

การเมือง **กับ** ราชการประจำ



กระแสดน กระแสโลก
ปัจจัยความล้มเหลวของราชการไทย
บทศึกษาวิจัยว่าด้วยมุมมองด้าน
โครงสร้าง ระบบ คน การเมือง
อำนาจ ผลประโยชน์ และค่านิยม
วัฒนธรรม



มองต่าง
อย่างสร้างสรรค์
ดร.บุญฤทธิ์ อติพัฒน์
นักวิชาการคอมพิวเตอร์
ชำนาญการ



ดลคุณใน
บทบาทความสัมพันธ์
ระหว่าง...
ข้าราชการการเมือง
กับ ข้าราชการประจำ
ภายใต้บริบทการบริหาร
ตามระบอบประชาธิปไตย



นับแต่การรัฐประหารยึดอำนาจครั้งล่าสุด เมื่อเดือนพฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) อันมีข้าราชการประจำ คือ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะ ซึ่งต่อมาได้รับเลือกจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 29 ของประเทศไทย ภายใต้รัฐบาลที่มีการแต่งตั้งจากข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรีจำนวนมาก แต่ในขณะเดียวกันก็มีการโยกย้ายข้าราชการประจำในหลายครั้งหลายตำแหน่งด้วยหลากหลายเหตุผล กระทั่งล่าสุดมีการยกวางหลักความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อใช้เป็นกติกาในการทำงานร่วมกัน ระบุว่า การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนต้องใช้ระบบคุณธรรม และข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายและนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่สำคัญคือ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งไม่ดำเนินการใดที่เป็นการสั่งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ย่อมได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในจุดที่เป็นหัวเลี้ยวหัวต่อแห่งประวัติศาสตร์เช่นนี้ วารสารข้าราชการฉบับนี้ จึงขอร่วมสมัยร่วมเหตุการณ์ด้วยการยกพื้นที่ฉบับนี้ให้กับเรื่องหลัก คือ ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับข้าราชการประจำ เพราะการทำงานของทั้งสองฝ่าย อันได้แก่ ฝ่ายการเมืองซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดเป้าหมาย นโยบาย และควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย และฝ่ายข้าราชการประจำที่มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดมรรคเกิดผลนั้น ต่างมีเป้าหมายร่วมกันที่ความผาสุกของประชาชนโดยรวม ซึ่งเป็นเป้าหมายที่เราทุกคนต้องร่วมกันสร้างให้เกิด ให้มี ให้เป็น ให้ได้

การทำงานที่มีความต่อเนื่องใกล้ชิดและมีเป้าหมายดิงามร่วมกันเช่นนี้ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต) ได้ให้หลักในการปฏิบัติไว้ว่า ผู้เป็นนักการเมือง เป็นนักบริหาร ต้องยึดธรรมาธิปไตยเป็นหลัก คือ ต้องยึดถือธรรม ถือหลักการ กฎกติกา กฎหมาย ถือความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม เหตุผล ประโยชน์สุขที่แท้เป็นใหญ่ เป็นเกณฑ์ และเป็นมาตรฐาน เมื่อถือธรรมเป็นใหญ่ ก็เห็นแก่ธรรม เห็นแก่ความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม และยึดถือตามหลักการ กฎกติกา รวมทั้งกฎหมาย ก็จะไม่เอนเอียงไปข้างไหน ไม่เห็นแก่ผลประโยชน์ ไม่เห็นแก่พรรคพวก ไม่เห็นแก่คะแนนนิยม เป็นต้น ก็จะมีชีวิตจิตใจในการทำงานเพื่อส่วนรวมอย่างแท้จริง

ต่อจากนี้ไปขอเชิญท่านผู้อ่านพบกับแนวคิด แนวทาง รวมทั้งความคิดความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องในหลากหลายฐานะในเรื่องนี้ เพื่อให้เกิดการตกลึกทางความคิดร่วมกัน อันจะช่วยสรรค์สร้างสังคมที่ดีงามร่วมกันในสังคมไทยในอนาคตต่อไป...สวัสดิ์ค่ะ

บรรณาธิการ
มีนาคม 2558

ก.พ. ขอเล่า ฉบับนี้ขอเล่าเรื่องความร่วมมือทางวิชาการระหว่างไทย-จีน เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระหว่างประเทศ การเตรียมกำลังคนคุณภาพในภาครัฐ และโครงการบัณฑิตไทย-จีน ข้าราชการเกษียณอายุ ประจำปี 2558

ความร่วมมือทางวิชาการระหว่างไทย-จีน



เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2558 ณ อาคารชัยพัฒนา สวนจิตรลดา เลขาธิการ ก.พ. และ รองเลขาธิการ ก.พ. (ม.ล.พัชรภากร เทวกุล) เข้าเฝ้าทูลละอองพระบาท สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ในโอกาสที่กระทรวงการต่างประเทศ และศาสตราจารย์ ดร.ไพรัช ธัชยพงษ์ รองประธานโครงการเทคโนโลยีสารสนเทศตามพระราชดำริฯ ได้นำ Mr. BAI Chunli, President Chinese Academy of Sciences สาธารณรัฐประชาชนจีน และ Mr. NING Fukui เอกอัครราชทูตจีน ประจำประเทศไทย เข้าเฝ้าทูลละอองพระบาท เพื่อถวายรายงานความก้าวหน้าในด้านความร่วมมือทางวิชาการระหว่างไทย-จีน

สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงมีพระราชดำริให้ศึกษาแนวทาง

กองบรรณาธิการ

ที่ปรึกษา : หม่อมหลวงพัชรภากร เทวกุล บรรณาธิการ : นางสาวเยาวลักษณ์ กุลพานิช
กองบรรณาธิการ : นายสุรพงษ์ มาลี นางสาวศิริวรรณ เมนะโพธิ นางสาววราภรณ์ ตั้งตระกูล นางสาวสุภาพ อารยะนรากุล
นางสาวภมรพรรณ วงศ์เงิน นางสาวกนกอร จิระนภารัตน์ นางวนิษฐา จินตวรณ นายเคนศ ศิรินภากุล
นางสาวจุฑาพิชญ์ สลธิวิศาลกิจ นางวัชรวีร์ นิมเป่า นางสาวพรศิริ เจริญสืบสกุล

ความร่วมมือ เพื่อพัฒนาบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ โดยขยายความสัมพันธ์ทางวิชาการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของไทยที่ยังมีความขาดแคลนอยู่

สำนักงาน ก.พ. ได้สนองพระราชดำริเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระหว่างประเทศทั้งสอง โดยจัดให้มีพิธีลงนามบันทึกความเข้าใจความร่วมมือฯ ดังกล่าว ระหว่างสำนักงาน ก.พ. และ Graduate University of the Chinese Academy of Sciences (GUCAS) เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 ต่อมา GUCAS ได้เปลี่ยนชื่อเป็น (UCAS: University of Chinese Academy of Sciences) ซึ่งอยู่ภายใต้ Chinese Academy of Sciences (CAS) ซึ่งเสด็จพระราชดำเนินเป็นองค์สักขีในพิธีลงนามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ทั้ง 3 ครั้ง คือ เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2551 เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2554 และ เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2557 โดยระยะเวลาของ MOU มีอายุคราวละ 3 ปี

การเตรียมกำลังคนคุณภาพในภาครัฐ



เมื่อวันพุธที่ 21 มกราคม 2558 เวลา 08.30-16.30 น. สำนักงาน ก.พ. โดยศูนย์นักบริหารระดับสูง ได้จัดการประชุมชี้แจงส่วนราชการในการเตรียมกำลังคนคุณภาพ ณ ห้องแกรนด์ เอบี ชั้น 4 โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น ซึ่งมีส่วนราชการให้ความสนใจเข้าร่วมงานมากกว่า 400 คน

น.ส.สุลักขณา ธรรมานุสดี ผู้อำนวยการศูนย์นักบริหารระดับสูง ได้บรรยาย หัวข้อ **“ภาพรวมเรื่องการเตรียมและพัฒนากำลังคนคุณภาพ”** ซึ่งในปีนี้เป็นปีแห่งการเปลี่ยนแปลง มีการปฏิรูปประเทศไทย ปฏิรูประบบราชการ จึงขอให้สำนักงาน ก.พ. และส่วนราชการร่วมกันเปลี่ยนแปลงระบบการเตรียมกำลังคนคุณภาพ

ไปพร้อมกัน เนื่องจากราชการได้มีการสูญเสียกำลังคนจากการเกษียณอายุราชการไปมาก และมีแนวโน้มในอนาคตที่จะมากยิ่งขึ้น

ม.ล.พัชราภา เทวกุล รองเลขาธิการ ก.พ. ได้กล่าวถึงเรื่องการขาดกำลังคนคุณภาพเข้าสู่ภาคราชการ โดยตามสถิติแล้ว ในอีก 20 ปีข้างหน้า ภาคราชการจะสูญเสียกำลังคนคุณภาพไปมาก จึงขอให้ส่วนราชการได้ช่วยระดมความคิดเห็นในการปรับเปลี่ยน เพื่อให้เกิดการพัฒนาในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ การจัดสรรทุนรัฐบาล ก.พ./ การสรรหาและคัดเลือก/การติดตามใช้ประโยชน์/ระบบบริหารกำลังคนคุณภาพ และการดูแลจัดการศึกษานักเรียนทุน เพื่อให้ในอนาคตจะได้ร่วมกันสร้างกำลังคนคุณภาพและตรงกับความต้องการของส่วนราชการ อันจะเป็นกำลังสำคัญของประเทศชาติต่อไป

โครงการปัจฉิมนิเทศข้าราชการเกษียณอายุ ประจำปี 2558



สำนักงาน ก.พ. ได้จัดโครงการปัจฉิมนิเทศข้าราชการเกษียณอายุ ปี 2558 สำหรับข้าราชการที่จะเกษียณอายุราชการ ในเดือนกันยายน 2558 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้เข้าร่วมโครงการได้รับความรู้ และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ สามารถนำไปปรับใช้ในการเสริมสร้างคุณภาพ และเพิ่มคุณค่าของชีวิตภายหลังการเกษียณอายุราชการ โดยในปี 2558 นี้ กำหนดจัด 2 หลักสูตร ได้แก่

หลักสูตรที่ 1 การประชุมสัมมนา เพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างผู้ที่จะเกษียณอายุราชการของส่วนราชการต่าง ๆ เกี่ยวกับการปรับตัว การเสริมสร้างคุณภาพและคุณค่าของชีวิตภายหลังการเกษียณอายุราชการ

หลักสูตรที่ 2 การประชุมสัมมนา โดยมีการฝึกปฏิบัติในกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินชีวิตประจำวัน และการดูแลรักษาสุขภาพ เพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้ด้วยตนเองได้ โดยมีหลักสูตรย่อยอีกหลายรุ่น (รุ่นละ 5 วัน) โดยมีกำหนดตั้งแต่เดือนมีนาคม ไปจนถึงเดือนสิงหาคม

ปัจจัยความล้มเหลว ของราชการไทย

มุมมองด้านโครงสร้าง ระบบ คน การเมือง
อำนาจ ผลประโยชน์ และค่านิยม วัฒนธรรม

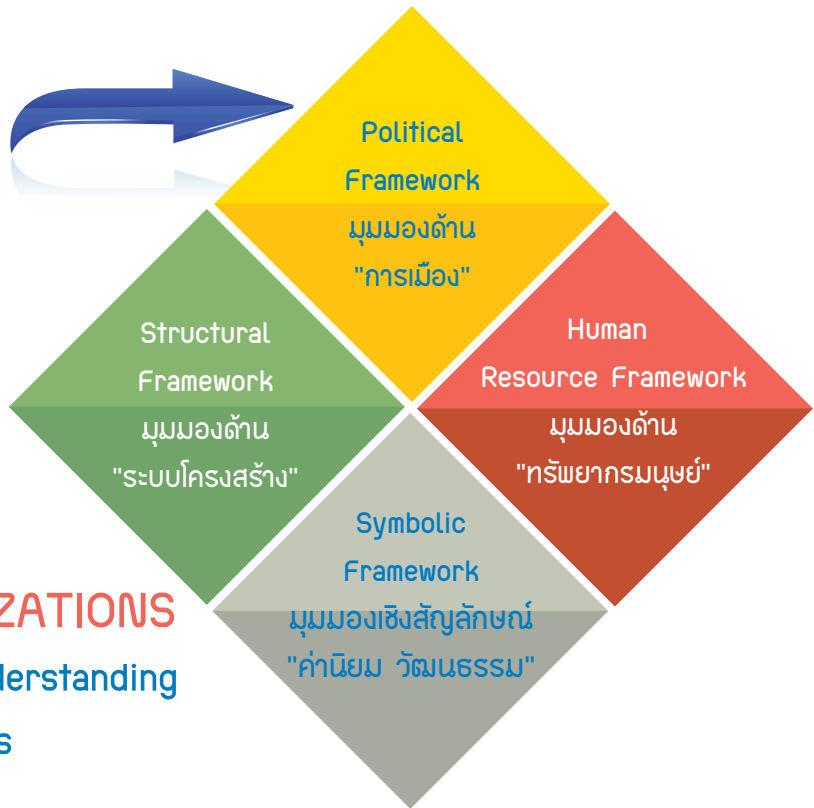
Lee G. Bolman และ Terrence E. Deal นำเสนอแนวคิดในหนังสือชื่อ **Reframing Organizations: Artistry, Choice and Leadership** ว่านอกเหนือจากมุมมองการพัฒนองค์กรในเชิงระบบโครงสร้าง (Structural Framework) หรือด้านทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Framework) ที่เราคุ่นเคยกันแล้ว ยังมีกรอบความคิดในเรื่องของการเมือง อำนาจ ผลประโยชน์ (Political Framework) กับกรอบความคิดเชิงสัญลักษณ์ (Symbolic Framework) ที่ควรใส่ใจและให้ความสำคัญ เพื่อช่วยเปิดโลกทัศน์ของนักพัฒนองค์กรให้เปิดกว้างขึ้นได้อีก

Bolman และ **Deal** บอกว่า การวิเคราะห์องค์กรโดยใช้กรอบความคิดเชิงระบบโครงสร้าง องค์กรอาจเปรียบเสมือน “เครื่องจักรใหญ่” ที่คนทำงานถูกมองเป็นเพียงกลไกชิ้นเล็ก ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอยู่ภายใน ปัจจัยความสำเร็จในการพัฒนองค์กรให้มีประสิทธิภาพด้วยกรอบความคิดนี้ จึงเป็นเรื่องของขีดความสามารถในการกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด แผนงานโครงการ ออกแบบหน้าที่ระบบระเบียบ กฎเกณฑ์มาตรฐาน กระบวนการทำงานและเทคโนโลยีที่เหมาะสม ในขณะที่ปัจจัยที่นำไปสู่ “ความล้มเหลว” ขององค์กร จะเป็นเรื่องของ ความชัดเจน ความซ้ำซ้อน ความอึดอัด ความไร้ระบบ ระเบียบ ตลอดจนกระบวนการตัดสินใจที่ไม่ได้วางอยู่บนฐานของข้อมูล ตัวเลขและข้อเท็จจริง

ในขณะที่มุมมองด้าน “ทรัพยากรมนุษย์” นั้น องค์กรควรถูกมองเป็นเสมือน “บ้านหลังที่สอง” ของคนทำงาน มากกว่าที่จะเป็นโรงงานหรือเครื่องจักร เหมือนอย่างมุมมองเชิงระบบโครงสร้าง ปัจจัยความสำเร็จของการพัฒนองค์กร จึงเป็นเรื่องของความสุข การเรียนรู้ และพัฒนา การสร้างแรงจูงใจ การสื่อสารสัมพันธ์ ความคิดสร้างสรรค์ ตลอดจนบรรยากาศการทำงานที่เหมาะสม ในขณะที่ปัจจัยความล้มเหลวคือเรื่องของความไม่สมดุลของความคาดหวังและสิ่งที่เป็นอยู่จริง ระหว่างงานและชีวิต ผลของงานกับสิ่งตอบแทน และการไร้ความสามารถของคนทำงาน

Bolman และ **Deal** เปรียบเปรยองค์การในกรอบความคิดด้านการเมือง อำนาจ ผลประโยชน์ว่า เป็นเสมือนกับ **“ป่าดงดิบ”** ที่เต็มไปด้วย เสือ สิงห์ กระทิง แรด ที่ **“แข่งขัน”** กันสร้างอาณาจักร **“ช่วงชิง”** ทรัพยากร ผลประโยชน์ **“สร้างฐาน”** อิทธิพลแห่งอำนาจ บารมี ดังนั้น ปัจจัยความสำเร็จในการพัฒนาองค์การในมุมมองความคิดนี้ จึงเป็นเรื่องความสามารถในการเจรจาต่อรอง การสร้างพันธมิตร การบริหาร ความขัดแย้ง ความสามารถในการประสานผลประโยชน์การจัดสรรทรัพยากร และที่สำคัญคือ การร่วมกันในกติกากองแข่งขันที่เป็นธรรม บนฐานของคุณธรรม จริยธรรม และการที่ **“ผู้เล่น”** เชื้อมั่นและให้ความเคารพต่อกติกานั้น ในขณะที่ปัจจัยความล้มเหลวขององค์การก็คือ การรวบอำนาจ การแข่งขันที่ไร้กติกา มือใครยาว สาวได้สาวเอา

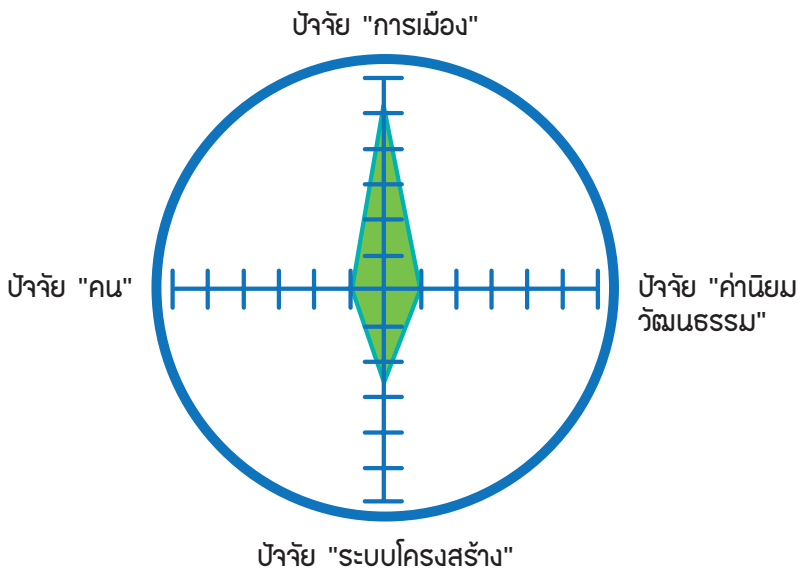
กรอบความคิดเพื่อการพัฒนาองค์การ



Lee G. Bolman
and Terrence E. Deal's
REFRAMING ORGANIZATIONS
Modern Approaches to Understanding
and Managing Organizations

ในขณะที่กรอบความคิดเชิงสัญลักษณ์ ที่มีรากฐานความคิดจากการศึกษาทางมานุษยวิทยา ว่าด้วยเรื่องของสังคมวัฒนธรรม ที่มีจุดเน้นการศึกษาอยู่ที่ คุณค่า ความหมาย ศรัทธา ความเชื่อ นั้น พวกเขาบอกว่า องค์การจะถูกมองในลักษณะของ **“สังคมปิด”** ที่เปรียบเปรยก็เสมือนดังเป็น **“โรงละครโรงเก่า”** ที่มีคนทำงานเป็น **“ผู้เล่น”** ที่ต้องเล่นไปตามบทที่ถูกขีดเขียนสืบทอดเอาไว้เป็นเวลานานนาน ปัจจัยความสำเร็จ จึงเป็นเรื่องของการทำให้ผู้เล่น **“เชื่อ”** ในบทบาทที่เขาต้องเล่น ขนบธรรมเนียม ประเพณี คุณค่าที่ถูกสืบทอด การมีแบบอย่าง การแสดงที่ดี การสร้างศรัทธา แรงบันดาลใจ จากรุ่นสู่รุ่น ในขณะที่ปัจจัยความล้มเหลวก็คือ การทำงานที่ไร้ความหมาย คุณค่า ความลุ่มหลง มัวเมา อยู่กับความสำเร็จในอดีต โดยไม่ก้าวเท่าทันบริบทการเปลี่ยนแปลง

