



วารสารข้าราชการ

อาศิรวาท

เพลงบุญบูรณ์เตาป้อง
รำที่พ้องดังโถบธาร
สขมยศขบงยศสานต์
ด้วยหยาดทิพย์ธารน

ทิพย์ธารคือทิพย์ไต้
นพรัตน์นพจักรี
เจิมจักรเจริดศรี
ฉวัดจักรเซวงแล้ว

รอยพฤติแห่งอ่อนท้าว
สมพฤติผู้บองดิน
โคขรรรมรำธรรรมริน
สมศักดิ์ผู้ผ่อนลา

ธรรมน้ำนรนาถเตา
เสพเกษมโดยศุภกรรม
เสพทุกข์เหตุทุกข์งำ
ราษฎร์สุขราษฎร์ทุกข์เรือ

ปราสาทสรรค์เสกแพรว
หมั้นโยชน์สาเหยียดผืน
หมั้นพฤกษ์ปกผืนดิน
ปรากฏก่องกิจอะคร้าว

เพลงบุญบูรณ์ตลอดเบอง
เสกแม่มุงเมืองไสว
ปรุงชีพปรับชีพไกร
สังคสมบสรรทเสียงสะอัน

โบราณ
กลศ
สืบสุข
นจรนรندرสมบ

แก้ว
จักรแก้ว
รจิตศักดิ์
ภพแรงรังเกษม

อวยลวิด
บองทา
ตรลอด
ผ่องร้อนเรืองขวัญ

นิติธรรม
ราษฎร์เกอ
เงงราษฎร์ รนอย
ร่วมพร้องเพลงกรรม

เพ็ญศิลป์ กิติ
ผางด้าว
ชะเลลึก กิติ
อะเกอลาคูกัน

บุญไทย
สวัสดิพน
ชนแกร่ง
โอดอันฉับสลาข

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อมขอเดชะ
ข้าพระพุทธเจ้า วารสารข้าราชการ



วารสารข้าราชการ

ฉบับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

ปีที่ ๑๘

ฉบับที่ ๘

สิงหาคม

๒๕๑๖

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อเผยแพร่วิชาการด้านการบริหารงานบุคคล
๒. เพื่อเผยแพร่แนวคิดในการปฎิบัติราชการ
๓. เพื่อเป็นสื่อกลางระหว่างข้าราชการ เพื่อเสริมสร้างทัศนคติที่ดีสำหรับข้าราชการ

ท่านสมาชิกที่มีปัญหาเกี่ยวกับ กฎหมาย ระเบียบ และวินัยข้าราชการพลเรือน ข้าราชการท้องถิ่น ข้าราชการท้องถิ่น โปรกส่งคำถามไปที่ "บรรณาธิการวารสาร" นี้

จำหน่ายปลีก เล่มละ ๔ บาท
สมาชิก บัตร ๕๐ บาท รวมค่าส่ง
สมัครรับที่ตึกอาคารวารสารข้าราชการ
สำนักงาน ก.พ. ถนนพหลโยธิน
โทร. ๘๑๙๔๔๔ หรือ ๘๑๑๓๓๓ ต่อ ๓๔

พิมพ์ที่กองการพิมพ์ บางอ้อ กรุงเทพมหานคร
นางอารีย์ อ่องจิวดี พิมพ์ที่พิมพ์ไมโคร โทร. ๘๒๙๖๕๖

ที่ปรึกษา

พันเอก จินดา	๗ ธงดา
นายประวิทย์	๗ นคร
นายโสธร	สุวิศคุณ
บรรณาธิการ	
ดร. อาทิตย์	อุไรรัตน์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายเสริมสุข	โควิพานิช
นายจระพงษ์	สวาชะวิโรจน์

คณาธิการ

นายศักรินทร์	สุวรรณโรจน์
นายวิเชียร	เกตุสิงห์
นายชัย	สุทธิสมบูรณ์
นายอัครศักดิ์	กระจุนดา
นายอรรถชัย	จันทร์นพ
นายเกียรติคุณ	กมลสุวรรณ
นายอัคร	จันทร์ศักดิ์
นายณรงค์	นุกุลการ

ผู้จัดการ

เรือเอก ศจร	คนคิดเดิม
-------------	-----------

ผู้ช่วยผู้จัดการ

นายสมพงษ์	ศรีวัฒน์
น.ร.ว. ชัยชัย	ศรีชัย
นายจระพงษ์	สวาชะวิโรจน์

สารบัญ

	หน้า
บทบรรณาธิการ	๔
คำสั่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติที่ ๒๖๖/๒๕๐๕	
เรื่องอำนาจความสละวาทประชาชน	๖
การอำนาจความสละวาทประชาชน	
เสวนา	๘
ระบบราชการ: เหมืองหินคในวันพรุ่งนี้	
บัญชา	๑๖
ชำเลืองดูระบบราชการของเรา	
เมธี พัทธ์ธีธรรม	๒๐
สถานะคามกฎหมายของข้าราชการ	
กุลพล พลวัน	๒๘
แนวความคิดในการปรับปรุงระบบบริหาร	
ราชการของจังหวัด	
พ.อ. คร. บินวุธ สุนทรสีมะ	๕๐
ปัญหาระเบียบข้าราชการพลเรือน	
เสริมสุข โกวิทวานิช	๖๙
ปัญหาคลัง	๗๗
มองคนละมุม: คุ้มรับใช้ประชาชน	
อค์นี้ หฤทัย	๘๐
ผู้เขียนและผู้เขียน	๘๐

จดหมาย

เรียน บรรณาธิการวารสารข้าราชการ

ผมเป็นสมาชิกวารสารข้าราชการเก่าแก่คนหนึ่ง เห็นว่าวารสารข้าราชการเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของผม เช่น มีคอลัมน์ปัญหาระเบียบข้าราชการพลเรือน ปัญหาคลัง และหนังสือเวียนต่างๆ ส่วนคอลัมน์อื่นไม่ค่อยให้ความสนใจมากนัก แต่ในขั้นผมขอชมว่า วารสารข้าราชการจัดทำได้ดีขึ้นมากทั้งรูปเล่มและเนื้อหาสาระ คอลัมน์ที่ผมต้องการยังมีอยู่ และคอลัมน์อื่นซึ่งแต่ก่อนผมไม่ค่อยสนใจ แต่เดี๋ยวผมอ่านเกือบทุกคอลัมน์ เพราะให้ความรู้และข้อคิดที่ดี และมีประโยชน์ ขอให้รักษาแนวทางนี้ไว้

เหตุที่ผมต้องเขียนจดหมายถึงคุณก็เพราะว่าวารสารข้าราชการฉบับเดือนที่แล้ว ได้ลงบัญชีที่ ๑๑ ประการของรัฐบาล มีข้อหนึ่งที่ว่า “ในการประชุมคณะกรรมการในเวลาราชการ ไม่ให้อายแบบประชุม เว้นแต่ผู้ที่ได้รับเชิญมาจากภายนอกและข้าราชการบำนาญ.....” ซึ่งในข้อนี้ไม่มีในมติ ค.ร.ม.

เดช แต่ปรากฏว่าวารสารข้าราชการฉบับที่
แล้วได้นำไปลง ทำให้ผมสงสัย และอาจเกิด
ความเสียหายได้ จึงอยากให้บรรณาธิการ
ช่วยตอบให้หายข้องใจที

หวังว่าคงจะได้รับคำตอบจากบรรณาธิ-
การในไม่ช้า

ด้วยความนับถือ
ข้าราชการคนหนึ่ง

๒๘ ก.ค. ๒๕๑๖

ขออนุญาตขอบคุณสักคำสำหรับ ความรู้
สึกในแง่ดีงามที่มีต่อวารสารข้าราชการ

แม้จะรู้สึกอาชุนิค ๆ เหมือนสาวน้อยถูก
ชมว่าสวย

แต่ก็ยืนยันได้ว่าไม่ได้เลือกจดหมายของ
คุณขึ้นมาตอบด้วยเหตุผลในข้อนี้

หากเป็นเพราะเรื่องนมผู้ข้องใจว่า วาร-
สารข้าราชการเสนอข่าวสารอันคลาดเคลื่อน
จากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่อง การงดจ่ายเบี้ย

ประชุมคณะกรรมการที่ประชุมในเวลาราชการ
เว้นแต่ผู้ที่ได้รับเชิญมาจากภายนอก และข้า
ราชการบำนาญ ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติ
ให้ถือเป็นทางปฏิบัติแล้ว ไม่มีความข้อ

ปรากฏอยู่ ซึ่งเราได้รับด้อยตามได้และทั้งคง
มาจากผู้อ่านหลายท่าน

ก่อนอื่นขอเรียนว่า ตามที่วารสารข้า-
ราชการฉบับกรกฎาคม สองพันห้าร้อยสิบหก
ได้เสนอข่าวว่าคณะรัฐมนตรีมีมติ ให้รับหลัก
การ ตามข้อเสนอของสำนักเลขาธิการรัฐมน
ตรียุโรปนี้ เป็นการเสนอข่าวตามคำสั่งของ
นายนิสสัย เวชชาชีวะ โฆษกประจำสำนัก
ทำเนียบนายกรัฐมนตรี

และอยากให้คุณเข้าใจต่อไปว่า ข้อเสนอ
ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รับหลักการ กับมติ
ของคณะรัฐมนตรีที่มีมติให้ถือเป็นทางปฏิบัติ
ไม่จำเป็นจะต้องเหมือนกันทุกประการ ทั้งนี้
เป็นเพราะกรรมวิธีทางกฎหมายทางปฏิบัติหลัง
จากมีมติให้รับหลักการแล้วก็คือการแปรญัตติ

พูดกันตามประสาชาวบ้านก็คือ การ
แก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง ตัดทอนหรือ
เพิ่มเติมหลักการนั้นอีกชั้นหนึ่งก่อนจะลงมติ
ให้ถือเป็นทางปฏิบัติต่อไป

ถ้าคุณเข้าใจความแตกต่างในความหมาย
ของคำว่ามีมติให้รับหลักการ กับ มีมติให้ถือเป็น
ทางปฏิบัติ แล้วเรื่องนั้นก็คงไม่เป็นที่ข้องอก
ข้องใจอีกต่อไป

บ ท บ ร ร ณ า อภิ ก า ร

บางที... เราอาจจะต้องเปลี่ยนชื่อเป็น "ข้าราชการ"

แม้จะตระหนักดีว่า ชื่อนั้นมิได้สำคัญเสมอไป คนเรามิใช่ว่าจะรำรวย เพียงเพราะชื่อว่า "เศรษฐี" หรือหลุดพ้นจากความขลาดกลัว หากจะชื่อว่า "องอาจ" หรือแม่ "กล้าหาญ" แต่นั่นแหละ ถ้าเราหนีบุญญาเข้าจริง ๆ การเปลี่ยนชื่อจาก "ข้าราชการ" เป็น "ข้าราชการ" อาจจะไม่ใช่ว่าสิ่งที่น่าหัวเราะเสียทีเดียว

อีกหน่อย เราอาจจะมี "ข้าราชการชั้นเอก" "ข้าราชการชั้นตรี" หรือ "ข้าราชการชั้น ๓" ... ก็ได้ ใครจะรู้

แล้วเราจะเปลี่ยน "ชื่อ" เพื่ออะไรกัน

เราเปลี่ยนชื่อ ก็เพราะอยากให้เป็นอย่างที่คุณนั้นเรียก..... คงจะเป็นกำปั้นทุบดิน ที่แรงพอ จนรู้สึกเจ็บ

ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ ที่ประเทศต้องผ่นก้าลงเพื่อพัฒนา อีกทั้งประสบวิกฤติการณ์ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ข้าราชการและพนักงานของรัฐ เป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของแผนงานและโครงการพัฒนาต่าง ๆ..... แต่น่าเสียดาย ที่ไม่ค่อยมีใครเข้าใจในความจริงข้อนี้

ประเทศชาติจะเจริญรุดหน้า และมั่นคงทางเศรษฐกิจ ประชาชนจะอยู่เย็นเป็นสุข สมัคสมานสามัคคี ย่อมต้องอาศัยข้าราชการและพนักงานของรัฐที่มีความรู้ความสามารถ มีสมรรถภาพในการทำงานสูง มีความซื่อสัตย์สุจริตรับผิดชอบและตระหนักในภาระหน้าที่ ยึดถือประโยชน์สุขของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง โดยต้องสร้างให้เกิดศรัทธาแก่ประชาชนทั่วไปว่า เป้าหมายสุดยอดของทางราชการก็เพื่ออำนวยประโยชน์สุขแก่ประชาชนส่วนรวม สิ่งใดที่ถูกต้องที่ประชาชนพึงมีพึงได้ ราชการก็พึงเอื้ออำนวยให้ประสบผลตามปรารถนา ในขณะที่เดียวกันต่าง

ฝ่ายต่างก็ต้องมีการหน้าที่อันพึงปฏิบัติต่อกัน ตามทำนองคลองธรรม กระทำได้ดังนี้ สังคมนั้นจะมีแต่ความราบรื่นและรุ่งเรือง

แต่เมื่อใด ในสังคมใด ข้าราชการและพนักงานของรัฐ ขาดสมรรถภาพ พลังข้อศรัทธ และจิตสำนึกรับผิดชอบในหน้าที่ ตะเกียบตะกายเพียงเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน หรือพวกพ้อง โดยสิ้นความละอายว่าพฤติกรรมนั้นจะนำความเสียหายมาสู่สังคม หรือหากว่า ข้าราชการได้รับการเสริมสอนถ่ายทอดกันมาเป็นลำดับ ให้มองเห็นว่า ราชการ เป็นเพียงต้นไม้ที่กาลฝากจะพึงเกาะและคุกเอาความอุดมสมบูรณ์ไปโดยมิใช่คิดว่าต้นไม้ นั้นจะต้องอับเฉาในที่สุด ย่อมไม่น่าประหลาดใจเลยว่า เมื่อนั้นและในสังคมนั้น ความหาญจะ เป็นสภาวะที่พึงคาดหวังได้

ถึงกับมีผู้นั้นใจว่า ศัตรูตัวฉกาจของชาติ ไม่ใช่ใครที่ไหน ก็ได้แก่ "ผู้ก่อการดี" ทั้งหลายนั่นแหละ

ก่อนที่จะสายเกินไป การเปลี่ยนแปลงบทบาทและทัศนคติบางประการ จึงจำเป็นอย่างยิ่ง

เราได้พยายามกันนักพยายามกันหนา เริ่มตั้งแต่คำว่า "ประชาธิปไตย" ต่อมาถึง "การเข้าถึงประชาชน" "การรับใช้ประชาชน" จนกระทั่ง "การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน" แต่ละคำข้างลึกลงยิ่งเสียจนอคคิถึงสภาพของบริเวณที่มึบ "ห้ามทั้งขยะมูลฝอยทิ้ง" ไม่ได้

เอาละไหน ๆ ก็มาถึงความพยายามขั้นสุดท้ายเพื่อ "อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน" กันแล้ว เราก็พึงหาทางทำความเข้าใจในขอบข่าย ตลอดจนวิธีการให้กระจ่าง เชื่อว่าคงจะมีได้หมายความว่าเพียงการข้มเข้าหากัน พูดยาไพเราะต่อกัน หรือพยายามประชาสัมพันธ์ แต่ในสิ่งที่บิดเบือนต่อความจริง เพื่อลวงให้ "ประชาชน" หลงผิดอย่างที่ทำกันมาโดยใช้ทั้งอำนาจเงินและเล่ห์กลทั้งหลายแหละ

นี่ ถ้ายังไม่สำเร็จอีก .. ก็เห็นทีจะหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนชื่อไปไม่พ้น

คำสั่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติ

ที่ ๒๖๖/๒๕๑๕

เรื่อง การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

คณะปฏิวัติถือว่าการให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจทุกแห่งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เป็นนโยบายสำคัญและจะต้องดำเนินการเร่งรัดกดดันให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายโดยเร็ว ดังนั้นจึงให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจทุกแห่งดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติต่อไปนี้

๑. ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชน อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มาติดต่อให้มากที่สุด ให้งานที่มาติดต่อสำเร็จลุล่วงไปโดยมิให้ประชาชนต้องเสียเวลา มาติดต่อบ่อยครั้ง

๒. เรื่องใดที่ประชาชนควรจะต้องรู้ล่วงหน้าเพื่อประโยชน์สำหรับการเตรียมตัวมาติดต่อ เช่น การแสดงเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ รวมทั้งค่าธรรมเนียมก็ให้แจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้า โดยทำเป็นป้ายประกาศ หรือทำเอกสารแจกจ่าย หรือแพร่ข่าวทางวารสารต่าง ๆ ตลอดจนสื่อสารมวลชนอื่น ๆ เป็นต้น

๓. ให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ แจ้งกำหนดระยะเวลาที่จะปฏิบัติให้แล้วเสร็จให้ผู้มาติดต่อทราบ ในกรณีที่ไมอาจจัดทำแล้วเสร็จตามกำหนด ให้แจ้งสาเหตุแห่งการไม่แล้วเสร็จให้ผู้มาติดต่อทราบด้วย

๔. ให้เจ้าหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนโดยเสมอหน้า และยุติธรรม

๕. ให้กดดันการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ผู้มีหน้าที่ติดต่อกับประชาชนมิให้ละเลยการปฏิบัติงาน

๖. ให้จัดเจ้าหน้าที่ไว้ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์และอำนวยความสะดวกแก่ผู้มาติดต่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้สนใจเป็นพิเศษต่อผู้มีปัญหา เช่น ไม่รู้หนังสือหรือร่างกายทุพพลภาพ เป็นต้น

๓. งานใดซึ่งเป็นเรื่องเดียวกัน แต่ประชาชนต้องติดต่อหน่วยราชการหลายแห่ง ให้หาทางจัดรวมงานไว้ในที่แห่งเดียวกัน หรือให้น้อยแห่งที่สุด

สำหรับงานที่รัฐสนับสนุนหรือส่งเสริมให้ประชาชนทำ ถ้าอยู่ในวิสัยที่จะทำได้ ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ต้นเรื่อง รับเป็นการดำเนินการเรื่องให้จบเสร็จ โดยไม่ต้องให้ผู้มาติดต่อต้องเสียเวลาไปติดต่อกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องอีก

๔. ให้ทุกหน่วยงานสำรวจและคัดถอนขั้นตอนการทำงานที่ไม่จำเป็น ซึ่งอาจทำได้ โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมายและระเบียบการ ในกรณีที่ไม่อาจทำได้เนื่องจากต้องแก้ไขกฎหมายและระเบียบการ ก็ให้เสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อพิจารณาคำเนิการต่อไป

การเก็บค่าธรรมเนียมหุยมหิมที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากและไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ ให้พิจารณากเลิกเสีย แบบพิมพ์ใดที่ยุ่งยากและจำเป็นต้องใช้อยู่เสมอ ให้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้เข้าใจง่ายและสะดวกแก่ผู้มาติดต่อที่จะกรอกข้อความ

๕. ให้ทุกหน่วยงานรายงานตามลำดับชั้น ทุกกระยะสามเดือนว่า ได้ดำเนินการปรับปรุงเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนไปแล้วเพียงใด มีอุปสรรคอย่างไร และมีสิ่งใดที่สมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขอีกต่อไป

สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๑๕

จอมพล ถ. กิตติขจร

(ถนอม กิตติขจร)

หัวหน้าคณะปฏิวัติ

การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

ข้าราชการในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะ
เป็นประชาธิปไตยแบบใดก็ตามเป็นที่เข้าใจกันว่าเป็น
กลุ่มบุคคลที่ ได้รับมอบหมายจากประชาชน ให้คำ
เนิ่นกิจการต่าง ๆ เพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชน
โดยนัยนี้ความหมายอันแท้จริงของข้าราชการย่อม
หมายถึงผู้ที่ต้องรับใช้ เอาใจใส่ดูแล และให้ความ
สะดวกแก่ประชาชนให้มากที่สุด

แต่โดยที่ระบอบการปกครองประเทศ
ของเรามีได้วิวัฒนาการมาจากความจำเป็นและ
สภาพแวดล้อมทำนองเดียวกับประเทศที่เป็น
รากเหง้าของประชาธิปไตยทั้งหลาย การลอก
เลียนแบบพร้อมกับยึดเชิดคอคุมการณ์ของ
ตะวันตก ให้กับประชาชนที่ซึ่งยึดมั่นอยู่กับ
ระบบเศรษฐกิจสภาพสังคม และวัฒนธรรม
ที่สาสมกันมาหลายชั่วอายุคน จึงก่อให้เกิด
ปัญหาในการปกครองประเทศเกือบทุกด้าน
แม้กระทั่งการปฏิบัติราชการ เพื่อมุ่งอำนวย
ความสะดวกแก่ประชาชน อันเป็นหลักปฏิบัติ
ชั้นมูลฐานตามอุดมการณ์ของระบอบประชาธิปไตย

ถ้าจะพิจารณาถึงกฎหมายหรือระเบียบ
ปฏิบัติที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่

ประชาชนแล้ว จะพบว่ากฎหมายข้าราชการ
พลเรือนตั้งแต่ปี ๒๔๗๖ เป็นต้นมา โดย
เฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
พลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๗ ที่ใช้อยู่ปัจจุบัน
ได้ระบุไว้ในมาตรา ๗๘ อย่างชัดเจนว่า
“ข้าราชการพลเรือนต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้
ความเป็นธรรม และให้ความสงเคราะห์ต่อประชาชน
ผู้มาติดต่อในกิจการอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน
โดยไม่ว่าช้า ต้องรักษาความสามัคคีอันดีและสุภาพ
เรียบร้อยต่อประชาชน” บทบัญญัติดังกล่าว
เมื่ออ่านดูแล้วขอมเข้าใจได้เป็นอย่างดี นอก
จากนั้นยังบัญญัติไว้ในเรื่องวินัยข้าราชการ
พลเรือน ซึ่งมีสภาพบังคับแก่ผู้ที่ผ่านไม่
ปฏิบัติตามด้วย แต่ก็เหมือนกับวินัยข้าราชการ
พลเรือนอีกหลายข้อที่ถูกละเลยจนลืมไป
ว่าได้มีบทบัญญัติเอาไว้มานานแล้ว

ด้วยเหตุนี้ ในระยะที่รัฐบาลต้องการ
ความร่วมมือร่วมใจจากประชาชน เพื่อเร่งรัด
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้
เจริญก้าวหน้า ประกอบกับความจำเป็น เหตุ
ผลและแนวโน้มทางการเมือง ได้มีบังคับให้
รัฐบาลจำต้องใช้ยุทธวิธี “สงครามถึงคน” หรือ

"เสวนา"

การข่มขู่ประชาชนเป็นหลัก โดยรอฟื้นนโยบาย การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนขึ้น พิจารณาพร้อมทั้งกำหนดมาตรการเพิ่มเติม อีกครั้งหนึ่ง คงจะเห็นได้จาก คำสั่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติที่ ๒๖๖/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๑๕ เรื่อง การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ให้หน่วยราชการ และองค์การของรัฐ กวดขันการปฏิบัติให้ สมบูรณ์ผลโดยเร็ว

ข้อที่น่าสังเกตอย่างหนึ่งก็คือ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นเรื่องที่กำหนด ขอบเขตหรือชี้ให้ชัดๆ ลงไปได้ยากกว่า การกระทำอย่างไรจึงเรียกได้ว่า เป็นการอำนวยความสะดวก จะถือเอาภิรียมารยาทเรียบร้อย อ่อนน้อม พุดจาไพเราะรันทู หรือพิจารณา การร้องเรียนกล่าวโทษของประชาชนที่ไม่ได้ รับความสะดวก หรือประชาชนนึ่งเลยไม่มี ปฏิบัติอย่างไรเลย เป็นเรื่องบ่งชี้ ข้อมสรุป

ได้ไม่มากนัก ทั้งการร้องเรียนกล่าวโทษอาจ เป็นเหตุผลส่วนตัวซึ่งเมื่อติดต่อกับประชาชน จำนวนมากย่อมมีบ้างที่เกิดความไม่พอใจหรือ การนึ่งเลยเป็นเพราะไม่รู้จะร้องเรียนอย่างไร ที่ไหน สำหรับเหตุผลของทางราชการจะเห็นว่าภาระหน้าที่ของรัฐบาลได้ขยายขอบเขต กว้างขวางมากกว่าในระยะก่อนโดยเฉพาะต้อง รับผิดชอบกิจการสาธารณะต่างๆ เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ขนส่ง เป็นต้น เป็นเหตุให้ ต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนมากยิ่งขึ้น ข้อขัดแย้งในเรื่องการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนจึงเป็นปัญหาที่อาจโต้เถียงกันได้ ไม่สิ้นสุด

ดังนั้น แม้จะมีบทบัญญัติระบุเอาไว้ชัดเจนเพียงใดก็ตาม ความไม่สะดวกที่ประชาชน ได้รับยังมีการวิพากษ์วิจารณ์และปรากฏเป็น ข่าวในหนังสือพิมพ์โดยเฉพาะ ในรูปจดหมาย ร้องเรียน ระบายความคับแค้นใจอยู่เสมอ คง

ข อ เ ที จ จ ริ ง แ ล ะ มู ล เ ท ๓

ตัวอย่างที่จะกล่าวต่อไปซึ่งไม่ขอยืนยันว่าได้มีการปฏิบัติกันจริง ๆ ตามที่ระบุไว้หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นอุทาหรณ์ประกอบการวิเคราะห์มูลเหตุในภายหลัง

การไม่อ่านวชความในประการแรก ได้นำระเบียบปฏิบัติที่สูงยากสลับซับซ้อน ถ้าเข้าใจผิดเกิดความอึดหนาระอาใจแก่ผู้มาติดต่อ และเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดระบบนายหน้าซึ่งสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนยิ่งขึ้น

- ไปออกของที่คอนเมืองมีแต่ช่องประชาสัมพันธ์ แต่ไม่มีเจ้าหน้าที่ชี้แจง ครั้นไปสอบถามเจ้าหน้าที่ว่า จะต้องปฏิบัติอย่างไร กลับได้รับคำอธิบายว่าเป็นเรื่องยุ่งยากจนไม่อาจบอกได้ และแนะนำให้ติดต่อคณนายหน้า จะสะดวกกว่า ในที่สุดต้องยอมเสียค่านายหน้า เพราะปฏิบัติเองไม่รู้จะทำอย่างไร และเมื่อไรจะเสร็จ (ไทยรัฐ ฉบับประจำวันที ๒๐ มกราคม ๒๕๑๖ หน้า ๕)

- ชาวบ้านอำเภออุตุชุม จังหวัดยโสธร ไประคิดต่ออำเภอ เช่น ย้ายตำมะโนคร้ว การที่ดิน ทำบัตรประชาชน รักษาพยาบาลและอนามัย บ้าไม้ ฯลฯ ไม่ได้รับความสะดวกสบาย

ถ้าเข้าใจเจ้าหน้าที่ไม่เคยสนใจราษฎรที่ไปติดต่อราชการ งานที่พอทำเสร็จวันเดียวก็ผลัดวันประกันพรุ่ง (สยาม ฉบับวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๑๖ หน้า ๑๐)

- ไปติดต่ออำเภอเพื่อขอเปลี่ยนนามสกุล หลังจากเขียนคำร้องให้นายทะเบียนไปแล้ว ได้ไปติดต่อสอบถามนายทะเบียนหลายครั้ง ก็บอกแต่เพียงว่ายังไม่อนุญาตมา จนเวลาล่วงเลยก็กว่าแล้ว (ไทยรัฐ ฉบับประจำวันที ๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ หน้า ๕)

- ยื่นคำร้องขอแก้สัญชาติคือนายทะเบียนแขวงพญาไท ตั้งแต่ปี ๒๕๐๘ จนกระทั่งบัดนี้เป็นเวลา ๕ ปีเศษก็ยังไม่ทราบผล (พิมพ์ไทย ฉบับประจำวันที ๒๕ เมษายน ๒๕๑๖ หน้า ๕)

การแสดงกริยามารสาท และใช้วาจาที่ไม่เหมาะสม เพิกเฉยละเลยไม่สนใจโยคีผู้มาติดต่อ ขากรณีถึงกับใช้อำนาจหน้าที่คุกคามข่มขู่ เป็นการกระทำที่ไม่อ่านวชความ สะดวกแก่ประชาชนอีกประการหนึ่งที่พบเห็นอยู่เสมอ

- พาน้องไปทำบัตรประชาชนที่อำเภอคุศิตถูกเจ้าหน้าที่ควาดและออก

คำสั่งให้ปฏิบัติตาม โดยไม่พึงเหตุผล
แสดงอารมณ์โมโหโทโส แทนที่จะรีบ
ทำงานที่มีอยู่ให้แล้วเสร็จกลับไป
คุยโต๊ะโน้นโต๊ะนี้ (สยามรัฐ ฉบับ
ประจำวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๑๖
หน้า ๘)

- ไปติดต่อกับอำเภอสามโก้จังหวัด
อ่างทอง ขึ้นคำร้องไว้แล้วประมาณ
ชั่วโมงเศษ ยังไม่ยอมทำให้ สอบ
ถามก็อ้างว่าโต๊ะไม่ว่าง จนกระทั่งผู้
บังคับบัญชามาสั่งจึงยอมทำให้ เท่าที่
สังเกตพบว่า ข้าราชการของอำเภอ
สามโก้มาทำงานสายและกลับก่อนเวลา
เอาเหล้ามานั่งกินกันบนอำเภอในเวลา
ราชการ ใช้เวลาราชการไปนั่งเล่น
รั้มกัน (สยามรัฐ ฉบับประจำวัน
ที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๑๖ หน้า ๘)

- ขึ้นรถไฟที่สถานีสะพานหิน
จะไปลงสถานีนครสวรรค์ เจ้าหน้าที่
ขายตั๋วบอกว่าตั๋วนครสวรรค์หมดแล้ว
ขายตั๋วปากน้ำโพให้โดยบอกให้ชี้แจง
กับพนักงานตรวจตั๋วว่าตั๋วนครสวรรค์
หมด เมื่อเจ้าหน้าที่มาตรวจตั๋ว ก็ชี้
แจงข้อเท็จจริงให้ทราบ แต่เจ้าหน้าที่

ไม่ยอมจะปรับท่าเคี้ยว และพูดจา
ก้าวร้าวชวนตี วางทำเป็นนักเลงหัวไม้
ในที่สุดนายสถานีก็ต้องเป็นผู้จ่ายเอง
(สยาม ฉบับประจำวันที่ ๑๔ พฤษภาคม
๒๕๑๖ หน้า ๑๐)

การสงเคราะห์ ประชาชน ด้วยความเห็นอกเห็น
ใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ได้เกิดเป็นปัญหาขึ้น แม้กระทั่งใน
กลุ่มบุคคลที่ถูกรวมส่งสอนให้คำนึงถึงศีลธรรม และ
ความทุกข์ยากของผู้อื่น เช่นแพทย์ พยาบาล เป็นต้น

