุนเพื่อการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ รายได้ต่อหัวของข้าราชการจึงยังอยู่ในระดับต่ำ แต่จากปัญหาทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้ภาคธุรกิจล้มเหลว คนตกงานมาก หางานทำได้ยากขึ้น จึงเป็นที่น่าสนใจว่าอาชีพราชการจะได้รับความสนใจมากขึ้นหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่สำเร็จการศึกษาในปีการศึกษา ๒๕๔๒

ดังนั้น สำนักงาน ก.พ. จึงทำการสำรวจทัศนคติต่อการรับราชการของนิสิตนักศึกษาอีกครั้งหนึ่ง โดยการสอบถามนิสิตนักศึกษาชั้นปีสุดท้ายของมหาวิทยาลัยจำกัดรับของรัฐ และสถาบันราชภัฏ หลักสูตรระดับปริญญาตรี ภาค

ปกติ ปีการศึกษา ๒๕๔๒ จำนวน ๒,๑๒๔ คน เพื่อศึกษาทัศนคติของนิสิตนักศึกษาต่ออาชีพรับราชการ ความต้องการในการรับราชการ และปัจจัยในการเลือกอาชีพ

ผลการสำรวจพบว่า ทัศนคติของนิสิตนักศึกษาต่ออาชีพรับราชการเปลี่ยนแปลงไปจากผลการสำรวจเรื่องความต้องการในการรับราชการของนิสิตนักศึกษาที่สำนักงาน ก.พ. เคยศึกษาเมื่อปี ๒๕๓๔ ดังนี้

๕๐ นิสิตนักศึกษาร้อยละ ๖๐.๑ มีทัศนคติในทางบวก โดยเห็นว่าอาชีพรับราชการเป็นอาชีพที่มีความมั่นคง ไม่ถูกปลดออกจากงานโดยง่าย เป็นอาชีพที่ได้รับการยกย่อง มีลักษณะงานเป็นที่พอใจ (ได้ใช้ความสามารถ และได้ทำประโยชน์โดยตรงแก่สังคม) มีความก้าวหน้า และมีโอกาสศึกษาต่อ

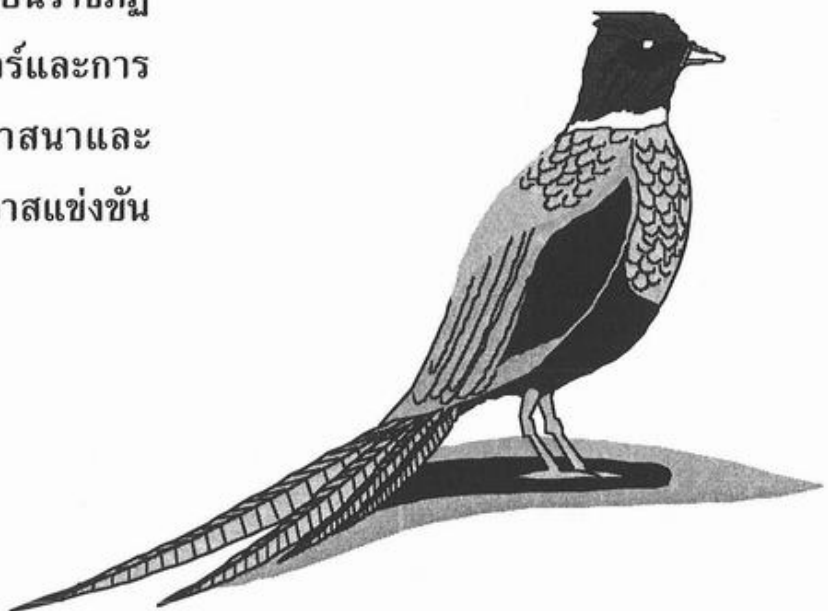
๕๑ นิสิตนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยที่มีเป้าหมายจะเข้ารับราชการภายหลังสำเร็จการศึกษา มีร้อยละ ๔๙.๓ ส่วนนักศึกษาสถาบันราชภัฏที่มีเป้าหมายจะเข้ารับราชการมีร้อยละ ๗๔.๑ ซึ่งเหตุผลที่ต้องการมีอาชีพรับราชการเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงในอาชีพ การได้ทำประโยชน์แก่สังคม การได้ใช้ความรู้ตรงตามหลักสูตรที่เรียนมามีค่าตอบแทนแน่นอน สวัสดิการดี มีเกียรติ มีโอกาสศึกษาต่อ มีความก้าวหน้า เป็นต้น ส่วนผู้ที่ยังไม่มีเป้าหมายจะเข้ารับราชการมีเหตุผลคือ ต้องการประกอบอาชีพที่มีรายได้สูง ทำหาความสามารถ ได้ทำงานตรงกับสาขาวิชาที่เรียนมาเหมาะกับตนเอง และหางานง่าย ไม่ต้องรอนาน

๕๒ ปัจจัยที่นิสิตนักศึกษาใช้พิจารณาเลือกอาชีพ ได้แก่ ความมั่นคงในอาชีพ ความ

ก้าวหน้าในอาชีพ สวัสดิการ โอกาสใช้ความรู้
ตามหลักสูตรที่เรียนมา และโอกาสในการศึกษาต่อ

จะเห็นได้ว่าแม้ประเทศกำลังประสบ
ภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ จำนวนนิสิต
นักศึกษาโดยรวมที่มีเป้าหมายจะรับราชการ
ก็ยังมีไม่สูงนัก (ร้อยละ ๕๘.๕) และเหตุผล
ในการที่จะรับราชการส่วนใหญ่นั้นเพียง
เพื่อให้มีงานทำ ไม่ถูกปลดออกจากงาน
โดยง่าย มีรายได้ที่แน่นอน ในขณะที่ผู้
ที่ไม่สนใจหรือไม่แน่ใจที่จะรับราชการ ซึ่ง
มีพื้นฐานทางครอบครัวหรือสถานภาพทาง
เศรษฐกิจและสังคมดีกว่าต้องการประกอบ
อาชีพที่มีรายได้สูง ทำลายความสามารถ
ตรงกับหลักสูตรที่เรียนมา ทั้งนี้ นักศึกษา
สถาบันราชภัฏที่ต้องการรับราชการมีสัดส่วน
มากกว่านิสิตนักศึกษามหาวิทยาลัย ซึ่ง
อาจเนื่องจากหลักสูตรของสถาบันราชภัฏ
เน้นหนักไปที่สาขาศึกษาศาสตร์และการ
ฝึกหัดครู มนุษยศาสตร์ ศาสนาและ
เทววิทยา ซึ่งไม่เอื้อหรือมีโอกาสแข่งขัน
เข้าทำงานในภาคเอกชนด้วย

จึงดูประหนึ่งว่า อาชีพรับราชการเป็นอาชีพ
สำรองเมื่อไม่มีทางเลือกอาชีพอื่น เสมือนว่า ผู้มี
คุณภาพปานกลางเท่านั้นที่มุ่งเข้ารับราชการเพื่อ
การดำรงชีวิต ดังนั้น การปรับปรุงระบบราชการ
ให้จูงใจคนดีที่มีความสามารถเข้ามาทำงานจึง
ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน โดยเน้น ค่าตอบแทน
ที่คุ้มค่าไม่ว่าจะเป็นเงินเดือนสวัสดิการ
รวมทั้งความก้าวหน้าในอาชีพ เพื่อให้ข้าราชการ
สามารถทุ่มเทกำลังกาย สติปัญญาอย่างเต็ม
ความสามารถ ไม่ต้องกังวลว่าฐานะทางเศรษฐกิจ
ของครอบครัวไม่ทัดเทียมอาชีพอื่น เร่งรณรงค์
ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบอย่างต่อเนื่อง
ถึงผลผลิตของทางราชการในแต่ละช่วงเวลาว่า
ประชาชนได้รับประโยชน์จากผลผลิตเหล่านั้น
มากน้อยเพียงใด เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชน
ได้เข้าถึงข่าวสารที่ถูกต้องและมีศรัทธาต่อระบบ
ราชการมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการช่วยปรับเปลี่ยน
มุมมองจากอาชีพที่มีค่าตอบแทนต่ำให้เป็นการ
มองถึงความมีเกียรติและความสามารถในการ
ทำประโยชน์ให้แก่สังคมได้โดยตรง



• คู่มือใหม่บ่งชี้การ

การปรับเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยม

คู่มือใหม่บ่งชี้การ การปรับเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยม เป็นหนังสือประกอบภาพที่สำนักงาน ก.พ. ได้จัดทำขึ้น เพื่อเป็นแนวทางช่วย บ่งชี้การในการปรับเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยม เพื่อให้เป็นข้าราชการที่ดี มี เกียรติ มีศักดิ์ศรี เป็นที่เชื่อถือไว้วางใจของประชาชน สามารถปฏิบัติราชการ ตามบทบาท ภารกิจใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการสนองพระราชปณิธาน ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราช ที่ได้ทรงครอง แผ่นดินโดยธรรมมาโดยตลอด