ในช่วงปี 2555-2556 ผู้เขียนและเพื่อน ๆ ได้ลองทำการสำรวจ โดยใช้กรอบความคิดทั้งสี่ที่ **Bolman** และ **Deal** เสนอข้างต้น ไปจัดทำเป็นแบบสอบถามและสัมภาษณ์กลุ่มข้าราชการ นักธุรกิจเอกชน และนักการเมือง รวม 60 คน เพื่อศึกษาหามุมมองความเห็นต่อสิ่งที่น่าจะเป็นปัจจัย **“ความล้มเหลว”** ของราชการไทย แล้วทำให้ได้พบข้อมูลที่น่าสนใจ



โดยสรุป ในภาพรวม ผู้ที่ทำแบบสอบถามและให้สัมภาษณ์ จำนวน 33 คน หรือร้อยละ 55 เห็นว่าการเมือง (ทั้งที่เป็นการเมือง “ภายนอก” และการเมือง “ภายใน”) เป็นปัจจัยสำคัญสู่ความล้มเหลวในการพัฒนาองค์การของราชการไทย ในขณะที่จำนวน 15 คน หรือ ร้อยละ 25 เห็นว่าปัจจัยเชิงระบบโครงสร้าง และจำนวน 6 คน หรือร้อยละ 10 เห็นว่าปัจจัยเชิงสัญลักษณ์ ด้านค่านิยม วัฒนธรรม เท่ากันกับอีก 6 คนที่เหลือ หรือร้อยละ 10 ที่เห็นว่าการปัจจัยด้านทรัพยากรมนุษย์ เป็นเรื่องที่สำคัญและมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของราชการไทยของเรา

สิ่งที่น่าประหลาดใจต่อผู้ทำการศึกษา คือผู้ที่ให้ความร่วมมือตอบแบบสำรวจและสัมภาษณ์ ทั้งในกลุ่มข้าราชการ กลุ่มนักธุรกิจเอกชน และกลุ่มนักการเมือง ต่างให้ความสำคัญกับปัจจัยในการขับเคลื่อนราชการไทยให้เป็นกลไกหลักในการพัฒนาชาติ ว่าปัจจัย “การเมือง” นั้น เป็นความสำคัญลำดับสูงสุด ด้วยเหตุผลที่ว่า ปัจจัยทางการเมืองส่งผลต่อความล้มเหลวด้านทิศทางนโยบาย แนวทางการพัฒนาที่ไม่มีเสถียรภาพ ปัจจัยทางการเมือง “ทั้งภายนอกและภายใน” ที่ว่าด้วย อำนาจ ผลประโยชน์ และอิทธิพล พวกพ้อง เป็นตัวจุดรั้งการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐให้ไร้ประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดระบบคุณธรรมที่ฉาบฉวยและฉกฉวยประโยชน์จากระบบอุปถัมภ์ และการทำงานภาครัฐส่งผลต่อกลุ่มก้อนนอกรัฐที่มากกว่าที่จะเป็นประโยชน์คุณค่าต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง

ผู้ตอบแบบสอบถามและสัมภาษณ์ เห็นพ้องกันว่า ปัจจัยทางการเมือง ยังส่งผลทำให้การปรับปรุงระบบโครงสร้างในภาคราชการ การกระจายอำนาจทางการบริหาร การบูรณาการการทำงานเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ ไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างจริงจัง หรือมีประสิทธิภาพ โดยให้ความเห็นในทำนองที่ว่า อำนาจ และผลประโยชน์ ทำให้แต่ละส่วนแต่ละหน่วย พยายามที่จะคงไว้ซึ่งอำนาจช่วงชิงทรัพยากร รักษาไว้ซึ่งประโยชน์เฉพาะกลุ่ม สร้างกฎระเบียบอาณาจักรแห่งอำนาจของตน มากกว่าที่จะมองเห็นเป้าหมายในภาพรวม บูรณาการการทำงาน แบ่งปันทรัพยากรซึ่งกันและกัน และทำให้ข้าราชการในแต่ละส่วนแต่ละหน่วย มีมุมมองการทำงานในแบบคิดแคบ (Silo Mentality) ทำให้การทำงานขาดเอกภาพ มีหลากหลายกฎเกณฑ์มาตรฐาน และปัจจัยการเมือง อำนาจผลประโยชน์ ยังมีผลต่อปัจจัยค่านิยม วัฒนธรรม ส่งผลต่อรูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำ อย่างหยิ่งรากรลึกลับ ในแบบอุปถัมภ์ค้ำจุน ที่ความชอบพอ พึงพอใจ สายสัมพันธ์ที่ดีมีอำนาจให้คุณให้โทษ มากกว่าปัจจัยด้านความรู้ความสามารถ

และผู้ตอบแบบสอบถามและให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ ก็เห็นว่า การสร้างระบบที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ การบริหารผลการดำเนินงาน การประเมินผลบนฐานของความรู้ความสามารถ การกระจายอำนาจและสร้างการมีส่วนร่วมในทุกกระดับ ตลอดจนการสร้างจิตสำนึกการแสดงความรับผิดชอบ (Accountability) ที่งามสง่า สมศักดิ์ศรีความเป็นข้าราชการมืออาชีพ ที่มีคุณธรรม จริยธรรม การทำงาน คำมั่นถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง คือสิ่งทำหายของการปฏิรูปราชการแห่งยุคสมัย นอกเหนือไปจากการตระหนักรู้และยอมรับว่า มีปัจจัยทางการเมือง นอกเหนือไปจากปัจจัยเชิงระบบโครงสร้าง ปัจจัยเรื่องคน และค่านิยมวัฒนธรรม ที่เป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาองค์การในราชการ ที่ให้ต้องคิดกันไปเนืองเนืองและสร้างสรรค์ เพื่อสรรค์สร้างกรอบกติกาในการทำงานสาธารณะร่วมกัน พัฒนาความสามารถของข้าราชการในการสร้างพันธมิตร สร้างวิสัยทัศน์ร่วม บริหารจัดการความขัดแย้ง เจริญประสานผลประโยชน์ และจัดสรรทรัพยากรร่วมกัน บนฐานของประโยชน์ของสาธารณะ และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อย่างเป็นธรรม ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว



ความร่วมมือของอาเซียน ในบริบทราชการพลเรือน

วันนี้อยากเล่าถึงเวทีความร่วมมือภายใต้กรอบอาเซียนที่สำคัญมากอีกเวทีหนึ่ง เรียกโดยย่อเป็นภาษาไทยให้เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า “ก.พ. อาเซียน” หรือชื่อเต็มคือ “กิจการราชการพลเรือนอาเซียน” แปลมาจากภาษาอังกฤษที่ว่า ASEAN Conference on Civil Service Matters (ACCSM) เวทีนี้เป็นเวทีที่กำหนดกลไกการขับเคลื่อนระบบราชการพลเรือนของประเทศสมาชิกของประชาคม และเป็นเวทีที่พิสูจน์ว่า การร่วมมือทำงานและการจับจูงมือกันเดินไปพร้อมกัน ให้ความช่วยเหลือกันและกัน แม้อาจจะเดินหน้าไม่เร็วได้ดังใจคิด แต่ก็เป็นการก้าวเดินที่มั่นคงและยั่งยืนของประชาคม

ภารกิจของ ก.พ. อาเซียน ก็คือการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานการบริหารข้าราชการพลเรือนของประเทศสมาชิก (โดยมีสำนักงาน

ก.พ. เป็นผู้แทนของประเทศไทยในเวทิดังกล่าว) เพื่อส่งเสริมให้ราชการพลเรือนซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจของประเทศ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ยกระดับขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐ พัฒนาศักยภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีสมรรถนะพร้อมต่อการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมรับมือกับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น ทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และนานาชาติ

กลไกความร่วมมือหลักของ ก.พ. อาเซียน ที่จะขอหยิบยกมาเล่าให้ฟังในวันนี้คือ กลไกที่เรียกว่า ASEAN Resource Centres หรือ ARCs (เอ-อาร์-ซี)



แล้ว ARCs คืออะไร?

แปลกันตรงตัว ไม่อ้อมค้อม “ASEAN Resource Centres” หมายถึง ศูนย์ข้อมูลความรู้เฉพาะด้านของอาเซียน เริ่มกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกในการประชุม ก.พ. อาเซียน ครั้งที่ 8 เมื่อเดือนมกราคม 2538 ณ กรุงมะนิลา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

กลไกของ ARCs คือ ประเทศสมาชิกจะหารือร่วมกันและมอบหมายให้แต่ละประเทศรับผิดชอบการเป็น “เจ้าภาพ” ในหัวข้อการบริหาร และการพัฒนาระบบราชการพลเรือนตามความสนใจ ต่อจากนั้น เจ้าภาพจะต้องดำเนินการศึกษาวิจัย พัฒนาบุคลากรของตนเองให้มี

ความเชี่ยวชาญ จัดเวทีการสัมมนา ทาหรือ แลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ระหว่างกัน ที่สำคัญคือ **จะต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกจากประเทศอื่นได้แลกเปลี่ยนความรู้ ข้อมูลงานวิจัย ผลงานทางวิชาการ และ ประสบการณ์การบริหารราชการ (หรือระหว่างหัวข้อที่แต่ละประเทศได้รับมอบหมาย) นั้นด้วย เพื่อร่วมมือกันยกระดับการพัฒนาและ การบริหารราชการพลเรือนในภูมิภาคอาเซียนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น** ทั้งนี้ สำนักงาน ก.พ. ของไทยได้รับมอบหมายให้เป็น เจ้าภาพด้าน “การพัฒนาผู้นำ” หรือ “Leadership Development” มาตั้งแต่เริ่มแรกจนกระทั่งปัจจุบัน

ประเทศ	ประเด็นเริ่มต้น	การปรับเปลี่ยนระหว่างปี 2538-2558
Brunei Darussalam	Managing New Technology [2538]	N/A
Cambodia	Capacity Development of the Civil Servants [2545]	N/A
Indonesia	Information Exchange [2538]	N/A
Lao PDR	Civil Service Performance Management [2554]	N/A
Malaysia	Case Study [2538]	N/A
Philippines	Examination and Testing [2538]	N/A
Singapore	Management Innovation [2538]	Human Resource Management [2554]
Thailand	Leadership Development [2538]	N/A
Vietnam	Personnel Management [2541]	N/A



การมอบหมายประเด็นการทำงานของ ARCs

นับเวลาต่อเนื่องจากการเริ่มต้นเมื่อปี 2538 มาถึงเวลานี้เป็นเวลา 20 ปีเต็มแล้ว ประเทศสมาชิกต่างเห็นตรงกันว่า ถึงเวลาที่จะต้องปรับเปลี่ยน ทบทวน จุดเน้นดังกล่าวกันเสียที เพราะสถานการณ์ภายหลังปี 2558 แตกต่างจากปี 2538 อย่างสิ้นเชิง

นอกจากนั้น จากการประเมินผลการดำเนินงานตามขอบข่าย ARCs ที่แต่ละประเทศรับผิดชอบตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา รวมทั้งจากการที่ประเทศสมาชิกได้สะท้อนปัญหาการดำเนินงานเข้าสู่ที่ประชุม ก.พ. อาเซียน ในหลายวาระ สรุปประเด็นปัญหาที่พบในการดำเนินงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ **ขาดแคลนงบประมาณไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นทั้งภายในและนอกประเทศ รวมทั้งขาดแคลนเจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญที่จะทำหน้าที่ในการพัฒนา ให้ความรู้ และเพิ่มขีดความสามารถให้แก่บุคลากรของประเทศสมาชิก**

ในการประชุม ก.พ. อาเซียนครั้งล่าสุด คือการประชุมระดับเจ้าหน้าที่ (Preparatory Meeting) ณ เมืองตากโไกโต ประเทศฟิลิปปินส์ ระหว่างวันที่ 28-29 เมษายน 2558 ที่ประชุมได้พิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ ARCs และสรุปแนวทางการดำเนินงานที่มีความสำคัญเร่งด่วน 2 ประการ คือ

1. ราชการพลเรือนของอาเซียนจะต้องปรับประเด็น ARCs ให้สอดคล้องกับบริบทและความเข้มแข็งของแต่ละประเทศสมาชิก รวมทั้ง เพื่อให้ตอบสนองต่อความท้าทายและความต้องการที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งจะต้องนำประเด็นใหม่นี้บรรจุลงในแผนงาน ก.พ. อาเซียน ภายหลังปี 2558 (ACCSM Post 2015 Work Plan) เพื่อให้สามารถเดินหน้าตามแผนงานใหม่ได้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2559 เป็นต้นไป

2. ประเทศสมาชิกจะต้องปรับวิธีการดำเนินงานใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาและอุปสรรคที่เคยประสบมาในอดีต โดยให้

พิจารณาดำเนินการจากแนวทางดังต่อไปนี้

- ภารกิจที่มีความใกล้เคียงหรือคล้ายคลึงกัน ให้ร่วมมือกันทำงานหรือบูรณาการงานให้สามารถดำเนินไปด้วยกัน หรืออาจจะสลับสับเปลี่ยนกันทำหน้าที่เจ้าภาพ เพื่อลดความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลือง
- ขอรับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากหน่วยงานภาคเอกชนเพิ่มขึ้น แทนการขอรับการสนับสนุนจากภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว
- พิจารณาแหล่งความช่วยเหลือจากประเทศบวกสาม (จีน เกาหลี ญี่ปุ่น) หรือประเทศคู่สัญญาอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าจะสามารถผลักดันประเด็น ARCs ที่รับผิดชอบให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด
- เลือกใช้วิธีการเชิญผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก เพื่อให้มาดำเนินงานภายในประเทศ แทนการส่งเจ้าหน้าที่จำนวนมากออกไปศึกษาหรือฝึกอบรมนอกประเทศ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงกว่ามาก หรืออาจพิจารณาใช้ระบบการสื่อสารทางไกลที่มีประสิทธิภาพ อาทิ การประชุม Teleconference การสื่อสารผ่านเครื่องมืออุปกรณ์สมัยใหม่ หรือการใช้สังคมออนไลน์ เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางข้ามประเทศระหว่างกัน

การบ้านซึ่งที่ประชุมมอบหมายให้ในครั้ง นี้ เป็นโจทย์ที่ประเทศสมาชิกจะต้องส่งกลับไปไปยังฝ่ายเลขานุการภายในเดือนสิงหาคม 2558 เพื่อพิจารณาขอบข่ายประเด็น ARCs ที่เหมาะสม รวมทั้งเพื่อให้ทันกับการประชุมครั้งต่อไปที่กำหนดจัดขึ้นในเดือนตุลาคม 2558

ทิศทางการทำงานของ ก.พ. อาเซียนภายหลังปี 2558 จึงมองทิศทางเห็นได้ชัดเจนว่า จะเป็นการจับมือกันทำงานมากขึ้น ให้ความช่วยเหลือกันและกันมากขึ้น เพื่อให้ภาคราชการเป็นกำลังสำคัญและมีคุณภาพในการขับเคลื่อนประเทศ ขับเคลื่อนประชาคมให้มีความแข็งแกร่ง มีขีดความสามารถและสมรรถนะที่สูงยิ่งขึ้นต่อไป



มองต่าง อย่างสร้างสรรค์

คอลัมน์ “มองต่างอย่างสร้างสรรค์” ในครั้งนี้ขอนำทุกท่านมาทำความรู้จักกับข้าราชการรุ่นใหม่ไฟแรง สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร **ดร.บุญฤทธิ์ อติพัฒน์** หรือ **เป้** นักวิชาการคอมพิวเตอร์ชำนาญการ สำนักส่งเสริมและพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นข้าราชการที่มีมุมมองแนวคิด และการวางตัวที่น่าสนใจมากคนหนึ่ง การสัมภาษณ์ในวันนี้ไม่ได้แค่ต้องการจะแนะนำให้ทุกท่านรู้จักข้าราชการรุ่นใหม่ที่มีประวัติดีเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่หากต้องการให้ทราบแนวคิดและแรงบันดาลใจของเพื่อนร่วมอาชีพคนหนึ่ง ที่รักและภาคภูมิใจในอาชีพ “ข้าราชการ” ด้วย เพราะเขาเลือกแล้วซึ่งทางเดินในอาชีพบนพื้นฐานชีวิตที่เลือกได้

เมื่อประมาณ 4 ปีที่แล้ว ผู้เขียนได้มีโอกาสรู้จักกับ ดร.บุญฤทธิ์ หรือที่ผู้เขียนเรียกขานจนติดปากว่า “**พีเป้**” โดยได้มีโอกาสสังเกตเห็นถึงความมุ่งมั่นตั้งใจ ได้รับทราบถึงผลงานดี ๆ ที่เขาสร้างสรรค์อยู่เนือง ๆ และความเสมอต้นเสมอปลายของเขาคนนี้ ที่ไม่ว่าจะพบเจอกันในครั้งใด เขาก็ยังคงมีความสุขภาพ มีความอ่อนน้อมถ่อมตน และมีความเป็นมิตรให้เสมอมา เช่นเดียวกันกับในวันนี้เมื่อได้มาพบ “**พีเป้**” อีกครั้ง เขาก็ยังคงสุขภาพอ่อนน้อมเช่นเดิม ครั้งนี้เขาเป็นฝ่ายกล่าวขอโทษก่อน เนื่องจากต้องรีบให้สัมภาษณ์เพราะติดประชุมด่วนในช่วงบ่าย จนเป็นเหตุให้ผู้เขียนต้องเร่งมือจากเวลาเดิมที่นัดหมายกันไว้เล็กน้อย ทั้ง ๆ ที่การนัดหมายในครั้งนี้ค่อนข้างกระชั้น และอาจสร้างความลำบากให้ผู้ให้สัมภาษณ์เสียมากกว่า เนื่องด้วยประเด็นหลักของวารสารข้าราชการเล่มนี้มีจุดเน้นที่จะต้องกล่าวถึงประเด็นข้าราชการประจำกับการเมือง ซึ่งเป็นประเด็นที่ข้าราชการทุกระดับได้รับผลกระทบ และอาจสร้างความลำบากใจในการพูดถึงประเด็นนี้ต่อสาธารณะ แต่เขาก็ตกปากรับคำให้สัมภาษณ์อย่างไม่อึดออด

ประสบการณ์ก่อนรับราชการ



พี่เป้เล่าให้ผู้เขียนฟังว่า ก่อนที่จะเข้ารับราชการนั้น เขาไปศึกษาต่อในระดับปริญญาโทและปริญญาเอก ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยในช่วงแรกไปด้วยทุนส่วนตัว แต่ต่อมาเขาได้รับทุนเรียนต่อจากมหาวิทยาลัย โดยเขากล่าวอย่างถ่อมตัวว่า “จริง ๆ แล้วไม่ใช่คนเก่งอะไรครับ แต่โชคดีมากว่าที่ที่ทุนทุนเยอะ บังเอิญเรียนไปสักพักแล้วได้รับทุนของมหาวิทยาลัย เลยได้มีโอกาสเรียนต่อจนจบปริญญาเอก” ภายหลังจากสำเร็จการศึกษา ก็ได้มีโอกาสทำงานในบริษัทด้านโทรคมนาคมบ้าง ด้านการเงินบ้างในสหรัฐอเมริกาอีกประมาณ 2 ปี (จริง ๆ ทำงานตั้งแต่ตอนเรียน) ก่อนจะเดินทางกลับมายังประเทศไทย เพื่อเปิดบริษัทของตนเอง เป็นอาจารย์และอาจารย์พิเศษในหลายมหาวิทยาลัย ทำงานในบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ เงินเดือนหลักแสน เรียกได้ว่าในมุมมองของคนทั่วไป ชีวิตของเขาก็ดีมากอยู่แล้ว แล้วอะไรล่ะ ที่ทำให้เขาตัดสินใจเข้ามารับราชการ ซึ่งในปัจจุบันไม่ใช่งานตัวเลือกแรก ๆ สำหรับคนรุ่นใหม่อีกแล้ว เพราะคนรุ่นใหม่ มักจะไม่พอใจกับค่าตอบแทนของระบบราชการที่น้อยกว่าเอกชนมาก และความยุ่งยากของตัวระบบที่ส่งผลให้ทำงานยาก ไม่ทันใจ ถูกมองว่าเกี่ยวข้องกับคอร์รัปชัน และนำมาซึ่งภาพลักษณ์ในเชิงลบมากขึ้นเรื่อย ๆ ในปัจจุบัน