- ถูกคนร้ายแทงปางตาย หมอ
โรงพยาบาลศิริราชผ่าตัดเอาไส้ออก
ไว้นอกผิวหนัง และบอกว่าครบ ๓
เดือนหลังจากผ่าตัดแล้ว ค่อยกลับไป
ให้ผ่าตัดเอาไส้เข้าไว้อย่างเดิม ต่อมา
ถึงกำหนดจึงไปพบนายแพทย์ นาย
แพทย์แนะนำให้ไปพึ่งเตียงเรือบ ๑๑
กระทั่งบัดนี้ไปพึ่งเตียงเกือบ ๓๐ ครั้ง
แล้ว เตียงก็ยังไม่มีว่างเช่นเคย" ทุก
ครั้งที่ไป พบหมอ พังคำพูดหมอมัน
อำนาจหน้าที่จ่ายเตียงคนไข้ ต้อง
สะอื้นกลับไปนอนคิดทุกครั้งไป (ไทย
รัฐฉบับประจำวัน
ที่ ๑๔ เมษายน
๒๕๑๖ หน้า ๕)

- รถเมล์ของบริษัท ขนส่ง จำกัด
ผู้โดยสารขึ้นรถรถกันอยู่มาก พายุกำลัง

ถึงพักแรม และฝ่าฝืนกักหนก ที่หลบ
ฝ่าฝืนไม่มี รอดเมตต์วังแข่งกันมา ๒ คัน
คันแรกแน่นจนไม่มีที่จะขึ้นกัลบัจออก
ส่วนคันหลังว่างผู้โดยสารอุตสาหวังไป
โบกมือกลางถนน คนขับกลับเหยียบ
คันเร่ง โดยไม่คำนึงถึงศีลธรรมและ
มนุษยธรรม (สยามรัฐ ฉบับประจำ
วันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๑๖ หน้า ๑๐)

, นอกจากนี้จะไม่อำนวยความสะดวกแก่
ประชาชนผู้มาติดต่อหรือขอรับบริการแล้ว
เฉลอ ๆ หรือหลงหูหลงตาขังใช้อำนาจหน้าที่
ของตนสร้างความทุกข์ยากเดือดร้อนให้แก่
ประชาชนอีกด้วย

- การประปาเก็บค่าน้ำโดยคิด
เฉลี่ยเอาตามชอบใจ เวลาเก็บเงินก็
เก็บรวดเดียวครั้งละ ๓-๔ เดือน โดย
ไม่คำนึงว่าผู้ใช้น้ำจะได้รับความเดือด
ร้อนหรือไม่ (สยามรัฐ ฉบับประจำ
วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕
หน้า ๘)

- พนักงานกำจัดขยะของเทศ
บาลอำเภอคลองสาน นำขยะไปทิ้ง
ในซอยสารภี ๓ บริเวณที่มีคนอยู่
อาศัยหนาแน่น และทำการเผาตลอด

๒๔ ชั่วโมง ทำให้มีความฟุ้งตลบ และ
ส่งกลิ่นเหม็นเป็นอันตรายต่อสุขภาพ
(ไทยรัฐ ฉบับประจำวันที่ ๒๐
มกราคม ๒๕๑๖ หน้า ๑๑)

- ตำรวจตั้งด่านตรวจบริเวณสี่
แยกราชวัตร สี่แยกเกษตรนิคม พอรอด
แท็กซี่ สามล้อ มอเตอร์ไซด์ ผ่านจะ
ขอคูโบขับขับ เมื่อคูแล้วจะตั้งข้อหา
ทันที คนขับรอดแท็กซี่คนหนึ่งไม่ได้ขับข้อหา
เสีย ต้องเสียเงินให้ตำรวจเปล่า ๆ ๒๐ บาท
โดยนายตำรวจบอกว่า ถ้าไม่ยอมเสีย
จะออกใบสั่งปรับ ๕๐ บาท พฤติกรรมทำ
นองนมน้อยเกือบทุกด่าน. (สยาม ฉบับ
ประจำวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๑๖
หน้า ๑๒)

จากตัวอย่างเท่าที่รวบรวมมา โดยสังเขป
ข้างต้นพอเป็นเครื่องยืนยันได้ว่า ข้าราชการ
บางส่วนได้ละเลยไม่นำพาต่อการปฏิบัติตาม
นโยบายของรัฐบาลเพื่อมุ่งอำนวยความสะดวก
แก่ประชาชน ซึ่งปัญหาในเรื่องนี้เมื่อพิจารณา
ระบบการปกครอง ขนบธรรมเนียมประเพณี
สภาพการครองชีพของคนไทยแล้ว เห็นว่า
ปัญหาการอำนวยความสะดวกสืบเนื่องจากมูล
เหตุสำคัญ ๆ ๒ ประการ ได้แก่

ประการแรก รมช.ข้าราชการ ยังมีลักษณะ
ที่ไม่ส่งเสริมการปฏิบัติราชการ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน กล่าวคือ

๑. การเข้ารับราชการยังมีลักษณะ
“เข้าจำชดถกชาก” เมื่อบรรจุเข้ามาเป็นข้าราชการ
แล้วก็ต้องอุปถัมภ์ค้ำชูเลี้ยงดูกันไปตลอด
ถ้าจะให้ออกจากข้าราชการต้องสอบสวนและ
พิจารณากันอย่างละเอียดถี่ถ้วน ดังนั้น เมื่อ
เข้าเป็นข้าราชการ จึงไม่สนใจว่าจะต้อง
ทำงานให้ดีที่สุด เพราะถึงอย่างไรก็ดูโตไปได้
เรื่อย ๆ

๒. ระบบอุปถัมภ์ในราชการตั้งแต่
การคัดเลือกบุคคล เลื่อนตำแหน่ง พิจารณา
ความดีความชอบ ยังเปิดโอกาสและให้อำนาจ
ผู้บังคับบัญชาเอาระบบพรรคพวกญาติพี่น้อง
มาใช้ในการราชการ ทำให้เกิดระบบ
“ปลอกลด” ไม่สนใจปฏิบัติตามระเบียบข้อ
บังคับของทางราชการ เพราะคิดว่าแม้จะมี
เรื่องราวก็มีผู้ช่วยเหลือคุ้มครอง ส่วนผู้ที่ไม่มี
พรรคพวกก็ไม่สนใจปฏิบัติ เพราะแม้ตั้งใจ
ปฏิบัติก็ไม่ได้ความดีความชอบเป็นพิเศษแต่
อย่างไร ความเคียดแค้นลำบากไม่สะดวกสบาย
ก็ตกแก่ประชาชน

๓. ค่าตอบแทนไม่เหมาะสมกับภาวะ

การครองชีพ โดยเฉพาะข้าราชการชั้นผู้น้อย
ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับประชาชน เป็นเหตุให้
ต้องคิดวิตกกังวลถึงอนาคต ครุ่นคิดแต่จะหา
รายได้เพิ่มขึ้น พะวงอยู่กับความไม่เป็นธรรม
หลงลืมและไม่สนใจปฏิบัติงานในหน้าที่ความ
รับผิดชอบของตน

๔. ไม่มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ
ของแต่ละตำแหน่งไว้ให้ชัดเจน ข้าราชการ
ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ มักไม่ทราบ
ถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของตนทำให้ขาด
การรับรู้และยึดถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด และ
จะปรากฏเสมอที่กล่าวอ้างว่า ไม่ใช่หน้าที่
หรือธุระไม่ใช่

๕. ไม่ตั้งใจให้สนใจทำงานอย่าง
ดีที่สุด ข้าราชการส่วนใหญ่ขาดบัจฉัยในการ
ดำรงชีวิต โดยเฉพาะที่อยู่อาศัย สวัสดิการ
ที่ทางราชการจัดให้ยังไม่เป็นธรรม และช่วยให้
ข้าราชการสนใจกระตือรือร้นยิ่งขึ้น

๖. ไม่มีการปฏิบัติตามวินัยอย่างเคร่ง
ครัด โดยเฉพาะการยึดถือปฏิบัติเป็นแบบอย่าง
ของผู้บังคับบัญชา ข้าราชการไม่สนใจไยดี
และไม่รู้ว่ามีวินัยไว้ในเรื่องอะไรบ้าง การ
ประพฤติกฎีปฏิบัติบางอย่างจึงทำไปโดยรู้เท่าไม่
ถึงการณ และบางกรณีก็ไม่รู้ว่ามีวินัย
กำหนดไว้

๑. ไม่มีการควบคุมตรวจสอบทั้งภายในและภายนอก การควบคุมตรวจสอบภายในจะต้องส่งเสริม หรือช่วยเหลือการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นมิใช่คอยจับผิดส่วนการควบคุมภายนอกยังขาดสถาบันที่เป็นหลักช่วยเหลือ ควบคุม ดูแลให้เป็นผลดีแก่ทางราชการ

ประการที่สอง ตัวข้าราชการ เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับทัศนคติ ทำที่ความรู้สึคนักคิด สภาวะของร่างกายที่ขัดแย้งต่อการกระทำเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน คือ

๑. คนไทยมีนิสัยแบบที่เรียกว่า "ฮึดตัวบุคคลเป็นหลัก" โดยจะมุ่งเน้นเฉพาะกลุ่มญาติพี่น้อง เพื่อนร่วมรุ่นผู้บังคับบัญชาและเลือกปฏิบัติเป็นพิเศษเฉพาะบุคคลเหล่านั้น เรื่องนี้ จะเห็นได้ถ้าหากเป็นญาติพี่น้อง หรือเพื่อนฝูง มักจะได้รับความสะดวกสบายเป็นพิเศษ ที่จะต้องเขียนคำร้องก็ไม่ต้องเขียน จะเสียค่าธรรมเนียมก็ไม่ต้องเสีย แถมยังได้ลัดคิวเสียอีก

๒. คนไทยมีนิสัยชอบสะดวกสบาย สนุกสนาน ซึ่งตรงข้ามกับความอดทนและการมีระเบียบวินัย นิสัยดังกล่าวได้รับการถ่ายทอด

มาจากสังคมเกษตรกรรม จะทำได้ ไม่ทำได้ รอแควรอฝน เมื่อเข้ารับราชการจึงมักปรากฏชอบหลักเกณฑ์ระเบียบกฎเกณฑ์ ทางราชการต้องมีระเบียบข้อบังคับมากมาย ไม่มีความอดทนตั้งใจปฏิบัติราชการให้เป็นผลดี บางคนเป็นข้าราชการ โดยไม่มีผลงานอะไร การตั้งใจทำงานรับใช้ให้ความสะดวกผู้อื่นจึงไม่ค่อยปรากฏ

๓. ความรู้สึกนึกคิดและการกระทำแบบ "หลงอำนาจ" คือพอมอำนาจหน้าที่อะไรหน้อย ก็คิดว่าตัวเองวิเศษกว่า ดีกว่า คุถูกเหยียดหยามคนอื่นตาตอยไปเลย ลักษณะเช่นนี้สังเกตได้จากหน่วยงานของราชการเอง เช่น หน่วยงานคลัง หน่วยงานการเจ้าหน้าที่ เป็นต้น มักจะหลงลืมและประพฤติกฎปฏิบัติคล้ายกับว่าตนเองเป็นเจ้าของเงิน หรือเป็นผู้มีอำนาจเหนือผู้อื่นไปเลย ยิ่งได้ชว่ดงัดประชาชนทั่วไปในทำนองที่อาจให้คุณให้โทษได้ หรือมีผู้มานบถอ่อนน้อมเสมอแต่เข้าใจฐานะและบทบาทตัวเองผิดไป

๔. ข้าราชการขาดอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อส่วนรวม การเข้ารับราชการหมายความว่าต้องยอมเสียสละความสุขส่วนตัว เพื่อตั้งใจทำงานรับใช้ประเทศชาติ เพื่อความผาสุกแก่ประชาชนทั้งหลาย โดยยึดหลักว่า "ความ

เจริญของประเทศคือความเจริญของเรา' มิใช่ "ความเจริญของเราคือความเจริญของประเทศชาติ" แต่ระบบการศึกษาที่ดี ระบบราชการที่ดี ยังมีแนวโน้มส่งเสริมเพื่อบูชาความเจริญส่วนบุคคลเป็นหลัก โดยไม่คำนึงว่าจะจะเป็นประโยชน์แก่คนส่วนรวมหรือไม่ เช่นการสอบข้อสอบให้ลูกใจอาจารย์ หรือการทำงานให้คุ้มกับปัญหาพึงพอใจ เป็นต้น เพื่อตัวเองจะได้เด่นกว่า โดยมุ่งหวังให้ตัวเองเจริญก้าวหน้าก่อนสิ่งใดอื่น

๕. ข้าราชการที่เป็นสตรีจะมีปัญหาเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกอยู่บ้างเพราะ สตรีเป็นเพศที่มีความละเอียดอ่อน และมีโอกาสหงุดหงิดอยู่เสมอ นอกจากนั้นสภาพครอบครัว และสถานภาพทางสมรส เป็นต้นเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ต้องครุ่นคิด และวิตกกังวลตลอดเวลาโดยไม่เต็มใจรับใช้หรืออำนวยความสะดวกแก่ใคร จึงปรากฏเสมอที่ประชาชนผู้มาติดต่อกลายเป็นที่ระบาบอารมณ์ โดยไม่รู้ต้นสายปลาย

เหตุแต่อย่างใด

คงมีสาเหตุอีกหลายประการที่ไม่สามารถนำมากล่าวรวมไว้ให้ครบถ้วนได้แต่เมื่อพิจารณาโดยสรุปแล้วจะเห็นว่า การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นปัญหาสลับซับซ้อนและเกี่ยวพันกับปัจจัยต่างๆ ซึ่งต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงระบบการทำงาน แนวความคิด และวิธีการปฏิบัติราชการให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และเป็นที่น่าอินดีว่าคณะอนุกรรมการปรับปรุงระบบและสมรรถภาพข้าราชการได้หยิบยกปัญหานี้ขึ้นมาพิจารณาโดยละเอียดถี่ถ้วนเพื่อกำหนดมาตรการอันเหมาะสม และแก้ปัญหาให้ลุล่วงไป แต่ถึงอย่างไรก็ดี การปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับข้าราชการผู้หน้าที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทั้งหลายจะต้องช่วยกัน โดยตระหนักถึงภาระหน้าที่ และความหมายที่แท้จริงของข้าราชการ

ระบบราชการ: เมืองนิมิตในวันพรุ่งนี้

นัฐธิดา

เปิดซองวันเสาร์ เสี่ยงจากเจ้าของประเทศ ไขปัญหา กำกับทุบคิน หรือช้ออัน ๆ ในลักษณะของเส้นทางสายนี้ คุณจะคอดมันท์จำเป็นและขาด ไม่ได้สำหรับหนังสือพิมพ์ในเมืองไทยทุกฉบับ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคำร้องเรียนของประชาชนผู้ไม่พอใจหน่วยงาน รัฐบาล ข้าราชการ ความอยุติธรรมอื่น ๆ ที่สังคมยึดเคียดให้ โดยผ่านทางหนังสือพิมพ์ นอกเหนือจากอีกจำนวนมากที่ร้องเรียนไปยังหน่วยงานรับเรื่องราวจึงทุกขันธ์ของรัฐบาลที่ได้จัดตั้งขึ้น คอดมันท์เหล่านี้นอกจากจะเป็นดังขชะแห่งอารมณ์ของประชาชนที่มีต่อพฤติกรรมของหน่วยงาน รัฐบาล และข้าราชการทั้งในทางบวกและทางลบแล้ว ยังเป็นเครื่องชี้ให้เห็นแนวโน้มแห่งทัศนคติของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลอีกด้วย

ในกรอบสี่เหลี่ยมบนหน้าหนังสือพิมพ์ที่ถ่ายทอดอารมณ์ของประชาชน ซึ่งได้รับความยุติธรรมนี้ จะเป็นสื่อให้รัฐบาลได้ซึมทราบ และสัมผัสปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ถึงแก่น ซึ่งอาจดีกว่าสัมผัสจากข้อมูลที่ข้าราชการในระดับต่ำเสนอขึ้นมาตามลำดับ

ระดับชั้น ไม่แน่ใจว่าข้อมูลเหล่านี้จะเบี่ยงเบนจากข้อเท็จจริง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของบุคคลและของหน่วยงานตนไปมากน้อยเพียงใด หากข้อมูลที่ว่าอยู่บนโต๊ะประชุมเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจเบี่ยงเบนไปจากข้อเท็จจริงมาก การตัดสินใจของผู้รับผิดชอบย่อมไม่ตรงกับเจตนารมณ์อันพึงปรารถนาของประชาชน ไม่สามารถขจัดความเดือดร้อนข้อข้องใจของประชาชนได้ สรีรภาพที่มีต่อรัฐบาลค่อย ๆ ละลาย ลูกโซ่แห่งปัญหาข้อต่อไปในการบริหารราชการจะต่อตัวมันเองให้ยาวขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สาระของความไม่พอใจที่ประชาชนร้องเรียนส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับตัวข้าราชการ วิธีการทำงานของระบบราชการ ภาพพจน์ของประชาชนที่มองดูราชการก็คือ ความไร้ประสิทธิภาพ ทำให้สาอโงงโงะหว่างรัฐบาลกับประชาชนเดือนล้างเต็มที่ ซึ่งที่รัฐบาลต้องการความร่วมมือจากประชาชน เพื่อสร้างรากฐานความมั่นคงแห่งชาติ เศรษฐกิจ และอุดมการณ์ของชาติ คุณจะแสวงหาได้ยากเสียแล้ว

สิ่งที่รัฐบาลต้องพยายามสร้างให้มากขึ้น คือ ศรัทธาของประชาชน ความร่วมมือระหว่าง รัฐบาลกับประชาชน การสร้างศรัทธาให้บรรลุ เป้าหมายสมบูรณ์ คือระบบราชการที่มีประ- สติภาพ จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงทั้งระบบ และตัวบุคคล ซึ่งต้องใช้เวลานานมากจึงจะ สัมฤทธิ์ผล นานเกินไปที่จะเรียกร้องศรัทธา ของประชาชน เมื่อพิจารณาเป้าหมายของ ราชการแล้ว คงไม่นอกเหนือไปจากขอบเขต ที่ว่า "เพื่อบริการประชาชน" เป็นแน่ และใน สภาวะที่ประชาชนหน่ายต่อพฤติกรรมของ ข้าราชการ หมกมุ่นที่จะพึ่งบริการจากรัฐบาล หากรัฐบาลจะสร้างศรัทธาให้ประชาชน โดย ให้ประชาชนได้รับผลโดยตรงและใกล้ชิด รั สักได้รวดเร็วแล้ว การใช้มาตรการอำนวย ความสะดวกแก่ประชาชน คงเป็นจุดเชื่อม ต่อในการเริ่มต้นที่ไม่ผิดนัก ซึ่งรัฐบาลคณะ ปฏิวัติได้เริ่มต้นแล้ว โดยออกคำสั่งให้ส่วน ราชการต่าง ๆ อำนวยความสะดวกแก่ ประชาชนอย่างคึกคัก

การออกคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน จำเป็นต้องมี มาตรการที่สามารถปฏิบัติอย่างแท้จริงด้วย และการอำนวยความสะดวก มิใช่หมายความ แต่เพียงว่า ให้ข้าราชการพูดจาเรียบร้อย

เข้มแข็งแถมใส่ตลอดทั้งวันเท่านั้น จำเป็นต้อง แก้ไขปรับปรุงวิธีการทำงานใหม่อันก่อให้เกิด ความสะดวก รวดเร็ว อันเป็นการประหยัด เวลาของประชาชนผู้มาติดต่อ และการทำงาน ของข้าราชการด้วย

หน่วยงานของรัฐและองค์การรัฐวิสาหกิจ จำนวนมากที่ต้องติดต่อและสัมพันธ์กับประ- ชชนโดยหน้าที่ แต่ยังมีวิธีการปฏิบัติงานที่ ขาดพื้นฐานให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชน ผู้มาขอรับบริการ การมีระเบียบวิธีการที่ยุ่ ยากมากมายและสับสน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่ เข้าใจและไม่กล้าตัดสินใจเพราะเกรงจะผิด พลาด พยายามหลีกเลี่ยงการปฏิบัติงานเสีย ไม่กล้าเสี่ยง จึงต้องใช้วิธีถ่วงเวลาหรือบดให้ ผู้อื่น หรือยกเอาระเบียบเป็นข้อแก้ตัวในการ ไม่บริการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือจงใจกระทำเช่นนั้น เพราะต้องการเรียกร้องค่า คอบแทนจากประชาชนเป็นรายได้อันด่วน

ในแง่ผู้บังคับบัญชาเองละเลยไม่ปรับปรุง วิธีการทำงาน หรือไม่มอบหมายงาน ทำให้ ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่อาจตัดสินใจได้ เกรง ว่าจะทำเกินอำนาจหน้าที่

ดังนั้นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประ- ชชน จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงระบบและวิธี- การทำงานให้เหมาะสม โดยพยายามปรับปรุง

ขั้นตอนการปฏิบัติที่ยุงยากซับซ้อน ให้ง่ายเข้า
งานชั้นเล็วที่ประชาชนต้องคิดค่อหลายหน่วย
งานควรรวมเป็นแห่งเดียวกัน หรือเหลือให้
น้อยแห่งที่สุด เพื่อความรวดเร็วในการคิดค่อ

การจัดสถานที่ทำงานควร ให้ประชาชน
เข้าใจว่า ตนจะต้องคิดค่อกับใครก่อนใครหลัง
และต้องทำอะไรบ้าง..... แบบฟอร์มที่ใช้
ควรมีลักษณะที่เข้าใจง่าย กรอกได้รวดเร็ว
ข้อความใดที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ควรตัดทิ้ง
สถานที่ทำงานควรมีแผนผัง มีป้ายบอกให้
ชัดเจนเข้าใจง่าย จัดให้มีเจ้าหน้าที่ประจำ
สัมพันธ์ที่พร้อม จะ ให้ข่าวสารแก่ประชาชนผู้
มาติดค่อได้ตลอดเวลาและอย่างถูกต้อง มีการ
ประชาสัมพันธ์ที่ดี เรื่องใดที่ประชาชนควรรู้
ล่วงหน้า สำหรับการเตรียมตัวมาติดค่อกับ
ราชการ เช่น เอกสาร หลักฐานต่างๆ ค่า
ธรรมเนียม เป็นต้น ควรหาทางให้ประชาชน
ทราบ โดยจัดทำเอกสารเผยแพร่ หรือโฆษณา
ทางคานสื่อสารมวลชน ขณะเดียวกันผู้บังคับ
บัญชาของหน่วยงานควรกำหนดระยะเวลาการ
ดำเนินงานในเรื่องต่างๆ ให้ประชาชนได้ทราบ
พร้อมทั้งตรวจสอบระยะเวลาการปฏิบัติงาน
ของผู้ได้บังคับบัญชาอยู่เสมอ หากพบอุปสรรค
ก็หาทางแก้ไขทันที

การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานไว้ใช้ เพื่อ
ประหยัดเวลาและบึงอกกันความผิดพลาดใน

การปฏิบัติงาน ให้การปฏิบัติงานเป็นไปใน
แนวเดียวกันนับเป็นสิ่งจำเป็น คู่มือดังกล่าว
ต้องปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ เน้นให้ผู้
บังคับบัญชาเข้าใจเรื่องการมอบหมายงาน
สร้างมาตรการที่จะมอบอำนาจ และกำหนด
ขอบเขตอำนาจให้ชัดเจนด้วย

ทัศนคติดี ๆ ของข้าราชการที่ว่า ประชาชนผู้
มาติดค่อมีเวลาเหลือเฟือ เมื่อมาติดค่อแล้วควรคอย
ได้หลาย ๆ ชั่วโมง ควรเป็นทัศนคติที่เก็บเอาไว้ใน
พิพิธภัณฑ์แล้ว หาเครื่องมือนบางอย่างเข้าช่วย
โดยให้เกิดความรวดเร็ว กิจการใดที่ไม่
กระทบกระเทือนค่อความปลอดภัย และไม่
สิ้นเปลืองควรมานมาใช้ ให้เป็นประโยชน์มาก
ที่สุดเช่นใช้โทรศัพท์ ใช้บริการไปรษณีย์ใน
งานเกี่ยวกับอาเภอ ทะเบียนต่าง ๆ หรือการ
เรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของรัฐ โดยอาจ
บวกค่าส่งไปด้วย ซึ่งนอกจากก่อให้เกิดความ
รวดเร็วประชาชนไม่ต้องเสียเวลาเดินทาง เสีย
เวลารอแล้ว ยังไม่เสียเวลาทำงานของประชา
ชนอีกด้วย หน่วยงานที่มีประชาชนมาติดค่อ
จำนวนมากหากเปิดบริการจองเวลาติดค่อ
ล่วงหน้า ก็จะเป็นการดียิ่งขึ้น

คำนิชม ในสังคมที่ซังก่อองว่า ข้าราชการมี
สถานภาพสูงกว่าประชาชน อันเป็นผลเนื่องมาจาก
ชนบธรรมเนียมประเพณีการปกครองสมัยก่อน ซึ่งทำ
ให้ข้าราชการแฝงความรู้สึกไว้ซึ่งอำนาจ เป็นอภิสิทธิ์
ชน ทำให้ผู้รับใช้ประชาชนไม่ แต่เป็นชนชั้นที่

แตกต่างกับประชาชน ถ้านิคมควรได้รับการจัดไปหากจะให้ราชการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้รับผลสำเร็จ ควรเสริมสร้างทัศนคติที่ว่าข้าราชการเป็นผู้รับใช้ประชาชน อยู่ได้ด้วยเงินภาษีของราษฎร ให้บริการแก่ประชาชน โดยเสมอหน้าเท่าเทียมกัน เลิกถือถือความสัมพันธ์ส่วนตัว เป็นเหตุให้กองบริการผู้หนึ่งผู้ใดเป็นพิเศษ เลิกสรรคนาคิววัฒนธรรม มีความรู้ความสามารถเข้าทำงาน โดยมีวิธีการเลือกสรรที่เชื่อถือได้

ผู้บังคับบัญชาควรกดดันให้มีการปฏิบัติงานเต็มเวลา และให้ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน การหลีกเลี่ยงค่าเผน ไม่ว่าจะ มีประชาชนร้องเรียนกล่าวโทษหรือไม่ก็ตาม ให้ถือเป็นความผิดฐานบกพร่องต่อหน้าที่ราชการ สมควรที่จะลงโทษทางวินัยสถานหนัก

นอกจากปรับปรุงวิธีการและตัวข้าราชการแล้ว หน่วยงานควรมีเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นสามารถให้บริการประชาชนได้ทันทั่วทั้ง เช่น โทรศัพท์ เครื่องอัดสำเนา เครื่องถ่ายเอกสาร เครื่องโรเนียว อุปกรณ์เหล่านี้ต้องสามารถใช้งานได้ตลอดเวลา มีการบำรุงรักษาให้คงสภาพที่ใหม่อยู่เสมอ อันจะเป็นการประหยัดงบประมาณที่จะซื้อใหม่อีกด้วย

มาตรการอำนวยความสะดวกจะได้ผล ต้องได้รับการปรับปรุง ควบคุมตรวจสอบ และดำเนินการอย่างจริงจัง เป็นหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงาน สำหรับการรับผิดชอบในสิ่งเหล่านี้ มีปัญหาอย่างไรต้องรีบแก้ไข และต้องมีการรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดทราบในระยะเวลาที่กำหนดแน่นอน เช่น ๓ เดือนครั้ง ด้วย

โดยที่ลักษณะหน้าที่ของหน่วยงานแตกต่างกัน กระบวนการทำงานย่อมแตกต่างกันไปด้วย หากหัวหน้าหน่วยงานปรารถนาที่จะปรับปรุงให้ความสะดวกแก่ประชาชน แต่ไม่มีเวลาและเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการได้ ก็ควรวางมาตรการให้หน่วยงานนั้นขอคำปรึกษาจากหน่วยงานอื่นที่ทำงานเกี่ยวข้องในด้านนี้ เช่น กองจัดระบบงาน สำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. หรือสถาบันการศึกษาชั้นสูงที่สอนและวิจัยทางด้านบริหาร เช่น สถาบันชาติพัฒนาบริหารศาสตร์ เป็นต้น เพียงแต่ว่าหัวหน้าหน่วยงานนั้นปรารถนาที่จะปรับปรุงใจกว้าง ขอมลอคคราบจำเริญของการทำงานแบบเก่า และยอมรับคำแนะนำของหน่วยงานอื่นหรือไม่เท่านั้น

การอำนวยความสะดวกจำเป็นต้อง

เปลี่ยนแปลงระบบและวิธีการทำงานเสียใหม่ ดังกล่าวข้างต้น วิธีใหม่อาจไม่จำเป็นต้องมาจากหน่วยงานที่กล่าวข้างต้นก็ได้ แต่สามารถใช้วิธีการกระตุ้นให้บุคคลทั้งในหน่วยงานและนอกหน่วยงานของรัฐเสนอระบบวิธีการใหม่ๆ ที่สมเหตุสมผล และสามารถปฏิบัติได้จริง และยอมรับระบบและวิธีการใหม่นั้นมาใช้ โดยทางการอาจตอบแทนในรูปของเหรียญตรา หรือใช้ชื่อของบุคคลที่เสนอระบบใหม่ เรียกชื่อระบบนั้นให้เป็นเกียรติยศตลอดชีวิต หากบุคคลนั้นเป็นข้าราชการ อาจพิจารณาให้ความดีความชอบเป็นพิเศษ เช่นเลื่อนเงินเดือนสองขั้น

ข้อคำนึงก็คือ ผู้บังคับบัญชาระดับสูงของหน่วยงานจะต้องสนับสนุนให้เกิดความคิดริเริ่ม และสนับสนุนให้วิธีการใหม่ได้มีโอกาสนำมาใช้ มีจิตใจกว้างพอที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ที่จะเกิดขึ้น ไม่ประพฤตินั่งแข็งข้อต่อระบบใหม่ที่ถูกรับแล้ว ว่าดีกว่าระบบเก่า ซึ่งนอกจากจะเป็นผลดีแก่การปฏิบัติงานของราชการแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมความคิดแปลกใหม่อีกด้วย

เมื่อหน่วยงานปรับปรุงวิธีการอำนวยความสะดวกกันแล้ว สมควรที่จะจัดให้มีการประกวดการทำงานว่า หน่วยงานใดอำนวยความสะดวก

ความสะดวกได้ดีที่สุด หน่วยงานใดชนะเลิศสมควรที่จะประกาศเกียรติคุณของหน่วยงานนั้น เช่น ตีค้ายประกาศว่าเป็นหน่วยงานที่ชนะเลิศการประกวดเรื่องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือตีค้ายเผยแพร่ตามวงเวียนสำคัญ หรือตีค้ายประกาศเกียรติคุณตามถนนสายสำคัญๆ ให้ประชาชนได้ทราบ และเป็นกำลังใจแก่หน่วยงานนั้น ๆ ด้วย เป็นการสร้างค่านิยมของสังคมให้สนใจการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการ หากเป้าหมายสำเร็จแทนที่ประชาชนจะรู้จักชื่อนางสาวไทยที่สวยงามที่สุด อาจจะรู้จักชื่อหน่วยงานที่อำนวยความสะดวกได้ดีที่สุดก็เป็นได้.