สำหรับในเรื่องนี้ ขอเสนอ

ขอ
การทำงานให้บรรลุผลสัมฤทธิ์

๒.๑ กระบวนทัศน์ใหม่ของรัฐบาล - ไม่อยู่กับกระบวนเดิม



การทำงานที่จะให้บรรลุผลสัมฤทธิ์นั้น จะต้องรู้จักปรับเปลี่ยนการจัดการ การคิด มุมมองใหม่ๆ อยู่เสมอ (กระบวนทัศน์ใหม่) ไม่ฝืนลงอยู่ในกระบวนทัศน์เดิม

๒.๒ สร้างเครื่องมือไว้วัด - ดีกว่าตั่งงูเตียน



การบริหารราชการแนวใหม่ เน้นการทำงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน คือมุ่งที่ ผลผลิตอันได้แก่ผลงานที่ได้ตั้งเป้าไว้ และมุ่งที่ผลลัพธ์ อันได้แก่ผลที่เกิดจาก ผลผลิต เช่น ประโยชน์ที่จะตกถึงประชาชนด้วย จึงจำเป็นจะต้องสร้างเครื่องมือที่เป็นรูปแบบสำหรับใช้วัดผลสัมฤทธิ์ของงานในขั้นนี้ได้อย่างชัดเจน

๒.๓ เข้าขามเย็นขามขมิ้น - ของกำหนัดเวลาแล้วเสร็จไว้



งานทุกอย่างจะต้องมีกำหนดเวลา
แล้วเสร็จ เพื่อให้ผู้ทำเกิดความรู้สึก
รับผิดชอบที่จะต้องทำให้เสร็จตาม
กำหนดเวลา ไม่ใช่ทำงานแบบ
เข้าขามเย็นขาม

๒.๔ ขูสิทธิ์ชิงเวลา - ไม่แสวงหาประโยชน์

ข้าราชการจะต้องอุทิศ
เวลาให้กับราชการตลอด
๒๔ ชั่วโมง ไม่ใช่เวลา
ราชการไปแสวงหา
ประโยชน์ส่วนตน



๒.๕ สัมพันธ์กับสุกเก่า - ขยำตำน้ำไม่บดขยี้



ข้าราชการคือผู้ให้บริการ
ประชาชน จึงต้องสร้าง
ความสัมพันธ์อันดีกับลูกค้า
ไม่ละเลยโอกาสเล็กๆ น้อยๆ
แต่ได้ผลทางจิตใจกับลูกค้า
เช่น พูดยาสุขภาพ บกมือไหว้
ยิ้มรับ เชื้อเชิญให้นั่ง
นำน้ำเข้ามาต้อนรับ เป็นต้น

มูม

“เพื่อนบุคลากร”

ทป.

ก่อนอื่นต้องขอลำคำว่า “สวัสดี” กับเพื่อน
ผู้อ่านวารสารข้าราชการฉบับนี้เป็นเบื้องต้น

คอลัมน์นี้เพิ่งเปิดตัวในวารสารข้าราชการ
ฉบับนี้เป็นฉบับแรกและจะเป็นคอลัมน์ประจำ
ต่อ ๆ ไป

แต่เนื้อหาสาระที่จะนำมาเสนอเป็นแนว
เดียวกับที่ “ทป.” เคยนำเสนอใน จุลสาร “เพื่อน
บุคลากร” มาแล้ว

นั่นคือการพูดคุย ไขข้อข้องใจให้กับเพื่อน
ข้าราชการ และเพื่อนผู้ทำหน้าที่เป็นบุคลากร
หรือปฏิบัติงานการเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ

รายการสาระจาก “จุลสารเพื่อนบุคลากร”
มาไว้ที่มูม “เพื่อนบุคลากร” นี้

โดย “ทป.” จะทำหน้าที่เป็นสื่อกลาง
ท่านถามมา เราตอบไปตามสไตล์สบาย ๆ แบบ
“พูด-คุย” กัน

คอลัมน์นี้จึงเปรียบเสมือน “เหล่าเก่าใน
ขวดใหม่” นั่นเอง

“ทป.” จึงขอเอาเหล่าเก่าที่ค้างสต็อคมา
พูดคุยเป็นการเบิกฤกษ์ “มูมเพื่อนบุคลากร”
นั่นคือเรื่องของการเป็นพนักงานของรัฐ

มีเพื่อนจากกระทรวงสาธารณสุข สงสัย
และสอบถามมาพอควรว่า การที่กระทรวงจะ
บรรจุนายแพทย์ เกสัชกรและทันตแพทย์ในปี
นี้เป็น “พนักงานของรัฐ” นั้น เป็นอย่างไร

ที่จริงแล้ว การกำหนดให้มีพนักงานของ
รัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ก็เพื่อเป็นการ
เตรียมบุคลากรรองรับการกระจายอำนาจไปสู่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหาร
งานบริการสาธารณะของกระทรวงเป็นองค์การ
มหาชน

พร้อมกันนั้นก็สามารถแก้ปัญหาการบรรจุ
นักศึกษามาดำรงตำแหน่งนายแพทย์ เกสัชกร
และทันตแพทย์ หรือตำแหน่งอื่นที่เป็นนักศึกษา
คู่สัญญาและนักเรียนทุนของกระทรวงสาธารณสุข
ได้โดยสะดวก

* ศูนย์ทะเบียนประวัติ สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ สำนักงาน ก.พ.

เพราะถ้าบรรจุเป็นข้าราชการก็จะมีปัญหา
ข้อจำกัดเรื่องตำแหน่งข้าราชการ ดังนั้น การเป็น
พนักงานของรัฐ จึงนับเป็นทางออกที่ทำให้นัก-
ศึกษาคู่สัญญาและนักเรียนทุนฯ ได้มีสถานภาพ
เหมือนกันและมีงานทำกันทุกคน

ต่อไปการถ่ายโอนบุคลากรกลุ่มนี้เพื่อไป
ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองท้องถิ่นและใน
องค์การมหาชนก็จะทำได้ด้วยความรวดเร็วขึ้น

อย่างไรก็ตามระบบพนักงานของรัฐ
ก็ยังเป็นระบบที่อนุโลมให้ใช้หลักเกณฑ์และ
เงื่อนไขในการปฏิบัติงาน ตลอดจนวิธีการแบบ
เดียวกับที่ใช้กับข้าราชการ

โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จะต้องไป
ดำเนินการกำหนดให้มีหรือปรับปรุงกฎระเบียบ
ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้กับพนักงานของรัฐกลุ่ม
นี้ได้

ขณะนี้ทุกหน่วยก็กำลังเร่งออกกฎ ระเบียบ
ดังกล่าว ซึ่งจะใช้ได้เร็ว ๆ วันนี้ คงไม่นานเกิน
รอและไม่สายเกินไป

ถ้ามีความคืบหน้าหรือมีความเคลื่อนไหว
ใด ๆ “ทป.” จะได้นำเรื่องนี้มาเล่าสู่กันฟังให้
ชัดเจนยิ่งขึ้นกว่านี้อีก ฉบับนี้คงเกริ่นให้ทราบ
เพียงเท่านี้ก่อน

ปิดท้ายฉบับนี้ ด้วยเสียงร้องจากเพื่อน
ข้าราชการหลายคนมาถึง “ทป.” ว่าตนเองดำรง
ตำแหน่งระดับ ๓ ครบสองปีแล้ว ทำไมกรมจึงไม่
เลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๔ ในเมื่อ
เป็นสิทธิ์ของเขาที่จะได้เลื่อน แต่กรมไปกำหนด

แนวทางเพิ่มเติม ทำให้เขาเสียสิทธิ์ กรมไม่น่าจะ
ทำอย่างนั้นได้

ขอเรียนให้เพื่อนข้าราชการทราบว่า การที่
เพื่อนข้าราชการดำรงตำแหน่งระดับ ๓ มาครบ
กำหนดสองปีแล้ว มิได้เป็น “สิทธิ์” ของ
ข้าราชการที่จะต้องได้รับการแต่งตั้งให้ดำรง
ตำแหน่งระดับ ๔ ทุกคน ในวันที่ครบกำหนด
สองปี

ระยะเวลาที่กำหนด เป็นเพียงเงื่อนไขที่
ก.พ.กำหนด เป็นคุณสมบัติขั้นต่ำอย่างหนึ่งเท่า
นั้น ถ้าเราดำรงตำแหน่งใด ระดับใด ครบกำหนด
เวลาตามที่กำหนดไว้ แสดงว่าเรามีคุณสมบัติขั้น
ต่ำตรงตามเงื่อนไขพร้อมที่จะได้รับการพิจารณา
คัดเลือกเพื่อเลื่อนระดับ แต่ มิใช่เป็น “สิทธิ์”
ที่จะเรียกร้องว่าต้องได้เลื่อน

เพราะการที่บุคคลใดจะได้เลื่อนระดับตำแหน่ง
สูงขึ้น จะต้องมียุทธศาสตร์และความเหมาะสม
ตลอดจนคุณสมบัติอย่างอื่นประกอบด้วย และการที่
กรมกำหนดแนวทางปฏิบัติเพิ่มเติมก็สามารถ
ทำได้

แต่ที่สำคัญกรมต้องปฏิบัติให้เสมอภาคกัน
อย่าเลือกปฏิบัติ เพราะเสียงสะท้อนจากข้าราชการ
ในหน่วยงานของท่าน ดังก้องไปไกลและมีผู้ได้
ยิน ได้ฟัง โดยเฉพาะเวทีนี้ ก็เป็นเวทีของเพื่อน
ที่พร้อมจะสะท้อนเสียงของเพื่อนให้ดังขึ้นได้

ฉบับนี้ขอเบาๆ เพียงนี้ก่อน แล้วพบกัน
ใหม่ฉบับหน้า ในมุม “เพื่อนบุคลากร” สวัสดิ
อีกครั้ง



ก่อไอเสีย

เทอร์โบ.....