จุดเปลี่ยนสู่การเข้ารับราชการ



พี่เป้เริ่มต้นเล่าว่า “ข้าราชการ เป็นคำที่ดี คือ เป็นข้าของพระเจ้าแผ่นดิน ได้ทำงานเพื่อแผ่นดินก็เป็นเรื่องที่ดีและน่าภาคภูมิใจ ก็เลยอยากจะเป็นบ้าง นอกจากความต้องการของตัวเองแล้ว ที่บ้าน (คุณพ่อคุณแม่) ก็อยากให้รับราชการ โดยคุณพ่อคุณแม่ให้เหตุผลว่า จบเอกแล้วก็กลับมารับราชการสิ เข้ามารับราชการแล้วต้องทำงานราชการให้เต็มที่” และไม่ด้วยโชคชะตาหรือฟ้าเป็นใจ ในที่สุดเขาก็ได้เข้ามารับราชการสมใจ พี่เป้กล่าวอย่างอารมณ์ดีว่า “บังเอิญได้ไปสมัครโครงการพัฒนานักบริหารการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่ (นปร.) รุ่นที่ 5 และโชคดีมากครับที่สอบได้ พอได้แล้วก็ดีใจมากเลย ก็เลยลาออกจากเอกชนมารับราชการ” ซึ่งจะเป็นการตัดสินใจที่ไม่ซับซ้อนอะไรเลย นั่นคงจะเป็นเพราะเขาคนนี้มีเป้าหมายชีวิตที่ใหญ่กว่าแค่ค่าตอบแทน การได้ทำอะไรที่ตั้งเป้าหมายไว้ของชีวิตน่าจะเป็นเรื่องที่สำคัญทางใจสำหรับเขามากกว่าค่านิยมในสังคม การเริ่มต้นรับราชการของพี่เป้จึงเริ่มจากปัจจัยความต้องการส่วนตัวของเขา “อยากมาทำระบบโครงข่ายโทรคมนาคมระดับประเทศ และตอนนี้ได้ทำจริง ๆ ด้วยครับ นี่ก็คือสิ่งที่เราเลือกและเราอยากจะทำ อยู่เอกชนก็ดีมากนะครับ ก็ได้เรียนรู้อะไรเยอะ เอกชนเป็นงานแบบเทคนิคแบบที่เราเรียนมาตรง ๆ แต่อยู่ในราชการก็ดีไปอีกแบบครับ เพราะงานราชการนอกจากความรู้ในด้านเทคนิคแล้ว ยังต้องคิด ต้องทำ ในมิติอื่น ๆ ด้วย เช่น การบริหาร การเงิน

การลงทุน เศรษฐศาสตร์ สังคม ฯลฯ ซึ่งทำหายนามาก ดังนั้น การรับราชการน่าจะช่วยให้เราทำได้ทำแบบที่เราสนใจจริง ๆ การรับราชการทำให้เราได้ทำงานใหญ่ ทุกวันคิดว่าจะทำอย่างไรให้ประเทศเราดีขึ้น”



ผลงานที่ภาคภูมิใจในชีวิตราชการ

ตอนนี้ได้มีโอกาสรับผิดชอบอยู่ 2 โครงการ คือ (1) โครงการขับเคลื่อนเศรษฐกิจดิจิทัล ระยะที่ 1 เป็นการวางแผนการขับเคลื่อนประเทศโดยการใช้เทคโนโลยี ICT เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และ (2) โครงการบูรณาการโครงข่ายภาครัฐ โดยจะต้องประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ (ในระยะแรก) และเอกชน ซึ่งเป็นผู้ดูแลโครงข่ายสื่อสารของประเทศ เพื่อการบริหารจัดการโครงข่ายสื่อสารของประเทศที่มีประสิทธิภาพมีการใช้โครงข่ายสื่อสารร่วมกัน ลดความซ้ำซ้อน และใช้งบประมาณคุ้มค่าที่สุด ทั้งสองโครงการนี้เพิ่งเริ่มต้นและคงต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินการให้สำเร็จ ลุล่วงนานพอสมควร ซึ่งหากแล้วเสร็จ คงจะสร้างการเข้าถึงเทคโนโลยีการสื่อสารให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึงเลยทีเดียว



ข้าราชการประจำกับการเมือง

ในฐานะข้าราชการระดับปฏิบัติ เขามองประเด็นนี้ว่า “การเมืองกับข้าราชการไม่อาจแยกจากกันได้ เพราะต่างก็ส่งผลกระทบซึ่งกันและกันโดยตรง ทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำต้องทำงานด้วยกัน ฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายในภาพใหญ่ ข้าราชการประจำก็ต้องนำเอานโยบายนั้นมาปฏิบัติให้ได้ โครงการภาครัฐขนาดใหญ่ต่าง ๆ ก็มาจากการกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมือง การเมืองต้องเห็นชอบเห็นด้วยจึงจะทำได้ จึงจะมีการผลักดันที่ดีให้งานสำเร็จ หากฝ่ายการเมืองและข้าราชการพุ่งเป้าไปในทิศทางเดียวกันเพื่อประเทศชาติ เข้ามาทำเพื่อประเทศและประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งมี

ความเข้าใจและพร้อมสนับสนุนให้ข้าราชการปฏิบัติงานได้อย่างราบรื่น ข้าราชการก็ทำงานได้อย่างสบายใจ ก็จะยิ่งช่วยผลักดันให้งานสำเร็จได้ง่ายยิ่งขึ้น”

ผู้เขียนถามในประเด็นที่ว่า หากฝ่ายการเมืองไม่ดี ไม่ได้ทำเพื่อประโยชน์ประเทศชาติละ จะทำอย่างไร พี่เป็กก็ให้มุมมองที่น่าสนใจว่า “ก็คงต้องเลือกละครรับว่า จะยอมหรือไม่ เมื่อต้องเจอกับสิ่งไม่ถูกต้อง ก็ต้องไม่ยอม เราไม่ยอมก็ทำอะไรไม่ได้ ทำไปแล้วมันผิดก็จะเดือดร้อนกับพวกเราเอง ปัญหาจะตามมาอีกมากมาย และยังคงคิดในมุมมองของการใช้เงินด้วยว่าเงินที่ใช้ไปเป็นเงินภาษีของประชาชน” พี่เป็กกล่าวเสริมว่า “แต่การที่เราจะยื่นหยัดเพื่อความถูกต้องได้นั้น มีปัจจัยสำคัญอีกประการที่สนับสนุนเราด้วย นั่นคือ การมีผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาที่มีอุดมการณ์ที่จะยืนหยัดเพื่อความถูกต้องด้วยเช่นเดียวกัน ที่จะไม่มาคอยกดดันให้เราต้องทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้องไม่ควร จึงจะทำให้เราสามารถกล้าที่จะยืนหยัดในความถูกต้องและอยู่ในระบบราชการได้ เราก็อทำงานได้อย่างสบายใจ ความกังวลจะเหลือเพียงแค่เรื่องเทคนิคของงานเท่านั้น”

พี่เป็กกล่าวทิ้งท้ายด้วยน้ำเสียงราบเรียบแต่หนักแน่นว่า “มีคนเคยบอกพี่ว่า ในการรับราชการถึงจะเจริญก้าวหน้าหรือไม่เจริญก้าวหน้าก็ตาม ให้เราหันมองย้อนกลับมา แล้วดูว่าเราทำอะไรที่มันน่าภาคภูมิใจในชีวิตหรือเปล่า” และนี่คือสิ่งที่เขายึดมั่นในการทำงานมาจนถึงทุกวันนี้ เขาคนนี้เลือกอาชีพราชการด้วยตนเอง เลือกด้วยความภาคภูมิใจว่า “ข้าราชการ” เป็นอาชีพที่ดี เลือกเพราะเต็มเต็มความฝันว่าวันหนึ่งจะได้ทำงานใหญ่เพื่อชาติ เลือกด้วยความเข้าใจว่าจะต้องพบเจออะไรในระบบราชการ เลือกในภาวะที่ชีวิตมีทางเลือก ไม่ใช่เพราะไม่มีที่ไป และขณะนี้เขายังคงมีความมุ่งมั่นและตั้งใจที่จะใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการสร้างประโยชน์ให้ประชาชนและประเทศชาติต่อไป ขอให้เรื่องราวดี ๆ นี้เป็นแรงใจให้เพื่อนข้าราชการไทยยังคงมุ่งมั่นในงานราชการต่อไป ด้วยการยืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้องและภาคภูมิใจในอาชีพข้าราชการ



ดร.บุญฤทธิ์ อติพัฒน์ อายุ 38 ปี



การศึกษา

- ปริญญาเอก สาขาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Systems) University of Maryland, Baltimore County-Maryland, USA
- ปริญญาโท สาขาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Systems) University of Maryland, Baltimore County-Maryland, USA
- ปริญญาโท สาขาวิศวกรรมคอมพิวเตอร์ (Computer Engineering) Florida Atlantic University-Florida, USA
- ปริญญาตรี สาขาวิศวกรรมอิเล็กทรอนิกส์และโทรคมนาคม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

ประสบการณ์ทำงาน

- กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร 2556-ปัจจุบัน
- สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานนายกรัฐมนตรี 2554-2556
- Chevron Thailand Exploration&Production (CTEP) 2553-2554
- Involve Construction Works Co., Ltd. 2553-2557
- มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เมษายน 2553 ถึง 2556
- มหาวิทยาลัยรังสิต วิทยาลัยนานาชาติ มิถุนายน 2553 ถึง สิงหาคม 2553
- TD Ameritrade Baltimore, MD, USA 2551-2552
- Thai Alliance in America (TAA)
- The Royal Thai Embassy, Washington D.C.



คุณภาพของนักการเมือง และข้าราชการประจำ: อำนาจ ผลประโยชน์ การแทรกแซง และทางออก



เมื่อพูดถึงการบริหารราชการแผ่นดิน ผู้ที่มีส่วนในการขับเคลื่อนย่อมหนีไม่พ้นบุคคลสองกลุ่ม คือ ข้าราชการการเมืองในฐานะผู้กำหนดนโยบาย และข้าราชการประจำในฐานะผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งนักวิชาการหลายคนระบุว่า ความสัมพันธ์ของทั้งสองกลุ่มเปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน อันเป็นการยากที่จะแบ่งแยกบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจน ทำให้หลายต่อหลายครั้งเกิดปัญหาความคลุมเครือ การทับซ้อนและก้าวก่ายกันจนเป็นประเด็นความขัดแย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

เรามักได้ยินข่าวคราวความขัดแย้งอันนำไปสู่การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง ซึ่งต่างฝ่ายต่างก็อ้างความชอบธรรมของตนเอง

บทความนี้ตั้งคำถามง่าย ๆ แต่อาจจะตอบยากสักนิดหนึ่งว่า “คุณอำนาจของนักการเมืองและข้าราชการประจำมีหรือไม่? หากมีควรอยู่ตรงจุดไหน? ปัญหา อุปสรรค และทางแก้ควรเป็นเช่นไร?”

โดยกองบรรณาธิการวารสารข้าราชการได้สัมภาษณ์และรวบรวมมุมมองของบุคคลที่เคยเป็นข้าราชการประจำ คือ คุณจาตุร อภิชาติบุตร¹ และนักการเมืองผู้มีประสบการณ์อย่าง คุณศุภชัย ใจสมุทร² โดยมีความเห็นทางวิชาการจาก รศ. ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา³ ซึ่งหวังว่าจะช่วยให้ท่านผู้อ่านได้เข้าใจสภาพและสาเหตุของปัญหาอย่างรอบด้าน อันอาจนำไปสู่การหาคำตอบที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการต่อไป



• ลึกลับพิน: ธรรมชาติของความสัมพันธ์

ในทางปฏิบัติปัญหาความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำคงจะหลีกเลี่ยงได้ยาก ดังที่ รศ. ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา กล่าวไว้ เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของความสัมพันธ์

“โดยโครงสร้าง ข้าราชการระดับสูงของประเทศไทย เช่น อธิบดีหรือปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่าจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับอำนาจทางการเมืองมาก เพราะเป็นตัวเชื่อมต่อระหว่างการทำหนดนโยบาย (Policy Formulation) กับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) ทำให้ในความเป็นจริงทางปฏิบัติแยกข้าราชการระดับสูงออกจากการเมืองออกจากกันลำบาก”



ขณะที่ จาตุร อภิชาติบุตร ได้ชี้ประเด็นว่า นักการเมืองและข้าราชการประจำมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างน้อยในสามเรื่อง ได้แก่ “อำนาจ ผลประโยชน์ และการบริหารจัดการ”

• **อำนาจ** ทั้งข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ต่างก็มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยในส่วนของข้าราชการการเมืองจะเป็นอำนาจในส่วนของนโยบาย ในการออกกฎหมาย เสนอกฎหมาย ซึ่งจะยึดโยงกับความต้องการของประชาชนเป็นหลัก ในขณะที่ฝ่ายข้าราชการประจำจะเป็นการใช้อำนาจเพื่อการปฏิบัติงานนั้น ๆ ตามบทบาทหน้าที่ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ บนพื้นฐานความรู้ความสามารถของข้าราชการผู้นั้น ซึ่งเมื่อมองในลักษณะนี้แล้วจะเห็นว่าอำนาจทั้งสองส่วนนี้จะสอดคล้องสัมพันธ์กัน เนื่องจากฝ่ายหนึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งก็เอานโยบายเหล่านั้นไปสู่การปฏิบัติ

• **ผลประโยชน์** สิ่งที่ข้าราชการทุกคนคาดหวังจะได้จากระบบราชการก็คือ ได้ใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่ ได้เงินเดือนประจำ มีสวัสดิการที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ และความมั่นคงในอาชีพ หากมีความรู้ความสามารถ โอกาสความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ก็จะมีมาก ในขณะที่ฝ่ายข้าราชการการเมืองจะมองผลประโยชน์ตรงการได้รับ

¹ สร้อยตระกูล อรรถมานะ, ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544)
² ข้าราชการระดับสูงที่มีโอกาสได้ทำงานร่วมกับรัฐบาลชุดต่าง ๆ ตั้งแต่สมัยอดีตนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร และนายสมัคร สุนทรเวช ตำแหน่งสุดท้ายก่อนเกษียณอายุราชการคือ รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปัจจุบันดำรงตำแหน่งทางการเมืองในตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (สรุปความจากบทสัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2558)
³ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (จังหวัดตรัง) รองเลขาธิการพรรคภูมิใจไทย อดีตที่ปรึกษารัฐมนตรี และเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อดีตรองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (สรุปความจากความเห็นในการถอดเทปการประชุมเชิงปฏิบัติการผู้ทรงคุณวุฒิโครงการวิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ” ในโครงการสู่ศตวรรษที่เก้า: ก้าวใหม่ของประชาธิปไตยไทย) สถาบันพระปกเกล้า
⁴ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (สรุปความจากข้อมูลบทสัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2558)

การยอมรับและความภาคภูมิใจ เพราะก่อนที่จะเข้ามาบริหารประเทศ ต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น “หากฝ่ายข้าราชการการเมืองออกกฎหมายที่เป็นนโยบายสำคัญที่เป็นประโยชน์แล้ว ฝ่ายข้าราชการประจำก็นำไปปฏิบัติ ผลประโยชน์สุดท้ายก็ได้กับประชาชน นักการเมืองก็ได้รับการยอมรับ ขณะเดียวกันข้าราชการก็ได้ใช้ความรู้ความสามารถ ผลประโยชน์ก็ไม่มีอะไรที่ขัดแย้งกัน”

• **วิธีการบริหารจัดการ** ซึ่งคงหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะพูดถึง การบริหาร คน เงิน งาน และระบบ เพราะทั้ง 4 เรื่องนี้ สามารถแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของอำนาจ ผลประโยชน์ และวิธีการบริหารจัดการ ได้เป็นอย่างดี ซึ่งในแต่ละยุคแต่ละสมัยก็ไม่เหมือนกัน

ใคร...แทรกแซงอะไร?

ความไม่ลงตัวของ “อำนาจ” และ “ผลประโยชน์” ที่กล่าวถึงข้างต้น นั้นเอง ที่สะท้อนออกมาเป็นปัญหาในการบริหารราชการ ข้าราชการการเมืองมักอ้างความชอบธรรมที่เกิดจากการได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและมีความจำเป็นที่ต้องเสนอทางเลือกนโยบายที่สะท้อนเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน จึงมีความพยายามที่จะบังคับบัญชาและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำให้สามารถตอบโจทย์เชิงนโยบาย ในขณะที่เดียวกันข้าราชการประจำก็อ้างความชอบธรรมจากระบบคุณธรรม และความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ ในเรื่องนี้ จาคู อภิชาติบุตร ได้สะท้อนปรากฏการณ์ดังกล่าวไว้อย่างน่าฟังว่า “โดยปกติในการบริหารราชการแผ่นดิน ข้าราชการการเมืองที่ดีต้อง *Do the right thing* ในขณะที่ ข้าราชการประจำก็ควรเลือกทำในสิ่งที่ควรทำ *Do the thing right*” แต่ที่ผ่านมาเขาเห็นว่ามันไม่เป็นเช่นนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงอย่างที่เป็นข่าว

“บ่อยครั้งที่เรามักได้ยินข่าวคราวการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ก็เพราะ *ข้าราชการการเมืองสั่งให้ทำในสิ่งที่ไม่ควรทำ (Do the wrong thing)* แล้ว *ข้าราชการประจำก็ไปปฏิบัติตาม* จึงเกิดเป็นขบวนการฉ้อราษฎร์บังหลวง ยกยอกเงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเป็นความร่วมมือกันทำผิดของฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำ ในยุคสมัยที่ทั้งสองฝ่ายมีอำนาจผูกพันกัน”



เช่นเดียวกับ ศุภชัย ใจสมุทร ที่มองว่า “...สิ่งที่มีการแทรกแซงกันมากที่สุด คือ 1. การแทรกแซงเรื่องคน 2. การพูดถึงเรื่องทุจริตคอร์รัปชัน เพราะ Project หลายอันในกระทรวงมีมากมาย ซึ่งในที่สุดแล้ว ข้าราชการประจำเองก็ต้องมาขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีด้วย...” แต่ไม่ใช่ในกรณีเมืองเท่านั้นที่แทรกแซงข้าราชการประจำ หลายครั้ง

ที่ข้าราชการประจำก็แทรกแซงนักการเมือง เขากล่าวว่า “ในความเป็นจริงแล้ว ฝ่ายการเมืองที่ดี ๆ เขาไม่มีปัญหาหรอก แต่เหตุผลสำคัญที่สุดในการตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งใด วัตถุประสงค์คือเพื่อทำงานหลาย ๆ เรื่องให้ไปด้วยกันได้ ซึ่งอาจจะรวมถึงการสรรหาผลประโยชน์โดยไม่ชอบด้วย ก็ต้องยอมรับว่าฝ่ายประจำเป็นฝ่ายเสนอ ความจริงตรงนี้ก็ยังคงดำรงอยู่” ศุภชัย ใจสมุทร ยกตัวอย่างจากประสบการณ์ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันมีอยู่กว่า ๗,๐๐๐ ตำบล ทั่วประเทศ

“...ปัญหามันเกิดขึ้นทุกหัวระแหง มันเคยมีอยู่ว่า นายก อบต. ท่านจบ ป.4 เขียนก็ไม่เป็น ท่านพยายามบรรจุเพื่อเซ็นเช็ค ทำที่สุดก็ถูกครอบงำ ถูกแทรกแซงโดยปลัด อันนี้เป็นในหัวข้อเรื่องที่ว่าการเมืองไปแทรกแซงประจำ คราวนี้ข้าราชการประจำมาแทรกแซงการเมือง บรรยากาศแบบนี้มันเกิดขึ้นอยู่เยอะ...”