การสร้างวิธีการให้ส่วนราชการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เป็นเป้าหมายหนึ่ง ที่จะเรีกร้องคร่ำครวญของประชาชนให้มีความรู้ในสภาวที่รัฐบาลต้องการความร่วมมือจากประชาชน เพื่อสร้างรากฐานความมั่นคงแห่งชาติ พัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการก่อให้เกิดอคคนการของชาตินั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลควรดำเนินการอย่างรีบด่วนและจริงจัง หากยังไม่เห็นความสำคัญ ดังตัวอย่างที่ต้นคิดและระบบเก่าๆ แล้ว คำว่า สายเกินแก้ อาจจะเกิดขึ้นและนำความเจ็บปวดมาให้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

แนวความคิดการเขียนบทความนี้ บางตอนได้จากการประชุมกลุ่มของคณะอนุกรรมการปรับปรุงระบบและสมรรถภาพข้าราชการ

ข้า เลือง ตุ ระ บ บ ข้ำ ร าช ก าร ข อ ง เ ร า

“ เมธี นี หัก ช้อ ร ร ม ”

ในยุคที่รัฐบาลได้เร่งรัดพัฒนาประเทศ เพื่อสร้างความเจริญและความผาสุกแก่พี่น้อง เพื่อนร่วมชาติของเรา ข้าราชการพลเรือนเป็น กลุ่มบุคคลที่สำคัญที่สุดกลุ่มหนึ่ง เพราะเป็นผู้จัดการและ ดำเนินการส่วนใหญ่ ในการใช้ ทรัพยากรอันจำกัดให้เกิด ประโยชน์มากที่สุด ด้วยเหตุนี้คุณลักษณะที่สำคัญของ ข้าราชการ ในยุคแห่งการพัฒนา เศรษฐกิจและ สังคมจึง ต้องปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซื่อสัตย์ สุจริต มีศรัทธาอันแรงกล้าที่จะ ปฏิบัติ ราชการเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และ ความสงบสุขของสังคมส่วนรวม การที่ ข้าราชการจะสามารถปฏิบัติภารกิจดังกล่าวได้ ระบบบริหารงานบุคคลควรต้องยึดหลักสำคัญๆ คือ

๑. หลักความเสมอภาค ตามหลักการนี้ระบบ บริหารงานบุคคลจำเป็นต้องให้ความเสมอภาคแก่ ประชาชนทั่วไปโดยไม่เลือกชั้นวรรณะ ชาติ ศาสนา หลักเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ

จะต้องมีผลใช้บังคับโดยชอบธรรม และทัด เทียมกัน

๒. หลักความสามารถ การบริหารงานบุคคล ทุกชั้น ตอน ตั้งแต่การเลือกสรรบุคคลเข้ารับ ราชการ บรรจุแต่งตั้ง เลื่อนชั้น เลื่อน ตำแหน่ง โดยเฉพาะการแต่งตั้งบุคคลระดับ สูงหรือที่จะต้องปฏิบัติภารกิจสำคัญ จะต้อง ยึดหลักความสามารถอย่างเคร่งครัด โดย พยายามเลือกเฟ้นบุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่ง หรือพันธกิจที่จะมอบ ให้ปฏิบัติ ให้มากที่สุด

๓. หลักความมั่นคง ทางราชการต้องให้ หลักประกันแก่ผู้เข้ารับราชการ ในการยึด ราชการเป็นอาชีพ และให้ความเป็นธรรมแก่ คนส่วนใหญ่สามารถดำรงอยู่ในสังคมพอ สมควรแก่ฐานะานุรูป กำหนดค่าตอบแทนให้ สอดคล้องกับมาตรฐานการครองชีพ สนใจ กับสภาพความเป็นอยู่และวิธีการทำงานเพื่อ จูงใจและส่งเสริมให้ข้าราชการค้นคว้าปรับปรุง การบริหารราชการให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศ ชาติ บัองกันและขจัดปัญหาการใช้อำนาจ

หน้าที่ในทางมิชอบมิควรและให้ความยุติธรรมแก่ข้าราชการโดยทั่วกัน

๔. หลักความเป็นกลางทางการเมือง โดยฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายที่กำหนดเป้าหมายและนโยบายให้ฝ่ายประจำรับไปปฏิบัติ ซึ่งฝ่ายประจำต้องพร้อมทั้งในด้านความรู้ความสามารถ สมรรถภาพ ทักษะคติ ความรับผิดชอบ และการปฏิบัติตามวินัยอย่างเคร่งครัด เพื่อดำเนินการตามนโยบายให้เป็นผลดี

แต่ในปัจจุบัน ระบบบริหารงานบุคคลของราชการพลเรือน ได้เบี่ยงเบนไปจากแนวทางของระบบคุณธรรมหลายประการกล่าวคือ

ประการแรก การเข้าเป็นข้าราชการและพนักงานของรัฐยังมีการปฏิบัติที่ถกถั่นและไม่เป็นธรรมแก่คนทั่วไป การกระจายอำนาจให้แก่หน่วยงานต่างๆ โดยไม่มีมาตรฐานและการควบคุมตรวจสอบที่แน่นอน เปิดโอกาสให้เกิดความไม่เสมอภาคในหลายกรณี เช่น ผู้ที่ใกล้ชิดหรือมีความสัมพันธ์ส่วนบุคคลกับผู้อำนาจหน้าที่หรืออิทธิพลในราชการ ย่อมมีโอกาสเข้ารับราชการได้ง่ายกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป จึงมีการนำเอาพรรคพวกบริวาร คนรับใช้เข้ามาในราชการ อันเป็นผลเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ทางราชการเป็นต้น

ประการที่สอง การบริหารงานบุคคลในเรื่องบรรจุ แต่งตั้ง โอน โยกย้าย ยังมีการปฏิบัติโดยไม่ใช่หลักความสามารถ แต่กลับพิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์อันเป็นคุณสมบัติเฉพาะตัวบุคคล ความรู้จักมักคุ้น ความเกรงใจอาวุโส หรือตามความพอใจของผู้บังคับบัญชา เช่นการแต่งตั้งญาติพี่น้องให้รับผิดชอบในตำแหน่งสำคัญๆ โดยไม่คำนึงว่าจะมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่นั้นๆ หรือไม่ หรือพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงเพื่อเป็นเกียรติเป็นต้น

ประการที่สาม ความไม่มั่นคงในการยึดราชการเป็นอาชีพ เพราะค่าตอบแทนที่ได้รับต่ำกว่ามาตรฐานการครองชีพ เป็นเหตุให้ต้องดิ้นรนขวนขวายเพื่อหารายได้เพิ่มขึ้น ข้าราชการและพนักงานของรัฐบางส่วนเมื่อมีโอกาสหรือควบคุมดูแลไม่ทั่วถึงก็อาจใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ส่วนตัว เบียดบังและถือประโยชน์จากทรัพย์สินของรัฐ ตลอดจนกดขี่ข่มเหงประชาชน เช่นการเรียกค่าน้ำร้อนน้ำชาเป็นค่าดำเนินงานในหน้าที่ ความรับผิดชอบของตน รัคไถ เป็นต้น นอกจากนี้การเสนอความเห็นที่แตกต่างออกไป หรือมีความเห็นไม่ตรงกับผู้บังคับบัญชา อาจ

มีผลกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่ เช่น ออกกลั่นแกล้ง เป็นต้น

ประการที่สี่ การก้าวข้ามอำนาจหน้าที่ ระหว่างฝ่ายประจำกับฝ่ายการเมือง โดยมีได้ กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้ชัดเจนแน่นอน ทำให้ฝ่ายประจำต้องบริหารงาน โดยความพอใจ หรือเพื่อเอาใจแก่บุคคลบางคน ฝ่ายการเมืองแทนที่จะเป็นผู้กำหนดเป้าหมาย และนโยบาย กลับเข้าไปปฏิบัติงานเสียเอง แล้วปล่อยให้ฝ่ายประจำต้องคิดกำหนดนโยบายขึ้นเอง อีกทั้งยังให้ฝ่ายประจำต้องตกอยู่ในภาวะจำยอมนำกฎเกณฑ์ทางการเมืองไปใช้ ซึ่งทำให้การคัดเลือกบุคคลก็ดี การบริหารงานบุคคลด้านอื่นก็ดี เป็นไปในลักษณะอื่นที่นอกเหนือจากความรู้ความสามารถ สมรรถภาพ ความรับผิดชอบต่อส่วนรวม และวินัย เป็นผลให้การปฏิบัติงานของฝ่ายประจำมีโอกาสที่จะล้มเหลวได้มากกว่าที่จะสำเร็จ

ปัญหาอีกประการหนึ่งของระบบบริหารงานบุคคลที่ควรนำมาพิจารณาด้วยก็คือ องค์การกลางบริหารงานบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่เข้มแข็งพอ ทั้งในอำนาจหน้าที่และความก้าวหน้าทางวิชาการ อีกทั้งยังมีมากมายหลาย

ระบบกระจัดกระจาย ทำให้ไม่สามารถเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารได้ดีเท่าที่ควร เมื่อฝ่ายบริหารไม่อาจมอบอำนาจให้แก่องค์การกลางใดที่จะถือเป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลอย่างแท้จริงได้ การตัดสินใจในเรื่องต่างๆ จึงต้องกระทำในระดับสูง ทำให้ฝ่ายบริหารต้องรับภาระหนัก โดยไม่จำเป็น ในขณะที่ตัวกันองค์การกลางบริหารงานบุคคลต่าง ๆ ไม่อาจแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เพราะขอบเขตอำนาจแต่ละหน่วยมีจำกัด จึงผลัดความรับผิดชอบให้แก่ฝ่ายบริหารแทนที่จะเป็นเสนาธิการสูงสุดทางด้านบุคคล แก้ไขปัญหาต่างๆ ให้แก่รัฐบาลได้ และเมื่อมีหลายระบบมาตรฐานและนโยบายก็แตกต่างกัน ก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีกโดยไม่รู้จะเริ่มต้นแก้ที่จุดไหนก่อน

ข้อเท็จจริงและต้นเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นจะเห็นได้ว่า ข้าราชการและพนักงานของรัฐ รวมทั้งบุคคลในครอบครัวซึ่งมีจำนวนไม่ต่ำกว่า ๕ ล้านคน เป็นกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของชาติ ข้าราชการและพนักงานของรัฐเหล่านี้เป็นต้นคิด เป็นผู้เสนอแนะ เป็นผู้จัดการและดำเนินการส่วนใหญ่ในการใช้

ทรัพยากรอันจำกัดที่มีอยู่ให้บังเกิดผลดีที่สุดตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ เป็นผู้ที่ติดต่อให้บริการ โดยตรงแก่ประชาชนทั้งประเทศ ปฏิบัติงานเกือบทุกอาชีพที่มีอยู่ตั้งแต่ง่ายที่สุด จนถึงยากที่สุด ความมั่นคงของประเทศ ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม ความก้าวหน้าของระบบการปกครอง ตลอดจนความอยู่ดีกินดีของประชาชน ย่อมขึ้นอยู่กับทัศนคติ และผลการปฏิบัติงานของข้าราชการและพนักงานของรัฐ ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญ ส่งเสริมและจูงใจให้บุคคลกลุ่มนี้ได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพเสียสละมีอุดมคติสูง และประสบความสำเร็จในงานที่ทำ

แต่เท่าที่ประเทศได้ผ่านการพัฒนาตามแผนมา ๒ ระยะ และได้เริ่มระยะที่ ๓ ไปแล้วนั้น ปรากฏจากการประเมินผลว่า อุปสรรคสำคัญที่ทำให้การพัฒนาไม่ได้รับผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ขึ้นอยู่กับสมรรถภาพของบุคคลผู้บริหารงาน และภาวะการณ์แวดล้อมของการบริหารราชการ การวางแผนพัฒนาประเทศนั้น แม้จะได้กระทำไว้อย่างดีเพียงใดก็ตาม หากบุคคลผู้ที่จะนำแผนมาปฏิบัติยังมีขีดความสามารถจำกัด และอยู่ในสภาพที่ไม่พร้อมทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งยัง

ต้องบริหารงานในบรรยากาศที่สับสนค้ายแล้ว ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่าการบริหาร โครงการต่าง ๆ ต้องล่าช้า รั่วไหล และอาจล้มเหลวได้ในที่สุด แผนพัฒนาประเทศจึงต้องสอดคล้องกับความพร้อมทางสมรรถนะของกำลังคน และระบบการบริหารงานบุคคลของราชการด้วย

ความจำเป็นที่มีผลโดยตรงต่อตัวข้าราชการก็คือข้าราชการส่วนใหญ่ ในปัจจุบัน ถูกบั่นทอนสมรรถภาพและความสุจริต โดยความกดดันทั้งจากภาวะการครองชีพ และสภาพแวดล้อมของสังคม ทำให้ขาดความกระตือรือร้น ขาดกำลังใจในการทำงาน และในบางครั้งก็ขาดการตัดสินใจในการทำงาน และความรับผิดชอบ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือปัญหาทางเศรษฐกิจของข้าราชการ ในระยะสิบกว่าปีที่ผ่านมานี้ ค่าครองชีพได้สูงขึ้นอย่างมากมาย แต่อัตราเงินเดือนของข้าราชการมิได้เพิ่มขึ้นสมดุลงัน บรรดาข้าราชการที่มีรายได้เฉพาะจากเงินเดือนแต่เพียงทางเดียว จึงมีความเป็นอยู่อย่างอัตคัดชักหน้าไม่ถึงหลัง มีหนี้สินรุงรัง ความเดือดร้อนเกี่ยวกับรายได้ไม่พอนี้ไม่ได้จำกัดเฉพาะข้าราชการชั้นต่ำ และชั้นกลางเท่านั้น แม้ข้าราชการชั้นสูงจำนวนไม่น้อยก็ตกอยู่ในภาวะเช่นเดียวกัน

ด้วยเหตุดังกล่าวข้าราชการ และครอบครัวจึงมีความวิตกกังวล และจำเป็นต้องแสวงหาผลประโยชน์ทางอื่น เพื่อให้มีรายได้เพียงพอกับรายจ่าย ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ดีเท่าที่ควร ในบางกรณีการหาประโยชน์เช่นนั้นเป็นการที่ไม่สุจริต และข้าราชการจำนวนไม่น้อยได้ใช้อำนาจหน้าที่ราชการแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองอันเป็นการสร้างความเคียดแค้นแก่ประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำให้ประชาชนเกลียดชัง และมีทัศนคติไม่ดีต่อรัฐบาล ความร่วมมือหรือความสนใจที่รัฐบาลต้องการได้รับจากประชาชนในการพัฒนาประเทศจึงไม่ประสบผลสำเร็จ ประชาชนที่ได้รับความเคียดแค้นและถูกกดขี่ข่มเหงจากข้าราชการก็จะตั้งตัวเป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาล หรือถูกชักจูงให้รวมก่อความไม่สงบ อันเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ ความเสียหายจึงเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นอกจากนั้น ค่านิยมของสังคมที่สนับสนุนให้เห็นดีเห็นงามและแข่งขันกันที่จะมีความเป็นอยู่อย่างฟุ้งเฟ้อ โดยไม่มีขอบเขตจำกัดได้หลอหลอมและชักจูงข้าราชการและพนักงานของรัฐให้มุ่งหาความสุขความสบายส่วนตัวแม้ว่ามักกับอบาขมุขต่าง ๆ ไม่นำพาต่อ

ภาวะการพัฒนาประเทศที่ข้าราชการต้องอดทนเสียสละ และตั้งใจทำงานเพื่อประเทศชาติโดยทั่วกัน การปฏิบัติราชการจะมุ่งเน้นกิจกรรมอันเป็นการเฉพาะตัวโดยปราศจากอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อรับใช้ส่วนรวมทางราชการจึงมีแต่ข้าราชการที่ทำงานเพื่อความสะดวกสบาย เอาตัวรอด หรือเล็งเพื่อให้ผ่านพ้นไปเท่านั้น ราชการจึงเป็นเพียงที่พักพิงและบันไดที่จะนำไปสู่ประโยชน์สุดท้ายที่ข้าราชการแต่ละคนมุ่งหวังจะได้รับ ซึ่งประโยชน์ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความต้องการของส่วนรวม ดังนั้น ความพยายามที่จะพัฒนาประเทศให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยอาศัยข้าราชการที่มีความรู้ ความสามารถและมุ่งปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเสียสละเพื่อส่วนรวมจึงเป็นเรื่องที่ยังห่างไกลต่อความเป็นจริง

อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้สังเกตเห็นความจำเป็นและผลเสียหายอันจะพึงเกิดขึ้นในเรื่องนี้อยู่แล้ว โดยได้ปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือนในหลายจุดด้วยกัน เช่น ขอมริบให้นำเอาระบบอำนวยการตำแหน่งมาใช้ การจัดอัตรากำลังข้าราชการ การขึ้นนโยบายอำนวยการความสะดวกแก่ประชาชน รวมทั้งนโยบาย

ประหยัด เป็นต้น ซึ่งมีลักษณะเป็นการแก้
ปัญหาเฉพาะเรื่องเฉพาะราว และแบ่งแยกกัน
ทำหลายหน่วยงาน ทั้งนี้ โดยไม่ได้แก้ปัญห
พื้นฐานให้หมดสิ้นไปเสียก่อน ดังนั้น หาก
ได้สร้างพื้นฐานของระบบบริหารงานบุคคลให้
มั่นคงแล้ว ข่อมจะเอื้ออำนวยต่อการปรับปรุง
ระบบบริหารงานบุคคลให้เหมาะสม และนำ
วิธีการบริหารงานบุคคลที่ทันสมัยมาใช้ได้
สะดวกยิ่งขึ้น

สำหรับปัญหาพื้นฐานของระบบบริหาร
งานบุคคลในราชการพลเรือน ควรพิจารณา
เรื่องสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

๑. ความเป็นกลางทางการเมือง โดยหลัก
การแล้วฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายที่กำหนดนโยบาย
และเป้าหมายในการดำเนินงาน เพื่อให้
ฝ่ายประจำนำไปปฏิบัติให้เกิดผลดีอย่างที่สุด
ทั้งนี้ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายที่กา
หนดนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายไว้ให้ชัดเจน
เพื่อป้องกันแทรกแซงก้าวก่ายจากฝ่าย
การเมือง หรือใช้อิทธิพลทั้งทางตรงและทาง
อ้อมบีบบังคับให้ฝ่ายประจำปฏิบัติราชการเพื่อ
ผลประโยชน์ส่วนบุคคล เพราะหากปล่อยให้
เป็นเช่นนั้นแล้ว ข้าราชการต่างจะพากันบริหาร
งานเพื่อความพอใจ หรือเอาใจฝ่ายการเมือง

หรือเพื่อความเจริญก้าวหน้าของตนเอง โดย
ละเลยผลประโยชน์และความเสียหายที่จะพึง
บังเกิดขึ้นแก่ประเทศชาติ

๒. การเลือกสรรนักบริหาร นักบริหารที่มี
บทบาทสำคัญต่อการบริหารงานบุคคลภายใต้
ระบบคุณธรรม ได้แก่ ปลัดกระทรวง อธิบดี
ผู้อำนวยการกอง และหัวหน้ากอง ควรได้รับ
การคัดเลือก กลั่นกรองเพื่อแต่งตั้งบุคคลที่มี
ความรู้ความสามารถและคุณสมบัติเหมาะสม
ที่สุดให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารดังกล่าว และ
อาจตั้งสถาบันให้รับผิดชอบในเรื่องนี้โดย
เฉพาะเพื่อเลือกสรรและเตรียมนักบริหารที่มี
ความสามารถไว้ปฏิบัติงานให้เป็นผลดีต่อไป

๓. การยึดหลักความสามารถ การบริหารงาน
บุคคลทุกชั้นตอนตั้งแต่การเลือกสรรบุคคลเข้า
รับราชการ บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนชั้น เลื่อน
ตำแหน่ง จะต้องยึดหลักความสามารถอย่าง
เคร่งครัด มีการแบ่งสายงานตามความรู้ความ
สามารถ ต้องจัดระบบพรรคพวกเพื่อส่งเสริม
คนดีมีความสามารถในราชการและจงให้ข้าราชการ
ตั้งใจปฏิบัติราชการอย่างเต็มกำลัง
ความสามารถ

๔. ความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ของแต่ละ
ตำแหน่งต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจน แน่นนอน

เหมาะสมกับความรับผิดชอบ และต้องควบคุมให้มีการปฏิบัติตามหน้าที่ของตำแหน่งอย่างเต็มที่ การแบ่งงานและมอบหมายงานควรกำหนดไว้เพื่อส่งเสริมให้ข้าราชการสำนึกในความรับผิดชอบ และพร้อมที่จะรายงานผลการปฏิบัติงานหรือให้ตรวจสอบผลงานได้

๔. การประหยัดในราชการ รัฐบาลจะต้องกำหนดมาตรการ เพื่อลดการใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น และเป็นการฟุ้งเฟ้อของทางราชการ ข้าราชการและพนักงานของรัฐ เปลี่ยนแปลงระบบการใช้จ่ายของรัฐทั้งปวงที่ไม่ได้ผลคุ้มค่า หรือที่เป็นการสูญเปล่า และกำหนดนโยบายให้แน่นอนเพื่อเป็นแนวปฏิบัติแก่ส่วนราชการ ข้าราชการ และพนักงานของรัฐโดยเคร่งครัด

๖. การกำหนดค่าตอบแทนแก่ข้าราชการ รัฐบาลจะต้องขอมลทุนครั้งใหญ่ที่จะปฏิรูปสภาพความเป็นอยู่และรายได้ของข้าราชการให้สอดคล้องกับค่าครองชีพ จะเป็นในด้านเงินเดือน สวัสดิการหรือค่าตอบแทนอื่นใดก็ตาม เพื่อสะกิดกันเหตุแห่งปัญหาร้ายแรงต่าง ๆ การเริ่มต้นในขณะนี้แม้จะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อเปรียบเทียบกับผลเสียอื่นจะเกิดขึ้น หากละเลยปัญหานี้ยังนับว่า ได้ประโยชน์กว่ามาก นอกจากนั้นยังเปิดโอกาสให้ทางราชการได้แก้ไขปรับปรุงในเรื่องอื่นๆ ได้อย่างเต็มที่อีกด้วย

๘. องค์การกลางในการบริหารงานบุคคล เพื่อสร้างระบบบริหารงานบุคคลให้เป็นเครื่องมือที่เข้มแข็งของรัฐบาล และเป็นผู้นำในการบริหารงานบุคคลของราชการพลเรือน รัฐบาลจำต้องผนึกกำลังองค์การกลางบริหารงานบุคคลทั้งหลายที่มีอยู่ในปัจจุบันเข้าด้วยกัน ให้สามารถทำหน้าที่เสนาธิการสูงสุด และกองบัญชาการสูงสุดทางด้านการบริหารงานบุคคลของรัฐ เป็นทั้งสมองและกำลังให้แก่รัฐบาลที่จะศึกษากำหนดนโยบายแนวทางบริหารบุคคลของข้าราชการ และพนักงานของรัฐทุกฝ่าย เพื่อให้งานบริหารบุคคลซึ่งเป็นทรัพยากรสำคัญที่สุด ในการพัฒนาประเทศให้เป็นปึกแผ่น มีประสิทธิภาพ

โดยสรุปสภาพการณ์ของระบบบริหารงานบุคคลพร้อมทั้งข้อเสนอแนะตามที่ได้บรรยายมาข้างต้น คงเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นถึงความจำเป็น ในการปรับปรุงพื้นฐานระบบบริหารงานบุคคลของราชการพลเรือนเสียใหม่ และได้รับความร่วมมือร่วมใจจากทุกฝ่าย โดยพร้อมเพรียงกันเพื่อให้กลไกของรัฐทั้งระบบทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และผลิตผลงานคือความเจริญก้าวหน้าของประเทศ และการอยู่ดีกินดีของพี่น้องเพื่อนร่วมชาติ โดยทั่วถึงกัน

สถานะตามกฎหมายของข้าราชการ

กมล พลวัน

ข้อหัวข้อเรื่องข้างต้นนี้ออกจะกว้างเกินไป เหมาะสำหรับเขียนเป็นวิทยานิพนธ์หรือตำรามากกว่าที่จะเขียนในรูปของบทความซึ่งมีเนื้อที่จำกัด วัตถุประสงค์ของการเขียนเป็นบทความก็เพื่อวิเคราะห์ในทางกฎหมายอย่างสรุปเกี่ยวกับสถานะของข้าราชการ ซึ่งจำแนกหัวข้อออกได้ดังต่อไปนี้คือ

๑. การเริ่มสภาพการเป็นข้าราชการ

- ความหมายของคำว่า "ข้าราชการ"
- ข้าราชการเหมือนและแตกต่างกับเจ้าพนักงานอย่างไร
- พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๖ เป็นกฎหมายมหาชน
- การรับบุคคลเข้ารับราชการเป็นการกระทำในทางปกครอง
 - การกระทำฝ่ายเดียว
 - การกระทำหลายฝ่าย
- สภาพการเป็นข้าราชการเริ่มตั้งแต่วันที่ใด
 - ปกติเริ่มตั้งแต่วันที่คำสั่งบรรจุแต่งตั้ง
 - สำระสำคัญของคำสั่ง
- สภาพการเป็นข้าราชการเริ่มตั้งแต่วันที่คำสั่งบรรจุแต่งตั้งเสมอไปหรือไม่
- การเข้ารับราชการเป็นสิทธิที่จะสละเสียก็ได้ใช่หรือไม่
 - ๒ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับคำสั่งปกครอง
- ข้าราชการไม่เป็นตัวแทน หรือลูกจ้างของฝ่ายปกครอง
- คำพิพากษากฎีกาตัวอย่าง
- การพิจารณาคดีเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ

- อังกฤษ, สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส
- ไทย
 - การสืบสภาพการเป็นข้าราชการ
- การสืบสภาพตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๕๗
 - ตาย
 - ลาออก
 - ให้ออก
 - ตามหลักการบริหารงานบุคคล
 - เพราะไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติราชการได้
 - ให้ออกจากราชการไว้ก่อน
 - ให้ออกเพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง
 - ปลดออกและไล่ออกจากราชการ
- การสืบสภาพตาม พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๕๔

ผู้เขียนหวังอย่างยิ่งว่าบทความนี้จะประ โยชน์แก่ท่านผู้อ่านบ้าง ไม่มากนักน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของความคิดเห็น คือไปนี้จะขอกล่าวถึงหัวข้อที่จำแนกไว้ข้างต้นเป็นลำดับไป

• การเริ่มสภาพการเป็นข้าราชการ

ความหมายของคำว่า "ข้าราชการ"

ผู้เขียนขอนำคำจำกัดความของกฎหมายสองฉบับเกี่ยวกับข้าราชการมาเปรียบเทียบกัน คือ ม. ๔ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๕๗ บัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือนหมายความว่าบุคคลซึ่งรับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในกระทรวงทบวงกรม ฝ่ายพลเรือน และหมายความรวมถึงข้าราชการตำรวจซึ่งกรมตำรวจสั่งแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจ โดยได้รับเงินเดือนจากผู้ว่าจ้างด้วย แต่ไม่รวมถึงข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ และข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ"

และ ม. ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จบำนาญและเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติว่า "ข้าราชการ" หมายความว่าบุคคลซึ่งรับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณรายจ่ายประเภทเงินเดือน

ดังนั้นคำจำกัดความของกฎหมายสองฉบับข้างต้นจึงเน้นถึงลักษณะสำคัญของผู้ที่
เป็นข้าราชการว่ารับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณประเภทเงินเดือน มีข้อสังเกต
ว่า ม. ๔ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ มีความหมายแคบ ก่อ
หมายความถึงเฉพาะข้าราชการฝ่ายพลเรือนเท่านั้นและยังไม่รวมถึงข้าราชการฝ่ายตุลาการ และ
ฝ่ายอัยการอีกด้วย แต่ ม. ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจ่ายเงินเดือน ฯ พ.ศ. ๒๕๐๕ มี
ความหมายอย่างกว้างคือหมายถึงข้าราชการทุกประเภท

ข้าราชการเหมือนและแตกต่างกับเจ้านักงานอย่างไร

คำว่า "เจ้านักงาน" นั้นปกติเราจะพบเสมอในกฎหมายที่มีโทษทางอาญา เช่น
ประมวลกฎหมายอาญาซึ่งบัญญัติความผิดที่บุคคลกระทำต่อเจ้านักงาน หรือเจ้านักงาน
กระทำความผิดอาญาเสียเอง เจ้านักงานตามกฎหมายอาญาจึงหมายถึง

- ๑. บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ ซึ่งจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ประจำหรือชั่วคราวก็ได้และจะได้รับประโยชน์ตอบแทนหรือไม่ก็ได้ ข้อสำคัญต้องอยู่ในองค์ประกอบดังนี้
 - ก. ต้องมีการแต่งตั้งโดยชอบ อาจแต่งตั้งโดยกฎหมายโดยตรงถึงใครหรือโดยผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งได้ตามกฎหมายเช่นข้าราชการที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้น

ข. การแต่งตั้งนั้นต้องเป็นการแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติราชการ

๒. บุคคลซึ่งมีกฎหมายพิเศษบัญญัติให้เป็นเจ้านักงานตามความหมายของกฎหมายอาญา เช่น
กำนันผู้ใหญ่บ้านตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นต้น
ดังนั้นคำว่า "เจ้านักงาน" จึงมีความหมายกว้างกว่าคำว่า "ข้าราชการ" เพราะ
ข้าราชการนั้นมีฐานะเป็นเจ้านักงานตามกฎหมายอาญาเสมอ แต่เจ้านักงานตามกฎหมายอาญา

อาจไม่เป็นข้าราชการก็ได้ เช่นพนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญาแต่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการแต่อย่างใด

ข้าราชการที่ผู้เขียนจะกล่าวถึงในบทความนี้หมายความเฉพาะข้าราชการตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๗ เท่านั้น เพื่อให้เหมาะสมกับเนื้อหาของบทความอันมีจำกัด

พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๗ เป็นกฎหมายมหาชน

ลำดับต่อไปผู้เขียนขอพิจารณาลักษณะของพระราชบัญญัติฉบับนี้เสียก่อน เพราะมีความสำคัญในการพิจารณาสถานะของข้าราชการหลายประการ

กฎหมายมหาชนคือกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ หรือหน่วยของรัฐกับราษฎรในฐานะที่รัฐเป็นฝ่ายปกครองราษฎรหรือในฐานะที่รัฐมีฐานะเหนือราษฎร

กฎหมายมหาชนนี้มีหลายสาขา คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายอาญา ฯลฯ พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายปกครองจึงนับเป็นกฎหมายมหาชนไปด้วย การพิจารณาพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงต้องพิจารณาในฐานะกฎหมายมหาชน (การนำกฎหมายแห่งซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนมาพิจารณาในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังที่ เคยกระทำกันเสมอ จึงอาจจะไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมายก็ได้)

การรับบุคคลเข้ารับราชการเป็นการกระทำในทางปกครอง

ตามหลักกฎหมายปกครอง การกระทำในทางปกครอง อาจจำแนกออกได้ ๒ ประเภท คือ

๑. การกระทำฝ่ายเดียว เป็นการกระทำที่มาจากการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจตามกฎหมาย และเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ ไม่ใช่กระทำการเป็นการส่วนตัว เช่น การเกณฑ์บุคคลเป็นทหารหรือเอาทรัพย์สินบุคคลมาใช้ในทางทหารเมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก เป็นต้น

๒. การกระทำหลายฝ่าย เป็นการแสดงเจตนาของบุคคลหลายฝ่าย ซึ่งมีฝ่ายหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง คือ เป็นการแสดงเจตนาคนละครั้ง แต่ไม่ใช่การทำสัญญาตามกฎหมายเอกชน การรับราชการเป็นการกระทำหลายฝ่าย กล่าวคือ ทางราชการสมัครเข้ารับราชการ เอกชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ต้องการและมาสมัครเข้ารับราชการเมื่อได้ผ่านกรรมวิธีในการคัดเลือกแล้ว ฝ่ายปกครองจึงมีคำสั่งบรรจุแต่งตั้งซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนเจตนาคนละครั้งและทำให้เกิดสถานะตามกฎหมายแก่เอกชนคือ ทำให้เป็นข้าราชการตามกฎหมาย

สภาพการเป็นข้าราชการเริ่มตั้งแต่เมื่อใด

ปัญหาที่มีความสำคัญมากเพราะมีผลในทางปฏิบัติหลายประการเช่นในด้านความรับผิดชอบของข้าราชการ ถ้ากระทำการในขณะยังไม่มีสภาพเป็นข้าราชการแล้วเมื่อเกิดความเสียหายแก่บุคคลใดก็อาจต้องรับผิดชอบส่วนตัว แต่ถ้ากระทำการเมื่อมีสภาพเป็นข้าราชการแล้วฝ่ายปกครองต้องร่วมรับผิดชอบ ตัวข้าราชการเองอาจถูกลงโทษทางวินัย หรืออาจถูกลงโทษตามกฎหมายอาญาอีกด้วย ฯลฯ ดังนั้น จึงควรพิจารณากันเสียก่อนว่าสภาพการเป็นข้าราชการนั้นเริ่มตั้งแต่เมื่อใด

ปกติเริ่มตั้งแต่มีคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง ถ้าพิจารณาจากมาตราที่ ๆ ไปแล้วโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง เช่น ม. ๕๒, ม. ๕๓, ม. ๖๕ และ ม. ๖๖ ก็ทำให้เป็นที่เข้าใจว่าสภาพการเป็นข้าราชการเริ่มตั้งแต่วันที่เจ้าสังกัดมีคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งเป็นต้นไป ปกติเมื่อมีผู้สอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือคัดเลือกได้ ทางราชการก็จะให้มารายงานตัว บางแห่งที่เคร่งครัดก็จะให้ทำการตรวจคุณสมบัติบางประการซ้ำอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการตรวจโรค และการสอบประวัติอาชญากร แล้วจึงกำหนดวันให้เริ่มมาปฏิบัติงาน แต่บางแห่งก็กำหนดวันให้เริ่มมาปฏิบัติงานทันที ส่วนการออกคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งนั้น มักจะกระทำกันในภายหลัง โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ผู้นั้นเริ่มปฏิบัติงาน

สาระสำคัญของคำสั่ง การสั่งบรรจุและแต่งตั้งนั้น กฎหมายไม่ได้บัญญัติรายละเอียดเหมือนกับคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความไต่เบัญญัติไว้ชัดเจนว่าต้องมีรายละเอียดอะไรบ้าง แบบฟอร์มคำสั่งที่ใช้ในปัจจุบัน จึงน่าจะเป็นเรื่องทำให้

เป็นพิธีการมากกว่า ถ้าเราหยิบคำสั่งที่ใช้กันโดยทั่วไปมาพิจารณาก็จะพบว่า มีสาระสำคัญที่ขาดไม่ได้ ๔ ประการคือ

๑ แสดงเจตนาของฝ่ายปกครองว่ายอมรับบุคคลเข้ารับราชการ เช่น ระบุว่า “จึงให้บรรจุผู้สอบแข่งขันได้เข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญชั่วคราว”

๒ เรื่องงาน เช่นระบุว่า “แต่งตั้งให้ทดลองปฏิบัติราชการในตำแหน่ง.....” แต่บ่งชี้ถึงความสำคัญของข้อ ๒ นี้ ออกจะลดน้อยลงไปทุกที เพราะปรากฏว่า มีข้าราชการเป็นจำนวนมากที่ปฏิบัติงานไม่ตรงกับคำสั่งหรือตามที่แจ้งในการขอกำหนดอัตราเงินเดือนจาก ก.พ ความสำคัญจะเน้นหนักในข้อ ๓ คือ

๓ เรื่องเงิน ข้อนี้ในทางปฏิบัตินับเป็นหัวใจสำคัญของคำสั่งก็ว่าได้ เพราะต้องระบุว่า ให้บุคคลนั้นรับเงินเดือน ในอัตรา อันดับ ชั้นเท่าใด และเลขที่อัตราเงินเดือน เพราะมี ฉะนั้นกรมบัญชีกลาง ก็ไม่อาจอนุมัติฎีกาเบิกจ่ายเงินเดือนให้ได้และข้าราชการผู้นั้นก็ไม่มีอะไร จะกิน ความเดือดร้อนมักจะเกิดขึ้นเนื่องจากข้อ ๓ นี้เอง

๔ วันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับ ข้อนี้เป็นธรรมดาที่การออกคำสั่งจะต้องระบุว่า ให้มีผลตั้งแต่วันที่ใด ปกติก็ได้แก่วันที่ผู้นั้นเริ่มมาปฏิบัติราชการนั่นเอง

สภาพการเข้าข้าราชการเริ่มตั้งแต่วันที่คำสั่งบรรจุและแต่งตั้งเสมอไปหรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่าสภาพการเป็นข้าราชการอาจจะไม่เริ่มตั้งแต่วันที่คำสั่งบรรจุ และแต่งตั้ง แต่ควรจะเริ่มตั้งแต่วันที่การมอบหมายให้ปฏิบัติราชการโดยชอบแล้ว ส่วนการแต่งตั้งโดยออกคำสั่งเป็นทางการนั้นเป็นเพียงพิธีการเท่านั้น สภาพการเป็นข้าราชการกับการมีคำสั่งเป็นพิธีการควรจะแยกออกจากกันได้เป็นสัดส่วน เคยมีมติ ก.พ. ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นว. ๙/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๒๑ ก.พ. ๒๕๐๐ ว่า..... ถ้าหากส่วนราชการใดจะสั่งบรรจุผู้ใดเข้ารับราชการ..... ก็ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นการถูกต้องเสียก่อน จึงจะสั่งบรรจุได้ เว้นแต่รายใดมีกรณีพิเศษที่มีความจำเป็นอย่างข้งและรีบด่วนจริง ๆ ซึ่งถ้าไม่สั่งให้บุคคลนั้นเข้าปฏิบัติราชการก่อนแล้ว ก็จะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ก็ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งให้

บุคคลตามที่ต้องการมาปฏิบัติหน้าที่ราชการก่อนได้..... มติ ก.พ. ดังกล่าวไม่ตรงกับคำถามข้างต้นนักแต่พอตีความได้ว่า เมื่อมีความจำเป็นทางราชการอาจสั่งให้บุคคลมาปฏิบัติราชการก่อนได้แม้จะยังไม่มีคำสั่งบรรจุ ซึ่งเป็นการเพ่งเล็งในแง่การบริหารงานเป็นใหญ่ และหมายความว่าบุคคลนั้นมิสภาพเป็นข้าราชการแล้ว มิฉะนั้นก็ไม่อาจปฏิบัติราชการในฐานะข้าราชการได้ เมื่อปฏิบัติหน้าที่อย่างใดก็ผูกพันฝ่ายปกครอง และถ้าตัวเองกระทำผิด ก็อาจถูกลงโทษทางวินัยข้าราชการได้ เช่นละทิ้งหน้าที่ราชการไประหว่างนั้นก็อาจถูกลงโทษทางวินัยได้เช่นกัน

การเข้ารับราชการเป็นสิทธิที่จะเสาะเสี้ยมได้ใช่หรือไม่

เป็นที่ยอมรับกันมานานแล้วว่า การเข้ารับราชการเป็นสิทธิ ซึ่งเมื่อสอบคัดเลือกหรือสอบแข่งขันได้แล้ว เมื่อทางฝ่ายปกครองมีหนังสือเรียกตัวมาจะเสาะสิทธิเสี้ยมเมื่อใดก็ได้ อย่างไม่รู้ตัวผู้เขียนขอเสนอแง่คิดเกี่ยวกับเรื่องสิทธิไว้บ้างบางประการกล่าวคือ ตามหลักวิชา Jurisprudence คำว่าสิทธิหมายถึง “ประโยชน์ที่กฎหมายรับรอง หรือคุ้มครองให้” สิทธิต้องคู่กับหน้าที่เสมอไป ถ้าพิจารณาว่า บุคคลใดมีสิทธิก็ว่า บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามสิทธินั้น ๆ หรือไม่ว่ากัน ถ้าเราเห็นว่า การเข้ารับราชการโดยการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือกหรือคัดเลือกเป็นสิทธิเราก็ต้องพิจารณาด้วยว่า ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องบรรจุหรือไม่ เท่าที่ผู้เขียนตรวจสอบมาตราก่อน ๆ แล้ว ไม่ปรากฏว่าฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องบรรจุแต่อย่างใด ตรงกันข้ามกฎหมายกลับให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะบรรจุหรือไม่ก็ได้ จะบรรจุช้าหรือเร็วก็ได้ หรือจะยกเลิกบัญชีการสอบเสียก็ได้ เคยมีคำพิพากษาฎีกาตัดสินไว้หลายเรื่องว่า การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการนั้นเป็นอำนาจของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะจะขอให้ศาลบังคับฝ่ายปกครอง บรรจุและแต่งตั้งไม่ได้ ส่วนที่ ม. ๔๘ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ ผู้สอบแข่งขัน หรือผู้สอบคัดเลือกที่ได้คะแนนสูงมีสิทธิที่จะได้เข้ารับราชการก่อนผู้ได้รับคะแนนต่ำลงตามลำดับ” นั้นผู้เขียนเห็นว่าเป็นเรื่องสิทธิระหว่างผู้สอบได้ด้วยกัน ซึ่งบังคับฝ่ายปกครองว่าต้องบรรจุผู้ได้รับคะแนนสูงก่อน (ถ้าผู้ใดจะเสาะสิทธิในอันดับที่สอบได้และขอบรรจุในอันดับต่ำกว่าก็อาจทำได้แต่ต้องไม่ให้กระทบกระเทือนสิทธิของคนอื่น ๆ กล่าวคือต้องไปบรรจุต่อท้ายบัญชีจะขอให้บรรจุแทรกกระหว่างกลางผู้อื่นไม่ได้ทั้งนี้โดยมติ ก.พ. ตามนัยหนังสือถึงประธาน อ.ก.พ. สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ น.ว. ๔๘๕๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๗ ส.ค. (๒๕๔๖) และ

คดีนี้ได้กล่าวมาแล้วว่าการรับราชการเป็นการกระทำในทางปกครองแบบการกระทำหลายฝ่าย เมื่อฝ่ายปกครองได้แสดงเจตนารับบุคคลเข้ารับราชการโดยการมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติแล้ว แม้จะยังไม่มีการส่งบรรจุแต่งตั้งเป็นทางการผู้นั้นก็ต้องมีฐานะเป็นข้าราชการจะอ้างว่าสละสิทธิไม่ได้ เพราะตกอยู่ใต้อำนาจฝ่ายปกครองเสียแล้วถ้าจะไม่รับราชการต่อไปก็ต้องได้รับอนุมัติจากฝ่ายปกครอง การละทิ้งหน้าที่ไปโดยพลการถือเอาอุกฉกรรจ์โทษทางวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการได้

๒. ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายปกครอง

ข้าราชการไม่เป็นตัวแทนหรือลูกจ้างของฝ่ายปกครอง

คดีนี้ได้พิจารณาแล้วว่า การรับราชการเป็นการกระทำในทางปกครองแบบการกระทำหลายฝ่าย ดังนั้นจึงไม่ใช่การกระทำสัญญาอันตามกฎหมายแพ่ง ข้าราชการจึงไม่เป็นตัวแทนหรือลูกจ้างของฝ่ายปกครอง จะฟ้องร้องเรื่องเงินเดือนไม่ได้ จะใช้สิทธิหยุดงานตามกฎหมายแรงงานก็ไม่ได้ และหากละทิ้งงานร่วมกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปโดยเจตนาเพื่อให้งานหยุดชงักหรือเสียหายก็อาจมีความผิดตาม ม. ๑๖๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญาอีกด้วย

คำพิพากษาศาลฎีกาตัวอย่าง ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายปกครองนั้นเป็นไปตามกฎหมายปกครองอันเป็นกฎหมายมหาชน แต่ยังมีผู้เข้าใจผิดนำหลักกฎหมายเอกชนโดยเฉพาะกฎหมายแพ่งมาวินิจฉัยอยู่เสมอ ดังนั้นผู้เขียนจึงขอนำคำพิพากษาศาลฎีกามาแสดงเป็นตัวอย่างหนึ่งเรื่อง ซึ่งคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ได้วินิจฉัยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายปกครองไว้โดยละเอียดถือเป็นบรรทัดฐานได้เป็นอย่างดี คือ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๖๔/๒๕๐๔

กรมไปรษณีย์โทรเลข

โจทก์

ขุนระหมัดสีดาร์

จำเลย

จำเลยเป็นข้าราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข โจทก์ มีความประมาทเลินเล่อในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เป็นเหตุให้นายเตียง บุรุษไปรษณีย์ลักเอาเงินของกรมไปรษณีย์โจทก์ไป โจทก์จึงฟ้องเรียกเงินจากจำเลย

ปัญหาที่ว่า จำเลยเป็นตัวแทนของโจทก์อันจะทำให้โจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายซึ่งเกิด

ขึ้นแก่ตัวการเพราะความประมาทเลินเล่อของตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๑๒ หรือไม่

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า คดีนี้โจทก์เป็นกรมในรัฐบาล จำเลยเป็นข้าราชการในกรมนั้น อันว่าความสัมพันธ์ระหว่างกรมกระทรวงในรัฐบาลและข้าราชการในกรมกระทรวงนั้น มีขึ้นโดยกฎหมายฝ่ายปกครอง ได้แก่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นต้น รวมตลอดถึงพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงที่ออกตามอำนาจในกฎหมายนั้น ๆ และคำสั่ง กฎ ระเบียบ แบบแผนทางราชการได้วางไว้ หากมีขึ้นโดยกฎหมายฝ่ายแพ่งว่าด้วยเอกเทศสัญญา เช่น จ้างทำของ จ้างแรงงาน หรือตัวการตัวแทนไม่ ทั้งนี้เพราะลักษณะของการก่อตั้งสิทธิคดี กฎหมายฝ่ายปกครองและกฎหมายฝ่ายแพ่งมีลักษณะแตกต่างกันอยู่ในตัว และตามสภาพของ กฎหมายนั้น ๆ ดังนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกระทรวงของรัฐบาลกับข้าราชการจึงไม่ได้เกิดจากนิติกรรมหรือสัญญา กรมกระทรวงกับข้าราชการประจำทั่วไปนั้น มิได้เป็นคู่กรณีแสดง เจตนาตกลงกระทำนิติกรรมหรือสัญญาอันใดต่อกัน หากแต่บุคคลใดจะเข้ารับราชการก็ต้อง มีคุณสมบัติ และต้องมีการปฏิบัติตามที่กฎหมายฝ่ายปกครองกำหนดไว้ คำสั่งจ้างตอบแทน เช่นเงินเดือนก็ดี การบังคับบัญชา การรักษาวินัย การออกจากราชการ ก็ดี และสิทธิที่จะได้ รับบำเหน็จบำนาญก็ดี ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายฝ่ายปกครองกำหนดไว้เช่นกัน การทั้งหลาย เหล่านี้หาได้เป็นไปเพราะผลของนิติกรรมหรือสัญญาแต่อย่างใดไม่ เมื่อได้วินิจฉัยเช่นนั้นแล้ว ก็เป็นอันว่าจำเลยมิใช่ลูกจ้างหรือตัวแทนของโจทก์

การพิจารณาคดีเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ

ในการปฏิบัติตามหน้าที่ของข้าราชการนั้น บางครั้งก็อาจนำความเสียหายแก่ เอกชนได้เช่นกัน ความเสียหายนี้อาจเกิดขึ้นได้โดยการกระทำละเมิดหรือโดยการผิดสัญญาก็ได้ เช่นข้าราชการขับรถยนต์ไปปฏิบัติราชการและไปชนคนได้รับบาดเจ็บ ซึ่งคดีเช่นนั้นเรียกว่า "คดี ปกครอง" การวินิจฉัยคดีในแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน ซึ่งขอยกตัวอย่างมากล่าวโดยย่อ

ในอังกฤษเมื่อเกิดคดีปกครองขึ้น ผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้องหน่วยราชการให้รับผิดชอบ เพราะถือว่าเป็นส่วนราชการของกษัตริย์ (Crown) และอังกฤษถือหลักว่ากษัตริย์จะกระทำผิดมิได้

(The King can do no wrong) ดังนั้นจึงต้องฟ้องข้าราชการผู้นั้นเป็นการส่วนตัวแม้จะกระทำ
เนื่องในหน้าที่ราชการก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติราชการจะนำเงินค่าเสียหายมามอบให้แก่ข้าราชการ
ผู้นั้นเพื่อมอบแก่ผู้เสียหายอีกต่อหนึ่งซึ่งมีผลเหมือนกัน ส่วนการฟ้องคดีปกครองก็ฟ้องยังศาล
ยุติธรรมเหมือนคดีธรรมดาเพราะอังกฤษถือหลักว่าบุคคลทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และ
ศาลเดียวกัน

สหรัฐอเมริกาไม่มีระบบกฎหมายสืบเนื่องจากอังกฤษ ดังนั้นเอกชนผู้ได้รับความ
เสียหายจึงไม่มีสิทธิฟ้องรัฐให้ต้องชดใช้ค่าเสียหายเพราะตามรัฐธรรมนูญถือว่ารัฐสภาเท่านั้นที่มี
อำนาจต่อภาระผูกพันทางการเงิน ดังนั้นจึงต้องยกการร้องต่อรัฐสภาเมื่อรัฐสภาพิจารณาเห็นว่า
รัฐควรรับผิดชอบจะอนุมัติเงินค่าเสียหายให้ต่อมารัฐสภาได้จัดตั้งศาลที่มีชื่อว่า "Court of Claims"
ขึ้นเพื่อพิจารณาคดีประเภทนี้โดยเฉพาะ

ฝรั่งเศสนั้นเป็นเจ้าของคำกฎหมายปกครอง กล่าวคือเห็นว่ากฎหมายปกครองนั้น
ลักษณะแตกต่างจากกฎหมายธรรมดา คดีปกครองนั้นก็หลักวินิจฉัยไม่เหมือนคดีทั่วไปไม่ควร
ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้วินิจฉัย ดังนั้นจึงตั้งศาลปกครอง (Conseil d'Etat) ขึ้นทำการพิจารณาคดี
ปกครองโดยเฉพาะ ระบบศาลปกครองในฝรั่งเศสก้าวหน้ามาจนถึงศาลปกครองชั้นต้น ศาล
อุทธรณ์และศาลฎีกา

ประเทศไทยนั้นการวินิจฉัยคดีปกครองก็พิจารณาในศาลยุติธรรมเช่นคดีทั่วไป โดย
ฟ้องกระทรวงทบวงกรมซึ่งเป็นนิติบุคคลต่อศาล ต่อจากนั้นศาลก็จะออกหมายเรียกรัฐมนตรี
หรืออธิบดีมาแก้คดีเช่นเดียวกับคดีที่เอกชนเป็นจำเลย

๓. การสันนิษฐานการเป็นข้าราชการ

การสันนิษฐานความ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗

มาตรา ๓๔ บัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือนออกจากตำแหน่งเมื่อ (๑) ตาย (๒) ลา
ออก (๓) ให้ออก (๔) ปลดออก (๕) ไล่ออก" ซึ่งจะพิจารณาคดีเป็นลำดับไปคือ

๑. ตาย ข้อนี้เป็นที่รู้กันว่าเมื่อสันนิษฐานบุคคลเสียแล้ว จะยังให้เป็นข้าราชการอยู่ก็
ออกจะชอบกลอยู่สักหน่อย การให้ออกจากตำแหน่งจึงเหมาะสมด้วยประการทั้งปวง

๒. ลาออก เป็นการออกโดยสันติวิธีคือสบายใจทั้งผู้ลาและผู้อนุญาตมีข้อสังเกตว่า ม. ๓๕ บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการพลเรือนผู้ใดประสงค์จะลาออกจากราชการ ก็ย่อมทำได้....เมื่อผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตการลาออกได้สั่งอนุญาตแล้วจึงให้ถือว่าออกจากราชการตามคำสั่ง.....ถ้าผู้ที่มีอำนาจสั่งอนุญาตการลาออกเห็นว่าจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการจะยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกไว้เป็นเวลาไม่เกินหนึ่งปี นับแต่วันยื่นหนังสือขอลาออกก็ได้"

ที่น่าคิดก็คือกฎหมายให้อำนาจยับยั้งไว้ไม่เกินหนึ่งปีแต่ไม่ได้บอกว่าเมื่อครบหนึ่งปีแล้วจะถือว่าออกโดยอัตโนมัติหรือยังต้องได้รับอนุญาตอีก ถ้าผู้บังคับบัญชาที่ยับยั้งไว้ก็จะทำอะไร ผู้เขียนเห็นว่าก็คงจะต้องได้รับอนุญาตให้ลาออกอีกจึงจะสันสภาพข้าราชการได้ ถ้าละทิ้งหน้าที่ไปโดยผลการศึกษาถูกลงโทษทางวินัยได้ แต่ตัวข้าราชการผู้นั้นก็มีสิทธิฟ้องร้องผู้บังคับบัญชาที่ยับยั้งไปลาไว้เกินหนึ่งปีฐานละเมิดได้เช่นกัน

๓. ให้ออก คำนี้ ครอบคลุมไปถึงการให้ออกหลายประการ ซึ่งผู้เขียนขอจำแนกหัวข้อย่อย ดังนี้คือ

ก. ให้ออกตามหลักการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ เป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองพิจารณาเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นไม่เหมาะสมที่จะรับราชการต่อไป แม้จะไม่ได้กระทำผิดวินัยก็ตาม คือการให้ออกเพราะการเจ็บป่วย (ม. ๓๖ (ก)) ให้ออกเพราะหย่อนความสามารถ ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือบกพร่องในหน้าที่ (ม. ๓๗) ให้ออกเพราะมีมลทินหรือมัวหมอง (ม. ๓๘) ให้ออกเพราะขาดคุณสมบัติหรือขาดพินความรู้ (ม. ๔๐)

ข. ให้ออกเพราะไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติราชการได้ การให้ออกกรณีนี้ ไม่เกี่ยวกับความเหมาะสมหรือผิดวินัย เพียงแต่ผู้นั้นไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติราชการได้ คือให้ออกเพราะสมัครไปปฏิบัติภารกิจใด ๆ ตามความประสงค์ของทางราชการ (ม. ๓๖ (ข)) ให้ออกเพราะรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด สำหรับความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดที่มีกำหนดโทษชั้นลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ (ม. ๓๕)

ค. ให้ออกจากราชการไว้ก่อน กล่าวคือ เมื่อข้าราชการถูกฟ้องคดีอาญา หรือถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญา เว้นแต่คดีความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดที่มีกำหนดโทษชั้น

ลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำความผิดโดยประมาท หรือมีกรณีต้องหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน ถ้าผู้บังคับบัญชาที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดเห็นว่ามลทินหรือมัวหมอง จะให้คงอยู่ในหน้าที่ราชการระหว่างพิจารณาหรือสอบสวนจะเป็นการเสียหายแก่ราชการก็ให้สั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนได้ (ม. ๘๘)

ง. ให้ออกเพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นการให้ออกตาม ม. ๕๐ เกิดขึ้นเมื่อข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผลการสอบสวนปรากฏว่ากระทำผิดวินัยกรณีใดกรณีหนึ่งหรือหลายกรณีตาม ม. ๘๔ แต่ยังไม่สมควรลงโทษไล่ออกหรือปลดออกก็อาจลงโทษให้ออก ตาม ม. ๕๐ เพื่อรับบำเหน็จบำนาญ

๘. ปลดออกหรือไล่ออก เป็นการลงโทษเมื่อปรากฏว่า ข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตาม ม. ๘๔ โทษไล่ออกเป็นโทษหนักที่สุด ส่วนโทษปลดออกนั้นมีความรุนแรงลดหย่อนลงมา แต่มีผลเหมือนกัน คือผู้ถูกลงโทษไม่มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญได้

กรณีใดควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออก เป็นเรื่องอยู่ในดุลยพินิจของฝ่ายปกครอง แต่บางครั้งก็มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดมาตรฐานการลงโทษความผิดไว้เป็นอย่างเดียวกัน เช่น การทุจริตต่อหน้าที่ราชการ (ม. ๘๔ (ก)) หรือการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันและผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควร ก็ให้ลงโทษไล่ออกหรือหากจะลดหย่อนก็ลงโทษปลดออกเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้การลงโทษในความผิดดังกล่าวได้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

การสั่งสภาพการ พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๗๔

ม. ๑๘ บัญญัติว่า “ข้าราชการซึ่งมีอายุครบหกสิบบริบูรณ์แล้ว เป็นอันพ้นจากราชการเมื่อสิ้นงบประมาณที่อายุครบหกสิบบริบูรณ์.....”