มีข่าวเล็ก ๆ จากหนังสือพิมพ์ภาษาอังกฤษของไทยฉบับหนึ่ง น่าสนใจไม่น้อย
ที่น่าสนใจ ก็เพราะระบบราชการของไทยได้รับการยอมรับมากขึ้น

ข่าวนั้นคือข่าวผลจากการสำรวจของบริษัทที่ปรึกษาความเสี่ยงด้านการเมืองและเศรษฐกิจ

(Political and Economic Risk Consultancy)

หรือที่เรียกย่อ ๆ กันว่าเพิร์ก PERC

ผลการสำรวจของเขาพบว่า ความล่าช้าจากระบบราชการยังคงเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ
ในแถบเอเชีย

และแม้ว่าบางประเทศในภูมิภาคเอเชียที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ จะ
เริ่มมีการปฏิรูประบบราชการแล้วก็ตาม

แต่ก็ยังคงต้องปฏิรูปโดยการลดขั้นตอนยุ่งยากของระบบราชการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพใน
การทำงานมากยิ่งขึ้น

ข้อมูลจากการสำรวจชี้ชัดว่า ในหลายประเทศ เช่น ประเทศเกาหลี และประเทศไทย ได้รับ
ภาวะกดดันให้ปฏิรูประบบราชการ

และจากผลการประเมินพบว่า ในปี ๒๕๔๓ นี้ได้มีการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น

ที่น่ายินดีก็คือ ประเทศไทยได้รับการประเมินระบบราชการให้อยู่ในระดับ ๖.๕ จากระดับ
๘.๗ ในปี ๒๕๔๒

ประเทศเกาหลีได้รับการประเมินให้อยู่ในระดับ ๗.๕ จากระดับ ๘.๗ ในปี ๒๕๔๒

อย่าเพิ่งตกใจว่าจะดีขึ้นได้อย่างไร เพราะระดับคะแนนลดต่ำลง

ก็เพราะระบบการให้คะแนนของเขาไม่เหมือนที่เราเคยชิน

เพราะระดับ ๑๐ เป็นคะแนนที่แย่ที่สุด

ผลการสำรวจยังชี้ให้เห็นต่อไปว่า

ประเทศเกาหลีได้ประสบความสำเร็จในการมีนโยบายลดขั้นตอนความยุ่งยากทางราชการ

ส่วนของประเทศไทยนั้น ข้าราชการไทยเริ่มมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติไปในทางที่ดีขึ้น

โดยเฉพาะในกระทรวงและกรมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการทางเศรษฐกิจ
ลองดูประเทศอื่น ๆ ในเอเชียกันบ้างนะครับ
ฮ่องกงได้รับการประเมินระบบราชการให้อยู่ในระดับ ๓.๘๑
ใกล้เคียงกับประเทศสิงคโปร์ซึ่งได้รับการประเมินอยู่ที่ระดับ ๔
ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นได้รับการประเมินอยู่ในระดับ ๔.๕ ดีขึ้นจากระดับ ๖.๘๘ ในปีที่แล้ว

PERC ยังชี้ต่อไปว่าประเทศในแถบภูมิภาคเอเชียที่มีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพนั้น
มีจำนวนเพียงไม่กี่ประเทศ
และปัญหาเรื่องความยากจนและการขาดแคลนทุนทรัพย์เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ปัญหาใน
การปรับปรุงระบบราชการ

ดูจากผลการประเมินของ PERC และการวิเคราะห์แล้ว
ระบบราชการประเทศไทยของเรา มีตัวเลขที่ดีขึ้นและเป็นที่น่าพอใจ
แม้ว่าจะยังห่างไกลจากฮ่องกงและสิงคโปร์
ก็เมื่อเทียบกับประเทศเกาหลี ซึ่งได้คะแนนเท่ากันเมื่อปีที่แล้ว คือ ระดับ ๘.๗
แต่ปีนี้ ระบบราชการของไทยเราดีกว่าของประเทศเกาหลีถึง ๑ ระดับ
และก็ดีกว่าประเทศญี่ปุ่นเมื่อปีที่แล้ว
ความดีนี้ คงต้องแบ่งปันให้ทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง
คงต้องเริ่มต้นที่ ก.พ. ในสมัยที่นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรก
ก.พ. ในสมัยนั้น ได้มีมติให้ดำเนินการตามโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ
รัฐบาลในสมัยต่อ ๆ มา ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา และรัฐบาลพลเอก
ชวลิต ยงใจยุทธ

ก็ได้สนับสนุนและส่งเสริมให้ดำเนินการตามโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการต่อไป
ผลสำเร็จของโครงการนี้ได้เห็นเป็นรูปธรรมแล้ว
เพราะการทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
โดยเฉพาะในส่วนของการให้บริการประชาชน

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๗
มิถุนายน ๒๕๔๐

ก็ได้มีมติให้มีแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. ๒๕๔๐ - พ.ศ. ๒๕๔๔)
แผนนี้ดำเนินการภายใต้หลักการและวิธีการ ๒ ตัวหลัก คือ
หลักการแรก การปรับบทบาท ภารกิจและขนาดของหน่วยงานของรัฐ โดยมีคณะกรรมการ
ปฏิรูประบบราชการ (ปรร) เป็นผู้รับผิดชอบ
หลักการที่สอง การปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ โดยมีคณะกรรมการว่าด้วย
การปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ (ปปร) เป็นผู้รับผิดชอบ

ความพยายามในการปฏิรูประบบราชการไม่ได้หยุดลงแต่เพียงนั้น เพราะรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยชวน ๒ ก็ได้ให้ความสำคัญและสานต่อ โดยคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ได้มีมติเห็นชอบกับแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐตามข้อเสนอของ พรรคนี้ เป็นแผนการปฏิรูปในลักษณะองค์รวม เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบบริหารภาครัฐไปสู่ “รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” ซึ่งพอจะสรุปได้ ๖ ประการ

- ประการแรก เน้นการทำงานโดยยึดถือผลลัพธ์เป็นหลัก
- ประการที่สอง วัดผลลัพธ์และค่าใช้จ่ายอย่างเป็นธรรม
- ประการที่สาม ให้ความสำคัญต่อผู้ทำงานแทนการควบคุม
- ประการที่สี่ มีความโปร่งใสในการตัดสินใจ
- ประการที่ห้า มีวิธีการทำงานที่รวดเร็วคล่องตัว และ
- ประการสุดท้าย เป็นระบบที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

และแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐนี้ครอบคลุมเรื่องสำคัญ ๆ ในระบบราชการทั้งหมด คือ

- ประการแรก เรื่องงาน โดยมีแผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารภาครัฐ
- ประการที่สอง เรื่องเงิน โดยมีแผนการปรับระบบงบประมาณ การเงินและการพัสดุ
- ประการที่สาม เรื่องคน โดยมีแผนการปรับระบบบริหารบุคคล
- ประการที่สี่ เรื่องกลไกหรือเครื่องมือในการทำงาน โดยมีแผนปรับเปลี่ยนกฎหมาย และ
- ประการสุดท้าย เรื่องจิตสำนึกและทัศนคติของคนทำงาน โดยมีแผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม

และค่านิยม

นอกจากมีเรื่องสำคัญทุกเรื่องแล้ว ลักษณะที่เด่นของแผนนี้อีกประการหนึ่งก็คือ ในแต่ละแผนได้กำหนดโครงการแผนงานไว้ว่าจะเริ่มเมื่อไรและจะเสร็จเมื่อไร ซึ่งขณะนี้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ไม่ว่าจะเป็นสำนักงาน ก.พ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานงบประมาณ และ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