แทรกแซงการบริหารงานบุคคล

การแทรกแซงเรื่องการบริหารคนเป็นปรากฏการณ์ที่ได้ยินได้ฟังบ่อยเพราะมีบุคคลได้รับผลกระทบโดยตรง ในช่วงที่รัฐบาลมีเสียงข้างมากเด็ดขาดและช่วงที่มีรัฐบาลผสมอาจมีสภาพและบรรยากาศที่แตกต่างกัน เพราะอำนาจในการต่อรองของแต่ละฝ่ายในแต่ละช่วงเวลามีความแตกต่างกัน แต่ในหลายครั้งกลับพบว่า “การปรบมือข้างเดียวคงจะไม่ดัง” เพราะหลายกรณีเป็นเรื่องที่ข้าราชการประจำเองก็สมยอม ซึ่งเรื่องนี้สอดคล้องกับความเห็นของ รศ. ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา ที่บอกว่าขึ้นอยู่กับมุมมองและเจตนารมณ์ “ถ้ามองในแง่ดี ฝ่ายการเมืองต้องการที่จะมีบทบาทในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง เพื่อให้การทำงานสนองตอบนโยบายของตนได้ดี ถ้ามองในแง่ลบ (และในแง่ของความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ที่ไม่ใช่แบบโครงสร้างองค์การ) อาจเพื่อสนองตอบต่อผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งก็คงมีข้าราชการระดับสูงหลายคนเต็มใจที่จะไปสนองความต้องการของฝ่ายการเมืองด้วย”

ศุภชัย ใจสมุทร ระบุว่ากลไกที่กำหนดไว้ตามกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐมนตรีในการเสนอแต่งตั้งโยกย้ายปลัดกระทรวงได้นั้นจริง ๆ แล้ว พรรคการเมืองก็มีวัฒนธรรมที่ให้ออกาส “ผู้หลักผู้ใหญ่ทางการเมือง” มีส่วนในการตัดสินใจด้วย

“...ในความเป็นจริงต้องยอมรับว่าฝ่ายการเมืองเข้าไปมีบทบาทอย่างมากในทุกกระทรวง ตัวนักการเมืองที่เข้าไปในแต่ละกระทรวงยกขบวนกันไปก็มีกันแต่ไม่กี่คน มีรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วย เลขานุการรัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรี แต่เมื่อเข้าไปแล้ว ถ้าพูดตามโครงสร้างทางกฎหมายจริง ๆ ท่านรัฐมนตรีท่านก็ไม่มีสิทธิ์ที่จะโยกย้ายใครได้



แต่ความจริงก็อาจจะเคยได้ยินมาบ้างว่าบางกระทรวง
ท่านขอมาดูโดยตั้งแต่ C4 ไปจนถึง C10 แต่ C3
ลงไปให้ท่านรัฐมนตรี นี่คือนี่ที่มีอยู่จริง...ความล้มพินซ์
อย่างนี้ ปัจจุบันมันก็ยังดำรงอยู่...”

ส่วน **จาดู อภิชาติบุตร** มีความเห็นว่า การแทรกแซง
การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการนั้น เกิดจากระบบคุณธรรม ซึ่งใช้ในการ
บริหารทรัพยากรบุคคลในระบบราชการยังหละหลวม จึงเป็น “ช่องทาง
ให้ฝ่ายการเมืองพยายามแทรกแซงเข้ามา เนื่องจากตำแหน่งยิ่งสูงยิ่งมี
จำนวนน้อย ดังนั้นโอกาสที่จะก้าวเข้าสู่ตำแหน่งระดับสูงก็ยังมีโอกาสน้อย
ซึ่งนักการเมืองเข้าใจตรงจุดนี้ดี จึงพยายามแต่งตั้งข้าราชการที่มี
โอกาสในการก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งระดับสูงน้อยที่สุดเป็นปลัดกระทรวง
(โดยข้าราชการกลุ่มนี้ก็เต็มใจที่จะกระโดดเข้ามาด้วยวิธีนี้ เพราะถ้าแข่งกัน
ตามความรู้ความสามารถคงสู้ใครไม่ได้) เพื่อที่จะสั่งให้ทำงานให้ได้”

อย่างไรก็ตาม **ศุภชัย ใจสมุทร**

เสนอให้มองภาพให้รอบด้าน และแยกระหว่าง
กรณีการแทรกแซง และกรณีที่รัฐมนตรีไม่
สามารถปฏิบัติงานร่วมกับปลัดกระทรวงได้
อันเนื่องมาจากเหตุผลของความไม่ไว้วางใจ
ในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล



“ต้องแยกเป็น 2 ส่วน ส่วนหนึ่งก็คือ การแทรกแซงสำหรับ
ตำแหน่งอื่น ๆ ก็กับการที่รัฐมนตรีไม่สามารถทำงานร่วมกับ
ผู้บริหารสูงสุดของกระทรวงคือปลัดกระทรวงได้ ซึ่งกรณีหลัง
มันไม่เกิดขึ้นบ่อย แต่ที่ที่สุดแล้วแปลว่ารัฐมนตรีท่านนั้นไม่ได้ตัดสินใจ
ตามอำเภอใจ อย่างน้อยคนที่สำคัญที่สุดคือ นายกรัฐมนตรีก็ต่อเอาด้วย
เพราะว่าต้องเอาที่หนึ่งในสำนักนายกฯ ให้ท่านนั่งเป็นที่ปรึกษาฝ่าย
ข้าราชการประจำ แปลว่ามันต้องสาหัสจริง ๆ ซึ่งโอกาสมันน้อย แต่
สิ่งที่น่าเป็นห่วงคือการเข้าไปแทรกแซงในทุกตำแหน่ง”



ในทางตรงกันข้าม **รศ. ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา**
คิดว่านักการเมือง (เช่น รัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี)
ควรมีบทบาทในการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการประจำ
โดยเฉพาะในตำแหน่งระดับสูง

“โดยหลักแล้ว เรื่องนี้ควรเป็นหน้าที่ของทางด้านการเมือง
เพราะถ้ายังอยู่ในโจทย์ของระบอบประชาธิปไตย ความชอบธรรมของ
ฝ่ายการเมืองมีที่มาจากประชาชน ดังนั้น เพื่อที่จะทำให้นโยบายของ
รัฐบาลได้รับการนำไปปฏิบัติให้ลุล่วง จึงควรเป็นอำนาจหน้าที่ของ
นักการเมือง แต่ปัญหาเกิดจากการที่นักการเมืองไม่ได้ทำตามหลักการ



เลยเป็นเรื่องของการเล่นพรรคเล่นพวก เรื่องผลประโยชน์ และมีผล
ทำให้การบริหารราชการไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่อย่างไร
ก็ตาม หลักก็คือหลัก แม้หลักจะถูกทำให้ไปจากนักการเมือง ดังนั้น
โจทย์ที่สำคัญกว่าคือทำอย่างไรที่จะไปจัดการกับนักการเมืองเพื่อให้ได้
นักการเมืองที่ดี และเมื่อได้แล้วปัญหานี้ก็จะไม่เกิด”

หนทางลดความขัดแย้ง

ในการลดความขัดแย้งและการแทรกแซงระหว่างกัน เพื่อให้เกิด
ความสมดุลระหว่างอำนาจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการ
ประจำ เป็นเรื่องที่ต้องพัฒนาโครงสร้าง ระบบ กลไก และพฤติกรรม
ของทั้งสองฝ่ายเสียใหม่ **ศุภชัย ใจสมุทร** เห็นด้วยกับแนวคิดที่จะมี
การออกแบบระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อให้เกิดดุลอำนาจ
ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ โดยระบุว่า

“ถ้าสามารถกำหนดได้ก็เป็นการดี เป็นเกราะกำบังข้าราชการดี ๆ
ให้ไม่ถูกรังแก ให้ได้ทำงานอย่างเต็มที่เพื่อประชาชน แต่ก็ต้องทำให้
มันชัดเจน เพราะผมเองก็หงุดหงิด เห็นว่าข้าราชการประจำก็เหนื่อย
ต้องสนอง นี่ก็คือปัญหา แต่ถ้าทำได้ก็จะดีมาก...เราก็จะต้องมา
Design กันว่าจะทำอย่างไรให้ที่สุดแล้วข้าราชการมีความเป็นอิสระ
มีความมั่นใจว่าล้วยยากมาก อัยการผู้พิพากษา เขาเข้มแข็งแต่ไม่แน่ใจว่า
อ.ก.พ. กรม หรือกระทรวง จะเข้มแข็ง เราพูดถึงระบบคุณธรรม
ใครสอบได้ที่ 1 ก็ว่าไปตามคิว ตรงนี้ถ้าเราทำให้องค์กรของแต่ละ
หน่วยงานของ ก.พ. มีความเข้มแข็งขึ้น ให้ข้าราชการสามารถใช้ระบบ
Merit ได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น ก.พ. ต้องไป Design ใหม่ว่าจะทำอย่างไร
ไม่ให้ให้นักการเมืองเข้าไปล้วงได้”

ต่อคำถามเกี่ยวกับแนวความคิดที่จะกำหนดให้มีคณะกรรมการ
ระดับชาติซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มีความเป็นกลาง มีหน้าที่ในการ
พิจารณาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง มีความเหมาะสมเพียงใด
รศ. ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา ตั้งคำถามกลับว่า

“...แล้วคณะกรรมการระดับชาติมีที่มาอย่างไร ใครจะ
รับประกันความเป็นกลางและเป็นธรรมได้อย่างไร รวมทั้งขึ้น
อยู่กับว่าเรามีความเชื่อมั่นในความคิดทางการเมืองแบบใด?
ถ้าเราเชื่อว่าจะดีหรือจะเลว ถ้าประชาชนเลือกนักการเมืองมาแล้ว
แต่ได้คนไม่ดี ประชาชนก็ต้องรับผิดชอบกับวิจารณ์ฐานที่ผิดพลาด
ของตนเอง แต่ก็มีโอกาสเลือกใหม่ แต่ถ้าไม่ไว้วางใจประชาชนและ
คิดว่าประชาชนรับผิดชอบสิ่งที่ตนเองทำไว้ไม่ได้ก็ต้องมีโครงสร้าง
แบบที่เสนอขึ้นมา...”



รศ. ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา เสนอแนะให้แก้ไขปัญหาคอขวดระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ โดยการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์และจัดตั้งหน่วยงานที่จำเป็น สำหรับการขับเคลื่อนนโยบายของฝ่ายการเมือง

“คงต้องคิดว่าจะอย่างไร ที่ทำให้ข้าราชการระดับสูงส่วนที่มีความใกล้ชิดกับงานที่เป็นเชิงยุทธศาสตร์และนโยบายของฝ่ายการเมือง “มาและไป” พร้อมกับการเมืองเหมือนกับของสหรัฐอเมริกา และคงไม่ใช่ปลัดกระทรวงหรือทุกอธิบดีทุกคน ซึ่งในเรื่องนี้คงต้องค่อยๆ ในแต่ละตำแหน่งว่าตำแหน่งไหนเหมาะ เช่น ตำแหน่งในสำนักนายกฯ ที่มีความใกล้ชิดกับงานการเมืองมากอาจทำได้ โดยออกแบบให้มี Strategic Unit ที่ให้เป็นทีมของทางฝ่ายการเมืองในแต่ละกระทรวง โดยหน่วยนี้จะมีสำนักงานย่อย ๆ ของตนที่มีคนไม่มาก แต่ใช้ความรู้และปัญญาในการขับเคลื่อนข้ามหน่วยงานสำนักปลัดหรือกรมในแต่ละกระทรวง ทีมที่เป็นหัวหน้าหน่วยต้องมีความชัดเจนว่า “มาและไป” พร้อมทั้งฝ่ายการเมือง ส่วนด้านสำนักงานเป็นฝ่ายที่อยู่ประจำ แต่ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่สูง การจัดโครงสร้างเช่นนี้น่าจะทำให้การแทรกแซงทางการเมืองไปยังข้าราชการระดับสูงลดลง เพราะฝ่ายการเมืองในแต่ละกระทรวงก็จะมีมือไม้ของตนเองในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลในระดับกระทรวงไปยังกรมต่าง ๆ และถ้ามีโครงสร้างที่เป็นมือไม้ให้ฝ่ายการเมืองขับเคลื่อนได้แล้ว ฝ่ายการเมืองก็ไม่จำเป็นต้องไปยุ่งวุ่นวายกับข้าราชการระดับสูงอีกมากนัก (ถ้ามองในแง่ดี ในแง่ตั้งใจทำงานเพื่อประเทศชาติ) แต่ถ้ายังอยากโยกย้ายแบบเล่นพรรคเล่นพวกหรือเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง (ถ้ามองในแง่ร้าย) เหตุผลที่ใช้เป็นข้ออ้างในการโยกย้ายเพื่อสนองนโยบายทางฝ่ายการเมืองก็จะฟังไม่ขึ้นอีกต่อไป กล่าวคือ ทีมงานที่มาและไปพร้อมกับการเมืองที่คุม Strategic Unit นี้ น่าจะเป็นกันชนในเรื่องการโยกย้ายได้ในระดับหนึ่ง”



สำหรับ **จาดูร์ อธิชาติบุตร** มองเลยไปถึงพฤติกรรมของคนที่อยู่ในโครงสร้าง คือทั้งข้าราชการและนักการเมือง ที่ต้องได้รับการพัฒนาไปควบคู่กัน โดยทุกฝ่ายต้องยึด **“ระบบคุณธรรม”** อย่างจริงจัง

“การบริหารงานบุคคลที่ดี ควรเปิดโอกาสให้ระบบคุณธรรมได้ทำงานอย่างเต็มที่ และข้าราชการการเมืองที่ดีเมื่อเข้ามาทำงาน ก็ควรต้องเปิดโอกาสให้กับระบบคุณธรรมได้ทำงานเช่นเดียวกัน โดยต้องไม่นำตัวเลือกที่ไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมมาใช้ ขณะเดียวกันข้าราชการเองก็ต้องมีหน้าที่ที่จะทำให้ระบบคุณธรรมในหน่วยงานที่ตนทำงานอยู่นั้นมีความเข้มแข็ง และเมื่อไหร่ก็ตามถ้าระบบคุณธรรมเข้มแข็ง ระบบคุณธรรมก็จะคุ้มครองการปฏิบัติราชการให้ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองลงได้”

“ระบบราชการเป็นความหวังของประเทศมาตลอด และในอนาคตก็ยิ่งมีความสำคัญ หลายครั้งมักที่จะได้ยินว่าคนไม่อยากจะเข้าสู่ระบบราชการ แต่ผมก็ยังเชื่อมั่นว่ายังมีคนที่อยากรับราชการอยู่ เราไม่ต้องหวังที่จะเอาคนที่ดีที่สุดในแบบที่ 1 ของประเทศ มาเป็นข้าราชการ แต่ขอแค่เป็นคนดี เพราะการสอบแข่งขันก็คัดกรองคนมาได้ระดับหนึ่ง หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรงนี้ก็ไปดำเนินการให้มันดี แล้วเมื่อเข้ามาเป็นข้าราชการแล้ว บุคคลเหล่านี้แหละที่จะทำให้ระบบราชการเป็นระบบคุณธรรม และสร้างให้เป็นวัฒนธรรมองค์กร และเมื่อระบบเข้มแข็ง ข้าราชการที่อยู่ในระบบก็จะมั่นคงเข้มแข็งเช่นกัน สุดท้ายแล้วผลประโยชน์ทั้งหมดที่เกิดขึ้นก็จะได้กับประชาชนอย่างแท้จริง”

ระบบคุณธรรมยังคงเป็นความหวัง?

หวังว่าท่านผู้อ่านคงได้รับทราบมุมมองของบุคคลที่เกี่ยวข้องรวมทั้งนักวิชาการที่เฝ้ามองปรากฏการณ์ความสัมพันธ์ของนักการเมืองและข้าราชการประจำ ท้ายที่สุดแล้วทางออกของเรื่องนี้คงอยู่ที่การทบทวนระบบคุณธรรม (Redefine Merit System) ให้เหมาะสมกับบริบทของการบริหารราชการของไทย จากนั้นจึงพัฒนาโครงสร้างระบบ กลไกและพฤติกรรม (ซึ่งเป็นที่ยอมรับของทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ) ควบคู่กันไป และที่สำคัญคือทุกฝ่ายต้องมีสำนึกที่ถูกต้องเพื่อประโยชน์สาธารณะ มาถึงจุดนี้ ทำให้นึกถึงอมตะวาจาของอาจารย์ **ดร.ปวิญ อึ้งภากรณ์** ซึ่งเคยกล่าวว่า **“ข้าราชการหากไม่พะวงกับการรักษาเก้าอี้แล้ว ท่านจะตัดสินใจได้ถูกทุกอย่าง”** ฉนั้นใด เราอาจจะพูดได้อีกนัยหนึ่งว่า **“นักการเมืองหากไม่พะวงกับการรักษาผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องแล้ว ท่านก็จะตัดสินใจได้อย่างถูกต้องทุกอย่างเช่นกัน”** ฉนั้น

กองบรรณาธิการวารสารข้าราชการ จึงได้แต่ขอฝากให้ทุกฝ่ายนึกถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นอันดับแรก และขอฝากให้ทุกท่านได้นำพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นหลักในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง **“ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครที่จะทำให้ทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปกติสุขเรียบร้อยจึงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมความดี ให้คนดีปกครองบ้านเมือง และคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้”**



หมายเหตุ: กองบรรณาธิการขอขอบพระคุณทุกท่านที่ให้สัมภาษณ์หรือให้ข้อมูลประกอบการเขียนบทความนี้ ตลอดจน รศ. ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่อนุเคราะห์ข้อมูลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการผู้ทรงคุณวุฒิโครงการวิจัยเรื่อง **“ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ”** (ในโครงการสู่ศตวรรษที่เก้า: ก้าวใหม่ของประชาธิปไตยไทย)

บทบาทความสัมพันธ์ระหว่าง...