สังเกตว่า ม. ๑๘ นี้ ใช้คำว่า “พ้นจากราชการ” แต่ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๕๗ ม. ๓๔ ใช้คำว่า “ออกจากตำแหน่ง” ซึ่งมีผลทำให้สนสภาพการเป็นข้าราชการเหมือนกัน

อนึ่ง มีข้อสังเกตอีกว่า การพ้นจากราชการ ตาม ม. ๑๕ แห่งกฎหมายบำเหน็จบำนาญ เป็นกรณีธรรมดา แต่ถ้าเป็นกรณีที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จนถูกตั้งกรรมการสอบสวน และมีการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตาม ม. ๘๘ แห่งกฎหมายข้าราชการพลเรือน ระหว่างการสอบสวนข้าราชการผู้นั้นอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ โดยที่การสอบสวนยังไม่เสร็จสิ้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นทางกฎหมายว่าข้าราชการผู้นั้นยังไม่พ้นจากราชการตามกฎหมายบำเหน็จบำนาญ เพราะขณะนั้นไม่มีสภาพเป็นข้าราชการ เนื่องจากถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน โดยมีเงื่อนไขว่า เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วอาจเปลี่ยนคำสั่งเป็นลงโทษได้ ออก ปลดออก หรือให้ออกหรือให้กลับเข้ารับราชการตามเดิมได้ จึงเป็นข้อยกเว้น ม. ๑๕ แห่งกฎหมายบำเหน็จบำนาญ โดยผลของ ม. ๘๘ แห่งกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน

ก่อนจบบทความนี้ ผู้เขียนด้านนี้คิดว่าใครที่ผู้เขียนมีอายุราชการเพียงสามปีเศษ ความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์เกี่ยวกับทางราชการยังมีน้อยมาก ดังนั้น การแสดงความคิดเห็นย่อมคลาดเคลื่อนได้ เพราะขาดพื้นฐานอันมั่นคง ผู้เขียนจึงขอกอภัยท่านผู้อ่านไว้ ณ ทนทวย

๒๐ กรกฎาคม ๒๕๑๖

เรื่อง นโยบายของรัฐบาลเพื่อการประหยัด ๑๑ ประการ

เรียน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ด้วยกระทรวงมหาดไทยได้เสนอโยบายของรัฐบาลเพื่อการประหยัด ตามที่สภา
บริหารคณะปฏิวัติ ได้มีมติมอบให้คณะที่ปรึกษาฝ่ายนโยบายและแผนมหาดไทยพิจารณาศึกษา
ซึ่ง ๑๗ แผนฯ นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว มีบัญชาให้เสนอกณะรัฐมนตรีพิจารณา

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษารวมกับเอกสารที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ
เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๑๖ ลงมติให้ใช้นโยบายของรัฐบาลเพื่อการประหยัดตามที่ได้แก้ไข
แล้ว รวม ๑๑ ข้อ ดังต่อไปนี้.-

๑. งดการก่อสร้างอาคารและสถานที่ทำการของรัฐบาลทุกชนิด เว้นแต่การก่อสร้าง
สถานศึกษา สถานพยาบาลและอนามัย อาคารที่อุทิศถวาย หรือหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่
หรือที่ได้รับอนุมัติเป็นกรณีพิเศษจากรัฐบาล เพียงเท่าที่จำเป็นและประหยัดที่สุด

๒. งดพิธีการทุกชนิดของทางราชการที่ฟุ่มเฟือย ยกเว้นราชพิธี รัฐพิธี หรือ
พิธีการบางเรื่องที่จำเป็น

๓. งดการเลี้ยงรับ เลี้ยงส่ง เลี้ยงรับรอง เลี้ยงฉลองหรือเลี้ยงเพื่อเป็นเกียรติที่
อาศัยชื่อหน่วยหรือชื่อตำแหน่งในส่วนราชการ และในรัฐวิสาหกิจจัดทำขึ้นไม่ว่ากรณีใด เว้นแต่
สำหรับประมุขของต่างชาติ หรือแขกของรัฐบาล หรือชาวต่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการทำ
ประโยชน์ให้แก่ประเทศไทย หรืองานอันเป็นทางปฏิบัติที่นิยมกันในทางการทูต แต่ให้ทำโดย
ประหยัด

๔. งดการตั้งแถวนักเรียน และการเขียนป้ายต้อนรับ แม้การรับรองประมุขของ
ต่างชาติ หรือแขกของรัฐบาล ก็ทำเพียงเท่าที่นานาประเทศเขานิยมทำกันโดยประหยัด

๕. ห้ามข้าราชการ พนักงานเทศบาลหรือรัฐวิสาหกิจ เชิญแขกทั่วไปมาเลี้ยง
วันเกิด หรือเลี้ยงรับ เลี้ยงส่ง ฉลองยศหรือตำแหน่ง ขึ้นบ้านใหม่ ครบรอบแต่งงาน หรือ
โกนจุก บวชนาค หรืองานอันใดนอกจากที่ระบุไว้แล้ว ซึ่งเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

๖. ห้ามข้าราชการและพนักงานเทศบาล รับเป็นเจ้าภาพหรือประธานในพิธีการแห่งธุรกิจการค้าของเอกชน

๗. ห้ามข้าราชการและพนักงานเทศบาล รับเลี้ยงจากพ่อค้าในภัตตาคารใด ๆ หรือรับบริการจากสถานอบายมุข หรือสถานเรีงรมย์ต่าง ๆ จากพ่อค้า

๘. การไปประชุมหรือดูงานในต่างประเทศ ให้เลือกเฉพาะผู้ที่เห็นว่าจะมีประโยชน์สำคัญแก่บ้านเมือง และต้องกวัดขั้นเป็นพิเศษ ถ้ารัฐจะต้องออกค่าใช้จ่ายด้วย

๙. ให้ตัดการทำงานด้วยระบบคณะกรรมการให้เหลือเท่าที่จำเป็นอย่างแท้จริง

๑๐. ให้คนที่ทำงานไม่ได้ผลออกไปเสีย แทนที่จะรอไว้จนครบเกษียณตามกฎหมาย

๑๑. วัสดุและอุปกรณ์ทุกชนิดของทางราชการ ให้ใช้อย่างประหยัด และให้เกิดประโยชน์มากที่สุด เช่น การจัดพิมพ์รายงาน ผลงาน หรือเอกสารใด ๆ ให้จัดทำเฉพาะเท่าที่จำเป็น และต้องใช้ประโยชน์เท่านั้น

จึงเรียนขึ้นมานี้มาเพื่อถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป และขอได้โปรดแจ้งให้รัฐวิสาหกิจในสังกัดถือปฏิบัติด้วย

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง
(ลงชื่อ) พลเรือเอก อนันต์ เนตรโรจน์ ร.น.
(อนันต์ เนตรโรจน์)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองการประชุมคณะรัฐมนตรี

โทร. ๘๑๒๒๐๕

๑๔ สิงหาคม ๒๕๑๖

เรื่อง คุณสมบัติของผู้ได้รับประกาศนียบัตรวิชาชีพจากสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ
เรียน เวชนกระทรวงทบวงกรม

ด้วยกระทรวงศึกษาธิการ แจ้งว่า

๑. ตามที่พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดให้
รวมวิทยาลัยเทคนิคธนบุรี วิทยาลัยเทคนิคพระนครเหนือ วิทยาลัยโทรคมนาคมเข้าด้วยกัน
แล้วจัดตั้งเป็นสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าขึ้น สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าจึงได้ปรับปรุง
เปลี่ยนแปลงชื่อสาขาวิชา แผนกวิชา เพื่อให้เหมาะสม ซึ่งปัจจุบันสถาบันได้เปิดสอนหลักสูตร
สาขาวิชาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- ๑.๑ ระดับประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายสาขาอาชีพ (มศ. ๖) มีสาขาวิชา ดังนี้
- สาขาวิชาช่างยนต์
 - สาขาวิชาช่างกลโรงงาน
 - สาขาวิชาช่างท่อและประสาน
 - สาขาวิชาช่างเขียนแบบเครื่องกล
 - สาขาวิชาช่างไฟฟ้า
 - สาขาวิชาช่างอิเล็กทรอนิกส์
 - สาขาวิชาช่างไม้อุตสาหกรรม
 - สาขาวิชาช่างก่อสร้าง
- ๑.๒ ระดับประโยควิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) มีสาขาวิชา ดังนี้
- สาขาวิชาช่างยนต์
 - สาขาวิชาช่างกลโรงงาน
 - สาขาวิชาช่างท่อและประสาน
 - สาขาวิชาช่างเขียนแบบเครื่องกล
 - สาขาวิชาช่างไฟฟ้า

สาขาวิชาช่างอิเล็กทรอนิกส์
 สาขาวิชาช่างไม้อุตสาหกรรม
 สาขาวิชาช่างก่อสร้าง
 สาขาวิชาช่างโลหะอุตสาหกรรม
 สาขาวิชาช่างไฟฟ้าอุตสาหกรรม
 สาขาวิชาครุศาสตร์เครื่องกล
 สาขาวิชาครุศาสตร์ไฟฟ้า
 สาขาวิชาช่างเครื่องกล
 สาขาวิชาเครื่องไฟฟ้า
 สาขาวิชาสถาปัตยกรรมศาสตร์
 สาขาวิชามัณฑนศิลป์
 สาขาวิชาศิลปอุตสาหกรรม
 สาขาช่างโยธา
 สาขาช่างไฟฟ้ากำลัง
 สาขาช่างเทคนิคการผลิต
 สาขาวิชาโทรคมนาคม

๒. กระทรวงศึกษาธิการได้อนุมัติให้วิทยาลัยต่างๆ เปิดสอนหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) เพิ่มขึ้นตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๑๖ เป็นต้นไป ดังนี้

วิทยาลัยตาก จังหวัดตาก เปิดสอนหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) แผนกวิชาช่างโลหะ หลักสูตร ๒ ปี ต่อจากประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีพ (มศ. ๖) แผนกช่างกลโรงงาน หรือช่างเชื่อมและโลหะแผ่น

โรงเรียนพณิชยการเซตุนนบุรี เปิดสอนหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง หลักสูตร ๒ ปี ต่อจากประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีพ (มศ. ๖) ในแผนกวิชาดังนี้

แผนกบัญชี

แผนกเลขานุการ

แผนกการตลาด

วิทยาลัยชุมชนพระนครศรีอยุธยา เปิดสอนหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงแผนกวิชาการออกแบบเครื่องแต่งกายสตรี หลักสูตร ๒ ปี ต่อจากมัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีพ แผนกช่างตัดเสื้อ หรือแผนกคหกรรมศาสตร์

๓. กระทรวงศึกษาธิการอนุมัติให้วิทยาลัยชุมชนพระนครศรีอยุธยา เปิดสอนแผนกฝึกหัดครูมัธยม (ป.ม.) หลักสูตร ๑ ปี ต่อจากประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง แผนกวิชาช่างตัดเสื้อ แผนกวิชาผ้าและเครื่องแต่งกาย แผนกวิชาคหกรรมศาสตร์ แผนกวิชาการออกแบบเครื่องแต่งกายสตรี แผนกวิชาอุตสาหกรรมผ้าและการย้อมสี ตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๑๕ เป็นต้นไป

ดังนั้นผู้สำเร็จการศึกษาได้รับประกาศนียบัตรดังกล่าวข้างต้น จึงอาจบรรจุเข้ารับราชการได้ดังนี้

ก. ผู้ได้รับประกาศนียบัตรวิชาชีพตามข้อ ๑.๑ อาจบรรจุได้ไม่สูงกว่าชั้นจัตวา อันดับ ๒ ชั้น ๘๔๐ บาท ตามข้อ ๓ (๘) แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๒๕ (พ.ศ. ๒๕๕๗) ประกอบกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๕๘ ข้อ ๔

ข. ผู้ได้รับประกาศนียบัตรวิชาชีพตามข้อ ๑.๒ และข้อ ๒ อาจบรรจุได้ไม่สูงกว่าชั้นตรี อันดับ ๑ ชั้น ๑,๐๖๐ บาท ตามข้อ ๓ (๑๑) แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๒๕ (พ.ศ. ๒๕๕๗) ประกอบกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๕๘ ข้อ ๔

ค. ผู้ได้รับประกาศนียบัตรวิชาชีพตามข้อ ๓ อาจบรรจุได้ตามข้อ ๔ แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๒๕ (พ.ศ. ๒๕๕๗)

ทั้งนี้ หากส่วนราชการใดประสงค์จะบรรจุผู้สำเร็จการศึกษาดังกล่าว ก็ขอให้ทำ ความตกลงกับ ก.พ. ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อทราบ และโปรดแจ้งให้ส่วนราชการในสังกัดทราบด้วย

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) จินดา ณ สงขลา

(พินัยเอกจินดา ณ สงขลา)

เลขาธิการ ก.พ.

ที่ ศร ๐๒๐๓/๑๐๘๖๓

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓ สิงหาคม ๒๕๑๖

เรื่อง การนับเวลาราชการชดใช้ตามสัญญาที่ข้าราชการไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ
เรียน เวียงกระทรวงทบวงกรม

ด้วยกระทรวงการคลังรายงานว่าได้มีกรณีเกิดขึ้นว่า ส่วนราชการได้อนุมัติให้ข้าราชการไปศึกษาและฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ มีกำหนด ๕ เดือน และทำสัญญาไว้ว่า จะต้องกลับมาทำงานชดใช้เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของเวลาที่ได้รับทุน แต่เมื่อข้าราชการผู้นั้นกลับมาแล้วได้ทำงานชดใช้ไปเพียง ๒ เดือน ๔ วัน ก็ได้ขอลาติดตามสามีไปต่างประเทศ ๑ ปี โดยไม่ได้รับเงินเดือน ซึ่งระหว่างการลาโดยไม่ได้รับเงินเดือนเช่นนี้ ยังคงมีฐานะเป็นข้าราชการอยู่ จึงมีปัญหาว่า ระยะเวลาที่ลาราชการติดตามสามีโดยไม่ได้รับเงินเดือนนี้สมควรจะนับเป็นเวลาราชการที่จะนับชดใช้ตามสัญญาการศึกษาหรือฝึกอบรมได้หรือไม่ กระทรวงการคลัง และสำนักงาน ก.พ. ได้ร่วมพิจารณาปัญหานี้แล้วมีความเห็นพ้องกันว่า การลาติดตามสามีไปรับราชการ ณ ต่างประเทศ ไม่สมควรถือเป็นเวลาราชการที่จะนับชดใช้แทนได้ เพราะมิได้เป็นการรับราชการให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการตามเจตนารมณ์ที่ให้ข้าราชการไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ จึงขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษามาเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๑๖ ลงมติเห็นชอบ
ด้วยตามความเห็นของกระทรวงการคลังและสำนักงาน ก.พ.

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง
พลเรือเอก อนันต์ เนตรโรจน์ ร.น.
(อนันต์ เนตรโรจน์)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

โทร. ๘๑๐๐๐๗

แนวความคิดในการปรับปรุง ระบบบริหารราชการ ของจังหวัด

พันเอก ดร. ชินวุธ สุนทรสินะ

สารนิตย

ภาระหน้าที่อันสำคัญยิ่งของฝ่ายบริหารที่พึงกระทำต่อราษฎรก็คือ การบำบัดทุกข์บำรุงสุขและสร้างความอยู่ดีกินดีให้เกิดแก่ประชาชนทั่วทั้งประเทศ และการดำเนินงานของรัฐที่มีลำดับความสำคัญที่สุดที่จะส่งผลโดยตรงให้เกิดแก่ประชาชนดังกล่าวก็คือ การบริหารราชการของจังหวัด ซึ่งเป็นศูนย์กลางกิจการทุกสาขาของทางราชการ เพื่อให้เข้าถึงตัวประชาชนอย่างแท้จริง

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นี้ ได้มีการศึกษากันอย่างกว้างขวางทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ ทั้งในสถาบันการศึกษาชั้นสูง และในสถาบันการปกครอง และได้มีการปรับปรุงแก้ไขบรรดากฎหมาย กฎข้อบังคับและคำสั่งต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวกับการจัดองค์การและที่เกี่ยวกับการบริหารราชการของจังหวัดอยู่เรื่อยมา แม้กระนั้นก็ตามเราก็ยังไม่ค่อยจะพึงพอใจต่อสภาพที่เป็นอยู่นัก นักการปกครองและ

ข้าราชการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นทุกสาขาและทุกระดับ ส่วนมากมักจะประสบปัญหาและข้อขัดแย้งต่าง ๆ ทั้งในข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติ การดำเนินงานขาดความคล่องตัว การบังคับบัญชาขาดความเป็นเอกภาพ ข้าราชการมีความไม่แน่ใจในเสถียรภาพและความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ของตน ต้องตกอยู่ในฐานะข้าหลาบจ้าว บ่าวหลายนาย แม้แต่ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของจังหวัดเองก็อดไม่ได้ที่จะรู้สึกว้าวนั่นมีความรับผิดชอบ (responsibility) แต่หาได้มีอำนาจ (authority) ที่สอดคล้องสัมพันธ์กันอย่างเพียงพอไม่

เราได้พยายามแก้ปัญหาล่าช้ากันอย่างเต็มที่ ได้มีการประชุมสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของกลุ่มหลายวงการ ได้มีการวิจัยกันอย่างจริงจังออกมาในรูปของวิทยานิพนธ์ และเอกสารวิจัยจำนวนมากไม่น้อย เราได้เรียกร้องให้หาด้วยหนทางต่าง ๆ ที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มี

authority อย่างเต็มที่ในอันที่จะได้ “ว่า”
 ราชการของจังหวัดได้อย่างเต็มภาคภูมิ และมี
 ประสิทธิภาพยิ่ง เราได้พยายามบ่งหนามหลาย
 อันที่ขอกอกผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่เพื่อหวังจะ
 ให้ราชการของจังหวัดมีการหลอมตัวกันให้
 เป็นเนื้อเดียว (homogeneity) และมีความ
 คล่องตัวอย่างเต็มที่ ในที่สุดเราก็ได้ “พรวิเศษ”
 ลงมาในรูปประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่
 ๓๑๐ ซึ่งได้ให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ว่าราชการ
 จังหวัดในการบริหารราชการส่วนจังหวัดอย่าง
 เต็มที่

แม้กระนั้นก็ตามก็ยังมามีปัญหามูลฐานอัน
 สำคัญซึ่งจะต้องแก้ต่อไป ปัญหาหนึ่งคือการ
 วางแบบฉบับ (pattern) ของการจัดองค์การ
 (organization) และการบริหารงาน (manage-
 ment) ของจังหวัดให้เหมาะสมที่สุดที่จะ
 อำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้อำนาจ
 หน้าที่ของตนตามกฎหมายบริหารราชการส่วน
 จังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด การแก้
 ปัญหามูลฐานนี้จำเป็นต้องศึกษาถึงปัญหาข้อ
 ขัดแย้งปลีกย่อยต่าง ๆ แล้วจึงพิจารณาหาทาง
 วางหลักปฏิบัติไว้โดยแน่ชัดตามสมควร เพื่อ
 ให้เป็นมาตรฐานสำหรับการบริหารราชการ
 ส่วนจังหวัดโดยทั่วไป

เอกสารนี้มุ่งหมายที่จะแสดงแนวความคิด
 ในการแก้ปัญหามูลฐานดังกล่าวพร้อมทั้งแสดง
 แนวทางปฏิบัติตามลำดับขั้น เพื่อให้การ
 บริหารราชการส่วนจังหวัดได้สอดคล้องสัม-
 พันธ์กับการบริหารราชการส่วนกลาง และ
 บรรลุวัตถุประสงค์สูงสุด คือ ความอยู่ดี
 กินดีของประชาชนอย่างมีความมั่นคงปลอดภัย
 ในที่สุด

เอกสารนี้จะกล่าวถึงปัญหาข้อขัดแย้งที่
 สำคัญ ๆ ที่มีอยู่ แล้วจะได้เสนอแนะหนทาง
 แก้ไขในลำดับต่อไป แล้วในที่สุดจะกล่าวถึง
 ขั้นตอนการปฏิบัติทั้งภายในกระทรวงมหาด-
 ไทยเอง และในส่วนราชการอื่นในระดับชาติ
 เพื่อให้มีความสัมพันธ์สอดคล้องกันอย่าง
 เหมาะสมด้วย

ข้อพิจารณาทั่วไป

ปัจจัยสำคัญสามประการที่จะอำนาจให้
 เกิดประสิทธิภาพและความสำเร็จแก่การบริหาร
 ราชการส่วนจังหวัดก็คือ งาน เงิน และคน
 ปัจจัยทั้งสามนี้เมื่อจะพิจารณาเป็นสาม
 ตอน คือ ในตอนแรก พิจารณาถึงว่าเรื่องที่
 ควรจะเป็นนั้นมีลักษณะอย่างไร แล้วต่อมา
 จึงพิจารณาถึงสภาพที่เป็นอยู่และปัญหาข้อขัด

แย้งต่าง ๆ และในตอนสุดท้ายจึงพิจารณาถึงหนทางปฏิบัติที่พึงจะกระทำ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการในที่สุด คือไปนี้จะได้พิจารณาข้อข้อทั้งสามไปตามนัยดังกล่าวนี้

เรื่องของ "งาน" ในอุดมคติ

ลักษณะงานของจังหวัด

งานของจังหวัดสามารถแบ่งออกอย่างกว้าง ๆ เป็นสองส่วนคือ (๑) งานอันเป็นภาระหน้าที่ ซึ่งได้รับมอบหมายมาจากส่วนกลางหรือรัฐบาลกลาง งานเหล่านี้คงได้แก่งานระดับชาติ หรืองานตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม และงานของราชการส่วนกลางนั่นเอง และ (๒) งานส่วนท้องถิ่น อันเป็นงานที่ทางจังหวัดจะดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

การวางแผนจังหวัด

เพื่อให้งานทั้งสองส่วนนี้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย จำเป็นต้องมีการวางแผนการดำเนินงานของจังหวัดไว้ให้ชัดเจน แผนงานของจังหวัดนี้ควรจะได้ระบุวัตถุประสงค์เป้าหมาย และภาระหน้าที่ของจังหวัดในงานทั้งสองส่วนดังกล่าวข้างต้น อย่างชัดเจน การระบุเป้าหมายและภาระหน้าที่อย่างชัดเจนนี้ นับว่าเป็นบุพวิสัยอันจำเป็นยังต่อการวางแผน

ของจังหวัดและต่อความสำเร็จโดยแท้จริง

สำหรับภาระหน้าที่ในส่วนที่หนึ่งนั้น ทางจังหวัดย่อมทราบจากแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม และแผนประจำปี และจากคำสั่งหรือการมอบหมายหน้าที่จากรัฐบาลกลาง และจากราชการส่วนกลาง งานส่วนนี้เป็นงานที่ทางราชการส่วนกลางเป็นผู้มอบหมายให้แก่จังหวัด เพื่อให้สอดคล้องสัมพันธ์กันทั่วประเทศ สำหรับงานในส่วนที่สองนั้นทางจังหวัดสามารถกำหนดขึ้นได้โดยอาศัยความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งอาจจะทราบได้โดยอาศัยองค์กรหรือสถาบันซึ่งเป็นตัวแทนของท้องถิ่น เช่น สภาจังหวัด และสหกรณ์ต่าง ๆ เป็นต้น

แผนของจังหวัดนี้จะต้องระบุการดำเนินงานของส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ของจังหวัดว่าใครจะต้องทำอะไร ที่ไหน อย่างไร เมื่อไหร่ มีลำดับขั้นตอนให้สอดคล้องสัมพันธ์กันอย่างไรและด้วยทรัพยากรต่างๆ อย่างไร ตลอดจนให้มีการประสานงานกันอย่างไร โดยแจ่มแจ้ง การกำหนดหน้าที่ต่างๆ เหล่านี้ควรจะระบุออกเป็นสองส่วนโดยแน่ชัดคือ งานซึ่งเป็นภาระหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง และงานเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่น

สำหรับงานที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางนั้น ถือว่าเป็นงานระดับชาติ เป็นเรื่องที่ต้องทำอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ส่วนงานของท้องถิ่นนั้นจะทำให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นได้มากเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยเรื่องเงินและคนที่มีอยู่เป็นสำคัญ

ความสัมพันธ์ระหว่างแผนระดับชาติกับแผนจังหวัด

แผนระดับชาติหมายถึง แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นแผนสำหรับประสานการปฏิบัติระหว่างส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของชาติอย่างหนึ่ง และอีกอย่างหนึ่งย่อมหมายถึงรวมถึงแผนของกระทรวงมหาดไทย ที่ครอบคลุมเค้าโครงการดำเนินงานอย่างกว้างๆ ของจังหวัดต่างๆ ที่ว่าราชอาณาจักรให้สอดคล้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และให้สอดคล้องกับ National Strategy ในการพัฒนาประเทศว่า ควรจะเร่งรัดพัฒนาจังหวัดไหนอย่างไร และควรจะชลอจังหวัดใด เป็นต้น

สำหรับแผนจังหวัดนั้นเป็นแผนการปฏิบัติในรายละเอียดสำหรับงานทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของงานทั้งสองระดับนั้น ฉะนั้นการที่จะเตรียมงานของจังหวัดให้สอดคล้องสัมพันธ์กับงานทั้งสองระดับนี้ได้เป็น

อย่างดี ผู้รับผิดชอบในการวางแผนและในการบริหารแผนของจังหวัด จึงต้องมีความเป็นกลางต่องานทั้งสองชนิดนั้น และจะต้องดำเนินงานอย่างตรงไปตรงมาตามหลักวิชา กล่าวตามหลักแล้วหน่วยวางแผนและหน่วยงานบริหารแผนของจังหวัดควรจะได้ปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยถือว่าทั้งงานที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางและงานของท้องถิ่นเป็นงานของจังหวัดซึ่งตนย่อมจะพึงปฏิบัติให้ดีที่สุด

การจัดหน่วยงานวางแผนของจังหวัด

เพื่อให้ดำเนินงานเป็นผลสอดคล้องตามแนวความคิดที่กล่าวข้างต้นนี้ การจัดหน่วยงานต่างๆ ของจังหวัดก็ควรเป็นไปตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์และหลักการบริหารธุรกิจ โดยทั่วไปกล่าวคือ ควรมีหน่วยงานที่ประกอบไปด้วยหน่วยงานสามประเภทคือ (๑) หน่วยปฏิบัติ (line of operating units) (๒) หน่วยแผนและประสานงาน (Staff) และ (๓) หน่วยช่วยเหลือ (auxiliary units)

ในบรรดาหน่วยงานทั้งสามชนิดนี้ หน่วยงาน Staff นับว่าเป็นหน่วยงานที่ค่อนข้างใหม่ในระบบบริหารราชการพลเรือนของไทย ตรงกันข้ามในการบริหารราชการของฝ่ายทหารนั้น งานทางฝ่าย Staff หรือที่มชอบเรียกเป็นคำ

รวมๆ ในทางทหารว่า ฝ่ายอำนวยการ ซึ่งประกอบด้วยฝ่ายเสนาธิการ (General staff) กับฝ่ายกิจการพิเศษ (Special Staff) นั้นได้มีมานานและได้วางรากฐานไว้แล้วอย่างมั่นคงทั้งในด้านหลักวิชาและในการดำเนินงานจนถึงกับได้มีหน่วยงานทางด้าน Staff ขนาดใหญ่เป็นกรมเสนาธิการต่าง ๆ เป็นต้น

กล่าวโดยหลักแล้ว จังหวัดควรมีหน่วยงานทางด้าน Staff ขนาดใหญ่เป็นกรมเสนาธิการต่าง ๆ เป็นต้น

กล่าวโดยหลักแล้ว จังหวัดควรมีหน่วยงานทางด้านแผนและประสานงานในลักษณะ Staff unit เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดใน Staff Functions ซึ่งประกอบด้วย

๑) แจกข่าวสารอันสำคัญให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ทราบตลอดเวลา

๒) ทำการศึกษาหาหนทางปฏิบัติที่ดีที่สุดเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของจังหวัด เสนอแนะแก่ผู้ว่าราชการ

๓) วางแผนจังหวัด โดยประสานแผนงานของหน่วยงานด้านต่าง ๆ ของจังหวัดให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน ตามแนวนโยบายและข้อตกลงใจของผู้ว่าราชการจังหวัด

๔) ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการออกคำสั่งให้สอดคล้องกับแผนและติดต่อโดยใกล้ชิดกับหน่วยงานต่าง ๆ ให้เข้าใจคำสั่งของผู้ว่าราชการอย่างแจ่มแจ้ง

๕) ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนของหน่วยงานต่าง ๆ และปรับปรุงแผนตามความจำเป็นให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และความก้าวหน้าของงาน

หน่วยงานวางแผนและประสานงานนี้ ต้องเป็นหน่วยงานเพียงหน่วยเดียวที่รับผิดชอบงานของส่วนกลางและงานของท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้งานของจังหวัดมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างแน่นแฟ้น หน่วยงานอื่น ๆ เช่น เกษตรศึกษา สาธารณสุข สรรพสามิต โภชา ฯลฯ ให้สอดคล้องสัมพันธ์กับเป้าหมายและภารกิจของจังหวัด ทั้งที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางและที่จะสนองความต้องการของท้องถิ่น หน่วยงานอื่น ๆ ของจังหวัด

สำหรับหน่วยงานอื่น ๆ ของจังหวัด ทั้งหน่วยปฏิบัติที่ติดต่อกับประชาชนโดยตรง (Line of operating units) และหน่วยช่วยเหลือต่าง ๆ (auxiliary units) นั้น ก็คงจัดขึ้นตามลักษณะงานดังที่เป็นอยู่แล้ว แต่ข้อสำคัญนี้ก็คือ หน่วยงานทั้งหมดจะต้องรับผิดชอบงานของจังหวัดทั้งที่เป็นงานส่วนที่เป็น

ภาระหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายมาจากส่วนกลาง และงานตามความต้องการของท้องถิ่น ไม่ควรที่จะแยกหน่วยงานออกเป็นสองพวก เพื่อแยกกันรับผิดชอบงานสองชนิดนี้ เพราะจะทำให้งานของจังหวัดขาดความเป็นปึกแผ่น และประสานกันเป็นเนื้อเดียว (homogeneity)

สภาพของปัญหาและข้อขัดแย้งที่เป็นอยู่ในเรื่อง "งาน"

งานสองระดับซ้อนกันอยู่

การดำเนินงานของจังหวัดในขณะนี้ ได้แยกงานภาระหน้าที่ ซึ่งได้รับมอบหมายมาจากส่วนกลางกับงานตามความต้องการของท้องถิ่นออกจากกัน และให้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่แยกจากกัน โดยให้งานลักษณะแรกอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัด และแยกงานในลักษณะหลังให้อยู่ในความรับผิดชอบของ "องค์การบริหารส่วนจังหวัด" การแบ่งงาน โดยการแยกหน่วยงานเช่นนี้ ทำให้สัมพันธ์ต่อทรัพยากรมาก และทำให้เกิดการแก่งแย่งแหล่งมรดก และปัญหาในการบริหารได้เป็นอย่างมาก

ในทางปฏิบัตินั้นเมื่อได้วางหลักเริ่มต้นให้แยกงานกันเสียแล้ว การจัดหน่วยงาน สถานที่ตั้งสำนักงาน การเงิน การงบประมาณ การบุคคลากร และการบังคับบัญชา ก็เลยต้องแยกจากกันไปโดยสิ้นเชิง ผู้ว่าราชการจังหวัดก็เลยจำต้องสวมหมวกหลายใบ หรืออุปมาอุปมัยอีกอย่างหนึ่งก็ได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเลขต้องมีศรีภรรยาสองคนอยู่ในบ้านเดียวกัน ถ้าหากท่าน "ผู้ว่า" มีความสามารถปกครองบังคับบัญชาอย่างเป็นเลิศ ก็ย่อมจะสามารถประคับประคองให้ภรรยาทั้งสองไม่มีการกระทบกระทั่งกันได้ แต่ถ้าท่านเกิดเพลอไหลไปก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า รักภรรยาคนใดมากกว่าขึ้นมาแล้ว ก็ย่อมจะเกิดปัญหา "ลูกเมือหลวง" "ลูกเมือน้อย" และความปั่นป่วนขึ้นได้ไม่มากนัก

งาน Staff และงานแดนแตกกัน

เมื่องานถูกแยกออกจากกันแต่ต้นแล้ว ก็ทำให้ต้องแยกหน่วยงานฝ่ายอำนวยการ คือ Staff ซึ่งทำหน้าที่ทางด้านแผนและการประสานงาน ต้องแยกเป็นสองหน่วยงานด้วย ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องแผน การประสานงาน การใช้ทรัพยากร และ บุคคลากรอย่างประหัด และการดำเนินงานให้บรรลุภารกิจทั้งสองลักษณะได้เป็นอย่างดีในอนาคต

ควรปฏิรูปเสียใหม่ให้ถูกต้อง

ในเมื่อเรากำลังจะจัดรูปงานทางด้านฝ่าย
แผนและประสานงานของจังหวัดขึ้นใหม่แล้ว
ก็ควรที่จะจัดขึ้นมาให้เหมาะสมตามหลัก และ
มีความอ่อนตัวที่จะรับภาวะการเปลี่ยนแปลง
ทางสังคมต่อไปได้ด้วยในอนาคต

**ข้อเสนอแนะในการจัด
หน่วยงานของจังหวัด**

ข้อระลึกที่สำคัญอันหนึ่ง

ในการจัดหน่วยงานของจังหวัดนั้น มีข้อ
ระลึกอันสำคัญอีกอันหนึ่งก็ได้แก่เป้าหมายระ-
ยะไกลของจังหวัดที่มุ่งให้จังหวัดเป็น Self-
Government ด้วย และการที่เริ่มการจัดใน
รูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังที่เป็นอยู่ทุก-
วันนี้ ก็เพื่อวัตถุประสงค์อันอยู่ด้วยประการหนึ่ง
แต่การจัดในลักษณะที่เป็นอยู่คือ แยกองค์การ
บริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ
และบริหารของราชการส่วนท้องถิ่นของจังหวัด
ออกมาต่างหาก ประชันอยู่กับงานของส่วน
ภูมิภาคนั้นได้ก่อให้เกิดปัญหาแทรกซ้อนทำ
ให้บรรลุเป้าหมายได้ยาก ฉะนั้นจึงน่าจะจัด
หน่วยงานเสียใหม่