รวมทั้งส่วนราชการต่าง ๆ ไม่ว่ากระทรวง ทบวง กรมและจังหวัด

ต่างก็ได้เร่งรัดให้เห็นผลตามแผนงาน/โครงการโดยเร็วที่สุด

เห็นเป็นรูปธรรมเมื่อไร ก็จะนำมาเล่าสู่กันฟัง

สิ่งที่อยากจะเน้นย้ำในที่นี้ก็คือ ความมุ่งมั่นและความร่วมมือร่วมใจของข้าราชการทุกคน

ทุกระดับ

ในอันที่จะร่วมกันคิด ร่วมกันทำ เพื่อให้การปฏิรูปราชการเกิดผลสำเร็จ
เพราะการปฏิรูปไม่ว่าจะเรื่องอะไรก็ตาม
ย่อมต้องมีทั้งได้และเสีย
บางกรณีที่ต้องผ่าตัดใหญ่ อาจจะต้องเสียเลือดและเนื้อด้วย
แต่การปฏิรูประบบราชการ
ไม่มีใครต้องเสียเลือดเสียเนื้อหรอก คงมีเฉพาะได้หรือเสีย
แต่หากมีส่วนได้มากกว่าและส่วนที่จะได้ประโยชน์มากที่สุดคือประเทศชาติ
ก็เป็นสิ่งที่สมควรกระทำเป็นอย่างยิ่ง

สำหรับข้าราชการนั้น คงจะไม่เสียประโยชน์
เพราะเงินเดือน ค่าตอบแทนหรือประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ ยังคงได้รับเท่าเดิม
หากจะมีส่วนเสีย คงจะเสียอำนาจ บารมี หรือผลประโยชน์ที่ไม่ควรจะได้
เพราะอาจจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงหน้าที่และความรับผิดชอบใหม่
ซึ่งก็ไม่จำเป็นไม่ใช่หรือ หากจะเป็นข้าราชการที่ดี

ดูตัวอย่างโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งของการ
ปฏิรูปราชการก็ได้

ในขณะที่ทางราชการได้ประโยชน์เต็มที่ เพราะสามารถลดรายจ่ายด้านบุคคลลงอย่างเห็นได้ชัด
และตัวข้าราชการผู้เข้าร่วมโครงการก็ไม่ได้เสียประโยชน์ที่ควรจะได้

ส่วนที่เสียจะมีเฉพาะส่วนราชการเจ้าสังกัด

เพราะจะต้องเสียอัตรากำลังไป เนื่องจากถูกยุบเลิกตำแหน่งไปร้อยละ ๘๐

ส่วนอีกร้อยละ ๒๐ นั้น คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและกำลังคนภาครัฐ (คปร.) จะเป็น
ผู้พิจารณาว่าจะจัดสรรให้กับใคร

ส่วนราชการนั้นอาจจะได้คืนเต็มร้อยละ ๒๐ หรืออาจจะไม่ได้เลยสักตำแหน่งเดียว ทั้งนี้ ขึ้น
อยู่กับความจำเป็นของงาน

แต่การดำเนินการเช่นนี้ ผู้บริหารต้องบริหารงานที่ยากขึ้น

จึงเป็นเหตุหนึ่ง que ผู้บริหารของส่วนราชการบางแห่งไม่สนับสนุนให้ข้าราชการเข้าร่วมโครงการ
โดยการไม่อนุญาตให้ข้าราชการที่มีคุณสมบัติครบถ้วนลาออกจากราชการเพื่อเข้าโครงการนี้
ทั้ง ๆ ที่ปัญหาการถูกลดอัตรากำลังลง นอกจากจะเพิ่มอัตรากำลังให้มากขึ้นแล้ว ยังมีวิธีการ

แก้ไขได้อีกหลายประการ

เช่น อาจลดขั้นตอนการทำงานลง

เพิ่มอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ข้าราชการมากขึ้น

ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วยในการทำงาน

เลิกทำงานที่ไม่จำเป็นหรือไม่ใช่งานหลักของส่วนราชการนั้นลง
ให้เป็นองค์กรมหาชน
หรือให้เอกชนดำเนินการแทน

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ความมุ่งมั่นและความตั้งใจจริงของผู้บริหาร
ผู้บริหารจะต้องมีความกล้าที่จะปฏิรูป หรือกล้าที่จะเปลี่ยนแปลง
หากการเปลี่ยนแปลงนั้น จะไปสู่ในสิ่งที่ดีกว่า
คงไม่ต้องกลัวจะเสียอำนาจ บารมี หรือผลประโยชน์ที่ไม่ควรจะได้
เสี่ยงที่เราอาจจะได้ยินผู้บริหารระดับสูงบางคนพูดว่า
“เรื่องนี้เป็นเรื่องที่ดี แต่ค่อยเปลี่ยนแปลงเมื่อผมเกษียณอายุราชการไปแล้ว” ก็จะไม่เกิดขึ้น
(ใช้คำว่า “ผม” เพราะผู้บริหารชายมีมากกว่าหญิง ที่จริงอาจจะเป็น “ดิฉัน” ก็ได้)

จุดมุ่งหมายที่เขียนเรื่องนี้ ก็เพื่อที่จะกระตุ้นให้ผู้บริหารทุกเพศและทุกระดับ
ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารในส่วนกลางทั้งระดับปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้อำนวยการสำนัก หรือ
ผู้อำนวยการกอง
หรือในส่วนภูมิภาค ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด
หรือนายอำเภอ

หากได้มุ่งมั่น ตั้งใจ และร่วมมือร่วมใจกันเปลี่ยนแปลงไปสู่ในสิ่งที่ดีกว่า
ประหยัดกว่า
และได้ประโยชน์แก่ประเทศชาติมากกว่า
โดยไม่ติดขัดกับของเดิม
ก็จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติของเรามากขึ้น

ได้เห็นการเอาจริงเอาจังของหลายส่วนราชการและผู้บริหารของหน่วยงานอีกหลายแห่ง ใน
การปฏิรูประบบราชการ

ซึ่งคงจะจำเป็นที่จะต้องเอ่ยในที่นี้
ขอได้รับคำขอบคุณจาก “เทอร์โบ”
และประชาชนอีกหลาย ๆ คน ที่ได้รับบริการจากภาครัฐดีขึ้น
การดำเนินการของท่าน
ทำให้คิดว่าประเทศของเรายังพอมีความหวัง
ที่อาจจะเทียบได้กับประเทศอื่นในไม่ช้า
ไม่ต้องไปเทียบกับใครที่ไหนหรอก
เอาแค่เฉพาะในเอเชีย เช่น ฮองกง สิงคโปร์ หรือญี่ปุ่น ก็พอแล้ว

รู้ศัพท์รู้แสง

“ไกรวิทย์”

คอลัมน์รู้ศัพท์รู้แสงคราวนี้ขอเสนอคำศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับ “ประโยชน์” อันเป็นงานบัญญัติศัพท์ของพลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ มาเพื่อประกอบความรู้แก่เพื่อนข้าราชการ...

“ประโยชน์.....สิ่งใดที่เป็นส่วนได้เสียหรือส่วนเกี่ยวข้องด้วยประการใด ๆ ชื่อว่าประโยชน์ (interest) เช่น สาธารณประโยชน์ (public interest)

สาธารณประโยชน์.....ประโยชน์ที่เป็นแก่นสาร คือ สาธารประโยชน์ (good) เช่น เพื่อสาธารณประโยชน์ของประชาชน (for the good of the people)

ผลประโยชน์.....ประโยชน์ที่เป็นผลแก่เรา เฉพาะอย่างยิ่งที่มีมูลค่าเป็นเงิน เรียกว่า ผลประโยชน์ (interests) เช่น การรักษาผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ

คุณประโยชน์.....ประโยชน์ที่เป็นคุณแก่เรา เรียกว่า คุณประโยชน์ (benefit) เช่น คุณประโยชน์แก่กันและกัน (mutual benefit)

อรรถประโยชน์.....ประโยชน์ซึ่งทำให้สำเร็จความต้องการของเรา เรียกว่า อรรถประโยชน์ (utility) แต่ public utility นั้น กฎหมายใช้ว่า สาธารณูปโภคเสียแล้ว ก็ยอมใช้เช่นนั้นต่อไป

हितประโยชน์-บริการ.....ประโยชน์ที่เกื้อกูลแก่เรา ชื่อว่า หิตประโยชน์ หรือบริการ (service) คำว่า หิตประโยชน์ เป็นคำหนักเกินไป เสียไม่สนิท ข้าพเจ้าจึงได้นำใช้คำว่า “บริการ” แทน ซึ่งบัดนี้ก็ติดแล้ว และใช้ได้ตรงกับความหมายของคำว่า service ทุกประการ

อาณาประโยชน์.....ประโยชน์ที่เป็นทางได้ของเรา คือ ที่เราอาจใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเราได้นั้น ชื่อว่า อาณาประโยชน์ (advantage)”

* คัดมาจาก หนังสือ “งานบัญญัติศัพท์ของ พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์” ธนาคารกรุงเทพ จำกัด พิมพ์ถวายเป็นอนุสรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๙

อาหารก่อนทำผิด

เอกศักดิ์ ตรีภรณ์สวัสดิ์*



อน ๆ จำ.....เทวดาเจ้าขาช่วยปล่อยฝนลงมาบรรเทาร้อน
หน่อยเถิดครับ... ชาวไร่ ชาวนา จะได้สดชื่นบ้างนะครับ...น้ำ
เหนือเขื่อนจะได้อุดมสมบูรณ์เพียงพอที่จะผันน้ำมาช่วยได้
บ้างไม่มากนักน้อย ยิ่งดีกว่านั่งทำตาปริบ ๆ หน้าแห้ง คอย
ดูต้นไม้เหี่ยว ข้าวแห้งตายคานากัน...เฮ้อ...มันเป็นอย่างนี้
มานานพอสมควรแล้ว...