ข้าราชการการเมือง **กับ** ข้าราชการประจำ ภายใต้บริบทการบริหารตามระบอบประชาธิปไตย

*อ้างอิงจากบทความ “ข้าราชการการเมือง VS ข้าราชการประจำ” ของ นายชูเกียรติ มุทธากาญจน์ อดีตรองอธิบดีกรมการปกครอง



สวัสดีท่านผู้อ่านอีกครั้งนะคะ **คลังความรู้** ฉบับนี้
ขอนำเสนอบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมือง
กับข้าราชการประจำภายใต้บริบทการบริหารราชการตามระบอบ
ประชาธิปไตย การบริหารราชการตามระบอบประชาธิปไตยนั้น
โดยทั่วไปแล้วมีโครงสร้างซึ่งประกอบด้วย “ผู้กำหนดนโยบาย
การบริหารงาน” และ “ผู้ปฏิบัติการตามนโยบาย”

สำหรับ “ผู้กำหนดนโยบาย” การบริหารงานนั้นจะต้องทราบ
ถึงความต้องการโดยรวมของประชาชน เพื่อให้นโยบายที่กำหนดขึ้น

มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการ หากความต้องการ
ของประชาชนได้รับการตอบสนองและตรงทิศทางจากผู้กำหนด
นโยบายแล้ว การทำหน้าที่ของผู้กำหนดนโยบายก็จะยังคงดำเนิน
ต่อไปเรื่อยๆ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้กำหนดนโยบายนั้นจะ
เรียกว่าเป็นกลุ่มของ “ข้าราชการการเมือง” เช่น คณะรัฐมนตรี เป็นต้น

ส่วน “ผู้ปฏิบัติการตามนโยบาย” ให้เกิดผลสัมฤทธิ์และมี
ประสิทธิภาพสูงสุดนั้น โดยทั่วไปแล้วจำเป็นต้องใช้ความรู้ความชำนาญ
เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์และคุณค่า

// ...ข้าราชการการเมืองจะต้องยอมรับ เคารพในขอบเขตหน้าที่ ความรับผิดชอบของข้าราชการประจำ ขณะเดียวกันข้าราชการการเมืองจะต้องมีความเข้มแข็งที่จะควบคุมข้าราชการประจำ ให้ปฏิบัติงานอยู่ในขอบเขต และเฝ้าระวังภายใต้บริบทการบริหารราชการตามระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ข้าราชการประจำ ก็ต้องเข้าใจและไม่ล้ำเส้นในภารกิจของข้าราชการการเมือง... //

ในภาพรวม ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน มีความเป็นกลาง ในการดำเนินงาน ไม่เลือกปฏิบัติ ยึดถือแนวทางการปฏิบัติงานบน พื้นฐานของระบบคุณธรรม จะเรียกว่าเป็นกลุ่มของ “**ข้าราชการประจำ**”

ในทางปฏิบัติแล้ว ข้าราชการการเมืองจะแยกออกจากข้าราชการประจำอย่างเด็ดขาด ซึ่งจะมีความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้กรอบของ นโยบายตามที่กำหนดไว้เท่านั้น โดยทั้งสองฝ่ายจะไม่ก้าวก่าย ในบทบาทภารกิจที่ได้รับมอบหมาย กล่าวคือ “**ข้าราชการการเมือง จะต้องยอมรับ เคารพในขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการประจำ ขณะเดียวกันข้าราชการการเมืองจะต้องมีความเข้มแข็งที่จะควบคุมข้าราชการประจำให้ปฏิบัติงานอยู่ในขอบเขตและเฝ้าระวังภายใต้บริบทการบริหารราชการตามระบอบประชาธิปไตย** นอกจากนี้ ข้าราชการประจำก็ต้องเข้าใจและไม่ล้ำเส้นในภารกิจของข้าราชการการเมือง”

หรืออีกนัยหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ของข้าราชการเมืองกับข้าราชการประจำนั้น เป็นความสัมพันธ์ที่มีความใกล้ชิด จนบางครั้งมีการเหลื่อมล้ำกันไปมา ส่วนใหญ่จะเป็นฝ่ายการเมือง ทำการล้ำเส้นแบ่งของฝ่ายข้าราชการประจำจนเป็นข้อขัดแย้ง และเป็นข่าวเกี่ยวข้องกับการช่วงชิงบทบาทและอำนาจระหว่างกัน จนประชาชนและสื่อมวลชนมักวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอ

จากข้อมูลเชิงวิชาการ กล่าวว่า วูดโรว์ วิลสัน (Thomas Woodrow Wilson) ประธานาธิบดีคนที่ 28 ของสหรัฐอเมริกา ดำรงตำแหน่ง 2 สมัย ตั้งแต่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2456-4 มีนาคม พ.ศ. 2464 เขาได้รับ

การยกย่องว่าเป็น “บิดาแห่งรัฐประศาสนศาสตร์” ซึ่งเขาเป็นเจ้าของความคิดว่า “**การบริหารควรแยกออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด**” ซึ่งตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แบ่งอำนาจอธิปไตย ออกเป็น 3 ฝ่าย คือ **1. ฝ่ายนิติบัญญัติ** ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมาย และกำหนดนโยบายสาธารณะ **2. ฝ่ายบริหาร** ทำหน้าที่ในการ นำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ **3. ฝ่ายตุลาการ** ทำหน้าที่ ด้านการศาล โดยแต่ละฝ่ายปฏิบัติงานไม่เกี่ยวข้องกัน

มีนักวิชาการสนับสนุนแนวคิดนี้อยู่หลายคนโดยชี้ว่า ลักษณะของกิจกรรมทางการเมืองกับลักษณะของกิจกรรมด้านบริหารนั้น แม้ว่าจะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออกก็ตาม แต่บทบาท และการปฏิบัติตัวของข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำนั้น สามารถแยกแยะออกได้ว่า ต่างทำหน้าที่และบทบาทคนละอย่าง ความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดนี้มีอยู่จริง และต่างฝ่ายต่างยอมรับว่า การเมืองกับการบริหารนั้นต้องดำเนินไปอย่างควบคู่กัน

ข้อสำคัญก็คือ ภายใต้อาณัติความสัมพันธ์นี้ ข้าราชการการเมืองจะปล่อยให้ข้าราชการประจำเป็นอิสระโดยไม่ถูกครอบงำโดยอิทธิพลทางการเมืองนั้น ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่ข้าราชการประจำสามารถวางตัว “**เป็นกลางทางการเมือง**” ได้ ความเป็นกลางทางการเมืองถือเป็นคุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งของข้าราชการประจำ ซึ่งหมายความว่า ข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยไม่โน้มเอียงที่จะเห็นด้วย หรือยินดียินร้ายกับนโยบายที่กำหนดขึ้น ไม่สนับสนุนหรือคัดค้านกับสิ่งที่ฝ่ายการเมืองต้องการ แต่ต้องใช้ความรู้และสติปัญญา วิจารณ์พิจารณาในการพิจารณากรอบนโยบายต่าง ๆ อย่างสมเหตุสมผล



ในทำนองเดียวกัน ข้าราชการประจำจะยอมรับอำนาจอันชอบธรรมของข้าราชการการเมือง ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน ขึ้นอยู่กับขอบเขตของภารกิจหรือการตัดสินใจที่เป็นกรอบนโยบาย ซึ่งเป็นขอบเขตอำนาจหน้าที่ของข้าราชการการเมืองเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม อำนาจในการกำหนดนโยบายมิใช่ผูกขาดอยู่ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง บางครั้งข้าราชการประจำก็มีส่วนในการกำหนด

นโยบายเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะเรื่องที่ต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคสูง ซึ่งข้าราชการการเมืองอาจมีข้อมูลไม่เพียงพอ ซึ่งในขณะเดียวกัน บางครั้งข้าราชการการเมืองก็เข้าไปก้าวล่วงงานประจำของข้าราชการประจำ ในแง่ของการแต่งตั้งโยกย้ายและกำกับดูแลการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ แนวความคิดดังกล่าวข้างต้นเป็นการยืนยันว่า แม้หน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายสาธารณะจะเป็นของฝ่ายการเมือง (ข้าราชการการเมือง) และฝ่ายบริหาร (ข้าราชการประจำ) มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลก็ตาม แต่ในแง่ของความเป็นจริง กระบวนการทั้งสองมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดจนไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เพราะทั้งสองฝ่ายจะต้องทำงานร่วมกันและพึ่งพากันตลอดเวลา

ดังนั้นปรากฏการณ์ทางการเมืองและการบริหารที่พบในประเทศไทยต่าง ๆ โดยทั่วไป คือการก้าวล่วงแทรกแซงระหว่างฝ่ายการเมือง (นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฯ) กับฝ่ายบริหาร (ข้าราชการประจำทั้งทหารและพลเรือน ฯลฯ) ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐ ปรากฏการณ์เหล่านี้ยากที่จะป้องกันหรือขจัดให้หมดสิ้นไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา

ความราบรื่นและความสำเร็จของการบริหารงานราชการภายใต้ระบอบประชาธิปไตยจะสัมฤทธิ์ผลมากหรือน้อย ย่อมขึ้นอยู่กับว่า ข้าราชการประจำมีความเข้าใจและเคารพในสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ในฐานะผู้ผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติ อีกทั้งการรักษาความเป็นกลาง ความซื่อสัตย์ รับผิดชอบ มีวินัยและเหตุผลในการปฏิบัติงาน

นอกจากนั้น **เงื่อนไขที่สำคัญอย่างมากสำหรับการบริหารงานตามระบอบประชาธิปไตยก็คือ ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ต้องอยู่ในความสัมพันธ์อันดีที่จะประสานความสามัคคีและมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทและความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ตามกรอบนโยบายได้เป็นอย่างดี หากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดละเมิดกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ หรือไม่สามารถควบคุมซึ่งกันและกันได้แล้ว การบริหารราชการแผ่นดินภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย คงเป็นเพียงแค่ความฝันที่รอวันเป็นจริงเท่านั้น**

ปฏิรูประบบราชการ: ปรับระบบ เปลี่ยนขนบ ลบทัศนคติ



บทความนี้สะท้อนมุมมองบางประการเกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวของการปฏิรูประบบราชการ และเสนอแนะแนวทางการรวมทั้งกลยุทธ์ในการปฏิรูปเพื่อความสำเร็จ¹ โดยให้ความสำคัญต่อการปรับบทบาทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ การเปลี่ยนวิถีและปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติราชการ ตลอดจนการปรับทัศนคติของข้าราชการให้พร้อมสำหรับการขับเคลื่อนภาคราชการ เพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุดคือประโยชน์ของประชาชน



● วงจรปีศาจของการปฏิรูป

ในรอบเกือบ 50 ปีที่ผ่านมา มีปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “การปฏิรูประบบราชการ” เกิดขึ้นในประเทศไทยไม่น้อยกว่า 12 ครั้ง แทบทุกรัฐบาลที่เข้าปฏิบัติหน้าที่มักมีโครงการปฏิรูประบบราชการเป็นนโยบายสำคัญ โดยมีกระบวนการเริ่มจากการแต่งตั้งคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ และคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ เพื่อจัดทำแผนการปฏิรูประบบราชการ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า แผนเหล่านั้นยังไม่ทันได้ถูกนำไปปฏิบัติ ก็มีเหตุให้ต้องปรับเปลี่ยนรัฐบาล และคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ที่เข้ารับตำแหน่งก็ประกาศนโยบายปฏิรูประบบราชการ และดำเนินการตาม “พิธีกรรม” เดิม ๆ เป็นวงจรรซ้ำ ๆ บางกรณีอาจเกิดจากการขาดความมุ่งมั่นจริงจังในการดำเนินการ หรือขาดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้การปฏิรูประบบราชการที่แท้จริง ซึ่งมุ่งเน้นการตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชน ยังไม่บรรลุผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร

มีนักวิชาการเรียกปรากฏการณ์ข้างต้นนี้ว่า “**วงจรอุบาทว์หรือวงจรปีศาจแห่งการปฏิรูประบบราชการ**” (Civil Service Reform Vicious Cycle)² หรืออาการของโรคปฏิรูประบบราชการ (Civil Service Reform Syndrome)³



¹ เป็นแนวคิดส่วนบุคคลของผู้เขียนบทความ มิได้สะท้อนความเห็นหรือจุดยืนของส่วนราชการที่สังกัด (สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ก.พ.ร.) แต่อย่างใด

² หนึ่งในนักวิชาการที่เสนอแนวคิดนี้ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.พิทยา บวรวัฒนา อดีตอาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ล่วงลับไปแล้ว

³ Christopher Hood and Martin Lodge ศาสตราจารย์สาขาวิชานโยบายสาธารณะ รัฐประศาสนศาสตร์ และรัฐศาสตร์ LSE/Oxford

๑ ทำไมการปฏิรูประบบราชการจึงไม่ ค่อยประสบความสำเร็จ? ⁴

การปฏิรูประบบราชการที่ยังไม่ประสบความสำเร็จ
เท่าที่ควร เกิดจากหลายสาเหตุ

ประการแรก คือ การขาดความต่อเนื่องของเจตนารมณ์
ทางการเมือง (Political Will) โดยเฉพาะในช่วงที่ประเทศ
มีรัฐบาลผสม ซึ่งขาดเสถียรภาพ

ประการที่สอง การปฏิรูปมักจะเน้นการแก้ปัญหาระยะสั้น
ของระบบราชการและตัวข้าราชการ มากกว่าจะใส่ใจการ
เปลี่ยนแปลงระบบราชการอย่างยั่งยืน (ซึ่งอาจใช้เวลานาน
กว่าจะเห็นผล) มีผลการศึกษาของมูลนิธิสถาบันอนาคตไทย
ศึกษาระบุว่า⁵ ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา แม้ว่าจะมีความพยายาม
ปฏิรูประบบราชการด้วยการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง
กรม และปรับฐานเงินเดือนข้าราชการ แต่ประสิทธิภาพของ
ภาคราชการกลับลดลง

ประการที่สาม ข้อเสนอและมาตรการสำหรับการปฏิรูป
ส่วนใหญ่มาจากแนวคิดทางวิชาการ (Normative Reform)
และแนวคิดของหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ
(หน่วยงานด้านแผนงาน งบประมาณและบุคลากร) ทำให้บางครั้ง
เนื้อหาของการปฏิรูปจับต้องได้ยาก ขาดการบูรณาการและ
ไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

ประการสุดท้าย มีการต่อต้าน เพิกเฉยหรือปล่อยปละ
ละเลย หากข้อเสนอการปฏิรูปอาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง
สถานะ อำนาจและผลประโยชน์ของส่วนราชการ ผู้บริหารและ
นักการเมือง การต่อต้านอาจเกิดจากการนำกระบวนทัศน์ใหม่
(New Paradigm) ซึ่งต่างจากที่คุ้นเคยมาใช้ การหวงอำนาจ
หากมีข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับมอบอำนาจ (Delegation)
การกระจายอำนาจ (Decentralization) การลดกฎระเบียบและ
การควบคุมของภาคราชการ (Deregulation) การปรับเปลี่ยน
บทบาทภารกิจของส่วนราชการ การลดขนาดของภาครัฐและ
กำลังคน (Downsizing) ไปจนถึงการให้ภาคประชาสังคม
มีส่วนร่วมตามหลักประชาธิปไตย (Democratization)

๑ ปฏิรูปคนและงาน ต้องไปด้วยกัน

ความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการ ขึ้นอยู่กับความ
สำเร็จของ “การปฏิรูปงานภาครัฐ” และ “การปฏิรูปคน
ภาคราชการ” โดยมีรายละเอียดกลยุทธ์สำคัญพอสังเขป
ดังต่อไปนี้

กลยุทธ์การปฏิรูปที่ยึดประชาชนผู้รับ บริการเป็นศูนย์กลาง (Citizen Centered Reform)

การปฏิรูปงานภาครัฐจะต้องเริ่มต้นจากการคิดใหม่
(Rethinking) เพราะเป้าหมายของการปฏิรูประบบราชการ
อยู่ที่ประโยชน์ของประชาชน (ซึ่งเป็นประโยชน์ทางตรง) มิใช่
ประโยชน์ของข้าราชการ (ได้แก่ การปรับปรุงความเป็นอยู่
และความก้าวหน้าของบุคลากร ซึ่งเป็นประโยชน์ทางอ้อม)
การปฏิรูปที่ยึดประชาชนผู้รับบริการเป็นศูนย์กลางเกี่ยวข้อง
กับการทบทวนบทบาทภารกิจของภาครัฐ การปรับรื้อระบบ
และกระบวนการปฏิบัติราชการ (Re-Engineering) ทั้งใน
ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนและส่วนสนับสนุน
การบริการ เพื่อลด Transaction Costs เพิ่มประสิทธิภาพ
และประสิทธิผลภาครัฐ เนื่องจากปัญหาสำคัญประการหนึ่ง
ในการบริหารราชการ คือ หน่วยงานของรัฐและข้าราชการ
จำนวนไม่น้อยใช้เวลาในการ “บริการกันเอง” ภายในระบบ
ราชการมากกว่าจะเน้นการให้บริการประชาชนภายนอก

ดังนั้น การปรับรื้อระบบซึ่งมีเป้าหมายเพื่อลดต้นทุน
เน้นคุณภาพ การบริการที่ดีและความรวดเร็ว จึงเป็นกลยุทธ์การ
ปฏิรูประบบราชการที่ไม่ล้าสมัย แต่ต้องมีกรอบทบทวนหลักการ
พื้นฐาน (Fundamental) ของหน่วยงานใหม่ทั้งหมด ไม่ยึดติด
อยู่กับสิ่งที่มีอยู่เดิม มีทิศทางและเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลง
ที่ชัดเจน ในบางกรณีอาจต้องเลือกใช้การเปลี่ยนแปลงแบบ
ถอนรากถอนโคน (Radical) และการเปลี่ยนแปลงใหญ่
(Dramatic) มากกว่าจะปล่อยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบ
ค่อยเป็นค่อยไป

⁴ เหตุผลเหล่านี้ ถูกกล่าวถึงในเอกสารอ้างอิงท้ายบทความ และมักเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์โดยทั่วไป

⁵ ข้อเท็จจริง 10 ปี ระบบข้าราชการไทย ผลการศึกษาของมูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา



๑ กลยุทธ์การปฏิรูปที่ยึดทรัพยากรบุคคลเป็นศูนย์กลาง (Human Centered Civil Service Reform)

หัวใจของการปฏิรูปคนภาครัฐ คือ **การสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลง** โดยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่กลุ่มที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Workforce) ของส่วนราชการจะต้องมีความเป็น Transformation Leaders ที่มีวิสัยทัศน์ สามารถสร้างแรงบันดาลใจให้เกิดความตระหนักและความต้องการในการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งส่งเสริม/สนับสนุนให้การเปลี่ยนแปลงบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ดังนั้น ผู้นำซึ่งจะเป็นพลังสำคัญในการปฏิรูประบบราชการจะต้องไม่ติดยึดกับรูปแบบการบริหารแบบราชการ (Bureaucratic Style) ที่ทุกอย่าง “ขึ้นอยู่กับหรือแล้วแต่ระดับล่างจะขงขึ้นมา” “แล้วแต่ที่ประชุมจะว่ายังไง” หรือ “แล้วแต่นโยบายของผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ”

ในส่วนของข้าราชการผู้ปฏิบัติงานนั้น จะต้องได้รับการพัฒนาให้มีขีดความสามารถและสมรรถนะหลักสำหรับขับเคลื่อนระบบราชการ (core competencies) โดยข้าราชการที่จะสร้างมรดกผลให้กับราชการ (Contribution) ได้นั้น ต้องมีทั้งความรู้ ความสามารถ ทักษะ สมรรถนะ ทักษะคิดและจิตสำนึกที่เหมาะสม (Competence) และมีความรักความผูกพันต่อองค์กร (Commitment) ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการสร้าง “จิตวิญญาณใหม่” ที่มีความสมดุลระหว่างการเป็นผู้รักษาประโยชน์สาธารณะ (Guardian of Public Interest) และการเป็นผู้ประกอบการภาครัฐ (Public Sector Entrepreneurial Spirit)

๑ การปฏิรูป: หนทางที่ยังเต็มไปด้วยขวากหนาม

กลยุทธ์การปฏิรูประบบราชการที่เน้นทั้งงานและคน ดังที่กล่าวถึงข้างต้น พุดง่าย แต่อาจทำยาก เพราะมีปัญหาอุปสรรคสำคัญอันเป็นผลมาจาก “ชนบ” ในการปฏิบัติราชการ และ “ทัศนคติ” ของข้าราชการ **“ชนบของการจัดองค์กรและการบริหารแบบราชการ”** ซึ่งยึดถือมาตั้งแต่สมัยของแมกซ์ เวเบอร์ จนถึงปัจจุบัน คือ ข้าราชการปฏิบัติราชการแบบนิรนาม (Anonymous) โดยแอบอยู่ภายใต้หลังเงาแห่งกฎหมายในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ เน้นความมั่นคงในอาชีพ แต่ไม่ได้เน้นความรับผิดชอบเป็นรายบุคคล (Accountability)^๖ เราจึงมักได้ยินคำพูดทำนองที่ว่า “...ที่ผมทำแบบนี้ เพราะกฎหมายให้ผมทำแบบนี้ หากกฎหมายจะมีผลกระทบต่อชีวิตของผู้รับบริการ ก็ไม่ใช่ความผิดของผม และผมก็ไม่ได้เป็นคนเขียนกฎหมายสักหน่อย...” กับ **“ทัศนคติของความไม่มีเจ้าของที่ชัดเจนในงานราชการ”** ดังจะเห็นจากตัวอย่างง่าย ๆ ในการรณรงค์ให้ประหยัดพลังงานในสถานที่ทำงาน ซึ่งสะท้อนว่าคนส่วนใหญ่ไม่ได้ใส่ใจกับการประหยัดน้ำ ประหยัดไฟ เพราะถือเป็น “ของหลวง” เช่นเดียวกับทัศนคติของการรับราชการที่มองว่าเป็นการ “มีงานทำหรือมีอาชีพ” มากกว่าต้องการรับราชการเพราะ “มีจิตสำนึก” รักการจัดทำ และให้บริการสาธารณะ

ปัญหาเรื่อง “ชนบ” กับ “ทัศนคติ” ของข้าราชการ สะท้อนอมตะวาจาของอดีตนายกรัฐมนตรีอังกฤษนามกาเรต แธตเชอร์ ที่กล่าวถึงความจำเป็นในการแปรรูปภาครัฐ/รัฐวิสาหกิจเมื่อประมาณ 40 ปี ที่ผ่านมามีว่า **“เมื่อภาครัฐเป็นเจ้าของ ก็ถือว่าไม่ใช่ของใครคนใดคนหนึ่ง เมื่อไม่มีใครถือว่าเป็นเจ้าของ ก็ไม่มีใครสนใจ” (When the State owns, nobody owns. When nobody owns, nobody cares!) ...หรือการเปลี่ยนชนบและปรับทัศนคติ จะเป็นเรื่องเร่งด่วนที่สุด ในการปฏิรูประบบราชการของไทย?**

เอกสารอ้างอิง
B. Guy Peters, *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*, Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2000
Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, New York: Oxford University Press, 2000
Michael Hammer and James Champy, *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*, New York: HarperCollins Publishers, 1993, page 31-36.