ข้อจ้อยสำคัญต่อการมี Self - Government

ในบรรดาข้อจ้อยหลายชนิดที่จะก่อให้เกิด
Self-Government ขึ้นได้นั้น เรื่องเงินและ

คน นับว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ที่จะอำนวยให้
ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สามารถบริหารราชการ
ของจังหวัดได้ตามความต้องการของท้องถิ่น
มาก สมเจตนาารมณ์ของ Self-Government

ฉะนั้น หากจะจัดให้ราชการส่วนจังหวัด
ได้มีอิสระทางการเงิน และในการบริหารงาน
บุคคลให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
โดยมีตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น
ในรูปสภาจังหวัดคอยกำกับดูแลการบริหาร
งานของจังหวัดแล้ว ก็นับว่าเป็นการก้าวเข้า
ไปสู่ Self-Government ตามลำดับแล้ว

ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็น Strong Executive
งานของจังหวัดควรมีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ
บริหาร และตุลาการ ทำนองเดียวกับงานของ
รัฐ เช่นกัน งานทางฝ่ายตุลาการนั้นคงเป็น
อิสระดังที่เป็นอยู่แล้ว งานฝ่ายนิติบัญญัติก็
คงให้เป็นอยู่ในรูปสภาจังหวัดดังที่เป็นอยู่ โดย
ให้วิวัฒนาการไปตามสภาพของสังคมตามลำดับ
งานที่เราจะพึงเล็งถึงในทันทีคือ งานฝ่าย
บริหาร

เพื่อให้งานของจังหวัดเจริญก้าวหน้าโดย
รวดเร็ว เราควรใช้ระบบ Strong executive
เพื่อให้เป็นเช่นนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมี
Staff unit ที่แข็ง เพื่อช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด

โคการะกิจ & ประการ ดังกล่าวข้างต้น บรรดาข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ทุกคนในจังหวัด จะต้องเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ทำงานตามแผนคำสั่งของผู้ว่าฯ โดยเลิกคำนึงถึงว่าตนเป็นคนของราชการส่วนกลาง ที่ไหน กรมอะไร อีกต่อไป เพื่อลดความวิตกกังวลเกี่ยวกับส่วนได้ส่วนเสียของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของจังหวัด ทั้งหมดจะต้องวางหลักเกณฑ์เป็นธรรมอย่างเพียงพอเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้โดยแน่ชัด และผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องสามารถให้คำแนะนำให้โทษแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้ภายใต้กฎเกณฑ์ที่เหมาะสมด้วย จึงจะสามารถสร้างเอกภาพในการบังคับบัญชาขึ้นภายในจังหวัดได้

การจัดหน่วยงานของจังหวัดโดยทั่วไป

การจัดรูปหน่วยงานฝ่ายบริหารของจังหวัดควรมีแต่เพียงรูปเดียว ไม่ควรมีการจัดหน่วยงานบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นควบคู่กับหน่วยงานส่วนภูมิภาคอีกต่อไป องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมีเฉพาะแต่สภาจังหวัดและกลไกอื่นอีกบางอย่างที่จะอำนวยให้สามารถควบคุมการบริหารงานของจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นเท่านั้น

หน่วยบริหารงานและเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และของราชการส่วนภูมิภาค ควรที่จะได้ผนวกเข้าด้วยกันเป็นอันหนึ่งอันเดียว และร่วมกันทำงานตามภาระกิจของจังหวัดทั้งสองลักษณะแผนผังการจัดโดยทั่วไปคงเป็นตัวแสดงไว้ในแผนผังข้างท้ายข้าราชการทั้งของส่วนภูมิภาคและทั้งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเดิมจะทำงานร่วมกันในสำนักงานเดียวกัน และภายใต้การบังคับบัญชาเดียวกัน เกี่ยวกับเรื่องนมขอตนาพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับด้านการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการทั้งสองฝ่ายนี้ เรื่องนี้จะได้กล่าวถึงในโอกาสข้างหน้าเมื่อพิจารณาถึงเรื่อง "คน" หน่วยงานด้าน Staff

เจ้าหน้าที่ฝ่ายอำนวยการ (Staff) ซึ่งจะเป็นผู้ช่วยเหลืออย่างสำคัญในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด จะประกอบด้วยบุคคลสองส่วน คือ ส่วนหนึ่งเป็นผู้วางแผนจังหวัดและประสานโครงการของจังหวัด ส่วนนี้เรียกได้ว่าเป็น General Staff ซึ่งทางทหารแปลว่า "ฝ่ายเสนาธิการ" ในทางพลเรือนน่าจะเรียกว่า "ฝ่ายประสานงาน" เพราะการประสานงานนั้นนับว่าเป็นหน้าที่สำคัญของ General Staff การประสานนั้นสามารถกระทำได้หลายลักษณะ เช่น ด้วยการวางแผนที่ประสานโครงการเข้า

ด้วยกันอย่างเหมาะสม การออกคำสั่งแก่หน่วยงานต่างๆ ให้สอดคล้องประสานกัน การติดตามผลให้มีการปฏิบัติตามแผนอย่างประสานกันโดยเรียบร้อย เป็นต้น ฝ่ายประสานงาน หรือฝ่ายประสานโครงการจังหวัดนี้ เมื่อรวมกับฝ่ายเลขานุการจังหวัด ซึ่งเป็น personal Staff ของผู้ว่าราชการจังหวัด ก็จะเป็นหน่วย “สำนักผู้ว่าราชการจังหวัด” โดยมีหัวหน้าสำนักเป็นบุคคลที่มีคุณวุฒิและประสบการณ์ในด้านวางแผนและประสานโครงการด้วย

Staff ส่วนที่สองได้แก่ฝ่ายกิจการด้านต่างๆ ซึ่งในทางทหารได้แก่ “ฝ่ายกิจการพิเศษ” (Special Staff) ในที่นี้ก็คือ หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ซึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในกิจการด้านของตน

หน่วยปฏิบัติการ

หน่วยงานที่หน้าที่ปฏิบัติงานโดยตรงก็ได้แก่ หน่วยตำรวจทุกระดับ โรงพยาบาล และสถานีอนามัยทุกระดับ โรงเรียนต่างๆ อำเภอและกิ่งอำเภอ และหน่วยงานอื่น เช่น หน่วยงานโยธา เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้จะมีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นและขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการในกิจการด้านนั้นๆ เช่น ศึกษาธิการจังหวัด

เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการวางโครงการ ติดตามผล และกำกับดูแลแทนผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น แต่หาใช่เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของโรงเรียนต่างๆ ไม่ เพราะในบางกรณีอาจารย์ใหญ่อาจเป็นข้าราชการชั้นพิเศษ แต่ศึกษาธิการจังหวัดอาจเป็นเพียงข้าราชการชั้นเอกเท่านั้นก็ได้ เป็นต้น

ปัญหาและข้อขัดแย้งบางประการในเรื่อง “คน”

มีเรื่องที่ถูกกันมากในข้อขัดแย้งเรื่อง “คน” ในการบริหารราชการส่วนจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง “คน” ของผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น เคยมีคนกล่าวว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีคนของตัวเอง นอกจากรองผู้ว่าราชการจังหวัดกับคนขับรถ เพราะนอกนั้นก็เป็นคนของกรมต่างๆ เป็นต้น การที่คำพูดทำนองนี้ก็เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจที่จะให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการต่าง ๆ ของจังหวัดโดยแน่ชัดเป็นข้อใหญ่ นอกจากนั้น กฎ และข้อบังคับต่างๆ ตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน ยังเป็นข้อจำกัดในการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเพิ่มกำลังคนตามความต้องการ ด้วยเหตุนี้จึงได้มีความพยายามที่จะให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ว่า

ราชการให้มากยิ่งขึ้น และในครั้งสุดท้ายก็ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๐ ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเต็มที่ ส่วนในเรื่องกำลังคนนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีความคล่องตัวขึ้น โดยการบรรจุข้าราชการในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

แม้กระนั้นก็ตาม ข้อขัดแย้งในเรื่องคนก็ยังมิได้หายไป เช่น ความขัดแย้งในเรื่องอำนาจในการ ให้คุณให้โทษระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด กับหน่วยต้นสังกัดของข้าราชการส่วนภูมิภาค และแม้แต่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยกับกรมการปกครอง เกี่ยวกับการบริหารงานของจังหวัด เป็นต้น

ฉะนั้น เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ น่าจะได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่พอจะเป็นที่ยอมรับกันได้ตามสมควรไว้โดยแน่ชัด ก็จะทำให้การบริหารงานส่วนจังหวัด ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

แนวความคิดในการบริหารงานบุคคล

บทวิสัยอันจำเป็น

เนื่องจากข้าราชการที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานส่วนจังหวัดนั้น ประกอบด้วยข้า-

ราชการหลายฝ่ายด้วยกัน กล่าวคือ ข้าราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ข้าราชการของกรมการปกครอง ข้าราชการของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและข้าราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงอื่น ๆ ฉะนั้น ในการที่จะแก้ปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ให้หมดไปได้ นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกฝ่ายจะต้องทำใจให้เป็นกลางจากหน่วยงานต้นสังกัดดังกล่าวเสียก่อน และจงนึกไว้เสมอว่า ตนเป็นข้าราชการของจังหวัด มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อเปรียบอุปมาอุปมัยกับหน่วยทหารแล้ว จังหวัดก็อาจจะเปรียบได้ดังเช่นกองทัพที่ ๒ ผู้บังคับบัญชาสูงสุดก็คือ แม่ทัพที่ ๒ ทหารทุกคนชนบ้บังคับบัญชากับท่านแม่ทัพนั้น ไม่ว่าจะเป็นทหารราบ ทหารปืนใหญ่ ทหารการเงิน ทหารสรรพากร ทหารขนส่ง ฯลฯ ซึ่งมีกรมและหน่วยต้นสังกัดอันเป็นเจ้าของเหล่าอยู่ก็ตาม สายการบังคับบัญชาจะไม่มีอยู่ต่อกัน จะมีเพียงสายงานทางด้านวิชา และการควบคุมอัตราและการหมุนเวียนในการรับราชการเท่านั้น

การควบคุมอัตราและการหมุนเวียนข้าราชการ

การควบคุมอัตราของข้าราชการสายต่างๆ เช่น ข้าราชการสายสรรพากร สายสรรพสามิต

สายการศึกษา สายการปกครอง สายการ
สหกรณ์ ฯลฯ ควรจะอยู่ภายใต้การควบคุมของ
กรมในสาขานั้น ทั้งนี้เพื่อเจ้าหน้าที่บุคลากร
(personnel officer) ของแต่ละกรมจะได้
สามารถกำหนดการหมุนเวียนและวิถีชีวิตการ
รับราชการ (career pattern) ของข้าราชการ
ในสาขานั้น ๆ อย่างเหมาะสม ว่าแต่ละคนควร
อยู่ในจังหวัดระดับใดบ้าง แล้วย้ายใกล้เข้ามา
หรือไกลออกไปบ้าง เมื่อไรควรจะเข้าโรงเรียน
ปรับปรุงความรู้ เมื่อไรควรจะย้ายเข้ามารับ
ราชการส่วนกลาง เมื่อไรจะออกไปรับ
ตำแหน่งสูงขึ้นในต่างจังหวัด เป็นต้น หาก
แต่ละต้นสังกัดสามารถกำหนดหลักการหมุน
เวียนให้เป็นแนวทางอย่างกว้าง ๆ ได้โดยแน่
นอนเช่นนั้นแล้ว ก็ย่อมจะสามารถมอบความ
รับผิดชอบในเรื่องการให้คุณให้โทษในราย
ละเอียดของแต่ละปีแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้
โดยมีมาตรการที่จะให้ความเป็นธรรม เช่น
ด้วยการร้องเรียนและร้องทุกข์ เป็นต้น ตาม
สมควร การกระทำเช่นนั้นย่อมจะทำให้ผู้ว่า
ราชการจังหวัดมีความอิสระ ในการบริหารงาน
บุคคลของตนได้พอสมควรทีเดียว

อำนาจในการให้คุณและให้โทษ

สมมุติฐานสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นมาแล้ว

ก็คือผู้ว่าราชการไม่มีอำนาจเพียงพอในการให้
คุณและให้โทษแก่ข้าราชการในจังหวัดของ
ตนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือเรื่องการให้
บำเหน็จพิเศษสองชั้น กับการโยกย้ายข้าราชการ
ซึ่งทางกรมต้นสังกัดของข้าราชการ
ส่วนภูมิภาคได้ทรงสิทธิ์เหนือผู้ว่าราชการ
จังหวัดอยู่มิใช่น้อย ปัญหาได้เคยได้รับการ
พิจารณากันมาแล้วเหมือนกัน แต่เมื่อมีการ
เสนอแนะเกี่ยวกับการวางหลักเกณฑ์ในทาง
ปฏิบัติ เพื่อเพิ่มอำนาจในการให้คุณให้โทษ
แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดชั้นมาคราใด ข้อ
พิจารณานั้นก็มักจะลี้เลี้ยวไปเมื่อมีผู้ตั้งว่าชน
ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นนั้นแล้ว
สรรพสามิตจังหวัด (ตัวอย่างที่ค่อนข้างอมตะ)
เป็นต้องได้สองชั้นเสมอ เพราะสรรพสามิต
จังหวัดนั้นเป็นผู้ตัดสินหยอหยอตามผู้ว่าฯ อยู่
เป็นประจำ เป็นต้น แล้วการพิจารณาปัญหา
ก็มักจะม้วนกลับไป

เรื่องนี้จะได้วางหลักเกณฑ์กันให้แน่
นอนเสียทีหนึ่ง และตัวอย่างอมตะเรื่องนี้
จะลดความสำคัญลงได้แล้ว เพราะการที่ผู้ว่า
ราชการจังหวัดจะใช้อำนาจอย่างมุขโลกนะ
ตามอำเภอใจเช่นนั้น น่าจะไม่ค่อยได้เสีย
แล้วในสมัยนี้ ซึ่งมีสื่อมวลชน และ ก.ต.ป.
ที่เข้มแข็งพอสมควรอยู่

ในการพิจารณาทำหนังสือสองชั้นนั้น น่าจะใช้ระบบโควตา โดยมอบโควตาสองชั้นแก่จังหวัดเป็นผู้พิจารณาสำหรับข้าราชการในจังหวัดของตนทั้งหมด แทนที่จะมอบโควตาให้แก่กรมในส่วนกลางเป็นผู้พิจารณาข้าราชการในสาขางานของตนทั่วทั้งประเทศ วิธีปฏิบัติทั้งสองวิธีนี้ต่างก็มีข้อดี และข้อเสียอยู่ด้วยกัน แต่อย่างไรก็ตาม หากถือเสียว่าผู้พิจารณาทั้งสองกรณีจะให้ความเป็นธรรมอย่างทัดเทียมกันแล้ว การมอบโควตาสองชั้นให้จังหวัดเป็นผู้พิจารณาย่อมจะให้ความเป็นธรรมและสร้างความเป็นปึกแผ่น แก่การบริหารราชการจังหวัดได้มากกว่า

ส่วนเรื่องการโยกย้ายข้าราชการนั้น นอกเหนือไปจากการโยกย้ายในกรณีที่มีการตกลงยินยอมกันแล้วทุกฝ่าย เช่นเจ้าตัวพอใจจะย้ายและผู้บังคับบัญชาของทั้งหน่วยเดิมและหน่วยใหม่ต่างก็พอใจแล้วกรณีหนึ่ง กับในกรณีที่เป็นการย้ายตามวาระแล้ว ก็ควรกำหนดอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการย้ายข้าราชการในจังหวัดได้ตามสมควร พร้อมทั้งมีมาตรการที่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาไว้ด้วย เกี่ยวกับเรื่องหลักเกณฑ์ที่วางไว้สำหรับการปฏิบัติในปัจจุบันนั้นก็นับว่าสอดคล้องตามหลักการ และมีความเหมาะสมอยู่พอสมควรแล้วเหมือนกัน

ข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และ
ข้าราชการ รพช.

เมื่อได้กำหนดบุพวิสัยไว้แล้วว่า ข้าราชการทุกฝ่ายในจังหวัดให้ถือว่าเป็นข้าราชการของจังหวัดเหมือนกัน ดังนั้นจึงควรหาทางที่จะไม่ให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดรู้สึกว่าเป็นคนละพวกคนละเหล่า เช่นเป็นข้าราชการ สังกัด รพช. หรือสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้นอีกต่อไป เกี่ยวกับเรื่องข้อพิจารณาและหนทางปฏิบัติดังนี้คือ

สำหรับงานเกี่ยวกับ รพช. นั้น โดยลักษณะงานเดิมนั้น ถือว่าเป็นงานลักษณะ Task Force คือเป็นหน่วยงานเฉพาะกิจ ที่เข้าไปช่วยเร่งรัดพัฒนา ชนบท ในเขตที่ล่อแหลมอันตราย โดยหลักแล้วหน่วยงานนี้ไม่ควรจะตั้งอย่างถาวรในท้องถิ่นนั้น ๆ แต่ควรมอบงานให้จังหวัดรับช่วงต่อไปได้เมื่อปฏิบัติการสำเร็จแล้ว หากงานใดที่ได้ถอนตัวไม่ออกและเป็นงานที่มีลักษณะถาวร และควรมีอยู่ประจำในจังหวัดนั้น ๆ เช่น งานวางแผนจังหวัดชน ก็ควรมอบให้แก่จังหวัดไปเสียเลย ในกรณีเช่นนั้น ข้าราชการของ รพช. นั้นก็น่าจะได้โอนสังกัดให้ไปอยู่ภายใต้อัตราและการคุ้มครองของหน่วยงานที่เหมาะสมเสียเลย

ส่วนข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ควรถือว่าเป็นข้าราชการของจังหวัด เช่นเดียวกับข้าราชการอื่นๆ แต่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งจากทางจังหวัด โดยการควบคุมของ กจ. เกี่ยวกับเรื่องนี้ ส่วนใหญ่ก็ได้แก่ข้าราชการประเภทครู และการโยธาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งรับผิดชอบงานอันเป็นเรื่องของท้องถิ่น ฉะนั้น ก็ไม่น่าจะให้ เป็นข้าราชการในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการหรือกรมโยธาธิการ ปัญหาที่น่าจะพิจารณาต่อไปก็คือ อนาคตของข้าราชการประเภทนี้ แม้ว่าในขณะนี้ยังไม่มีปัญหาอะไรเพราะข้าราชการประเภทนี้ยังมีอายุราชการยังไม่มาก และระดับอาวุโสยังไม่สูงมาก แต่กระนั้นก็ตามน่าที่จะได้เตรียมโครงการฝึกอบรม และวางหลักเกณฑ์ในการเลื่อนตำแหน่งและแปรสภาพข้าราชการประเภทนี้ ให้เป็นราชการสังกัดกรมในราชการส่วนกลางที่เหมาะสมได้ด้วย ในกรณีที่จำเป็น ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ข้าราชการประเภทนี้ที่มีความสามารถและคุณสมบัติอันเหมาะสมได้มีโอกาสที่จะเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งต่อไปได้ตามสมควรแก่ฐานะ นอกจากนี้ควรจะได้อ่างระเบียนและอัตราในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประเภทนี้ไว้ด้วย เพื่อไม่ให้มีการ

แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ม่วยและซ้ำซ้อนกันจนเกินไป

สังกัดและการควบคุมอัตรา กับการควบคุมงานของ จังหวัด

เนื่องจากข้าราชการที่ปฏิบัติราชการ ณ จังหวัดนั้น ประกอบไปด้วยข้าราชการหลายฝ่ายและมาจากต้นสังกัดหลายแห่ง ฉะนั้นจึงน่าจะทำได้ทำความเข้าใจให้แจ่มแจ้งถึงเรื่องสังกัดว่าใครสังกัดที่ใด และอยู่ภายใต้การควบคุมอัตรากำลังของหน่วยใด และมีการควบคุมบังคับบัญชางานของจังหวัดตามลำดับอย่างไร

โดยทั่วไปก็เป็นที่ชัดเจนอยู่แล้วสำหรับข้าราชการส่วนใหญ่ กล่าวคือ

๑) ข้าราชการส่วนภูมิภาค

สังกัดและการควบคุมอัตรากำลัง : อยู่กับกรมต้นสังกัด

หน้าที่ : สำหรับหัวหน้าส่วนราชการ เป็นกรรมการจังหวัดที่ปรึกษาหรือ

Special Staff ของผู้ว่าราชการจังหวัด

สำหรับข้าราชการส่วนภูมิภาคอื่นๆ ปฏิบัติหน้าที่ตามสายงานของตน

การบังคับบัญชา : ขึ้นกับหัวหน้าส่วน
ราชการประจำจังหวัด และผู้ว่า
ราชการจังหวัดตามลำดับ
การควบคุมทางวิชาการ : ตามสาย
งานจากกรมต้นสังกัด

๒) ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สังกัดและการควบคุมอัตรากำลัง : จัง
หวัด และ กจ.

หน้าที่ : ปฏิบัติการตามหน้าที่ในสายงาน
ของตน

การบังคับบัญชา : ขึ้นกับผู้ว่าราชการ
จังหวัด

การควบคุมทางวิชาการ: กรมการจังหวัด
ในสายงานเดียวกัน

กรมเรื่องที่น่าจะพูดถึงเพิ่มเติมคือ สำนัก
ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งต่อไปจะใช้ชื่อตาม
กฎหมายว่า "สำนักงานจังหวัด" กับข้าราชการ
ในตำแหน่งบริหารระดับสูง ซึ่งได้แก่ผู้ว่า
ราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และ
ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เรื่องที่น่าจะพิจาร
ณาอีกคือ ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจ
หน้าที่ระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวงมหาด
ไทย กับกรมการปกครอง กล่าวคือ ใครจะ
เป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมการบริหารงาน
ของจังหวัดต่าง ๆ และข้าราชการในสำนัก

งานจังหวัดควรจะอยู่ภายใต้การควบคุมอัตร
กำลังของส่วนราชการใด

ความจริงเรื่องนี้มีความเข้มแข็งอยู่
แล้วตามกฎหมาย กล่าวคือ ตามประกาศ
ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ซึ่งเป็นกฎหมาย
แม่บทหลักกว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราช
การแผ่นดิน และประกาศของคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ ๒๐๗ ว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการของ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้ระบุไว้
ชัดเจนว่า สำนักงานจังหวัดขึ้นอยู่กับสำนัก
งานปลัดกระทรวงมหาดไทย และการแบ่ง
ส่วนราชการของจังหวัด ประกอบด้วย (๑)
สำนักงานจังหวัด กับ (๒) ส่วนต่าง ๆ ซึ่ง
กระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น ซึ่งหมาย
รวมทั้งผู้ที่อยู่ในสังกัดของกรมการปกครองด้วย
ฉะนั้น ย่อมจะเห็นชัดว่างานบริหารในระดับสูง
คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองและผู้ช่วยผู้ว่า
ราชการจังหวัด ตลอดจนสำนักงานจังหวัด
ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการบริหารนั้น
ขึ้นสังกัดกับกระทรวงมหาดไทย โดยสำนัก
งานปลัดกระทรวงเป็นผู้คุมอัตรากำลัง ส่วน
ข้าราชการปกครองตำแหน่งอื่นนั้นก็สังกัด
กรมการปกครอง

อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาให้ละเอียด
ยิ่งขึ้นตามหลักการบริหาร และเจตนารมณ์

ของกฎหมาย ตลอดจนแบบธรรมเนียมการปฏิบัติที่เคยเป็นมาแล้วก็สามารถพิจารณาได้ตามลำดับดังนี้คือ

กรมการปกครองนั้นนับว่าเป็นกรมหลักในการปกครองส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นมาตั้งแต่เดิม ดังจะเห็นได้จากชื่อเดิมของกรมว่า กรมมหาดไทย เหมือนชื่อกระทรวง กรมการปกครองเป็นส่วนราชการที่เป็นหลักในทางวิชาการด้านการปกครอง และในแบบธรรมเนียมการปฏิบัติ ตลอดจนในด้านการฝึกอบรมข้าราชการทั้งหลายในเรื่องเกี่ยวกับการปกครอง กรมนี้จึงเป็นหัวหน้าสายของข้าราชการปกครองทำหน้าที่คุมอัตรากำลัง และบริหารงานบุคคลแก่ข้าราชการที่เกี่ยวกับการปกครองทั่วประเทศ

การบริหารงานส่วนจังหวัดนั้น เป็นการบริหารงานของทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดนั้น และผู้บริหารงานในระดับสูง (Top Management) ของจังหวัดนั้นถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลมาบริหารงานของกระทรวงต่างๆ ในระดับจังหวัด โดยให้สังกัดกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ว่าเหมาะสมแล้วเมื่อเป็นดังนี้สำนักงานจังหวัด ซึ่งเป็นศูนย์กลางในการประสานงานของส่วนราชการต่างๆ และเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานของ

จังหวัด จึงชอบแล้วที่จะสังกัดอยู่กับกระทรวงหรือก็คือสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยด้วย

สำหรับข้าราชการในสำนักงานจังหวัดนั้นส่วนสำคัญจะได้แก่ เจ้าหน้าที่วางแผนและประสานโครงการจังหวัด เจ้าหน้าที่เหล่านี้โดยลักษณะทางด้านคุณวุฒิแล้ว ควรจะเป็นข้าราชการปกครองที่ได้รับการฝึกอบรมและประสบการณ์ในด้านการวางแผน ดังนั้นก็นับว่าเป็นข้าราชการประเภทเดียวกับข้าราชการของกรมการปกครอง ฉะนั้น หากสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คล่องตัวให้สามารถหมุนเวียนข้าราชการในสำนักงานจังหวัดคนใหม่ไว้ชีวิตการบริหารเกี่ยวกับการโยกย้ายตำแหน่งและการฝึกอบรมได้ทำนองเดียวกับข้าราชการของกรมการปกครอง ก็ย่อมจะก่อประโยชน์ยิ่งแก่การพัฒนาข้าราชการส่วนนี้ เกี่ยวกับเรื่องนี้ในทางปฏิบัติที่เป็นมา การหมุนเวียนข้าราชการระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวงกับกรมการปกครองก็ได้กระทำอยู่โดยสะดวกอยู่แล้ว จึงนับว่าการให้ข้าราชการของสำนักงานจังหวัดขึ้นสังกัดและอยู่ภายใต้การคุมอัตรากำลังของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหนทางปฏิบัติที่ชอบแล้ว ฉะนั้น ข้าราชการ

ของ รพช. ที่เป็นเจ้าหน้าที่วางแผนของจังหวัด ก็ควรที่จะได้โอนสังกัดจาก รพช. มาสังกัด ในสำนักงานจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยต่อไป

เรื่องของ “เงิน” กับการบริหารงานส่วนจังหวัด

เงินเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารงาน ทั้งปวงคั้งที่ทราบกันอยู่ดีแล้ว แต่เรื่องของ “เงิน” ในกรณีของการบริหารงานส่วนจังหวัด นี้ ยังมีบทบาทสำคัญยิ่งไปกว่านั้นอีก เพราะปัจจัยเงินนั้นนับว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนา การบริหารงาน จังหวัด ให้ ไกลเข้าไปสู่ เป้าหมายของ Self Government เป็นอย่างช่ง นอกจากนี้ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการดำเนินงานตาม Strategy เกี่ยวกับการจัดจ้หะความเจริญก้าวหน้าของ จังหวัดต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของชาติด้วย

การบริหารงานคล้งกับความเจริญของจังหวัด

การบริหารงานคล้ง หมายถึง การบริหาร รายรับรายจ่ายของจังหวัดนั่นเอง ทางจังหวัด มีความอิสระทางการคล้งโดยสมบูรณ์ (ซึ่ง เป็นไปไม่ได้ในความเป็นจริง) แล้ว จังหวัด จะม้รายได้จากภาษีอากร และรายรับทางด้าน

อื่นจากจังหวัดเอง และมีรายจ่ายต่าง ๆ ของตัวเอง โดยปราศจากความเกี่ยวข้องทางการคล้ง กับรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้และ ไม่ควรให้เกิดขึ้นมาเป็นอันขาด ทั้งนี้เพราะ ว่าจังหวัดนั้นเป็นส่วนหนึ่งของประเทศ รายจ่าย ของ จังหวัด นั้นย่อมแบ่ง ได้ตามลักษณะ งานที่เคยกล่าวมาแล้วคือ เป็นรายจ่ายเพื่อค้ำ เนินการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง กับรายจ่ายเพื่อค้ำเนินการตามความต้องการของท้องถิ่น ส่วนรายได้นั้นหากจะจำแนกออกในลักษณะคล้ายคลึงกันนี้ ก็พอจะทำได้ ก็เป็นรายได้จากจังหวัดที่เป็นผลสืบเนื่องเกี่ยวพันกับจังหวัดอื่นและกิจการของ ประเทศ เช่นภาษีศุลกากรเป็นต้น กับรายได้ที่ กำเนิดขึ้นจากตัวจังหวัดเอง เช่นภาษีบำรุงท้องที่หรือภาษีป้ายเป็นต้นหากจะมีการจัดสรร รายจ่ายของจังหวัดไปตามรายได้ที่จังหวัดเก็บ ได้ในลักษณะนี้แล้ว ก็ย่อมจะไม่บังเกิดความ เป็นธรรม เพราะจังหวัดที่เก็บรายได้มากก็ ย่อมมีโอกาสจะเจริญได้มากยิ่งขึ้น และจังหวัดที่จนก็จะยิ่งล้าหลังจังหวัดอื่นยิ่งขึ้น ฉะนั้น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อันหนึ่งของชาติ คือ ต้องการให้ประเทศเจริญก้าวหน้าโดยทั้เติมกันทุกท้องถิ่นแล้ว การจัดสรรรายได้ และ รายจ่ายให้เหมาะสมจึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง

หลักสำคัญในการบริหารงานคลังจึงทำ
คั้งคือ จัดสรรรายได้ส่วนน้อย ซึ่งมีแหล่ง
กำเนิดจากท้องถิ่นเอง ให้รายได้ของจังหวัดที่
จะใช้จ่ายได้เอง ส่วนรายได้ส่วนใหญ่ให้ถือว่า
เป็นรายได้ของประเทศ ที่จังหวัดพึงจัดส่งให้
รัฐบาลกลาง แล้วทางรัฐบาลกลางจึงจัดสรร
งบประมาณกลับมาให้แก่จังหวัดใหม่ ให้สอดคล้อง
กับความต้องการของท้องถิ่น และ
Strategy ของรัฐบาลในการพัฒนาจังหวัด
ต่างๆ ว่าควรจะต้องหย่อนกว่ากันอย่างไร ฉะนั้น
การจัดเงินอุดหนุนให้แก่จังหวัดนั้นจึงเป็นเครื่อง
มืออย่างหนึ่งในการดำเนินนโยบายในการ
พัฒนาจังหวัดต่างๆ ของรัฐบาล การพิจารณา
จัดสรรเงินอุดหนุนก็ขึ้นอยู่กับข้อเสนอแสดง
ความต้องการและโครงการจังหวัด ฉะนั้น หาก
การบริหารงานของจังหวัด ได้จัดขึ้นอย่างมี
ประสิทธิภาพ โดยมีการวางโครงการ และ
แผนการใช้จ่ายเงินและดำเนินการอย่างดีแล้ว ก็
ย่อมจะทำให้การจัดสรรงบประมาณและการใช้
งบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