เออละ...เรามาดูเรื่องหนาว ๆ ร้อน ๆ เกี่ยวกับชีวิต
ของเพื่อนข้าราชการ ดีกว่าครับ ครึ่งนี้ก็มีมาฝากกัน ๔ ลีลา
ครับ...ลีลาแรก...ทำงานข้ามหัวนาย อีก ๒-๓ ลีลา เป็น
เรื่องการทำงานเกี่ยวกับเงิน ๆ ทอง ๆ ของทางราชการ
และลีลาสุดท้ายเป็นเรื่องการจ้างเหมาก่อสร้างครับ...เชิญ
ติดตามได้เลยครับ...

* นิตกร ๘ ว กองกฎหมายและระเบียบ สำนักงาน ก.พ.

ข้ามหัวหรือ



พระราชการได้สั่งให้นายสืบมาตรวจสอบหลักฐาน ใบสำคัญเกี่ยวกับโครงการชะลอการอพยพแรงงานรูดูกาลเพาะปลูก โดยมีนายสอดเป็นผู้ประสานงานปรากฏว่า นายสอดได้ลงนามในหนังสือประทับตรารายงานผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางถึงผลการตรวจสอบของนายสืบ โดยไม่ได้รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบเสียก่อน

นอกจากนั้น นายสอดก็ได้ลงนามไปโดยไม่มีอำนาจอีกด้วย การกระทำของนายสอดเป็นความผิดวินัยฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการและกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน ตามมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นความผิดเล็กน้อย ผู้บังคับบัญชาจึงได้งดโทษและว่ากล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ (๐๔/๓๙/๐๑).....จะทำไมสิ่งใด ก็ให้มีความรอบคอบ...แล้วดูหน้าดูหลังให้ดีด้วย...อย่าหลงตัวเองนะครับ

เกือบไปแล้ว



นางลอย นางลม และนางลง เป็นเจ้าหน้าที่รับเงิน ส่วนนางเลือน เป็นเจ้าหน้าที่บัญชี มิได้จัดเก็บเอกสารหลักฐานการชำระภาษีและเอกสารที่เกี่ยวข้องต่างๆ ไว้อย่างรอบคอบและรัดกุม เป็นเหตุให้นายเขียวได้ลักลอบนำเอกสารหลักฐานดังกล่าวมาทำการแก้ไข หรือจัดทำเอกสารขึ้นใหม่ในเวลากลางคืน แล้วทุจริตยกยอดเงินของทางราชการไปเป็นจำนวนเงินเกือบ ๔๕๐,๐๐๐ บาท ผลการสอบสวนไม่ปรากฏว่าบุคคลทั้งสี่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือ

รู้เห็นในการทุจริตของนายเขียวแต่ประการใด ประกอบกับผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไปได้ร่วมกันชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ทางราชการแล้ว แต่การกระทำของบุคคลทั้งสี่เป็นความผิดวินัยฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการตามมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่เป็นความผิดเล็กน้อยและมีเหตุควรงดโทษจึงว่ากล่าวตักเตือนบุคคลทั้งสี่ (๐๕/๓๙/๐๒-๐๕)...เคยทำอย่างไร ก็ทำเช่นนั้นมาโดยตลอด...ใครจะไปรู้ว่านายเขียวจะทำเช่นนั้น...เฮ้อ...ระวังตัวหน่อยก็แล้วกัน...ประวัติศาสตร์จะได้ไม่ซ้ำรอยอีก



เช่าที่วัดร้าง



นางยีนได้เช่าที่วัดร้างอยู่พร้อมทั้งเสียค่าเช่าถูกต้องตามที่ประมาณการไว้ ต่อมา มีนางนอนได้มาขอเช่าที่ว่างของวัดร้างแห่งนี้อีก พร้อมกันนั้นนางยีนก็ได้ขอเช่าที่วัดร้างเพิ่มเติมอีก แต่นางหอบซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เห็นว่าที่ดินของวัดร้างมีเนื้อที่ไม่แน่นอนต้องรังวัดใหม่ และไม่ทราบราคาค่ารังวัดที่หรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่แน่นอน จึงได้เรียกเก็บเงินจากนางยีน จำนวน ๒,๑๐๐ บาท และนางนอน เป็นจำนวน ๑,๒๐๐ บาท โดยนางหอบได้ออกใบสำคัญไว้ให้เป็นหลักฐาน มีข้อความเพียงว่า “ค่าเช่าวัดร้างเปลี่ยนชื่อสัญญา” พร้อมจำนวนเงินและลายมือชื่อของนางหอบ ต่อมา เมื่อนางหอบได้ทราบรายละเอียดของค่าธรรมเนียมต่าง ๆ แล้ว ก็ได้ออกใบเสร็จรับเงินของทางราชการ ให้พร้อมทั้งส่งเรื่องให้จังหวัดพิจารณาดำเนินการอนุมัติให้เช่าที่ต่อไป แต่นางยีนก็มิได้มาติดต่ออีกเลย จนกระทั่งวันหนึ่งนางยีนก็ได้มาพร้อมกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อตรวจสอบและขอทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีนี้ ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็ได้เข้าตรวจสอบการจัดเก็บเงินค่าเช่าที่ดินและทรัพย์สินของทางราชการในความรับผิดชอบของนางหอบ ก็พบความบกพร่องดังกล่าว จึงได้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบการกระทำของนางหอบที่ออกใบสำคัญรับเงินครั้งแรกให้โดยไม่ระบุรายละเอียดอันอาจทำให้ประชาชนผู้มาติดต่อเข้าใจผิดได้ ผู้บังคับบัญชาจึงว่ากล่าวตักเตือนทางบริหารมิให้ปฏิบัติเช่นนี้อีก (๑๙/๓๙/๐๒)...เฮ้อ...ทำดีที่สุดแล้วนะ แต่จนใจที่ไม่อาจลงรายละเอียดได้จริง ๆ ครับ...จำเอาไว้เป็นบทเรียนก็แล้วกันนะ

คดีพระคัมครอง



น าราชการได้จ้างเหมาสร้างถนนระหว่างบ้านข่าสี่และบ้านข่าห้า (ชื่อสมมุติ) มีความกว้าง ๖ เมตร ผิวจราจรกว้าง ๔ เมตร ยาว ๘ กิโลเมตร ด้วยงบประมาณ ๔ แสนบาท ปรากฏว่า นายนบได้ให้นางสาวหอม ช่วยพิมพ์สัญญาจ้างเหมาให้ทั้งที่ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องแล้วนำไปให้นายนวม ซึ่งเป็นนายอำเภอลงนาม โดยนายนวมกับนายนบมิได้ตรวจสอบสัญญาจ้างโดยละเอียดว่าได้ระบุความกว้างยาวของถนนไว้หรือไม่ เป็นเหตุให้มีการลงนามในสัญญาจ้างโดยมิได้กำหนดความกว้างยาวของถนนไว้ แต่ผู้รับเหมา

ก่อสร้างได้ก่อสร้างถนนระหว่างบ้านข่าสี่ถึงบ้านข่าห้า มีขนาดความกว้างยาวตามข้อบัญญัติจังหวัด และยังสร้างถนนเลยไปจากระยะทางที่กำหนดไว้อีกด้วย รวมเป็นระยะทางทั้งหมดกว่า ๘ กิโลเมตร แต่ได้มีผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ปปป. ว่าการก่อสร้างครั้งนี้มีพฤติการณ์ไม่สุจริต โดยสัญญาจ้างเหมามิได้กำหนดรายละเอียดความกว้างยาวของถนนและผิวจราจรไว้ นอกจากนั้นความยาวของถนนยังขาดไปอีกเกือบ ๒ กิโลเมตร คณะกรรมการ ปปป. ได้สืบสวนสอบสวนแล้วเห็นว่ากรณีมีมูลเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจึงได้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ที่ถูกกล่าวหา ผลที่สุด พบว่า ข้อกล่าวหาที่ว่าความยาวของถนนขาดไปก็ไม่ใช่ความจริง คงมีแต่กรณีมิได้ลงรายละเอียดของความกว้างยาวของถนนเท่านั้น การกระทำของนายนบและนายนวม เป็นความผิดวินัยฐานไม่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการตามมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ควรลงโทษภาคทัณฑ์ แต่กรณียังไม่เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ ผู้บังคับบัญชาจึงสั่งงดโทษโดยให้ว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือแทน และคณะกรรมการ ปปป. ก็ได้เห็นชอบด้วย (๐๔/๓๙/๐๒-๐๓)...เฮ้อ...เกือบไปแล้วไหมล่ะ...นี่ดิฉัน...เพียงแค่ได้ลงรายละเอียดของความกว้างยาวของถนนเอาไว้เท่านั้นเองครับ...คนดีตกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้...แต่อาจมีรอยขีดข่วนบ้างก็คงจะไม่ใช่ไรหรอกครับ...