^๖ แต่ในระยะหลังจึงมีแนวคิดในเรื่องความรับผิดชอบรายบุคคล เทคนิคการบริหารผลงาน ความรับผิดชอบทางปกครอง และการใช้ดุลพินิจที่มีขอบด้วยกฎหมาย เป็นกรณีให้เห็นมากยิ่งขึ้น



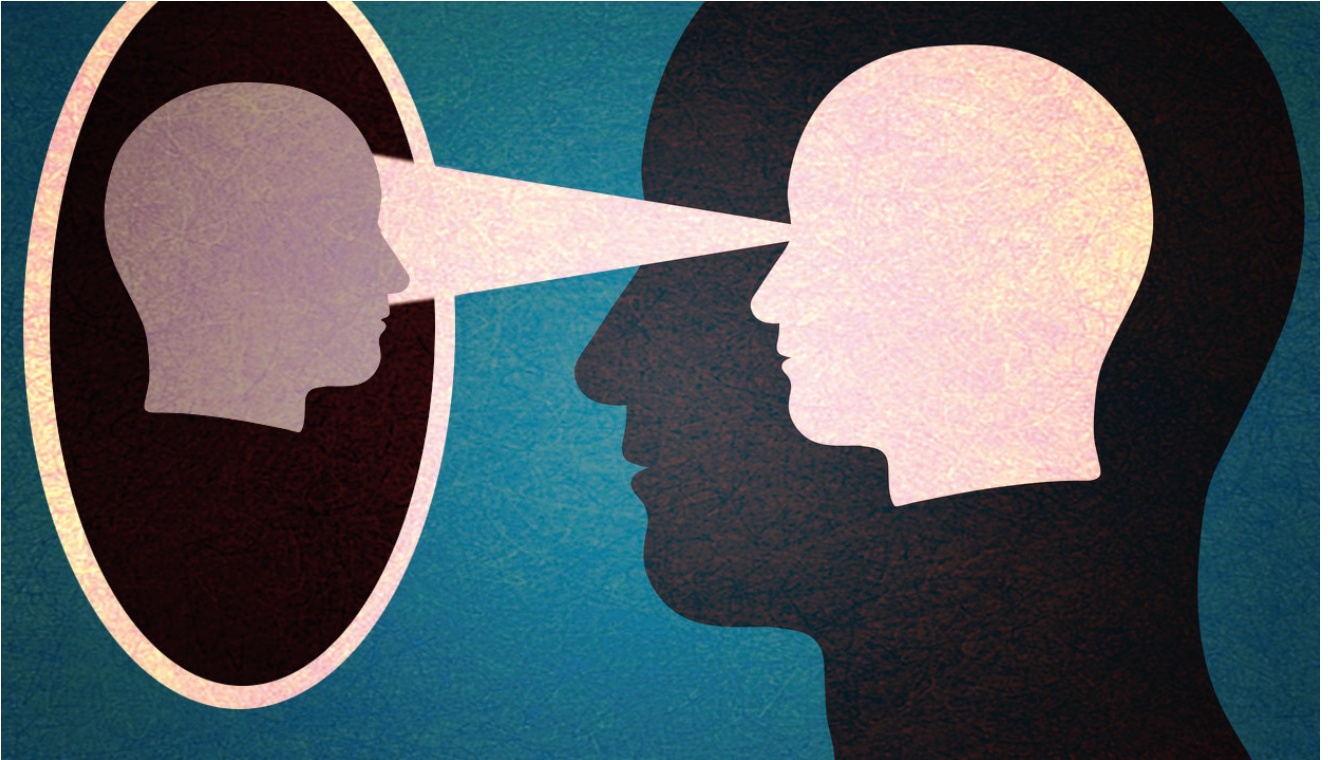
เราเป็นคน...แบบที่รับรู้ว่าเราเป็น

ความเดิมตอนที่แล้วของได้พิน้ำ

เราได้คุยกันถึงทฤษฎีทางจิตวิทยา ที่เรียกว่า “**ความไม่คล้องจองของปัญญา**” (Cognitive Dissonance) ซึ่งมีสมมติฐานว่า การเกิดความไม่คล้องจองของปัญญาเป็นสภาวะการณ์ที่ทำให้บุคคลรู้สึกไม่สบายใจ คับข้องใจ ซึ่งจะเป็นสาเหตุให้เขาพยายามลดความไม่คล้องจองลง และแสวงหาความคล้องจองมากขึ้น อธิบายเพิ่มเติมได้ว่า คนเราจะรู้สึกตึงเครียด เกิดความรู้สึกไม่สบายตัว (Uncomfortable feeling) หรือขาดความรู้สึกที่สอดคล้องประสานกัน (Lack of Harmony) หรือความรู้สึกไม่สอดคล้อง (Dissonance) เมื่อชุดความคิดหรือความเชื่อของเราขัดกัน หรือเมื่อแสดงพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องหรือ

ตรงกันข้ามกับความเชื่อของตนเอง เช่นนี้แล้ว เพื่อลดความรู้สึกคับข้องใจลง คนเราจึงมีแนวโน้มที่จะปรับหรือเปลี่ยนแปลงความเชื่อของเราให้สอดคล้องกับพฤติกรรมที่เราแสดงออก ตัวอย่างเช่น ผู้ที่สูบบุหรี่จะมีแนวโน้มที่เชื่อว่า การสูบบุหรี่ไม่ส่งผลเสียต่อสุขภาพของเขา ซึ่งการคิดเช่นนี้เป็นการสอดคล้องกับพฤติกรรมการสูบบุหรี่ของเขา แม้ว่าข้อมูลทางการแพทย์ในหลายทางจะแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการสูบบุหรี่ไม่เป็นผลดีต่อสุขภาพ ทั้งยังเป็นสาเหตุของโรคร้ายแรงต่าง ๆ

จากร่องราวในตอนที่แล้ว ประเด็นสำคัญที่เราได้คุยกัน คือ พฤติกรรมที่คนเราแสดงออกนั้น มีโอกาสที่จะส่งผลกระทบต่อเจตคติของเราได้ ซึ่งเราได้ยกนิทานอีสป เรื่อง สุนัขจิ้งจอกกับบองุ่นเปรี้ยว



มาเป็นตัวอย่าง สรุบบทรวดรัดได้ว่า เมื่อสุนัขจิ้งจอกไม่สามารถกินองุ่นได้ จึงบอกกับตัวเองว่าองุ่นนั้นเปรี้ยว ซึ่งช่วยทำให้สุนัขจิ้งจอกลดความอึดอัด ความคับข้องใจของตนเองที่ไม่สามารถกินองุ่นได้ลง

ในบทความครั้งนี้เราจะกล่าวถึงอีกทฤษฎีหนึ่ง ซึ่งอธิบายเช่นเดียวกันว่า พฤติกรรมที่คนเราแสดงออกนั้น มีโอกาสที่จะส่งผลกระทบต่อเจตคติของเราได้ แต่อธิบายด้วยแง่มุมที่ต่างกัน

ในปี 1972 นักจิตวิทยา ชื่อ ดาร์ล เบม (Daryl Bem) ได้นำเสนอทฤษฎีทางจิตวิทยาที่เรียกว่า **“การรับรู้ตน” (Self-perception theory)** โดยมีคำอธิบายว่า เรารับรู้เจตคติ ความรู้สึก อารมณ์ของตน โดยอาศัยข้อมูลจากทั้งภายในและภายนอกตัวเรา แต่เมื่อเรามีเจตคติหรือข้อมูล โดยเฉพาะอิทธิพลของปัจจัยภายนอกที่ไม่ชัดเจนหรือมีความกำกวม เราจะอนุมานว่าเรามีเจตคติอย่างไร ด้วยวิธีการสังเกตพฤติกรรมของเรา เป็นการสังเกตพฤติกรรมของเรา แต่ด้วยมุมมองผู้สังเกตภายนอก คล้ายกับมีใครคนอื่นที่สังเกตพฤติกรรมของเรา

อาจกล่าวให้เข้าใจง่ายขึ้นได้ประมาณว่า พฤติกรรมที่เราแสดงออกนั้น มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงกรอบความคิดเกี่ยวกับตนเอง โดยอาจชี้้นำให้รับรู้ว่ามี ความเชื่อ ความคิด ความรู้สึกอย่างไร ยกตัวอย่าง เช่น การที่คนพบว่าตนเองสุขหรือป่วย ๆ อาจทำให้เรานึกขึ้นมาว่าเราเป็นคนชอบสุขหรือ จากตัวอย่างที่ยกขึ้นมานั้นแสดงให้เห็นว่า เราอาจใช้การสังเกตพฤติกรรมที่เราแสดงออกในการระบุถึงเจตคติของเรา

โดยมีการทดลองทางจิตวิทยาหลายชิ้นที่แสดงให้เห็นว่าการแสดงออกของเราสามารถมีอิทธิพลต่อเจตคติของเราได้ อาทิ ในปี 1980 Gary Wells และ Richard Petty ได้ทำการทดลองชิ้นหนึ่งขึ้น โดยแจ้งให้นักศึกษามหาวิทยาลัยทราบว่าเป็นการทดสอบหูฟัง (Headphone Sets) แน่ใจว่าเป็นการแจ้งเพื่อปกปิดการทดลองที่แท้จริง ซึ่งในการทดลอง ผู้ทำการทดลองได้เปิดบทความให้นักศึกษาฟัง โดยแจ้งว่านักศึกษาจะต้องแสดงลักษณะการพยักหน้าหรือส่ายหัวขณะฟังบทความด้วย ผลการทดลองปรากฏว่า นักศึกษาที่พยักหน้าขณะฟังบทความมีแนวโน้มที่จะคิดเชิงบวกต่อบทความมากกว่านักศึกษาที่ส่ายหัวขณะฟังบทความ

นอกจากการที่พฤติกรรมที่เราแสดงออกจะส่งผลกระทบต่อเจตคติหรือความคิดเกี่ยวกับตนเองแล้ว การแสดงออกทางใบหน้า (Facial Expression) แต่ไม่เฉพาะเจาะจงว่าเป็นแค่การแสดงออกทางใบหน้านะครับ ยังหมายรวมถึงการแสดงออกทางร่างกาย (Body) ด้วย ก็มีแนวโน้มที่จะเหนี่ยวนำความรู้สึกของเรา เช่น ความกลัว ความโกรธ หรือความสุข ให้สอดคล้องกับการแสดงออกทางใบหน้า/ร่างกายได้ด้วย ซึ่งนักจิตวิทยาเรียกผลกระทบนี้ว่า Facial Feedback Effect

มีตัวอย่างที่นักจิตวิทยาได้ทำการทดลอง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลกระทบดังกล่าว อาทิ ในปี 2009 Brinol และคณะ พบว่า ผู้เข้าร่วมการทดลองที่ได้รับคำสั่งให้นั่งตัวตรงและยึดอกขึ้น จะมีความรู้สึกมั่นใจ

ในงานเขียนของพวกเขาบอกว่าผู้เข้ารับการทดลองที่นั่งงอตัวและก้มหน้ามองต่ำ เช่นนี้แล้วในบางครั้งที่เราอยากสร้างความมั่นใจให้กับตนเองแบบง่าย ๆ ก็ขอแค่ยึดตัวตรง ยึดอกขึ้น เงยหน้าขึ้น แค่นี้ความมั่นใจก็น่าจะมากขึ้นได้ไม่มากก็น้อยนะครับ

ขออนุญาตย้อนกลับไปในเรื่องราวครั้งที่แล้วอีกสักครั้งครับ...

ในคราวที่แล้ว ผู้เขียนได้กล่าวถึงการทดลองของ Festinger และ Carlsmith ในปี 1959 ซึ่งได้ทำการทดลองโดยให้ผู้เข้าร่วมการทดลองทำงานที่น่าเบื่อ เช่น ให้เรียงหลอดด้ายใส่ถาด เสร็จแล้วก็เทออกมา หลังจากนั้นให้เริ่มต้นเรียงใหม่อีกครั้ง ทำเช่นนี้ซ้ำไปซ้ำมา ซึ่งพบว่าผู้เข้ารับการทดลองที่ได้รับค่าตอบแทนจำนวน 1 เหรียญ ประเมินค่าความสนุกของงานที่น่าเบื่อสูงกว่าผู้เข้ารับการทดลองที่ได้รับค่าตอบแทนจำนวน 20 เหรียญ โดยมีคำอธิบายว่า เพราะผู้เข้ารับการทดลองที่ได้รับค่าตอบแทนจำนวน 1 เหรียญ ไม่มีเหตุผลภายนอกอื่นที่เพียงพอจะเป็นข้ออ้างได้ เนื่องจากต้องบอกคนอื่นว่างานสนุก ทั้งที่ในความเป็นจริงงานนั้นน่าเบื่อ ซึ่งเป็นการใช้ทฤษฎีความไม่คล่องจองของปัญญา อธิบายถึงกรณีที่มีข้ออ้าง/แรงจูงใจภายนอกไม่เพียงพอ (Insufficient Justification) ที่จะเป็นข้ออ้างของพฤติกรรม กล่าวคือเมื่อข้ออ้าง/แรงจูงใจภายนอกไม่เพียงพอ เรามักจะลดความรู้สึกไม่คล่องจองลงด้วยการปรับเจตคติของเราให้เข้ากับสิ่งที่ทำ กรณีนี้คือการประเมินว่างานที่ทำนั้นสนุก

แต่ทฤษฎีการรับรู้ตนกลับมีคำอธิบายเกี่ยวกับข้ออ้าง/แรงจูงใจในมุมมองที่ต่างออกไปว่า บุคคลจะอธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมของตนเองจากการสังเกตสภาวะที่เกิดขึ้น

เมื่อเราทำในสิ่งที่เราชื่นชอบ โดยปราศจากการได้รับรางวัลหรือสิ่งตอบแทนแล้ว เรามักจะระบุว่าเราทำสิ่งนั้นเพราะเราชอบ/รักในสิ่งที่ทำ แต่หากได้รับรางวัลหรือสิ่งตอบแทนแล้ว จะไปลดแรงจูงใจภายในของเรา (Intrinsic Motivations) และนำเราไปสู่ข้อสรุปว่าเรากระทำสิ่งนั้นเพราะสิ่งจูงใจ (Incentives) ไม่ใช่จากความรักหรือความชอบของเรา ประมาณว่า เราวาดรูปเป็นงานอดิเรกก็อาจจะเป็นเพราะเราชอบการวาดรูป แต่หากเราได้รับค่าตอบแทนจากการวาดรูปแล้ว เราก็มีแนวโน้มที่จะระบุว่า ที่เราวาดรูปนั้นก็เพื่อให้ได้รับค่าตอบแทนมากกว่าจะเป็นเพราะชอบการวาดรูป กลายเป็นว่าเราไม่ได้วาดรูปเพราะเราชอบแล้ว แต่เราวาดรูปเพราะได้รับค่าตอบแทน

จากตัวอย่างข้างต้น ทฤษฎีการรับรู้ตนได้ให้มุมมองที่ขัดแย้งกับความเชื่อตามปกติของเราที่ว่า การให้รางวัลมักจะช่วยเพิ่มแรงจูงใจ

แต่ทฤษฎีการรับรู้ตนกลับเสนอว่า การให้รางวัลไม่ได้ช่วยเพิ่มแรงจูงใจเสมอไป การให้รางวัลโดยไม่จำเป็นจะทำให้มีต้นทุนแฝงเกิดขึ้น และจะให้ผลเสียมากกว่า การให้รางวัลแก่บุคคลเมื่อเขากระทำในที่เขาชอบหรือมีความสุข อาจจะทำให้บุคคลระบุว่าการกระทำของเขาเป็นไปเพื่อรางวัลก็ได้ หากเป็นเช่นนั้น เขาก็เปลี่ยนการรับรู้ตนที่ว่าเขาทำเพราะชอบไปเป็นทำเพราะรางวัลแทน

นักจิตวิทยานิยามผลกระทบในลักษณะนี้ว่า Overjustification Effect แปลอังกฤษเป็นไทยแบบตรงตัวคงได้ประมาณว่า ผลจากการมีเหตุผลเกินพอ แต่ถ้าแปลจากคำอธิบายน่าจะได้ว่า ผลของการให้รางวัลโดยไม่จำเป็น

คำอธิบายของผลนี้มีอยู่ว่า ผลจากการให้รางวัลแก่บุคคล เพื่อให้เขาทำในสิ่งที่เขาชอบเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ส่งผลให้บุคคลรู้สึกว่า การกระทำของตนถูกควบคุมจากปัจจัยภายนอกมากกว่าที่จะเป็นแรงจูงใจภายในของตนเอง

ได้อ่านคำอธิบายแล้ว ผู้เขียนก็เกรงว่าจะทำให้ท่านผู้อ่านสับสนมากขึ้น ขออนุญาตยกตัวอย่างประกอบการอธิบายเช่นนี้ครับ ลองจินตนาการถึงวันหยุดเสาร์อาทิตย์ คุณพ่อคุณแม่ที่เหน็ดเหนื่อยจากการทำงานมาตลอดอาทิตย์ก็ยังคงมีภารกิจที่จะต้องทำงานบ้าน แต่เมื่อคุณลูกอาสาช่วยคุณพ่อคุณแม่ทำงานบ้าน คาดว่าคุณพ่อ





คุณแม่คงรู้สึกยินดีครับ ซึ่งการที่คุณลูกมาช่วยทำงานบ้านนั้น อาจเป็นเพราะเขาอยากที่จะแบ่งเบาภาระ หรือมีความตั้งใจที่จะช่วยด้วยใจจริง (เป็นแรงจูงใจภายใน หรือ Intrinsic Motivation) แต่หากคุณพ่อคุณแม่ให้ค่าตอบแทน (เป็นแรงจูงใจภายนอก หรือ Extrinsic Motivation) แล้ว อาจทำให้คุณลูกคิดว่า ที่เขามาช่วยทำงานบ้านนั้น อาจเป็นเพราะค่าตอบแทนหรือไม่ ซึ่งอาจทำให้ไม่แน่ใจว่าตนเองช่วยทำงานบ้านเพราะอยากทำ หรือทำเพราะค่าตอบแทนกันแน่