การวางโครงการ การทำแผน และการ
จัดสรรงบประมาณของจังหวัดนั้นจะเกี่ยวโยง
กับการวางโครงการ การทำแผน และการ
จัดสรรงบประมาณของประเทศด้วยเป็นอย่างมาก
หวังเป็นอย่างยิ่งว่าในอนาคตอันใกล้
เราจะมีการวางแนวทางปฏิบัติในเรื่องเหล่านี้

ให้เชื่อมโยงกันเป็นอย่างดีระหว่างเรื่องจังหวัด
กับงานในระดับชาติ

การบริหารงานคลังกับ Self - Government

ปัจจัยสำคัญที่จะให้ได้มาซึ่ง Self -
Government นั้น อยู่ที่ความเป็นอิสระทาง
การเงินกับความเป็นอิสระในการบริหารงาน
บุคคลเป็นส่วนใหญ่ ถ้าหากจังหวัดต่าง ๆ
ได้มีความเจริญทัดเทียมกันมากขึ้นเท่าใด
ความจำเป็นในการดึงเงินรายได้จากจังหวัดรวม
ไปอุดหนุนจังหวัดจนให้มากก็ย่อมจะลดลงไป
ซึ่งย่อมจะทำให้จังหวัดต่าง ๆ มีความเสรีใน
การใช้รายได้ที่ทำได้ ในจังหวัดของตนมาทำ
บำรุงจังหวัดตนได้มากยิ่งขึ้น เรื่องนี้สำหรับ
บ้านเรานั้น นับว่ายังห่างไกลจากเป้าหมายมาก
เพราะความเจริญของท้องถิ่นของบ้านเราซึ่ง
แตกต่างกันมากเหลือเกิน ควรที่จะได้รับเร่ง
ปิดช่องว่างระหว่างความแตกต่างของท้องถิ่น
โดยรวดเร็ว

สรุปข้อที่ควรปรับปรุงใน การบริหาร ราย การ ส่วน จังหวัด

๑. ควรให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการ
บริหารราชการของจังหวัด ให้สอดคล้อง
กับการกระทำที่มียู่ โดยวางรูปแบบการบริหาร

งานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นแบบ Strong Executive

๒. ควรรวมงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกันเป็นงานบริหารราชการของจังหวัด โดยมีภารกิจสำคัญสองลักษณะ คือ ภารกิจในการดำเนินงานตามภาระหน้าที่ ซึ่งรัฐบาลกลางมอบหมาย กับภารกิจจะสนองความต้องการของท้องถิ่น
๓. ควรรวมหน่วยงานลักษณะเดียวกันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับของราชการส่วนภูมิภาคเข้าด้วยกัน และร่วมกันดำเนินงานตามภารกิจทั้งสองลักษณะที่กล่าวข้างต้น
๔. ควรจัดตั้งหน่วยงาน General Staff ขึ้นเพื่อช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในงาน
 - (๑) ให้ข่าวสารแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด
 - (๒) ศึกษาหนทางปฏิบัติที่ดีที่สุดเสนอแนะแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการส่วนจังหวัดเพื่อบรรลุภารกิจทั้งสองลักษณะ (๓) ทำแผนและประสานโครงการต่าง ๆ ของจังหวัด (๔) ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการเตรียมคำสั่งการต่าง ๆ และให้ความกระจ่างแก่ส่วนราชการต่าง ๆ ในกำนันงานต่าง ๆ ของผู้ว่า

ราชการจังหวัด และ (๕) ติดตามผลงานและปรับปรุงโครงการและแผนงานให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าของงานและสถานะการณ์ที่เปลี่ยนแปลง หน่วยงานนี้ควรเรียกว่าฝ่ายประสานโครงการอยู่ในสำนักงานจังหวัด ข้าราชการที่บรรจุในฝ่ายนี้จะต้องมีคุณวุฒิหรือได้รับการฝึกอบรมในเรื่องการวางแผน และประสานโครงการมาแล้ว

๕. ควรให้สำนักงานจังหวัดเป็นศูนย์ประสานงานบริหารของจังหวัด ทั้งงานของราชการส่วนภูมิภาคและงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยแบ่งงานออกเป็นสองฝ่าย คือฝ่ายเลขานุการจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่ Personal Staff ของผู้ว่าราชการจังหวัด กับฝ่ายประสานโครงการจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่เป็น General Staff ของผู้ว่าราชการจังหวัดและให้หัวหน้าสำนักงานนี้เป็นผู้มกุณวุฒิ และประสบการณ์ทางการวางแผน และประสานโครงการมาแล้วด้วย
๖. ข้าราชการในสำนักงานจังหวัดทั้งหมดยกเว้นข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรให้สังกัดขึ้นกับสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และควรวางหลักเกณฑ์ให้ข้าราชการในสำนักงานนี้

ได้มีโอกาสดำเนินการฝึกอบรมและหมุนเวียนกับข้าราชการของกรมการปกครองได้ด้วย

๗. ควรโอนข้าราชการ รพช. ซึ่งทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่วางแผนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เข้าเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายประสานโครงการจังหวัดของจังหวัด และให้สังกัดขึ้นกับสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
๘. ควรกำหนดอัตรา และบรรจุข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามความจำเป็น โดยพิจารณาถึงภารกิจทั้งสองลักษณะของจังหวัด รวมทั้งข้าราชการส่วนภูมิภาคประจำจังหวัดนั้นด้วย เพื่อให้ไม่ให้ฟุ่มเฟือย และมีการซ้ำซ้อน
๙. เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการให้คำแนะนำแก่ข้าราชการทั้งต้นของจังหวัดควรวางหลักเกณฑ์ในการบำเหน็จความชอบ และการโยกย้าย โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมากขึ้น
๑๐. การพิจารณาบำเหน็จสองชั้นควรมอบเป็นโควตาให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะพิจารณาให้แก่ข้าราชการทั้งต้นในจังหวัด แทนที่จะมอบให้แก่ส่วนราชการในส่วนราชการในส่วนกลาง ซึ่งเป็นต้นสังกัด

ของข้าราชการในสาขาของตนทั่วประเทศ

๑๑. ให้ข้าราชการในจังหวัดทั้งหมดอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาโดยสมบูรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด และคงมีความสัมพันธ์กับหน่วยราชการส่วนกลางต้นสังกัดแต่เพียงในด้านวิชาการเท่านั้น
๑๒. ควรวางหลักเกณฑ์ และระเบียบปฏิบัติที่จะฝึกอบรมเสริมความรู้ให้แก่ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้สามารถได้เพิ่มฐานะ เลื่อนตำแหน่ง และแปรสภาพไปเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคได้ตามสมควร
๑๓. ควรวางหลักและเทคนิคในการทำโครงการ ประสานโครงการ และทำแผนไว้ให้เป็นมาตรฐาน และสอดคล้องกันทั้งในระดับจังหวัด และในระดับชาติ และควรบรรจุวิชาในหลักสูตรอบรมข้าราชการฝ่ายปกครองในทุกระดับ

ข้อเสนอแนะทั้งหมดนี้ น่าจะกระทำได้ไม่ยากนัก เพราะส่วนใหญ่ก็ใกล้เคียงอยู่กับการปฏิบัติที่กระทำอยู่แล้ว และไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม เพียงแต่ปรับระเบียบการบริหารให้เป็นมาตรฐาน และมีหลักการที่แน่นอนขึ้นเท่านั้น

ปัญหา: เบียบข้าราชการพลเรือน

ควบคุมโดย เสริมสุข โกวิทวานิช
นิติกรเอก สำนักงาน ก.พ.

ตอบคุณเจริญ ช่างสานกล

ถาม ผมได้ยื่นแต่เพื่อนข้าราชการเขาพูดกันว่า ในการขอเงินเดือนข้าราชการประจำนั้น ถ้าคนไหนเงินเดือนติดชั้น จะขอเงินเดือน ๒ ชั้นให้ไม่ได้ ถึงจะทำความดีเข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ก.พ. ข้อ ๑๓ ก็ตาม ก็ขอ ๒ ชั้นให้ไม่ได้ แต่ยังไม่เห็นตัวบทกฎหมาย ระเบียบปฏิบัตินั้นเป็นอย่างไร ตัวอย่างเช่น นาย ก. ข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวา อันดับ ๑ ชั้น ๖๖๐ บาท จะขอ ๒ ชั้นเป็นชั้นจัตวา อันดับ ๒ ชั้น ๗๒๐ บาท ได้หรือไม่ และนาย ข. ข้าราชการพลเรือนชั้นตรี อันดับ ๑ ชั้น ๑,๑๖๐ บาท จะขอ ๒ ชั้นเป็นชั้นตรี อันดับ ๒ ชั้น ๑,๓๒๐ บาท ได้หรือไม่ (เงินเดือนปรับปรุงตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๕๘ แล้ว)

ตอบ ทั้งสองกรณี ต้องขออนุมัติ ก.พ. ก่อนครับ

ตอบสมาชิกเลขที่ ๒๓๐'๒

ถาม ผมมีข้อข้องใจระเบียบข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการนับเวลาราชการเพื่อสิทธิในการสมัครสอบแข่งขันข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นตรี มีหลักเกณฑ์ตามมติ ก.พ. ว่า ข้าราชการพลเรือนซึ่งออกจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการใหม่ หรือเคยรับราชการมาหลายแห่งโดยวันรับราชการไม่ติดต่อกัน หรือเคยเป็นข้าราชการวิสามัญชั่วคราว หรือวิสามัญประจำมาแล้ว ให้นับวันราชการเหล่านั้นรวมกันเพื่อประโยชน์ในการสมัครสอบได้ แต่ขณะสมัครสอบต้องเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ

สมมุติว่า นาย ก. เป็นลูกจ้างประจำสังกัดกระทรวงยุติธรรม ในตำแหน่งนักการ ๓ ปี และสอบเป็นข้าราชการตุลาการสามัญชั้นจัตวาได้ และขณะยังเป็นข้าราชการชั้นจัตวาอยู่ มีอายุราชการ ๓ ปี รวมกับอายุราชการตอนเป็นลูกจ้างประจำอีก ๓ ปี รวมเป็น ๖ ปี เช่นนี้ อยากทราบว่า จะมีสิทธิในการสมัครสอบแข่งขันข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นตรีได้หรือไม่? คำว่า “ข้าราชการวิสามัญชั่วคราว” หรือ “วิสามัญประจำ” มีความหมายกว้างขวางเพียงใด ลูกจ้างประจำซึ่งจัดว่าเป็นข้าราชการเหมือนกัน จะอนุโลมเข้าเป็นข้าราชการวิสามัญชั่วคราว หรือวิสามัญประจำ เพื่อใช้สิทธิในการสมัครสอบแข่งขันข้าราชการพลเรือนชั้นตรีได้หรือไม่

ตอบ ลูกจ้างไม่ใช่ข้าราชการพลเรือน ตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน จึงไม่อาจนับเวลาที่เป็นลูกจ้างประจำ ๓ ปี รวมด้วยได้

สำหรับคำว่า “วิสามัญประจำ” นั้น หมายถึงข้าราชการพลเรือนวิสามัญ ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๗ ส่วนคำว่า “วิสามัญชั่วคราว” ในเรื่องนี้ ได้แก่ข้าราชการพลเรือนวิสามัญชั่วคราวก่อนมีการสอบเป็นต้น

ตอบคุณพัฒนา

ถาม ผมมีความสงสัยข้อความบางตอนในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๗ จึงขอถามดังนี้

๑. วรรค ๔ แห่งมาตรา ๘ กล่าวไว้ว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๔๕ การวินิจฉัยชี้ขาด ให้ถือเสียงข้างมาก...” แต่ในมาตรา ๔๕ กล่าวไว้ตอนท้ายว่า “.....มติของ ก.พ. ในการประชุมปรึกษาก่อนเช่นนี้ต้องเป็นเอกฉันท์.....”

ความในมาตราทั้งสอง ขัดกันหรือไม่

๒. “ผู้ว่าราชการภาค” บัญญัติมีอยู่หรือไม่ ถ้ามีเป็นข้าราชการสังกัดส่วนราชการใด เป็นข้าราชการชั้นไหน ถ้าไม่มีทำไมจึงมีบัญญัติอยู่ในกฎหมายนี้ด้วย เหตุไร จึงไม่แก้ไขให้ตรงกับภาวะความเป็นไปในปัจจุบัน

ตอบ ๑. ความในมาตรา ๘ และมาตรา ๔๕ ไม่ขัดกัน มาตรา ๘ บัญญัติไว้ว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๔๕” หมายความว่า ให้นำมาตรา ๔๕ มาใช้บังคับก่อน กล่าวคือ สำหรับกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ อย่างไร ก็ให้เป็นไปตามนั้น ถ้าไม่ใช่กรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ ก็ให้เป็นไปตามมาตรา ๘ ฉะนั้น ในกรณีที่มีการลงมติเกี่ยวกับการยกเว้นในกรณีขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๔๕ ต้องถือเสียงเอกฉันท์ ส่วนการลงมติในเรื่องอื่นๆ นอกจากนั้น ให้ถือเสียงข้างมาก

๒. ตำแหน่งผู้ว่าราชการภาค ถูกยกเลิกโดยบทบัญญัติมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งมีข้อความดังนี้

“มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในหมวด ๑ ของลักษณะ ๒ และมาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๓๑ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๖ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๕ และให้โอนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการภาค ตามกฎหมายหรือ กฎหมายอื่น ไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด”

เห็นได้ว่า ตำแหน่งผู้ว่าราชการภาคได้ถูกยกเลิกภายหลังที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๗ ได้ประกาศใช้ และที่ยังไม่ได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในเรื่องนี้ เห็นว่า คงเป็นเพราะไม่มีความจำเป็นรีบด่วน ทั้งนี้ เพราะพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้บัญญัติไว้แล้วว่า ให้โอนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการภาคตามกฎหมายอื่น ซึ่งหมายถึงกฎหมายว่าด้วย

ระเบียบข้าราชการพลเรือนด้วย ไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ฉะนั้น ที่ใดพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๗ กำหนดว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการภาค พึงเข้าใจว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ตอบสมาชิกเก่า

ถาม ๑. ข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาที่รับราชการมาแล้วกว่า ๑๕ ปี ได้รับเงินเดือน ๘๐๐ บาท มา ๔ ปี แต่ยังไม่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำแผนกหรือเทียบเท่า ๑ ปี ต่อมา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๐ ให้ขยายอัตราเงินเดือนชั้น จัตวา ๘๐๐ บาท เป็น ๑,๓๐๐ บาท ข้าราชการผู้นั้นจึงได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำแผนกหรือเทียบเท่า แต่ขณะข้าราชการผู้นั้น ได้รับเงินเดือนยังไม่ถึง ๑,๓๐๐ บาท หรือถึง ๑,๓๐๐ บาท แต่ยังไม่ครบ ๔ ปี มีปัญหาว่าจะเลื่อนข้าราชการผู้นั้น เป็นข้าราชการชั้นตรตาม มาตรา ๕๗ วรรค ๒ ได้หรือไม่ โดยเอาเวลาตอนก่อนเต็มชั้น ๘๐๐ บาทมา ๔ ปีแล้ว และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำแผนก ๑ ปี ตอนหลังมาบวกกัน

๒. ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๖๗๗ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ห้ามเลื่อนเงินเดือนแก่ผู้ลาไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศ ถ้าในรอบปีที่แล้วมายังอยู่ในระหว่างลา ศึกษา สมมุติว่าข้าราชการผู้นั้นลาไปศึกษาต่างประเทศด้วยทุนประเภท ๑ ตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๑๒-๓๑ สิงหาคม ๒๕๑๔ และเดินทางกลับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๑๔ โดยได้รับเงินเดือนเท่าเดิม มีปัญหาว่า จะเลื่อนเงินเดือนให้ข้าราชการผู้นั้น ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๕ ได้หรือไม่ โดยถือว่า มีเวลาปฏิบัติราชการครบปี คือ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๔-๓๐ กันยายน ๒๕๑๕ ถ้าหากเลื่อนเงินเดือนได้ จะมีเป็นการขัดกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๖๗๗ (พ.ศ. ๒๕๑๕) หรือ

๓. ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๕๘ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ให้แก้คำว่า "๑,๔๐๐ บาท" เป็น "ชั้นจัตวาอันดับ ๔ ชั้นสูงสุด" (๑,๔๐๐

บาท) หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาจะต้องได้รับเงินเดือน ๑,๘๐๐ บาทถึง ๔ ปี จึงจะเลื่อนเป็นชั้นตรี ตามมาตรา ๕๗ วรรค ๒ ได้ใช่ไหมครับ

๔. มีเหตุผลอย่างไรที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวากับชั้นตรีได้รับเงินเดือนเท่ากัน ทั้ง ๆ ที่ชั้นตรีต้องรับผิดชอบมากกว่าชั้นจัตวาเช่น สรรพสามิตอำเภอหรือสมุหบัญชีอำเภอหรือประจำกิ่งอำเภอ ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการในอำเภอ แต่ได้รับเงินเดือนเต็มขั้นเท่าเทียม

ตอบ ๑. หากข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาผู้นั้นได้รับราชการมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๕ ปี และได้รับเงินเดือน ๘๐๐ บาทมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๔ ปี ก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๐๐ แม้ข้าราชการดังกล่าวจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำแผนกหรือตำแหน่งที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ปี หลังวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๐๐ ผู้บังคับบัญชาถืออาจดำเนินการเลื่อนชั้นเป็นชั้นตรีได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๘)

พ.ศ. ๒๕๑๒

อย่างไรก็ดี เงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ จะต้องมียาตำแหน่งชั้นตรีว่างอยู่แล้ว ถ้ายังไม่มี ก็จะต้องขอให้ ก.พ. พิจารณากำหนดให้มีตำแหน่งดังกล่าวเสียก่อน จึงจะดำเนินการเลื่อนชั้นเป็นชั้นตรีได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

๒. ตามตัวอย่างของคุณ ในรอบปีที่แล้วมาก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๕ ข้าราชการผู้นั้นมีเวลาปฏิบัติราชการหลังกลับจากศึกษา ๘ เดือนเศษ หากเป็นผู้ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้เลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษเกินกว่า ๑ ชั้น ผู้บังคับบัญชาอาจส่งเงินเดือนให้ ๑ ชั้นได้ ทั้งนี้ ตามนัยข้อ ๔ แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๖๗๗ (พ.ศ. ๒๕๑๕)

อย่างไรก็ดี หากผู้บังคับบัญชาเห็นควรให้ข้าราชการดังกล่าวได้เลื่อนเงินเดือนตามปกติ ก็อาจขอให้ ก.พ. พิจารณานุมัติเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายได้

๓. เรื่องนี้ วารสารข้าราชการฉบับเดือนมกราคม ๒๕๑๖ เคยให้ความเห็นว่า ผู้ที่จะได้เลื่อนเป็นข้าราชการพลเรือนชั้นตรีตามมาตรา ๕๗ วรรค ๒ ได้ นอกจากจะต้องมีคุณสมบัติข้ออื่น ๆ แล้ว ต้องเป็นข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวา อันดับ ๔ ชั้นสูงสุด คือชั้น ๑,๘๐๐ บาท มาแล้วไม่น้อยกว่า ๔ ปี ทั้งนี้โดยพิจารณาอัตราเงินเดือนตามบัญชีหมายเลข ๑ ท้ายประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๕๘ แต่ผู้ทำหนังสือได้ให้บรรดาอธิบายว่า ในชั้นร่างประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวนี้ ได้มีผู้ให้ข้อสังเกตว่า เมื่อยังไม่ทราบว่าบัญชีหมายเลข ๑ จะใช้เมื่อใด ก็ควรจะใส่ค่ากลาง ๆ คือ "ชั้นจัตวา อันดับ ๔ ชั้นสูงสุด" ซึ่งเรื่องนี้ผู้ตอบปัญหาเห็นว่า น่าจะเป็นคุณแก่ข้าราชการที่จะได้เลื่อนเป็นชั้นตรีตามมาตรา ๕๗ วรรค ๒ เพราะคำว่า "ชั้นจัตวา อันดับ ๔ ชั้นสูงสุด" นั้นน่าจะหมายรวมถึง ชั้นจัตวา อันดับ ๔ ชั้น ๑,๓๐๐ บาท (ก่อนวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๑๖) และชั้น ๑,๓๘๐ บาท (หลังวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๑๖) ด้วย ทำให้ได้รยะเวลาที่ควรได้รับเงินเดือนในชั้นจัตวา อันดับ ๔ ชั้นสูงสุด

๔. การที่บัญชีหมายเลข ๑ ท้ายประกาศของคณะปฏิวัติ กำหนดให้ชั้นสูงสุดของข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาและชั้นตรีเท่ากันนั้น ผู้ตอบปัญหานี้ไม่ทราบเหตุผลอย่างแน่ชัด ว่ากันว่าเป็นเรื่องของการกำหนดอัตราเงินเดือนชั้นสูงของข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาให้เท่ากับอัตราเงินเดือนชั้นสูงของทหารชั้นประทวนตามหลักการที่ให้อัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน และข้าราชการทหารมีชั้นเท่ากัน โดยที่ทางราชการทหารเห็นควรให้ทหารชั้นประทวนที่เรียกกันว่า "จำพิเศษ" ซึ่งมีความชำนาญในด้านงานช่าง ได้รับเงินเดือนในอัตราที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ เนื่องจากทหารเหล่านี้ ว่ากันอีกว่าไม่อาจได้เลื่อนเป็นชั้นสัญญาบัตรได้ ชั้นสูงของข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาซึ่งเดิมพูดกันว่าจะเป็นเพียงชั้น ๑,๘๐๐ บาท จึงได้ถูกกำหนดไว้ในอัตราเดียวกับข้าราชการทหารดังกล่าว เลยทำให้อัตราเงินเดือนชั้นสูงของข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาและของข้าราชการพลเรือนชั้นตรีเท่ากัน อย่างไรก็ตามที่กล่าวมานี้เป็นเพียงคำบอกเล่าของสภากาแฟนะครับ

ปัญหาคลาส

เฉลิมชัย วสินนท์	นิตกรพิเศษ	ศาสนิกย์ บัณฑิต	นักวิชาการคลังเอก
สนอง เทียมมณี	นิตกรโท	ปรีชา สุวรรณทัต	นิตกรโท กรมบัญชีกลาง

คอมพิวเตอร์กรุงเทพ ฯ

ตาม ผมมีปัญหาคือต้องรบกวนเรียนถามดังนี้ เรื่องมีอยู่ว่า ผมเป็นข้าราชการอยู่ในกระทรวงหนึ่ง ได้รับคำสั่งให้ไปควบคุมการก่อสร้างของกระทรวงในกรุงเทพฯ ซึ่งในขณะนั้น ผู้รับจ้างเหมาก็ได้ทำงานล่วงเลยสัญญาจ้างมาแล้ว และทางกระทรวงก็ได้ทำการปรับผู้รับเหมามาเป็นเวลาหลายเดือนแล้ว ซึ่งในสัญญาจ้าง ข้อที่ ๕ ระบุไว้ในข้อ ก. ว่า ให้ปรับวันละ ๒,๐๐๐ บาท และในข้อ ข. มีความตอนหนึ่งว่า “ในกรณีที่ผู้รับจ้างทำงานเสร็จล่วงเลยกำหนดเวลาตามสัญญา ผู้รับจ้างจะต้องจ่ายค่าควบคุมงานให้แก่ผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างต้องจ้าง ผู้ควบคุมงานอีกต่อหนึ่ง ตั้งแต่วันที่ล่วงเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาจนถึงวันที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานหรือหยุดทำงาน เพราะผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญา เป็นรายวัน ๆ ละ ๒๐๐ บาท อีกส่วนหนึ่งต่างหากจากค่าปรับค่าเสียหายดังกล่าวข้างต้นนั้นด้วย”

ผมอยากทราบว่า ผมจะเบิกเอาเงินค่าคุมงานจำนวนนี้ (วันละ ๒๐๐ บาท) จะได้หรือไม่ เพราะว่าขณะนี้ ผู้ว่าจ้างก็ได้หักเอาทั้งค่าปรับและค่าคุมงานเอาไว้แล้ว

ผมได้ปรึกษากับบุคคลหลายคน ไม่มีใครสามารถให้คำตอบที่แน่นอนได้ บางคนก็ว่า เป็นข้าราชการอยู่แล้วจะเอาค่าจ้างอีกไม่ได้ แต่ผมคิดว่า ก็ในเมื่อมีข้อความระบุไว้แล้วว่า ผู้ว่าจ้าง ต้องจ้าง... ในเมื่อทางผู้ว่าจ้าง (ปลัดกระทรวง) รับเงินค่าคุมงานของผู้รับจ้างเหมามาแล้ว ถ้าไม่ให้ผู้ควบคุม

งานของทางราชการแล้ว ผู้รับเหมามีฟ้องเรียกคืนในฐานะถากมิควรรได้หรือ
และอาจฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดอีกด้วย

อีกประการหนึ่ง คำว่า "จ้าง" นั้น ตามพจนานุกรมก็แปลว่า
"ให้ทำงานโดยได้รับค่าแรง" แม้ว่าข้าราชการจะมีใช้ลูกจ้างตามพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือนก็จริง แต่เมื่อข้าราชการยังได้รับค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทาง
ต่างหากจากเงินเดือนได้ และก็ไม่มียะเบียบวงไว้ว่า ราชการจะจ้างข้าราชการ
ไม่ได้ เงินเดือนข้าราชการก็คือค่าจ้างนั่นเอง ต่างกันที่ว่าข้าราชการมีใช้ลูก
จ้างของกระทรวงทบวงกรมเท่านั้นข้าราชการไปราชการต่างจังหวัด ก็เบิกค่า
เบี้ยเลี้ยง ค่าที่พักได้ ทำงานล่วงเวลาก็ได้ค่าล่วงเวลา ก็น่าจะถือว่าเราเป็นสัน
จ้างเหมือนกัน ผมคิดว่าน่าจะได้ค่าคุณงานนี้ เพียงแต่ผู้ว่าจ้างจะจ่ายให้ผม
โดยระบุว่า เป็นค่าคุณงาน ก็น่าจะเป็นการจ้างแล้ว

ตอบ การที่ผู้รับจ้างต้องจ่ายค่าควบคุมงาน เป็นการจ่ายให้แก่ผู้ว่าจ้าง ซึ่ง
เป็นส่วนราชการและเป็นคู่สัญญา เงินนี้ในหลักการ จะต้องนำส่งคลังเป็นรายได้
แผ่นดิน ฉะนั้น ข้าราชการที่ไปคุมงานจึงไม่มีสิทธิที่จะได้รับเงินนี้ แต่อย่างไร

ตอบคุณเจริญ สัมวงศานุกูล

ถาม ๑. กรณีการเบิกเงินจากงบกลาง เช่น เงินค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ เงินค่าเล่าเรียนบุตรข้าราชการ กรณีที่ข้าราชการปฏิบัติงานอยู่แห่งหนึ่ง แต่มีสำนักเบิกเงินเดือนอยู่แห่งหนึ่ง คลังบางแห่งก็อนุญาตให้เบิกจากสำนักที่
ข้าราชการผู้นั้นปฏิบัติอยู่ได้ บางแห่งก็ต้องให้เบิกจากสำนักเบิกเงินเดือน ทาง
ปฏิบัติที่ถูกต้องคืออย่างไร

๒. บุตรข้าราชการที่เรียนอยู่โรงเรียนอนุบาล อายุตั้งแต่ ๕ ขวบจึง
จะเบิกเงินช่วยเหลือการศึกษาได้ ผมได้ขินแต่ว่าเขาพูดกันว่า ต้องอายุ ๕ ขวบ

ขึ้นไปดึงเบิกได้ ถ้าต่ำกว่านั้น เบิกเงินให้ไม่ได้ ระเบียบที่แท้จริง คืออย่างไร

๓. บุตรข้าราชการที่เกิดวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๑๖ เวลา ๑๗.๐๐ น. จะเบิกเงินช่วยเหลือบุตรให้ในเดือนมีนาคมเต็มเดือนได้หรือไม่ เพราะในเดือนมีนาคม เด็กเกิดได้เพียง ๑ ชั่วโมงเท่านั้น

- ตอบ
๑. จะต้องเบิกที่สำนักเบิกเงินเดือน
 ๒. ไม่มีการกำหนดอายุของเด็กไว้ครับ
 ๓. เบิกได้เต็มเดือนเดือนมีนาคมครับ

ตอบสมาชิกจังหวัดนครพนม

ถาม ผมขอถามเกี่ยวกับเรื่องขอให้ส่วนราชการที่สังกัดและเลขสังกัดรับรองเวลาที่คุณตามประกาศใช้กฎอัยการศึกตั้งแต่สงครามเอเซียบูรพาเป็นต้นมา จนถึงประกาศใช้กฎอัยการศึกเป็นครั้งสุดท้าย เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ เป็นต้นไปจนเลิกเวลาที่คุณ ดงมีหัวข้อต่อไปนี้

๑. ผมรับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดกรม ก. เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๔๘๓ ต่อมา เดือนเมษายน ๒๔๘๔ ถูกคัดเลือกเข้ารับราชการทหาร จึงต้องออกจากข้าราชการพลเรือนชั่วคราวเพื่อไปรับราชการทหาร คังถ่าวแล้ว ระหว่างที่ประจำการอยู่โรงเรียนชุมพลทหารเรือ เกิดสงครามเอเซียบูรพา เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๔๘๔ ผมประจำอยู่ในกองทัพเรือหลายหน่วย จนถึงเดือนกรกฎาคม ๒๔๘๖ จึงได้ปลดประจำการ และกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการสังกัดกรม ก. ตามเดิม ตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๔๘๖ เป็นต้นมาจนถึงทุกวันนี้ ขอทราบว่า ระหว่างเป็นทหาร ตั้งแต่วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๔๘๔ ผมมีสิทธิได้นับเวลาที่คุณ หรือไม่ ถ้าได้ อาศัยด้วยทกกฎหมายใด และได้นับเวลาที่คุณกับ กี่เดือน

ตอบ คุณเป็นทหารกองประจำการ จึงเป็นผู้กระทำหน้าที่ทหารตามที่
กระทรวงกลาโหมกำหนดในระหว่างที่มีการสงคราม มีสิทธิได้เวลาทิวคุณ ตาม
พระราชบัญญัติ บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๘๔ มาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง
โดยได้ทิวคุณตั้งแต่ ๒๕ มกราคม ๒๔๘๕ ถึง ๓๑ กรกฎาคม ๒๔๘๖ เป็นเวลา
๑ ปี ๖ เดือน ๗ วัน