กฎระเบียบ และเรื่องที่น่ารู้

ธงชัย เจษฎาชีวิน*

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถือเป็นการเปิดศักราชใหม่ ของประเทศไทย โดยบัญญัติให้ออกกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญอีกมากมายหลายฉบับ เพื่อให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยเต็มใบเสียที แต่ยากจะคาดหวังได้เต็มร้อยเปอร์เซ็นต์ เพราะ สังคมไทยก็คือสังคมไทย ซึ่งเป็นระบบอุปถัมภ์ การเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น หรือระดับ ชาติ ยังมีการซื้อสิทธิ์ขายเสียงกันอยู่ ดังตัวอย่าง ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั่วประเทศ จำนวน ๒๐๐ คน เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ ที่ผ่านมา คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศไม่รับรองผล การเลือกตั้งถึง ๗๔ คน จนต้องประกาศกำหนดให้ มีการเลือกตั้งในส่วนนี้ใหม่อีกในวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๓ คนเล่นการเมืองนี้ รวยจริงนะ ! ต่างกับ ข้าราชการไทยในช่วงที่ประเทศชาติ พบกับภาวะ การถดถอยทางเศรษฐกิจ ต้องถูกตัดถูกเงินเดือน ทุกอย่าง อีกทั้งยังมีข่าวลือต่าง ๆ ที่จะเพิ่มความ หวั่นไหว และเสียหายให้แก่วงการในทางไม่ดี

ทั้งข้าราชการและชาวแท็ง เช่น ข้าราชการจะไม่ได้เลื่อน ขึ้นเงินเดือน ไม่ปรับบัญชีเงินเดือนข้าราชการ ไม่ได้รับค่ารักษาพยาบาลหรือค่าเช่าบ้าน เป็นต้น เพราะไม่มีงบประมาณ ขอให้ท่านผู้อ่านที่เป็น ข้าราชการ โปรดใช้เหตุและผลจำแนกแยกแยะ ชาวเหล่านั้นให้ดี อย่าวิตกทุกซ່อนกันไปล่วงหน้า แต่ข้าราชการทุกคนคงจะต้องยอมรับความจริง อย่างหนึ่งว่า ขณะนี้ข้าราชการยังเป็นกลุ่มบุคคลที่ ได้รับผลกระทบจากภาวะการถดถอยทางเศรษฐกิจ น้อยที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับประชาชนโดยทั่วไป และพนักงานของภาคธุรกิจเอกชน จริงไหมครับ !

สำหรับวารสารข้าราชการฉบับนี้ ขอเสนอ เรื่องสั้น ๆ ที่น่าสนใจเพื่อให้จบในฉบับเดียวกันสัก ๔ เรื่อง เรื่องแรกคือ เรื่องการปฏิบัติราชการแทน ที่วางหลักการว่า ข้าราชการที่ไปช่วยราชการ มิได้ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีในกรมที่ได้รับ คำสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติราชการ อธิบดีกรมที่ ข้าราชการผู้นั้นมาช่วยปฏิบัติราชการ จึงไม่อาจ มอบอำนาจให้ข้าราชการผู้นั้นปฏิบัติราชการแทน

* นิติกร ๗ สำนักเสริมสร้างวินัยและรักษาระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ.

อธิบดีได้ เรื่องที่สองคือ เรื่องการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการจัดรายการผลิตรายการและถ่ายทอดสดทางสถานีโทรทัศน์และวิทยุ ที่กำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายค่าจ้าง ค่าบริการ ค่าตอบแทน ค่าอาหารว่าง และเครื่องดื่มในการจัดรายการผลิตรายการและถ่ายทอดสดทางสถานีโทรทัศน์ และวิทยุ เรื่องที่สามคือ เรื่องประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องกำหนดสถาบันการเงินเพื่อสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้าน (เพิ่มเติม) ที่กำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ได้รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินที่ชำระค่าเช่าเคยได้รับสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้าน เป็นสถาบันการเงินเพื่อสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านชำระค่าเช่าด้วย เรื่องสุดท้าย คือ เรื่องหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายค่าเช่าที่พักที่จ่ายจริงในการเดินทางไปราชการ ที่กำหนดให้ข้าราชการที่ไปปฏิบัติราชการเบิกจ่ายค่าเช่าที่พักในสถานบริการเช่าพักอื่นที่มีใช้โรงแรมได้

การปฏิบัติราชการแทน

ด้วยสำนักนายกรัฐมนตรีขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย กรณีผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจได้มอบหมายให้ข้าราชการพลเรือนระดับ ๙ จากกรมหนึ่งไปช่วยปฏิบัติราชการต่างกรมในกระทรวงเดียวกันในตำแหน่งรองอธิบดีว่า จะรับมอบอำนาจจากอธิบดีตามมาตรา ๓๘(๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้ช่วยปฏิบัติราชการในสำนักงานเลขานุการกรม และมีอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารการเงิน งบ



ประมาณ การสั่งซื้อสิ่งจ้าง ฯลฯ ตามกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า การใช้อำนาจตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ สั่งให้ข้าราชการกรมหนึ่ง ไปช่วยปฏิบัติราชการในตำแหน่งรองอธิบดีของอีกกรมหนึ่ง เป็นการใช้อำนาจในทางบริหารของปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชา ซึ่งสามารถทำได้ แต่คำสั่งดังกล่าวไม่อาจทำให้อธิบดีกรมที่ข้าราชการผู้นั้นมาช่วยปฏิบัติราชการสามารถมอบอำนาจให้ผู้มาช่วยปฏิบัติราชการปฏิบัติราชการแทนอธิบดีได้ เนื่องจากในการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนตามมาตรา ๓๘(๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นั้น ทั้งผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนต้องเป็นผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งตามที่บัญญัติดังกล่าวกำหนด กล่าวคือ ผู้มอบอำนาจต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า และผู้รับมอบอำนาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้-

อำนาจการกอง ฯลฯ หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าตำแหน่งดังกล่าว หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ฉะนั้น เมื่อข้าราชการไปช่วยปฏิบัติราชการ มิได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีในกรมที่ได้รับคำสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติราชการ อธิบดีกรมที่ข้าราชการผู้นั้นมาช่วยปฏิบัติราชการ จึงไม่อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการผู้นั้นปฏิบัติราชการแทนอธิบดีได้

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า

๑. คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๕) มีความเห็นว่า การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนจะกระทำได้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยไม่รวมถึงผู้ที่ถูกสั่งให้ไปช่วยราชการ

๒. การแต่งตั้งข้าราชการให้ไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติราชการนั้น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งไว้แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในตำแหน่งถาวร หรือการให้ปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว และบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย จึงจะมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติราชการตามตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้ง ส่วนการสั่งให้ข้าราชการไปช่วยราชการนั้น มิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้กระทำได้ การดำเนินการในลักษณะดังกล่าว จึงเป็นเพียงเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการ โดยให้ข้าราชการในตำแหน่งหนึ่งไปช่วยงานใดงานหนึ่งเป็นครั้งคราว ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายที่จะถือว่า ข้าราชการผู้นั้นมีตำแหน่งในงานที่ไปช่วยราชการแต่อย่างใด ฉะนั้น การที่ทางราชการมีคำสั่งให้ข้าราชการไป

ช่วยราชการต่างกรมและจะมอบหมายให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในกรมที่ไปช่วยราชการ จึงเป็นการดำเนินการที่หลีกเลี่ยงต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการและสมควรดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายต่อไป