ลองคิดในมุมกลับกัน เราอาจนำเรื่องของ Overjustification Effect มาใช้ประโยชน์ได้อยู่เหมือนกันครับ

ลองจินตนาการเรื่องพ่อแม่ลูกอีกสักครั้ง คราวนี้ ขอสมมติว่าคุณลูกเป็นเด็กชอบเล่นดนตรีและร้องเพลง จินคุณพ่อคุณแม่อาจจะไม่ได้พักผ่อน คุณพ่อคุณแม่อาจใช้ประโยชน์ของ Overjustification Effect โดยบอกกับคุณลูกว่า คุณพ่อคุณแม่ชอบที่คุณลูกส่งเสียงอย่างสนุกสนานมีความสุข และสัญญาไว้ว่าจะให้ค่าขนม 100 บาท สำหรับการเล่นดนตรีในวันพรุ่งนี้ ซึ่งคุณลูกก็คงยินดีที่ได้เล่นด้วยและได้ค่าขนมด้วย แต่ในวันต่อมาคุณแม่ให้คุณแม่ให้ค่าขนมสำหรับการเล่นดนตรีของคุณลูกลดลงเรื่อย ๆ จนในที่สุดคุณลูกจะรู้สึกว่าคุณค่าขนมที่ได้รับนั้นไม่คุ้มค่ากับการเล่นเสียแล้ว เปลี่ยนไปทำอย่างอื่นคงเป็นการดีมากกว่า

จากตัวอย่างข้างต้น คุณพ่อคุณแม่ได้ให้รางวัลหรือก็คือค่าขนม สำหรับพฤติกรรมการเล่นดนตรีของคุณลูก ซึ่งจะทำให้คุณลูกรับรู้ตนเองว่าที่เล่นดนตรีนั้นเป็นเพราะคุณพ่อคุณแม่ให้ค่าขนม ไม่ใช่เพราะตนเองชอบเล่นดนตรี

เป็นที่น่าเสียดายว่าผู้เขียนยังไม่ได้เป็นคุณพ่อ และก็อายุเกินกว่าจะเป็นคุณลูกที่เล่นดนตรีเสียแล้ว เลยไม่สามารถทดลองเพื่อยืนยันว่าแนวคิดนี้จะประสบความสำเร็จได้มากน้อยเพียงใดครับ

แม้ว่าการให้รางวัลโดยไม่จำเป็นอาจจะทำให้แรงจูงใจภายในที่จะทำพฤติกรรมลดลง แต่หากเป็นรางวัลที่ได้รับแบบเข้มข้นขึ้น (คาดไม่ถึง) กรณีเช่นนี้ อาจจะไม่ได้ทำให้แรงจูงใจภายในนั้นลดลง เนื่องจากเรายังสามารถระบุสาเหตุของพฤติกรรมไปที่แรงจูงใจของเราได้เช่นเดิม กล่าวคือ ยังคงรับรู้ได้ว่าทำไปเพราะความชอบเช่นเดิม

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีการรับรู้ต้นให้คำอธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมและเจตคติว่า เมื่อเจตคติของเราไม่ชัดเจน เราจะใช้การสังเกตพฤติกรรมของเรา เพื่อระบุเจตคติของเรา

นับไปนับมา ผู้เขียนก็เขียนบทความในคอลัมน์นี้มาหลายครั้ง คงจะเป็นเพราะผู้เขียนมีความชื่นชอบในการอ่านหนังสือ และการเขียนบทความใช้น้อย แน่แน่นอนว่า งานนี้ทำโดยที่ไม่ได้รับค่าตอบแทนเลยไม่มีเหตุผลอื่นให้อธิบาย...นั่นเองครับ

<http://www.findingpositive.com/self/>

<http://i.kinja-img.com/gawker-media/image/upload/bamrsqj1gaobzobiro65.jpg>

<http://godsketosuccess.com/wp-content/uploads/2015/04/bored.jpg>

https://www.koreanair.com/content/koreanair/global/en/skypass/benefits/family-plan/_jcr_content/image.img.jpg/1416816647355.jpg



ความผูกพัน ของข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่มีต่อส่วนราชการต้นสังกัดและระบบราชการ

ความผูกพันของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อองค์กร (Employee Engagement) เป็นความรู้สึกของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อองค์กร ซึ่งประกอบด้วยความรู้สึกจงรักภักดี รู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับองค์กร และความยินดีที่จะใช้ความรู้ความสามารถที่มีอย่างเต็มที่เพื่อองค์กรนั้น กำลังได้รับความสนใจจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ซึ่งเป็นตัววัดความสำเร็จหนึ่งเดียวขององค์กรที่กำลังเกิดช่องว่าง จนอาจมีผลต่ออัตราการเปลี่ยนงานของผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในกลุ่มคนรุ่นใหม่ เช่น Gen Y เพื่อเตรียมรับมือกับปัญหาดังกล่าว สำนักงาน ก.พ. จึงได้ดำเนินการสำรวจระดับความผูกพันของข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่มีต่อส่วนราชการต้นสังกัดและระบบราชการ โดยเริ่มจากการศึกษาเชิงปริมาณ ซึ่งใช้แบบสอบถามในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการ และประเภททั่วไป ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

• ระดับความผูกพันข้าราชการต่อส่วนราชการต้นสังกัด

ผลการสำรวจระดับความผูกพันของข้าราชการที่มีต่อส่วนราชการต้นสังกัด พบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่ (ร้อยละ 45.9) มีความผูกพันกับส่วนราชการต้นสังกัดในระดับ 7-8 หรือระดับมาก รองลงมา ร้อยละ 27.7 มีความผูกพันในระดับ 9-10 หรือระดับมากที่สุด ส่วนร้อยละ 24.0 เป็นกลุ่มที่มีความผูกพันระดับ 1-6 หรือระดับน้อยที่สุดถึงปานกลาง โดยข้าราชการฯ กลุ่ม Baby Boomer (อายุ 49 ปี ขึ้นไป) อาจกล่าวได้ว่า มีความผูกพันกับส่วนราชการต้นสังกัดในระดับที่มากกว่ารุ่นอื่น ๆ โดยเลือกคำตอบการมีความผูกพันระดับมากขึ้นไป (ระดับ 7-10) ถึงร้อยละ 79.2 ในขณะที่กลุ่ม Generation X (อายุ 34-48 ปี) เลือกความผูกพันระดับมากขึ้นไปร้อยละ 74.7 ส่วนกลุ่ม Generation Y (อายุน้อยกว่า/เท่ากับ 33 ปี) อาจกล่าวได้ว่า เป็นกลุ่มที่มีระดับความผูกพันกับส่วนราชการต้นสังกัดน้อยกว่า 2 กลุ่มแรก โดยเลือกคำตอบการมีความผูกพันระดับมากขึ้นไปเพียงร้อยละ 68.9 ทั้งนี้ ความผูกพัน

กับส่วนราชการต้นสังกัดในระดับมากขึ้นไป (ระดับ 7-10) มีความสัมพันธ์โดยตรงกับอายุราชการที่เพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ ข้าราชการฯ ยิ่งทำงานอยู่ในส่วนราชการต้นสังกัดยาวนานขึ้น จะยิ่งรู้สึกผูกพันกับส่วนราชการต้นสังกัดมากขึ้น โดยผู้ที่มีอายุราชการ 33 ปี ขึ้นไป, 25-32 ปี, 17-24 ปี, 9-16 ปี และ 1-8 ปี มีความผูกพันกับส่วนราชการต้นสังกัดในระดับ 7-10 มากถึงร้อยละ 82.0, 78.1, 75.7, 74.0 และ 69.5 ตามลำดับ

• ระดับความผูกพันข้าราชการต่อระบบราชการ

ในส่วนของระดับความผูกพันของข้าราชการที่มีต่อระบบราชการนั้น พบว่าข้าราชการส่วนใหญ่ (ร้อยละ 41.7) มีความผูกพันกับระบบราชการในระดับ 7-8 หรือระดับมาก รองลงมา ร้อยละ 29.2 มีความผูกพันในระดับ 9-10 หรือระดับมากที่สุด ส่วนร้อยละ 26.1 เป็นกลุ่มที่มีความผูกพันระดับ 1-6 หรือระดับน้อยที่สุดถึงปานกลาง โดยความผูกพันกับระบบราชการในระดับมากขึ้นไป (ระดับ 7-10) มีความสัมพันธ์โดยตรงกับอายุที่เพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ ข้าราชการฯ ยิ่งมีอายุมากขึ้น จะยิ่งรู้สึกผูกพันกับระบบราชการมากขึ้นตามไปด้วย โดยกลุ่ม Baby Boomer (อายุ 49 ปี ขึ้นไป) เลือกระดับความผูกพันกับระบบราชการในระดับมากขึ้นไปร้อยละ 75.4 รองลงมา คือ กลุ่ม Generation X (อายุ 34-48 ปี) ร้อยละ 72.4 และกลุ่ม Generation Y (อายุน้อยกว่า/เท่ากับ 33 ปี) ร้อยละ 70.4 ทั้งนี้ กลุ่มที่มีความผูกพันกับระบบราชการในระดับมากขึ้นไป (ระดับ 7-10) เรียงลำดับจากมากไปน้อยได้ดังนี้ กลุ่มที่มีอายุราชการ 33 ปี ขึ้นไป (ร้อยละ 78.7), 25-32 ปี (ร้อยละ 74.0), 17-24 ปี (ร้อยละ 72.7), 1-8 ปี (ร้อยละ 72.3) และกลุ่มที่มีอายุราชการ 9-16 ปี (ร้อยละ 70.9)

• ปัจจัยซึ่งส่งผลต่อระดับความผูกพันของผู้ปฏิบัติงานกับองค์กรในภาพรวม

สำหรับความคิดเห็น/ความรู้สึกของข้าราชการที่มีต่อปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งส่งผลต่อระดับความผูกพันของผู้ปฏิบัติงานกับองค์กรในภาพรวม 4 มิติหลัก ได้แก่ (1) มิติเกี่ยวกับงาน/ลักษณะการทำงาน (2) มิติเกี่ยวกับผู้บังคับบัญชา/การบริหารงานของผู้บังคับบัญชา (3) มิติเกี่ยวกับทีมงาน และ (4) มิติเกี่ยวกับองค์กร/การบริหารงานในองค์กรนั้น พบว่า ข้าราชการฯ ส่วนใหญ่มีความคิดเห็น/ความรู้สึกในเชิงบวก (ระดับมากถึงมากที่สุด) ในทุกมิติ เรียงลำดับจากมากไปน้อยได้ดังนี้ ร้อยละ 70.0 พอใจที่ได้ออกไปทำงานกับเพื่อนร่วมทีมปัจจุบัน ร้อยละ 63.3 สามารถเข้ากับผู้บังคับบัญชาได้ดี ร้อยละ 63.1 รู้สึก

ชอบ/พึงพอใจในชีวิตการทำงานของตนเอง และร้อยละ 56.2 มีความเห็นว่าส่วนราชการต้นสังกัดเป็นสถานที่ที่ทำงาน

• ปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับความผูกพันของผู้ปฏิบัติงานกับองค์กร

ผลการศึกษาแสดงข้อค้นพบสำคัญว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับความผูกพันของผู้ปฏิบัติงานกับองค์กรที่ข้าราชการฯ มีความเห็น/ความรู้สึกในระดับมากขึ้นไปในสัดส่วนสูงสุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ ปัจจัยเรื่องงานของตนเองมีความสำคัญ/มีคุณค่าต่อส่วนราชการต้นสังกัด (ร้อยละ 79.7) ปัจจัยเรื่องงานหลักที่ต้องทำและผลผลิตที่ต้องส่งมอบมีความชัดเจน (ร้อยละ 72.9) และปัจจัยเรื่องการได้รับการดูแล เอาใจใส่ และให้เกียรติจากผู้เกี่ยวข้องในที่ทำงาน (ร้อยละ 66.7)

• ปัจจัยที่ควรปรับปรุงแก้ไข

สำหรับปัจจัยที่ข้าราชการผู้ตอบมีความเห็นว่า ควรปรับปรุงแก้ไข เรียงลำดับตามความสำคัญคือ ปัจจัยเรื่องการเมืองเห็นโอกาสในการเติบโตของตนเองในส่วนราชการ ปัจจัยเรื่องความกดดัน/ความเครียดจากการทำงานอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ ปัจจัยเรื่องผู้ปฏิบัติงานมีอิสระในการแสดงความคิดเห็นโดยยังรู้สึกปลอดภัย ปัจจัยเรื่องระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ปฏิบัติงาน ปัจจัยเรื่องการได้รับการกระตุ้น/สนับสนุนจากผู้บังคับบัญชาในที่ทำงานให้ได้รับการพัฒนา/ก้าวหน้า ปัจจัยเรื่องการได้รับข้อมูลย้อนกลับจากผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน และปัจจัยเรื่องการให้ความเอาใจใส่และดูแลผู้ปฏิบัติงาน

• การพัฒนาความผูกพันในองค์กรในระยะต่อไป

จากข้อคิดเห็นดังกล่าว จึงมีข้อคิดเห็นว่า ส่วนราชการควรดำเนินกิจกรรมที่เป็นรูปธรรมเพื่อปรับปรุง/แก้ไข และพัฒนาความผูกพันในองค์กร ดังนี้

1. สร้างทางก้าวหน้าในอาชีพที่เหมาะสมสำหรับทุกประเภทและทุกระดับตำแหน่ง
2. สร้างกระบวนการสื่อสารที่มีคุณภาพภายในองค์กร ทั้งในระดับนโยบายและในระดับทีมงาน
3. สร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เอื้อต่อการเกิดความผูกพัน ซึ่งประกอบไปด้วย การสร้างความโปร่งใสและเป็นธรรมในการใช้ดุลยพินิจ การมีระบบคุณธรรมที่แท้จริง การมีความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ การไม่เล่นพรรคเล่นพวก การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม

การรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกันโดยปราศจากอคติ การสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติราชการ การดูแลเอาใจใส่และให้เกียรติซึ่งกันและกัน และการมีความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน เป็นต้น

4. ใช้ระบบบริหารผลการปฏิบัติงานอย่างถูกต้องและเป็นธรรม
5. ดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานที่ตรงกับความต้องการของข้าราชการ

• บทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้อง

การขับเคลื่อนในเรื่องนี้ ความสำคัญอยู่ที่การให้ความรู้แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องว่า การสร้าง/ยกระดับความผูกพันของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อองค์กรเป็นบทบาทร่วมกันของกำลังคนทุกระดับในองค์กร

โดยผู้ปฏิบัติงานจะต้องตระหนักในเป้าหมายและคุณค่าในการทำงานของตนเอง รวมทั้งทำความเข้าใจกับความคาดหวังขององค์กรให้ชัดเจน แล้วกระทำการเพื่อทำให้บรรลุทั้งเป้าหมายส่วนตัวและเป้าหมายองค์กร เช่น ประเมินสถานะปัจจุบันและจุดแข็งจุดอ่อนของตนเอง ไม่รีรอในการพัฒนาตนเองโดยการเพิ่มพูนทักษะ/ความรู้ความสามารถ กระตุ้นตนเองให้ริเริ่มทำสิ่งใหม่ ๆ ที่ท้าทาย แสวงหาแนวทางที่จะใช้ความรู้ความสามารถ เพื่อผลักดันงานขององค์กรให้สำเร็จ และชวนชวนหาความก้าวหน้าในอาชีพ เป็นต้น

ผู้บังคับบัญชาที่ต้องมีบทบาทสำคัญในการสร้างความสมดุลทั้งในเรื่องเป้าหมายและค่านิยมขององค์กรกับความต้องการของผู้ปฏิบัติงานที่มีความคาดหวังและความใฝ่ฝันแตกต่างกัน หากสร้างสมดุลดังกล่าวได้ก็จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความผูกพันและมีส่วนร่วมในงาน ดังนั้นผู้บังคับบัญชาควรต้องใช้ทักษะและประสบการณ์เพื่อให้คำปรึกษาแนะนำ (Coach) ผู้ใต้บังคับบัญชา โดยต้องรู้จักผู้ที่อยู่ใต้การบังคับบัญชาอย่างแท้จริง ต้องเรียนรู้ว่าสิ่งใดที่จะสามารถสร้างแรงจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนทุ่มเทเวลาและพลังเพื่อสร้างผลงานอย่างเต็มศักยภาพ และนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายขององค์กร โดยผู้ใต้บังคับบัญชามีความพึงพอใจในเป้าหมาย และความใฝ่ฝันส่วนตัวไปในขณะเดียวกัน ซึ่งผู้บังคับบัญชาควรทำการสื่อสารเป้าหมายและสิ่งที่องค์กรต้องการจากการปฏิบัติงาน ให้ข้อมูลย้อนกลับเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนและสม่ำเสมอแก่ไขปัญหา แบ่งปันความรู้สึกลึกและสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน เปิดใจพูดคุยเพื่อค้นหาสาเหตุหากผู้ใต้บังคับบัญชาไม่รู้สึกผูกพันกับงาน/องค์กร หรือขาดการมุ่งมั่นทุ่มเท ปรับแก้มุมมองที่ยังไม่ถูกต้อง แสดงการเห็นคุณค่าของผู้ปฏิบัติงานทั้งในเรื่องทัศนคติ ความพยายาม และผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งให้การยกย่องชมเชยอย่างเหมาะสม

สำหรับผู้บริหารมีบทบาทสำคัญในการสร้างความผูกพันของผู้ปฏิบัติงานกับองค์กร โดยการให้ทิศทางและนโยบายที่ชัดเจนผ่านช่องทางการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ประพุดิตนเป็นแบบอย่างที่ดีทั้งในด้านผลการปฏิบัติงานและพฤติกรรมในการทำงาน รวมทั้งสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่นำไปสู่การเกิดความผูกพัน นอกจากนี้คือการสื่อสารและผลักดันให้ผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงาน ตระหนักและพยายามแสดงบทบาทของตนเองดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อยกระดับความผูกพันที่มีต่อองค์กรโดยรวม

ในส่วนของสำนักงาน ก.พ. ในฐานะองค์การกลางบริหารงานบุคคลของราชการพลเรือนสามัญก็ได้เข้ามามีบทบาทในส่วนที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ โดยได้ดำเนินการพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐอย่างต่อเนื่อง โดยนำข้อเสนอแนะที่ได้จากข้าราชการพลเรือนสามัญมาประกอบการพิจารณาปรับปรุงเรื่องที่เกี่ยวข้อง เช่น การพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ การพัฒนาระบบและดำเนินการสรรหา การเตรียมกำลังคนเข้ารับราชการ การพัฒนาคุณภาพกำลังคนภาครัฐ การพัฒนาระบบเงินเดือน ค่าตอบแทน สิ่งจูงใจ และคุณภาพชีวิต การเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม และพัฒนาวัฒนธรรมองค์กร เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อช่วยยกระดับความผูกพันของข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีต่อส่วนราชการต้นสังกัดและระบบราชการให้สูงขึ้นต่อไป

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่า ความผูกพันของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อองค์กรนั้น จะนำไปสู่การทุ่มเทความพยายาม การมีพลังและมีความมุ่งมั่นอย่างแรงกล้า พร้อมผนึกกำลังและร่วมแรงร่วมใจในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ตลอดจนสื่อสารภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กรให้มีความน่าเชื่อถือในสังคม ความผูกพันของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อองค์กร จึงเป็นกลไกสำคัญในการสร้างผลงานที่มีคุณภาพสูงขององค์กร ซึ่งเป็นปัจจัยประการหนึ่งในการส่งเสริมและยกระดับขีดความสามารถและภาพลักษณ์ขององค์กรได้อย่างยั่งยืน ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีความรัก ภาคภูมิใจ และผูกพันกับองค์กร จะรู้สึกเป็นเจ้าของงาน (Ownership) มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เพื่อพัฒนาผลการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น สามารถร่วมทำงานกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข โดยมีความเชื่อใจไว้วางใจซึ่งกันและกัน ซึ่งนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดี ดังนั้น ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในภาคราชการจึงควรตระหนักและแสดงบทบาทของตนในการช่วยสร้าง/ยกระดับความผูกพันของข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีต่อส่วนราชการต้นสังกัดและระบบราชการ ซึ่งจะนำไปสู่การยกระดับผลการปฏิบัติงานของภาคราชการให้สูงขึ้นในที่สุด



เขตปลอดการเมือง!!!

ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา คงปฏิเสธไม่ได้ว่าเรื่องทางการเมืองเข้ามา มีบทบาทในสังคมของคนไทยเป็นอย่างมาก เห็นได้จากการ์ตูนไทย เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องทางการเมืองมากขึ้น เช่น การแสดงความคิดเห็น ของนักศึกษาและประชาชน ซึ่งในส่วนของแวดวงราชการก็เช่นเดียวกัน ท่านผู้อ่านอาจเคยได้ยินคำว่า “ข้าราชการการเมือง” และ “ข้าราชการประจำ” โดยเฉพาะประเด็นปัญหาที่ถกเถียงกันมาจนทุกวันนี้ว่า ข้าราชการการเมืองสามารถเข้ามาแทรกแซงข้าราชการประจำได้หรือไม่? อย่างไรก็ตาม บทความในฉบับนี้ผู้เขียนคงไม่มีความคิดเห็นในเรื่องประเด็น HOT ดังกล่าวแต่อย่างใด แต่ผู้เขียนจะขอเสนอมุมมองของกฎหมายทางด้านกระบวนการดำเนินการวินัยของข้าราชการพลเรือนว่าข้าราชการการเมืองสามารถเข้ามาเกี่ยวข้องได้มากน้อยเพียงใด และอย่างไรบ้าง

ก่อนอื่นแม้ผู้อ่านอาจคุ้นเคยกับคำว่า “ข้าราชการการเมือง” และ “ข้าราชการประจำ” แต่ท่านจะทราบหรือไม่ว่า “ข้าราชการการเมือง” และ “ข้าราชการประจำ” หมายถึงใครกันบ้าง เพื่อไม่ให้เป็นการเสียเวลา ผู้เขียนขอเล่าแง่แฉงใจดังนี้ พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พิมพ์ครั้งที่ 2 (แก้ไขเพิ่มเติม) ได้ให้นิยามว่า “ข้าราชการ” หมายถึง บุคคลซึ่งรับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน เช่น ข้าราชการพลเรือน

ข้าราชการการเมือง ข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ เป็นต้น สำหรับ “ข้าราชการการเมือง” นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาในเรื่องเสร็จที่ 481/2535 โดยให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง ซึ่งอาจจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองในฝ่ายบริหารตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นต้น หรืออาจจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองในฝ่ายนิติบัญญัติตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 เช่น ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา ที่ปรึกษารองประธานวุฒิสภา เลขานุการรองประธานรัฐสภา เป็นต้น หรืออาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในราชการส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร เป็นต้น ส่วน “ข้าราชการประจำ” นั้น เป็นคำที่คนส่วนใหญ่ใช้เรียกบุคคลที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการในส่วนราชการต่าง ๆ ตามกฎหมาย เช่น ข้าราชการฝ่ายทหาร ข้าราชการฝ่ายพลเรือน

ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการฝ่ายอัยการ เป็นต้น ในที่นี้ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงเฉพาะข้าราชการประจำที่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น ซึ่งได้แก่ บุคคลที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน

เมื่อรู้กันแล้วว่าใครบ้างที่ถือเป็นข้าราชการการเมือง หรือข้าราชการประจำ สิ่งที่จะต้องรู้ลำดับถัดไปคือบทบาทอำนาจหน้าที่ของข้าราชการแต่ละประเภท ซึ่งต่างมีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกัน แต่เป็นไปในลักษณะสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการบริหารกิจการบ้านเมือง โดยข้าราชการการเมืองจะเป็นผู้วางและกำหนดนโยบาย ส่วนข้าราชการประจำจะเป็นผู้นำนโยบายนั้น ๆ ไปปฏิบัติด้วยความรู้ทางด้านเทคนิคและวิธีการบริหารต่าง ๆ เพื่อให้นโยบายสัมฤทธิ์ผล และด้วยเหตุที่ข้าราชการการเมืองมีการผลัดเปลี่ยนได้ตลอดเวลา แต่ข้าราชการประจำนั้นมีระยะเวลาในการรับราชการที่ชัดเจน มีการสืบทอดความรับผิดชอบที่แน่นอนกว่าฝ่ายการเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้ บทบาทของข้าราชการประจำจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ซึ่งในการปฏิบัติงานบางเรื่องก็ควรต้องมีกฎหมายที่คุ้มครองให้ข้าราชการประจำมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานในระดับหนึ่งด้วย เพื่อป้องกันมิให้มีการแทรกแซงอย่างไม่เป็นธรรมจากฝ่ายการเมือง แต่ตัวข้าราชการประจำเองก็ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต มีความเป็นมืออาชีพ จนฝ่ายการเมืองก็สามารถเข้าไปละเมิดกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ได้โดยง่าย

ตามที่ได้เกริ่นนำไปแล้วว่า ในบทความนี้ ผู้เขียนจะขอนำเสนอในแง่มุมมองของงานด้านกระบวนการดำเนินการวินัยของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้นเรามาเริ่มกันเลยดีกว่า ถ้าดูตามมาตรา 92 และมาตรา 93 ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎหมายได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง เป็นผู้เดียวที่มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ดังนั้น ในกรณีการสอบสวนทางวินัยแก่ข้าราชการประจำระดับสูงแก่นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง จะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการระดับสูงดังกล่าวได้ตามกฎหมาย แต่ปรัชญาในการดำเนินการทางวินัยได้กำหนดว่า การดำเนินการทางวินัยจะต้องมีความยุติธรรม (JUSTICE) เป็นธรรม (FAIRNESS) และรวดเร็ว (PROMPTNESS) สำหรับผู้ถูกกล่าวหาทุกระดับ ฉะนั้น เพื่อให้เกิดความยุติธรรม และเป็นธรรมในการสอบสวนทางวินัย โดยมีให้ข้าราชการการเมืองเข้ามาแทรกแซงทำให้ผลการสอบสวนบิดเบือนไปในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 18 จึงได้กำหนดจำนวนและคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นคณะกรรมการสอบสวนไว้ว่า **“การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนสามัญ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกอย่างน้อยสองคน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นจะแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการจากข้าราชการฝ่ายพลเรือน**





ผู้กล่าวหาเอง (2) เป็นคู่หมั้นหรือ คู่สมรสของผู้กล่าวหา (3) เป็นญาติ ของผู้กล่าวหา (4) เป็นผู้มีสาเหตุ โกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา หรือกับ คู่หมั้นหรือคู่สมรสของผู้ถูกกล่าวหา (5) เป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียใน เรื่องที่สอบสวน (6) เป็นผู้รู้เห็น เหตุการณ์ในขณะกระทำผิดตาม เรื่องที่กล่าวหา (7) เป็นผู้ที่มีเหตุอื่น

ซึ่งมิใช่ข้าราชการการเมือง ก็ได้...” นั้นจึงหมายความว่าประธาน กรรมการสอบสวนและกรรมการสอบสวน จะเป็นข้าราชการการเมือง ไม่ได้เลย ซึ่งบทบัญญัติในเรื่องเดียวกันนี้มีความชัดเจนมากกว่าที่ เคยกำหนดในข้อ 3 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการ สอบสวนพิจารณา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยกำหนดชัดเจนว่า **“ซึ่งมิใช่ ข้าราชการการเมือง”** ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าปัจจุบันกระบวนการดำเนินการ ทางวินัย โดยเฉพาะเรื่องกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการ สอบสวนมีความเคร่งครัดมากขึ้น เพื่อที่จะไม่ให้มีผู้ใดซึ่งมีอิทธิพล หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการสอบสวนเข้ามาแทรกแซงการดำเนินการ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ถูกกล่าวหามากที่สุด

ยังคง...การคุ้มครองความยุติธรรมและเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา ยังไม่หมดเพียงเท่านี้ เพราะหากจะกล่าวไปแล้วในการทำงานของเรา ๆ ท่าน ๆ ไม่ว่าจะใครไหน ไม่ใช่มีแค่ความกังวลเรื่องข้าราชการ เมืองจะเข้ามาแทรกแซงการทำงานเท่านั้น ในระดับองค์กรเอง ก็อาจเกิด **“การเมืองในองค์กร”** (Office Politic) ได้ด้วยเช่นกัน อาจมีผู้สงสัยว่า **“การเมืองในองค์กร”** (Office Politic) มันเป็น ยังไงกันนะ จึงจะขออธิบายแบบสั้น ๆ เข้าใจง่ายว่า การเมืองในองค์กร ก็คือ การแบ่งพรรคแบ่งพวก มีกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งคอยช่วงชิงอำนาจ ความได้เปรียบระหว่างกัน หรือกรณีเด็กเส้น เป็นต้น ดังนั้น ใน กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 จึงได้ กำหนดคุ้มครองความยุติธรรมและเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้ปราศจากการแทรกแซงบีบคั้นจากการเมืองในองค์กรด้วย โดยกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน ที่อาจถูก คัดค้านไม่ให้ปฏิบัติหน้าที่กรรมการสอบสวนไว้ในข้อ 22 ว่า บุคคลที่มีสภาพดังต่อไปนี้จะเป็นกรรมการสอบสวนไม่ได้ (1) เป็น

ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลางหรือ เสียความเป็นธรรม ผู้อ่านคงมีความสงสัยว่า คุณสมบัติต้องห้าม ดังกล่าวนั้นเกี่ยวข้องกับการเมืองในองค์กรอย่างไร ดังนั้น ก่อนที่ จะจินตนาการต่อไป ผู้เขียนขอยกตัวอย่างซึ่งมาจากคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุด (คดีหมายเลขแดงที่ อ.832-837/2556) คือ ศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ประธานกรรมการสอบสวนและกรรมการ สอบสวนเป็นคณะทำงานที่มีความเห็นว่า ไม่ควรจัดซื้อโปรแกรม คอมพิวเตอร์สำเร็จรูปจากบริษัท ก. มาใช้ในราชการ เพราะมีราคาสูง แต่ไม่มีประสิทธิภาพ (ในความเป็นจริงแล้ว เป็นเรื่องของการ ชัดแย้งกันของสองกลุ่มการเมืองในองค์กร) ดังนั้น เมื่อต่อมาได้มีการ จัดซื้อโปรแกรมดังกล่าวแล้ว ทำให้ราชการเสียหายจนมีการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ประธานกรรมการ สอบสวนและกรรมการจึงเป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ และอาจมีความเห็น เป็นปรปักษ์แก่ผู้ดำเนินการจัดซื้อโปรแกรมดังกล่าว กับทั้งต่อมา ประธานกรรมการสอบสวนได้เป็นผู้ลงมติใน อ.ก.พ. กรม เพื่อพิจารณา ความผิดและกำหนดโทษ กรณีดังกล่าวจึงอาจถือได้ว่ามีสภาพ ร้ายแรงที่จะทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ดังนั้นคำสั่ง ลงโทษที่ออกโดยกระบวนการสอบสวนและการพิจารณาโทษจึงไม่ ชอบ ศาลจึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ จากคำพิพากษาจึงเป็น อุทาหรณ์ว่า หากมีเรื่องของการเมืองในองค์กรมาเกี่ยวข้อง ผู้มีอำนาจ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องไม่แต่งตั้งผู้ที่มีสาเหตุโกรธเคือง กันทางการเมืองในองค์กร มาเป็นกรรมการสอบสวน มิฉะนั้นแล้ว การสอบสวนอาจเสียไปได้

เห็นแล้วก็เหนื่อยใจแทนข้าราชการประจำจริง ๆ นะคะ นอกจากจะต้อง ระวังระวังเรื่องการแทรกแซงจากข้าราชการการเมืองแล้ว ยังต้องต่อสู้ กับการเมืองในองค์กรอีก แต่เพื่อราชการแล้วพวกเราก็ต้องสู้ ๆ ค่ะ



มาตรา 11 หรือ ม.11 ..คืออะไร?



เฮ้อ...อีमारสารฉบับนี้ “**การเมืองกับข้าราชการประจำ**” สร้างความหนักใจให้กับอาสาเคลียร์พอควรว่าจะเขียนเรื่องอะไรที่จะช่วยคลายข้อสงสัยเกี่ยวกับ...การเมืองกับข้าราชการประจำ...ให้ท่านผู้อ่าน และควรจะหยิบยกประเด็นอะไรมาเล่าสู่กันฟัง

คิดไปคิดมาหลายตลบ...ก็มาจบลงที่เรื่อง มาตรา 11 ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือขอเรียกสั้น ๆ ว่า “**ม.11**” แล้วกัน ผู้อ่านหลาย ๆ ท่านอาจจะสงสัยเหมือนผู้เขียนมัยว่า มาตรานี้กล่าวถึงเรื่องอะไร แล้วเข้ามาเกี่ยวข้องกับข้าราชการอย่างพวกเราได้อย่างไร แต่ถ้าท่านใดยังไม่ออก **อาสาเคลียร์** ก็ขอเริ่มเล่ากันเลย...

วันหนึ่ง...น้องใหม่ ที่บรรจุเข้ารับราชการในตำแหน่งนักทรัพยากรบุคคล ปฏิบัติการมาแล้วประมาณ 1 ปี นั่งอ่านคคบริหารงานบุคคล ซึ่งมี ม.11 เข้ามาเกี่ยวข้อง เกิดข้อสงสัยก็เลยมาถามหัวหน้างาน



น้องใหม่ : พี่ครับ ผมสงสัยว่าการให้ข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมาทำงานที่สำนักนายกรัฐมนตรี โดยใช้ ม.11 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ทำได้ด้วยหรอครับ เพราะเท่าที่ผมรู้ก็น่าจะเป็นการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 57 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในการโอน...ไม่ใช่หรอครับ?

รุ่นพี่ : อ้อ...ได้สิ เพราะ ม.11 จะเป็นการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ที่มีอยู่ 9 ข้อ แต่ที่จะใช้กับข้าราชการส่วนใหญ่จะอยู่ที่ข้อ (4) และ (5) ของ ม.11

ม.11 (4) “**สั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยจะให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิมหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิม ให้ได้รับเงินเดือนในสำนักนายกรัฐมนตรีในระดับและขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม**”

จะเห็นได้ว่า มาตรานี้เป็นคำสั่งให้มาปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว ไม่มีตำแหน่งรองรับ โดยยังคงให้รับเงินเดือนที่สังกัดเดิมได้ด้วย แต่ก็บางกรณีที่ให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิม





น้องใหม่ : งั้นก็แสดงว่า...เขาจะยังเป็นข้าราชการสังกัดส่วนราชการเดิมใช่ไหมหรือเปล่า?

รุ่นพี่ : ก็ยังคงเป็นข้าราชการสังกัดส่วนราชการเดิมนั้นแหละ หรือจะให้เข้าใจง่าย ๆ ก็คือ ตำแหน่งที่เขาดำรงอยู่จะยังไม่ว่าง ฉะนั้น ถ้าจะให้ใครมาทำงานแทนเขา ก็ต้องใช้การสังฆรักษา ราชการแทน หรือรักษาการในตำแหน่ง แล้วแต่กรณีไปว่าตำแหน่งของเขาเป็นตำแหน่งประเภทใด เช่น นาย...ตำแหน่งปลัดกระทรวง ได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการที่สำนักงานนายกรัฐมนตรี เป็นการชั่วคราว...การจะให้ใครมาทำหน้าที่ปลัดกระทรวงนี้ก็ต้องใช้การสังฆรักษา ราชการแทน (อาศัยอำนาจตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534)



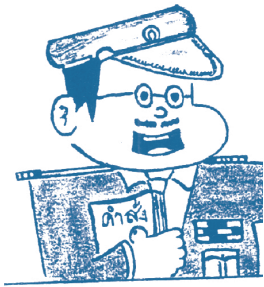
น้องใหม่ : แล้ว “เป็นการชั่วคราว” หมายความว่าต้องมาอยู่ปฏิบัติงานนานแค่ไหน?

รุ่นพี่ : น่าจะหมายถึง ระยะเวลาตามความเหมาะสม หรือความจำเป็นตามภาระหน้าที่ ที่ข้าราชการผู้นั้นจะต้องปฏิบัติ



ม.11 (5) “แต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง โดยให้ได้รับเงินเดือนจากกระทรวง ทบวง กรมเดิม ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งมีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนมาดำรงตำแหน่งทุกประการ แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งข้าราชการตั้งแต่อธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี”

ม.11 (5) นี้เป็นการใช้อำนาจในสถานะหัวหน้ารัฐบาลที่จะแต่งตั้งข้าราชการไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง ซึ่งอำนาจเช่นว่านี้ คงมีเฉพาะการแต่งตั้งให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งเท่านั้น ไม่ได้รวมถึงการบรรจุหรือการสั่งให้ข้าราชการพ้นจากความเป็นข้าราชการประเภทนั้น (สรุปจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา: กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5)



ยกตัวอย่าง เช่น การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจมาดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในสำนักนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี (อาศัยอำนาจตาม ม.11 (5) นั้นะ) ก็ถือว่าข้าราชการตำรวจผู้นั้นยังคงเป็นข้าราชการตำรวจ เพราะตามที่บอกไว้ว่า อำนาจตามมาตรานี้ไม่รวมถึงการสั่งให้ผู้นั้นพ้นจากความเป็นข้าราชการประเภทนั้น ๆ ได้

ดังนั้น ถ้าจะให้ข้าราชการตำรวจผู้นี้เปลี่ยนฐานะมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ก็ต้องใช้วิธีการ “โอน” ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนร่วมด้วย

ข้อใหม่ : ถ้าอย่างนั้น...การที่บอกว่า มีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนมาดำรงตำแหน่งทุกประการนั้น หมายถึงอย่างไร?

รุ่นพี่ : ก่อนอื่นต้องดูว่า ม.11 (5) นี้จะต่างจาก (4) ตรงที่ “แต่งตั้ง” และ “ตำแหน่ง” โดย ม.11 (5) เป็นการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ดังนั้น การมีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนมาดำรงตำแหน่งทุกประการ จึงเป็นการมองไปถึงอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งมีอยู่อย่างไร ข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งตาม ม.11 (5) นี้ ก็ย่อมมีอำนาจหน้าที่อย่างนั้นด้วยทุกประการ ซึ่งเท่ากับเสมือนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนั้นนั่นเอง

รุ่นพี่ : สรุปง่ายๆ ว่า ม.11 (4) เป็นการให้มาปฏิบัติราชการ โดยไม่มีตำแหน่งรองรับก็ได้ ส่วนเงินเดือนก็อาจจะได้รับจากต้นสังกัดเดิม หรือจะได้รับจากส่วนราชการที่มาปฏิบัติราชการก็ได้ ส่วน ม.11 (5) เป็นการแต่งตั้ง มีตำแหน่งรองรับ มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบชัดเจน แต่ทั้ง 2 วงเล็บ จะคล้ายกันตรงที่ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งจะยังไม่พ้นจากความเป็นข้าราชการของส่วนราชการนั้น



ส่วนกรณีใดจะใช้
ม.11 (4) หรือ (5)
และด้วยเหตุผลใดที่ต้องใช้นั้น
ก็คงต้องไปติดตามกันเองแล้วกัน





สำนักงาน ก.พ.
47/111 ถนนติวานนท์ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 0-2547-1291 โทรสาร 0-2547-1792