เวลาทิวคุณในกรณีนี้ จะต้องขอให้กระทรวงกลาโหมรับรองให้
ก่อนด้วย กระทรวงกลาโหมรับรองอย่างไร ก็จะต้องถือตามที่กระทรวงกลาโหม
รับรองให้

ถาม ๒. เมื่อผมปลดจากราชการทหารแล้วกลับเข้ารับราชการ ในกรม
เดิมโดยถูกส่งไปปฏิบัติราชการที่จังหวัดชลบุรี ตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๔๘๖
เป็นต้นมา จนเลิกสงครามเอเชียบูรพาเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๔๘๖ ระยะเวลา
เป็นข้าราชการพลเรือนคั่งกล่าว จะได้นับเวลาทิวคุณ หรือไม่ ถ้าได้มีเวลา
ทิวคุณกี่ปี กี่เดือน

ตอบ จะได้เวลาทิวคุณต่อเมื่อกระทรวงกลาโหม ได้กำหนดให้กระทำ
หน้าที่ทหารในระหว่างที่มีการสงครามคั่งกล่าวในข้อ ๑ ซึ่งจะต้องมีคำสั่งกระทรวง
กลาโหมสั่งด้วย เพราะตอนนั้นคุณเป็นฝ่ายพลเรือน

ถาม ๓. ในระหว่างประกาศใช้กฎอัยการศึก เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์
๒๔๘๒ (กบฏวังหลวง) ผมรับราชการอยู่ในท้องที่จังหวัดชลบุรี ได้นับเวลา
ทิวคุณด้วยหรือไม่ ถ้าได้นับ ได้กี่วัน

ตอบ ไม่ว่าจะรับราชการอยู่ในจังหวัดใด ไม่ได้ทิวคุณทั้งนั้น เพราะการ
ได้เวลาทิวคุณกรณีนี้ เพิ่งจะมีกฎหมายให้สิทธิตั้งแต่ ๑๒ เมษายน ๒๔๘๔

ถาม ๔. ประกาศฎอัยการศึก เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๔๘๔ (กบฏแมนฮัตตัน) ฃรับราชการอยู่ในท้องที่จังหวัดชลบุรี จะได้นับเวลาท่วัคุณหรือไม่

ตอบ ไม่ได้ครับ เพราะประกาศฎอัยการศึกเฉพาะกรุงเทพมหานคร (พระนคร-ธนบุรีเดิม)

ถาม ๕ ประกาศใช้กฎอัยการศึก เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ฃรับราชการอยู่จังหวัดปราจีนบุรีและชลบุรี ทราบว่า เลิกใช้กฎอัยการศึก เมื่อปี ๒๕๐๘ ขอทราบว่า ได้เวลาท่วัคุณกับ ก เดือน

ตอบ เลิกใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๐๘ ตอนนี ได้เวลาท่วัคุณ ๗ ปี ๕ วัน และได้ท่วัราชอาณาจักรไทย

ตอบสมาชิกเลขที่ ๒๘๐๘

ถาม เดิมฃเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด ตำแหน่งครู เป็นครูสอนในอำเภอหนึ่ง ต่อมา ฃทำเรื่องขอย้ายมาเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด (ไม่ใช่ตำแหน่งครู) เป็นผู้ช่วยหัวหน้าส่วน ท างานท่จังหวัด ซึ่งอยู่คนละอำเภอกับที่ไดัรับการบรรจุครั้งแรก ขอตถามว่า ฃจะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหรือไม่ ช่วยอธิบายเหตุผลด้วย

ตอบ ถ้าในเขตจังหวัดซึ่งเป็นท้องที่ที่ฃย้ายมารับราชการ ฃไม่มีเคหสถานของฃเอง ของบิดา มารดา หรือบุตร หรือของกลุ่มสมรสที่พออาศัยอยู่รวมกันได้ ฃก็อยู่ในข่ายที่จะขอเบิกค่าเช่าบ้านได้

ความรู้สึกเก่า ๆ ในเชิงที่คิดว่าตนเป็น
อภิสิทธิ์ชน บวกกับการแสดงออกในเชิง
นบถนอบและยกย่องดั่งกล่าว มีส่วนขัดเขี่ย
ทัศนคติผิด ๆ ให้กับผู้ใช้ประชาชนด้วย

สิ่งต่างก็เล็ดลอดจนกันเกลื่อนเมือง

แล้วความรู้สึกในความเป็นอภิสิทธิ์ชนก็
ติดตามมาอย่างไม่มีใครรังเอาไว้ได้

บาปช่อมะเข้ของเบนออกจากบุญฉันทิ บาปก็
ต้องตุงคิงคูกจากบาปฉันทิ

เช่นกันกับข้าราชการผู้มีสำนึกอันผิด ๆ
ว่าตนคืออภิสิทธิ์ชน ย่อมต้องยอมรับใน
อภิสิทธิ์ของผู้อื่นฉันทิ

การอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน
จึงจำต้องกระทำให้กับประชาชนผู้อ่อนาม-
บัตร์ของผู้ใหญ่มาเสียก่อน หรือให้กับผู้มี
อิทธิพลเหนือตนซึ่งอาจให้คู่แข่งหรือให้โทษกับ
ตนได้เสียก่อน หรือกับคนรู้จัก,ญาติพี่น้อง
เพื่อนหรือเพื่อนของเพื่อนของเพื่อนเสียก่อน
สามัญชนก็จึงมีความอดทนในการรอคอยต่อ
ไปเถิด

โรคนี้จึงเป็นโรคเรื้อรังที่แก้ไม่หายในประเทศ
คือพัฒนา

ไม่ว่าจะยอมรับกันหรือไม่ก็ตาม ข้อ
เท็จจริงประการหนึ่งปรากฏในสังคมและพอ
มองเห็นกันได้ก็คือ บุคคลในบางอาชีพมี

อิทธิพลพอสมควรที่จะกำหนดบทบาทในการ
อำนวยความสะดวกของข้าราชการ

กำลังจะพูดถึงฐานันดรที่สี่ - นักหนังสือพิมพ์

นเรศ นโรปกรณ์ คอตมนิสต์แห่งค่าย
สยามรัฐเคยเล่าไว้ในคอลัมน์ เขียน เขียน
เขียน เขียน เขียน ของเขาเมื่อวันที่ ๑๑ ก.ค.
๑๖ นี้เองว่า เขาเคยไปติดต่อหน่วยราชการ
ด้วยการเข้าคิวไม่ผิดอะไรกับการเข้าคิวขอ
ข้าวสารราคาแพงระดับในขณะนั้นมาแล้วหลาย
ครั้ง พอได้เจอเจ้าหน้าที่คนหนึ่งที่คุ้นเคยกับ
ชื่อเสียงของเขา และรู้ด้วยว่าเขาเป็นนัก
หนังสือพิมพ์ พอเจ้าหน้าที่คนนั้นเห็นชื่อ
นเรศ นโรปกรณ์ เข้า ก็กระซิบตัดพ้อว่า

“แหม! พี่ ทำไมต้องมาเข้าคิว วันหลัง
โยนเรื่องให้ผมตรงน้เลย จะทำให้ก่อน”

ทำไมไม่เขียนให้ชัดเจนไปด้วยว่าไปเข้า
คิวที่หน่วยงานไหน

นเรศ นโรปกรณ์ แสดงความคิดเห็น
ของเขาต่อไปในเรื่องนี้ว่า เจ้าหน้าที่คนนั้น
ไม่ต้องการอามิสสินจ้างจากเขาอย่างแน่นอน
แต่การอำนวยความสะดวกเป็นพิเศษเพราะรู้
ว่าผู้ที่มาติดต่อเป็นใครนั้น นเรศ นโรปกรณ์
เห็นว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่อย่างหนึ่ง
เหมือนกัน

นเรศ นโรปกรรม เรียกเรื่องนว่า การ
ทุจริตต่อหน้าที่ ก็คนเล็กๆ อย่างนเรศ
นโรปกรรม เจ้าหน้าที่ซึ่งจะบริการคดีให้
ถ้าเป็นคนใหญ่คนโต สิทธิพิเศษจะมีเพิ่มขึ้น
อีกมากมายหรือ เพราะยังทำอะไรเป็นพิเศษ
ให้แก่คนใหญ่คนโต รางวัลที่ได้ก็ย่อมจะ
ต้องมีอย่างแน่นอน

เจ้าของคดีมันตอบท้ายเรื่องนว่า

ของที่ต้องขึ้นอยู่กับกฎอันเคี้ยวกัน เมื่อจัดทำ
เป็นพิเศษแก่คนอื่น ความยุติธรรมก็จะต้องเสียไป
อย่างไม่ต้องสงสัย

คิดให้ลึกซึ้งแล้วก็นับเป็นศีลธรรมได้
ประการหนึ่งเหมือนกัน

จะลองฟังกันอีกสักตัวอย่างก็ย่อมได้

สุจิตต์ วงษ์เทศ เขียนไว้ในพ็อคเกต
บุ๊กชื่อ เมคอินยู.เอส.เอ. เด่าถึงความลำบาก
ยากเข็นในการไปทำพาสปอร์ตที่กระทรวงการ
ต่างประเทศ ไว้ว่าเขาไปยื่นคำร้องอย่างเป็นทางการ
ระเบียบเรียบร้อยตามปกติธรรมดา ของสามัญ
ชน วางคำร้องตามลำดับแล้วรออยู่สักครึ่ง
ชั่วโมงกว่าๆ และเห็นที่ท่าว่าจะต้องรออีก
นานกว่าที่เจ้าพนักงานท่านจะเรียกไปตรวจ
สอบหลักฐาน เนื่องจากเขาจำเป็นจะต้องกลับไป
ทำงาน จึงเลียบเคียงเข้าไปตามอย่างสุภาพ
ว่าจะต้องรออีกนานไหม ท่านเจ้าพนักงาน

หันมาทำตาขวาง และถามชื่อ เขาบอกชื่อแล้ว
ความลงไปหยิบแบบฟอร์มอันล่างสุดขึ้นมา
บอกกับเจ้าพนักงานนั้นว่าแบบฟอร์มที่ถูกลวง
ซ้อนทับลงไปตลอดเวลานั้นเป็นของเขาเจ้า
พนักงานก็หันมาตะคอกว่า รอไปก่อนอีกสัก
หน่อย

สุจิตต์ วงษ์เทศ ถามต่อไปอีกว่า นาน
ไหมครับ?

เจ้าพนักงานพูดว่า จะไปรู้อะไร รอไป
ก่อนก็แล้วกัน ว่าแล้วก็เลือกแบบฟอร์มที่มี
เครื่องหมายออกมาทำก่อน ซึ่งสุจิตต์ วงษ์
เทศ จับได้ว่าเครื่องหมายพิเศษนั้นหมายถึง
“นายหน้า” มาทำ

สุจิตต์ วงษ์เทศ ก็ไม่ได้กระไร เพียง
ขอความกรุณาจากเจ้าพนักงานคนนั้นว่า ขอ
กลับไปทำงานก่อนสักครึ่งชั่วโมงได้ไหม
แล้วจะกลับมารับแบบฟอร์ม เจ้าพนักงาน
แสดงความไม่พอใจนิดหน่อย ถามว่าทำงาน
ที่ไหน สุจิตต์ ตอบ แถวถนนราชดำเนิน
ก็ถูกคุกคามอีกว่า บอกมาซ้ำว่าที่ไหน ถนน
ราชดำเนินมันยาว

สุจิตต์ ก็ตอบว่า ทำงานที่หนังสือพิมพ์
สยามรัฐรายวัน

ท่านเจ้าพนักงานหันขวับ เงยหน้าขึ้น
มาทันที แล้วทำไมคุณไม่บอกผมเสียแต่แรกว่าทำ
งานหนังสือพิมพ์

ว่าแล้ว ก็ ความแบบฟอร์ม ของ นาย
สุจิตต์ วงษ์เทศ (นักหนังสือพิมพ์) ขึ้นมา
พูดว่า - รอลีกสักครู่ ผมจะรีบทำให้อีกก่อน

สองประโยคต่อมาของสุจิตต์ วงษ์เทศ
บอกว่า - ผมรอไม่ได้ จะต้องรีบกลับไป
ทำงานก่อน วันนั้นยังไม่ได้เขียนคำใครสักคน
ขอเวลาไปเขียนคำรัฐบาลสักนิด แล้วจะรีบ
กลับมาเอา

ซึ่งเป็นสองประโยคที่บ่งแสดงว่า รัฐบาล
ได้รับความกระทบกระเทือนทั้งทางตรงและทางอ้อม
จากการกระทำของข้าราชการประเภทนี้ แม้เพียง
ส่วนเล็ก ๆ ส่วนหนึ่งแต่ความคืบคลานอย่างหนัก

สุจิตต์ วงษ์เทศ ทั้งทำใจได้เจ็บปวดนัก
ว่า - อภิสัทธชนนั้นไม่ได้เกิดขึ้นเพราะประ
ชาชนหาเข้ากันคำธรรมดา และก็ไม่ได้เกิด
ขึ้นเพราะคนมีอภิสัทธ เอ้ออภิสัทธนั้นไปใช้
เสมอไป ข้าราชการเองนั่นแหละที่ทำให้
อภิสัทธ มีความหมายขึ้นมา

ใครอ่านแล้วจะไม่รู้สึกอะไรเลยก็ขอให้ฟังรู้
ไว้เถิดว่า สามัญสำนึกในส่วนที่ค้ำจุนของคุณนั้นอยู่ลึก
เกินไปถึงแล้ว

อ่านเรื่องราวของสุจิตต์ วงษ์เทศแล้ว
ก็คิดขึ้นมาได้ถึงระบบนาขหน้าอย่างที่เรียกว่า
หน้าม้า นั่นแหละ

เป็นระบบที่ขึ้นหน้าขึ้นตาและพอจะชี้ได้
เป็นอาชีพได้

นอกจากนั้นยังทำให้การปฏิบัติงานโดย
ไม่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน (ผู้เดิน
ข้ามหัวหน้าม้า) ในหลายหน่วยงานเป็นไปได้
อย่างนุ่มนวลและแนบเนียน

ทุกคนคง ๆ ก็คิดว่าบรรดาหน้าม้าทั้งหลาย
อึ้งซึ้งพออยู่ได้ ก็เพราะประชาชนไม่ได้รับความสะดวก
ในการติดต่อกับราชการ

อาจเป็นด้วยระบบราชการอันเต็มไปด้วย
พิธีการยุ่งยากซับซ้อน ฉ่ำหรืออาจเกิดจาก
ตัวข้าราชการเอง

หรือทั้งสองประการประกอบกัน

สิ่งเหล่านี้เมื่อได้ผ่านพบ บ่อยครั้งและ
บ่อยครั้ง หัวใจของประชาชนก็เหินคหน้าช
และระอิดระอากับการที่จะต้องยุ่งยากกับกรรม
วิธีสามสิบ เจ็ดขั้นตอนกว่าจะได้เอกสารสัทธ
สักใบ

จึงจำต้องหาผู้ที่เร่งรัดให้ช่วงเวลาใน
แต่ละขั้นตอนเหล่านั้นสั้นลง

และหน้าม้าก็เร่งรัด

จะให้ออกชื่อหน่วยงานสำคัญ ๆ ที่เป็น
ชุมทางหน้าม้าก็ได้

แต่ก็ยังเกรงใจประชาชนที่ยังต้องติดต่อ
กับหน่วยงานเหล่านั้นอยู่

เกรงว่าวันหลังไปติดค่างานอีก แล้วหน้า
หน้ามัน หลบหน้าหลบตาหาไปหมด
แล้วจะทำอะไรไม่ถูกเลย

สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ข้าราชการโดย
เฉพาะอย่างยิ่งระดับชั้นผู้น้อย ไม่ค่อยมีเวลา
พอที่จะเอื้ออำนวยความสะดวกให้แก่ประ
ชาชนผู้เป็นนายจ้างโดยตรงของเขา ก็เพราะ
มันใช้เวลาที่ควรจะทำอำนวยความสะดวกให้ประ
ชาชนไปอำนวยความสะดวกรับใช้ในกิจการเป็น
ส่วนตัวของข้าราชการ ในระดับชั้นที่สูงขึ้นไป
กว่าคน

เรียกว่าปฏิบัติราชการด้วยอุดมการณ์อัน
มีเป้าหมายสูงส่งเป็นการเฉพาะตัว ก็ไม่น่าจะ
ผิดเพี้ยน

และเท่าที่รู้เท่าที่เห็นก็คิดว่า ใกล้เคียงไป และ
แล้ว

เมื่อตอนต้นปีเพื่อนหนุ่มจากเมืองขอนแก่น
เขียนมาเล่าเรื่องนี้ให้รับรู้ว่า “.....
พอมีกำหนดการออกมาว่า “นาย” จะออกมา
ตรวจราชการ หน่วยงานของฉันทันทีมีความ
เปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นพอสมควร งานการไม่
ค่อยได้ทำกันหรอก ประชุมวางแผนต้อนรับ
ขับสู้กันเต็มที่ แบ่งคนออกมารับผิดชอบแต่ละ
ด้าน การแสดง เวที แสงเสียง คนตรี อาหาร
คาดคะเนกันว่าจะต้องแกรนด์ ตอนเช้าถ้า

“นาย” จะออกรอบที่สนามกอล์ฟ อาหารเช้า
จะต้อง เรียบ ร้อย และ พร้อม จะ เสิร์ฟ ได้ ที่
ริมหลุม

หลายคนกระตือรือล้นและเอนจอยกับ
ภาระพิเศษที่ได้รับมอบหมายนี้ ขณะที่ฉันทัน
เป็นคนใหม่เกินไปจนมองไม่เห็นความจำเป็น
และเลขาอยู่อย่างไม่น่าอินร้าย.....”

รำลึกถึงจดหมายนั้นขึ้นมาด้วยความรู้สึก
ที่บรรยายไม่ได้

ยอมรับว่ามันเป็นรูปแบบหนึ่งของการ
อำนวยความสะดวก

หากเพียงอำนวยความสะดวกซึ่งมีพันธะ
อาชีพเกี่ยวพันกัน

ซึ่งทำกันเสียจนเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ
ไปแล้ว

หากมิได้เอาเวลาที่จะใช้เพื่ออำนวยความสะดวก
ให้ประชาชนไปใช้

ก็ไม่น่าจะมีข้ออ้างนางใจแต่ประการใด

ถ้าจะมองการอำนวยความสะดวกให้แก่
ประชาชนในด้านลบเพียงด้านเดียวก็ดูจะไม่
เป็นธรรมนัก

ตัวอย่างด้านบวกของเรื่องนี้ก็พอจะมี
ให้เห็น

กรณีเจ้าหน้าที่ คนงานและนายช่างของ
กรมทางหลวง รวมทั้งตำรวจคุ้มกัน ตำรวจ
พลร่ม และเจ้าหน้าที่ อ.ส. ผู้รอนแรมเข้าไป
สู่ความกันดารและลึกลับของป่า เพื่อสร้าง
ทางหลวงสายแม่สอด-อุ้มผาง อันเป็นการ
ปฏิบัติงานอันเสี่ยงภัยเกินหน้าที่ ด้วยอุดม
การณ์สูงส่ง แม้ตระหนกอยู่แล้วว่าที่นั่นคือ
แดนปฏิบัติการของผู้ก่อการร้าย

คำเตือนในเชิงขู่จากฝ่ายตรงข้ามมีมาใน
หลายรูปแบบ อาทิการเผาแทรกเตอร์ที่ใช้ใน
การสร้างทาง เคาแคมป์ หรือด้วยวิธีการอื่น
ซึ่งหยุดยั้งอุดมการณ์ที่จะอำนวยความสะดวก
สะดวกให้แก่ประชาชนของวีรชนเหล่านั้นไม่
ได้

เสียงกระสุนปืนจึงแผดคำราม

เป็นการสะกิดความมุ่งมั่นอันสูงสุด
ของผู้รับใช้ประชาชน

ทั้งสันเป็นข้อมูลที่ได้มาจาก ชมัญฐ์
พรหมสุวรรณศิริ และธนอมรัตน์ โกวิทางกูร
สองประชาสัมพันธ์สาวของกรมทางหลวง

ถามถึงจำนวนผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บ
เธอขอเวลานิดและได้คำตอบอันเศร้าสลดใจ

นางช่างตาย ๕ คน บาดเจ็บ ๗ คน
ตำรวจคุ้มกันตาย ๗ คน บาดเจ็บ ๓ คน
ตำรวจพลร่มตาย ๑ คน บาดเจ็บ ๓ คน เจ้า

หน้าที่ อ.ส. ตายไป ๒ คน ที่ทุกคนยังไม่ได้
รวมคนงาน และคนของบริษัทรับเหมาก่อ
สร้างนะคะ

และเธอเป็นฝ่ายตั้งคำถามบ้าง - ถามข้อ
มูลจะเอาไปเขียนหนังสืออะไร จะลงที่ไหน?
ถ้าหนังสือออกแล้วส่งมาให้อ่านบ้างได้ไหม
คะ?

เราข้ม บอกกับหล่อนว่า วารสารข้าราชการ
ราคาเล่มละสี่บาท ขอรับกระผม

หันกลับมามองแง่มุมงดงามอย่างนั้นแล้ว
ก็คิดถึงหน่วยราชการที่พอจะยกเป็นตัวอย่าง
ได้อีกแห่ง

กำลังจะเขียนถึงอำเภอคูสิด ซึ่งเปลี่ยน
ชื่อเป็นเขตคูสิด

คงสักสามสี่เดือนมาแล้ว ที่เปิดทำงานตั้ง
แต่สองโมงครึ่งตอนเช้า ตามปกติ แล้วทำงาน
ไปจนถึงสองทุ่มครึ่ง

เป็นบางแผนกหรือทั้งหมด? เราถาม
คุณวัฒนา ทับทิมแท้ ข้าราชการคนหนึ่งของ
เขตคูสิด

ทุกแผนกแหละค่ะ หมุนเวียนเจ้าหน้าที่
อยู่ให้มีจำนวนมากพอที่จะทำงานได้ วัตถุประสงค์หรือคะ
ข้อใหญ่ใจความก็เพื่ออำนวยการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะ

อย่างข้งสำหรับคนที่ไม่มีเวลามาติดต่อในเวลา
ราชการ

ใครเป็นเจ้าของความคิดริเริ่ม?

ว่าที่ ร.ต. เสมอใจ พุ่มพวง หัวหน้า
เขตคะ

ทำให้ข้าราชการในเขตลำบากใจมาก
ไหม?

ก็เหนื่อยกันมากขึ้น แต่ไม่หนักหนา
อะไรมากมายนัก ถ้าเราเ้าหมายว่ากระทำ
เพื่อประชาชน ยังไม่ได้บอกคุณใช้ไหมคะ
ว่า วันเสาร์เราก็ทำงานกัน แผนกทะเบียนคะ
เปิดครึ่งวัน สำหรับกรณีแจ้งการเกิดการตาย
เราเ้าหน้าที่อยู่เวรตลอดเวลา ในกรณีที่นัด
ล่วงหน้า จะให้เราทำงานนอกสถานที่ในวัน
เสาร์ วันอาทิตย์ก็ได้ อย่างเช่นเรื่องจดทะเบียน
สมรสหรือทำพินัยกรรม

ทำไมหน้ามาบ้างไหม?

ความจริงข้อที่จะต้องแบ่งรับแบ่งสู้ก็คือ
คิดว่ายังมีอยู่บ้าง เป็นต้นว่าพวกที่รับเขียน
คำร้องอะไรพวกนี้ แต่หัวหน้าเขตก็สั่งให้เ้า
หน้าที่คอยกวาดขันคูแลอยู่แล้ว นอกจากนั้น
เทปที่เราอัดเสียงไว้ก็จะบอกให้ทราบด้วยการ
ขยายเสียงนั้นออกมาตามลำโพงว่า ถ้าผู้ใด
ไม่ได้รับความสะดวกในการติดต่อหรือถูก
เรียกจ่ายเงินทอง ขอให้เ้าพบหัวหน้าเขต

หรือผู้รักษาการแทนโดยตรงได้ตลอดเวลา วิธ
การหน้าจะตัดทางหาเงินของหน้าเ้าได้มาก
พอสมควรใช้ไหมคะ?

มีคนมาใช้บริการมากไหม?

ก็มากพอสมควรนั่นแหละคะ อย่างที่
คุณมาในวันนี้ก็คงเป็นคนทรอยหรือเกือบร้อย
คุยกันมาตั้งนานยังไม่ได้ถามเลยว่า คุณมา
ติดต่อให้เรารับใช้ในเรื่องอะไรคะ?

เราตอบปฏิเสธ บอกว่าเพียงอยากได้
ข้อมูลบางประการสำหรับหน่วยงานที่บริการ
ประชาชนได้อย่างดีข้ง เช่นเขตคูสิตน
และเขื่อนให้คว้ออัธชาติ

เดินลงมาจากเขตคูสิตตอนสองทุ่มเศษ
ไฟฟ้าข้งสว่างไสว

ผู้คนที่นั่นยังมีท่าที่เร้งร้นกับพันธุกิจ

มองพลังแรงในการรับใช้และอำนวยความสะดวก
ให้ความสะดวกให้แก่ประชาชนของเขตคูสิต
แล้วก็รู้สึกชื่นใจและชื่นชมอย่างข้งในฐานะ
ประชาชนคนหนึ่ง

เออ! สัมผัสความแข็งกระคังของหินสามานแล้ว
มาชื่นชมกับ สีสันสว้ออ่อนหวาน ของคอกไม้สัก

สองคอก

อย่างนั้นมันก็ช่วยให้รู้สึกว้า

แจ่มมก ๆ ก็ข้งพอมให้มองอยู่ข้งในวันนี้

บัญญัติ นักวิชาการหนุ่มผู้ยังหาคู่ระบบราชการ ถ้อยคำที่ปรากฏในบทความบางตอนยังมี
ความระอุในอารมณ์ที่แฝงไว้ด้วยความแค้นขม ซึ่งในทัศนะของผู้ถูกคุกคาม จะออกมาใน
ถ้อยวิจารณ์ที่ว่า-ผู้แข็งข้อต่อระบบราชการ เคยอ่านและหลงใหลในหนังสืออุดมคติชื่อ เมือง
นิมิต ของ ม.ร.ว. นิมิตรมงคล ชอบบทความเรื่อง ระบบราชการ : เมืองนิมิตในวันพรุ่งนี้ ได้รับ
แรงบันดาลใจจากหนังสือเล่มนั้น เขาเพียรชี้ให้รัฐและข้าราชการลากเส้นการอำนวยความสะดวก
สะดวกแก่ประชาชน บทสรุปของระบบราชการที่ไร้พื้นฐานอาจเป็นไปได้ แต่ผู้เขียนก็มี
สิทธิ์ที่จะฟันมิใช่หรือ

เสวนา นามปากกาของอีกนักวิชาการ ค้นหาข้อมูลของการอำนวยความสะดวกและความ
ไม่สะดวกให้แก่ประชาชนจากหนังสือพิมพ์ย้อนหลังขึ้นไปถึงต้นปี รายงานออกมาในรูป
บทความเชิงวิเคราะห์ได้อย่างค่อนข้างดีถ้วน วิจารณ์เขียนนี้ทำให้ข้าราชการผู้มีหน้าที่อำนวย
ความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อ่านโดยยอมรับหรือเห็นด้วยกับบางข้อเสนอนั้น ก็น่าจะนับ
ได้ว่าเป็นความพึงใจสูงสุดของผู้เขียนแล้ว

กุลพล พลวัน เป็นนักกฎหมาย รับราชการอยู่ที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวง
การคลัง ตามปกติมีความสุขอยู่กับการได้ศึกษาข้อกฎหมายโดยพิศดาร ความสุขประการ
ล่าสุดที่เพิ่งค้นพบคือการเรียบเรียงข้อกฎหมายที่ได้ศึกษาโดยพิศดารนั้น ทำออกมาในรูปต้น-
ฉบับ แล้วส่งมาให้วารสารข้าราชการ

อักษิ์ หฤทัย คงเป็นคนที่มีไฟอยู่ในหัวใจ เลยตั้งนามปากกาที่มีความหมายไปในทำนองนั้น
แต่คิดว่าแล้วพอจะอนุมานได้ว่า-ก็ไม่ได้ร้อนแรงอะไรมากมายนัก เป็นได้ก็เพียงไฟเย็นเท่านั้น

อย่างน้อยก็แสดงถึงความพยายามตามความหวังของเรา

กรกฎาคม สองพันห้าร้อยสี่สิบหก หวังเอาไว้ว่าวารสารข้าราชการฉบับสิงหาคมซึ่งมี
เป้าหมายอยู่ที่การวิเคราะห์วิจัยถึงการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน จะเดินทางถึงมือ
ท่านเร็วกว่าที่เคยเป็นมาในรอบปี

เราได้พยายามแล้วและได้กระทำแล้ว

บอกได้เลยว่าวารสารข้าราชการฉบับกันยายนจะเสร็จตอนต้นเดือน

เป้าหมายของเราน่าสนใจมาก ว่าด้วยการพิจารณาความดีความชอบในระบบ
ราชการ

ไม่เชื่อว่าจะไม่ใครสนใจ

หลังจากฉบับเดือนกันยายน วารสารข้าราชการจะถึงมือท่านประมาณวันแรกของ
แต่ละเดือน

และคงจะเป็นกำหนดที่แน่นอนสำหรับฉบับต่อไปและต่อไปด้วย

เรียกได้ว่าเราจะทำงานกันอย่างเร่ร่อนและรีบร้อน

(หากไม่ลุลูกกลอน)

เพื่อให้เป็นไปตามกำหนดนัดที่หมายไว้

มีจดหมาย หลายฉบับ หลายฉบับ หลายฉบับ เดินทางจากท่านผู้อ่านมาถึง
บรรณาธิการวารสารข้าราชการในเดือนนี้ จดหมายของท่านเดินทางต่อมาสู่ผู้คนในกองบรรณา-
ธิการ

ตี ชม เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย พร้อมข้อเสนอแนะ

อยากจะเทหัวใจออกมาบอกว่าขอบคุณ และ ขอบคุณ

จดหมายจากท่านผู้อ่านทุกฉบับมีคุณค่าแก่เรา

เพราะมันเป็นเครื่องบอกเราซึ่งสอดคล้องกันได้อยู่

อย่างน้อยมิใช่หรือ ?

แควดรอนรังสีสัปดาห์ออกนลงทีละน้อย

แทนพิมพ์กำลังทำงาน เรากำลังทำงาน

ช่างเรียงผู้หญิงคนหนึ่ง กำลังรอคอยต้นฉบับหน้าสุดท้าย

ซึ่งยังไม่ได้เขียน