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ รับทราบความตามข้อพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๕) และข้อสังเกตของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยแจ้งเวียนตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๔/ว ๓๔ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๓

การเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการจัดการรายการ ผลิตรายการ และถ่ายทอดสด ทางสถานีโทรทัศน์และวิทยุ

เพื่อความคล่องตัวและสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ กระทรวงการคลังเห็นสมควรให้ส่วนราชการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการจัดการรายการผลิตรายการและถ่ายทอดสดทางสถานีโทรทัศน์และวิทยุ ทั้งในและนอกสถานที่ สำหรับการปฏิบัติงานราชการ ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการ หรือที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ เช่น การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การจัดงานตามโครงการต่าง ๆ การจัดทำประชาสัมพันธ์ เป็นต้น โดยให้อยู่ในดุลยพินิจของหัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณที่จะพิจารณาอนุมัติได้เท่าที่จ่ายจริง ตามความจำเป็น เหมาะสม และประหยัด เพื่อประโยชน์

ของทางราชการ แจกตามหนังสือกระทรวงการคลัง
ที่ กค ๐๕๒๖.๗/ว ๗ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม
๒๕๔๓ ดังนี้



๑. ค่าจ้างเหมาเอกชนดำเนินการ เช่น
ค่าจัดรายการ ค่าผลิตรายการ ค่าออกแบบภาพ
ไตเติลและเครดิตท้ายรายการ เป็นต้น

๒. ค่าบริการของสถานีโทรทัศน์ หรือ
สถานีวิทยุ เช่น ค่าเวลาออกอากาศ ค่าถ่ายทอดสด
พร้อมอุปกรณ์ เป็นต้น โดยให้ประสานงานอย่าง
เป็นทางการกับสถานีโทรทัศน์หรือวิทยุ โดยตรง

๓. ค่าตอบแทนการปฏิบัติงาน กรณี
ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ เช่น ค่าพิธีกร
ค่าเขียนบท ค่ากำกับการแสดง ค่ากำกับรายการ
ค่าผู้บรรยาย ค่าผู้ประสานงานธุรกิจ ค่าผู้-
แต่งหน้าทำผม เป็นต้น ให้เบิกจ่ายแก่

๓.๑ บุคคลภายนอก ซึ่งมีใช้ช้-
ราชการหรือลูกจ้างของทางราชการ

๓.๒ เจ้าหน้าที่ของสถานีโทรทัศน์
หรือสถานีวิทยุ ตามที่สถานีโทรทัศน์ หรือสถานี
วิทยุนั้นเรียกเก็บ โดยให้ประสานงานกับสถานีฯ ดัง
กล่าวโดยตรง

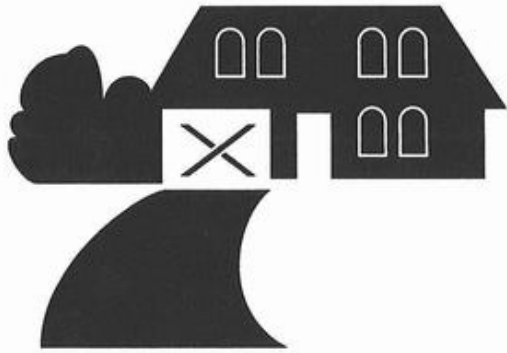
๔. ค่าอาหารว่างและเครื่องดื่มของพิธีกร
วิทยากร ผู้ร่วมรายการ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
เท่าที่จำเป็น ในอัตราคนละไม่เกิน ๓๐ บาทต่อ
ครั้งวัน

สำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของ
ข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการให้เป็นไป
ตามระเบียบของทางราชการ

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดสถาบันการเงินเพื่อสิทธิ ในการเบิกค่าเช่าบ้าน (เพิ่มเติม)

ตามที่พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ
พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๖(๒)
กำหนดให้ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านที่
ได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้ เพื่อชำระราคาบ้าน
ที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่
เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้าน
นั้น หากได้ผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระ
เงินกู้กับสถาบันการเงินหรือกับรัฐวิสาหกิจ หรือ
สหกรณ์ที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเคหะ ทั้งนี้
ตามที่กระทรวงการคลังกำหนดให้สามารถนำ
หลักฐานการผ่อนชำระดังกล่าวมาเบิกเป็นค่าเช่า
บ้านข้าราชการได้ ต่อมาได้มีประกาศกระทรวง
การคลัง เรื่อง กำหนดสถาบันการเงินเพื่อสิทธิใน
การเบิกค่าเช่าบ้าน เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๒๗
ไปแล้ว นั้น

กระทรวงการคลังเห็นสมควรกำหนดให้
บริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริหาร
สินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งรับโอนสินทรัพย์จาก
สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลัง
เรื่อง กำหนดสถาบันการเงินเพื่อสิทธิในการเบิก
ค่าเช่าบ้าน เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๒๗ เป็น
สถาบันการเงินเพื่อการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน
ข้าราชการได้ จึงได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง
เรื่อง กำหนดสถาบันการเงินเพื่อสิทธิในการเบิกค่า



เข้าบ้าน (เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒
แจ้งตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค
๐๕๒๖.๕/ว ๘๙ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๒
ความดังนี้

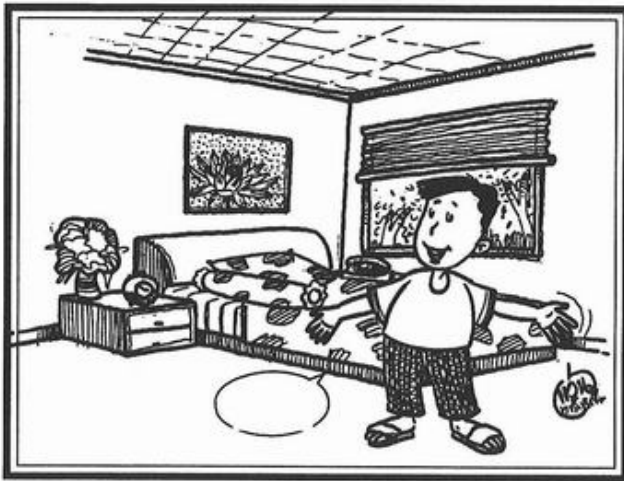
“สืบเนื่องจากมีสถาบันการเงินบางแห่ง
ประสบปัญหาในการบริหารสินทรัพย์และต้อง
โอนสินทรัพย์พร้อมหลักประกันให้สถาบันการ
เงินนอกเหนือจากสถาบันการเงินที่กระทรวง
การคลังกำหนด ตามประกาศกระทรวงการคลัง
เรื่อง กำหนดสถาบันการเงินเพื่อสิทธิในการเบิก
ค่าเข้าบ้าน เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๒๗ ดังนั้น
เพื่อให้ข้าราชการสามารถนำหลักฐานการผ่อน
ชำระเงินกู้มาเบิกค่าเข้าบ้านได้ อาศัยอำนาจตาม
ความในมาตรา ๑๖(๒) แห่งพระราชกฤษฎีกา
ค่าเข้าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไข
เพิ่มเติม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึง
กำหนดสถาบันการเงินเพื่อสิทธิในการเบิกค่าเข้า
บ้านเพิ่มเติม โดยให้บริษัทบริหารสินทรัพย์
ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์
พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งดำเนินการรับซื้อหรือรับโอน
สินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน ตาม
ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดสถาบัน
การเงินเพื่อสิทธิในการเบิกค่าเข้าบ้านเมื่อวันที่ ๑๒
ตุลาคม ๒๕๒๗ เป็นสถาบันการเงินเพื่อสิทธิใน
การเบิกค่าเข้าบ้านข้าราชการด้วย

ทั้งนี้ ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่บริษัท
บริหารสินทรัพย์ได้รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์
จากสถาบันการเงินที่ข้าราชการเคยได้รับสิทธิใน
การเบิกค่าเข้าบ้านตามประกาศกระทรวงการคลัง
เรื่อง กำหนดสถาบันการเงินเพื่อสิทธิในการเบิก
ค่าเข้าบ้าน วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๒๗”

หลักเกณฑ์การเบิกจ่ายค่าเช่าที่พัก แก่ที่จ่ายจรรยาในการเดินทางไปราชการ

เนื่องจากมีส่วนราชการหลายแห่งมีปัญหา
ในการเบิกจ่ายค่าเช่าที่พักที่จ่ายจริง กรณีท้องที่
ที่ปฏิบัติราชการมีโรงแรม แต่ข้าราชการเช่าที่พัก
ในสถานที่ให้บริการการเช่าพักอื่นที่มีใช้โรงแรม
ไม่ว่าจะเป็นกรณีเดินทางไปราชการคนเดียว หรือ
เดินทางไปราชการเป็นหมู่คณะ จึงขออนุมัติ
กระทรวงการคลังให้เบิกจ่ายค่าเช่าที่พักในสถานที่
ให้บริการการเช่าพักอื่นที่มีใช้โรงแรมเป็นจำนวน
มาก ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกและคล่องตัวตาม
ลักษณะของงานที่ต้องปฏิบัติ และเป็นการประ-
หยัดเงินงบประมาณ

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว เห็นว่า
เพื่อให้ผู้เดินทางได้รับความสะดวกและคล่องตัว
ในการพักแรมในท้องที่ที่ปฏิบัติราชการ และ
เป็นการประหยัดงบประมาณของส่วนราชการ จึง
เห็นสมควรปรับอัตราค่าที่พัก หรือค่าธรรมเนียม
หรือค่าบำรุง กรณีเช่าพักในสถานที่ให้บริการ
เช่าพักอื่นที่มีใช้โรงแรม เช่าพักในสถานที่พักแรม
ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ สหกรณ์ ครุสภา
และสมาคม ไว.เอ็ม.ซี.เอ. กรุงเทพฯ ให้
เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน โดยให้ยกเลิก
หนังสือกระทรวงการคลังดังต่อไปนี้



๑. หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๐๒/ว ๙๕ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ข้อ ๓.๓ กรณีท้องที่ที่ปฏิบัติราชการมีโรงแรม แต่ข้าราชการเช่าที่พักในสถานที่ให้บริการเช่าพักอื่นที่มีใช้โรงแรม ไม่ว่ากรณีเดินทางคนเดียวหรือเป็นหมู่คณะ ให้อยู่ในดุลยพินิจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะพิจารณาให้เบิกได้เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นและเหมาะสมโดยประหยัด แต่ทั้งนี้ อัตราค่าเช่าที่พักโดยเฉลี่ยแล้วต้องไม่เกินคนละ ๑๐๐ บาทต่อวัน และข้อ ๓.๔ กรณีท้องที่ที่ปฏิบัติราชการมีโรงแรม แต่ข้าราชการเช่าที่พักของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ สหกรณ์ หรือคุรุสภา ซึ่งเรียกเก็บเงินค่าเช่าที่พัก หรือค่าธรรมเนียม หรือค่าบำรุง ให้เบิกได้เท่าที่จ่ายจริง ในอัตราไม่เกินคนละ ๓๐๐ บาทต่อวัน

๒. หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๐๒/ว ๓๔ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๓๖ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ว่า อนุญาตให้ผู้มีสิทธิเบิกจ่ายค่าเช่าที่พักในการเดินทางไปราชการ ตามพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเช่าที่พักแรมของสมาคม ไว.เอ็ม.ซี.เอ. กรุงเทพฯ เบิกค่าเช่าที่พักได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตาม

หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๐๒/ว ๙๕ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ข้อ ๓.๔ (เท่าที่จ่ายจริงไม่เกินคนละ ๓๐๐ บาทต่อวัน)

โดยให้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ แจ้งตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๒๖.๕/ว ๑๑ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ดังต่อไปนี้

๑. กรณีท้องที่ที่ปฏิบัติราชการนั้น มีโรงแรม แต่ข้าราชการจำเป็นต้องเช่าที่พักในสถานที่พักเอกชนที่มีใช้โรงแรม ให้หัวหน้าส่วนราชการใช้ดุลยพินิจให้ข้าราชการเบิกค่าเช่าที่พักได้เท่าที่จ่ายจริง ตามความจำเป็นเหมาะสมและประหยัด ในอัตราวันละไม่เกิน ๓๐๐ บาท

๒. กรณีท้องที่ที่ปฏิบัติราชการมีโรงแรม แต่ข้าราชการเช่าที่พักของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ สหกรณ์ที่จดทะเบียนจัดตั้งโดยมีวัตถุประสงค์ให้บริการเช่าที่พัก คุรุสภา หรือสมาคม ไว.เอ็ม.ซี.เอ. กรุงเทพฯ ซึ่งเรียกเก็บเงินเป็นค่าเช่าที่พัก หรือค่าธรรมเนียม หรือค่าบำรุง ให้หัวหน้าส่วนราชการใช้ดุลยพินิจให้ข้าราชการเบิกได้เท่าที่จ่ายจริง ในอัตราวันละไม่เกิน ๕๐๐ บาท

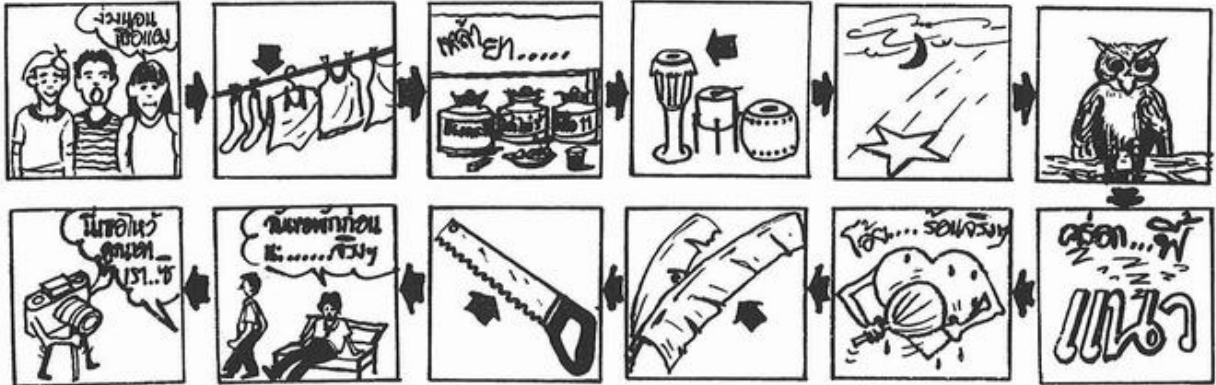
๓. กรณีการเดินทางไปปฏิบัติราชการเป็นหมู่คณะ ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามนัยมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อผู้เดินทางพักร่วมกัน ให้เบิกค่าเช่าที่พักได้เท่าที่จ่ายจริง คนละไม่เกินอัตราร้อยละ ๗๐ ของอัตราค่าเช่าที่พักตามข้อ ๑ และข้อ ๒

๔. ให้ผู้เดินทางใช้ใบเสร็จรับเงินเป็นหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายเงิน

ภาพสร้างคำ

“น้องปิ่น”

ให้เติมคำลงในตารางช่องว่าง โดยดูว่าภาพนั้นสื่อความหมายของคำว่าอะไร เมื่อแปลความหมายได้แล้วให้นำคำนั้นใส่ลงในตาราง ซึ่งในแต่ละตารางจะมีลูกศรชี้ไปที่ช่องตารางถัดไป นั่นแสดงว่าตัวอักษรของคำแรกนั้นจะไปปรากฏอยู่ในคำต่อไปด้วย แต่จะอยู่ในช่องใดนั้นให้ดูที่ปลายลูกศรชี้ ดังตัวอย่างที่ขึ้นต้นไว้ให้คุณสองคำ ครับ



ก	ล	า	ง	ห	า	ว						
ร	า	ว	ต	า	ก	ฝ	า					

เฉลยเกมสัปดาห์ที่ ๑ ถึง ๙
ของฉบับที่ ๒

เดือนมีนาคม - เมษายน ๒๕๔๓

2	4	9	3	1	8	6	7	5
3	1	6	2	7	5	9	4	8
7	5	8	9	6	4	2	1	3
1	3	7	8	4	2	5	6	9
4	9	5	1	3	6	7	8	2
6	8	2	7	5	9	1	3	4
5	6	1	4	2	3	8	9	7
9	7	3	5	8	1	4	2	6
8	2	4	6	9	7	3	5	1

สินเชื่อเคหะ

อัตราดอกเบี้ย 6.5% คงที่ 3 ปี

สำหรับผู้ที่ต้องการ...



ซื้อที่อยู่อาศัยทั่วประเทศ หรือ



ไถ่ถอนจำนองบ้านเดี่ยว ทาวน์เฮาส์ อาคารชุดพักอาศัย

จากสถาบันการเงินอื่นทั่วประเทศ โดยให้เท่ากับวงเงินที่ค้างชำระ
กับสถาบันการเงินอื่น ทำให้หมดกังวลเรื่องราคาประเมิน

สินเชื่อเคหะธนาคารกรุงศรีอยุธยา
สร้างความมั่นใจและความมั่นคงในการจัดสรร
ด้านการเงินของครอบครัวของท่านในระยะยาว



เชิญติดต่อที่ ธนาคารกรุงศรีอยุธยาทุกสาขา
หรือที่ฝ่ายสินเชื่อบุคคล โทร. 296-4640-58
หรือส่วนบริการลูกค้าสัมพันธ์ โทร. 296-3000



ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน)
ปีกำแพงเป็นกันसार บริการเป็นกันเอง