การสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหาร : บททบทวนจากอดีต*

นิสดาร์ก เวียร์สุวรรณ

ความนำ

ถ้าจะกล่าวถึงตัวแบบในการศึกษาสังคมไทยแล้วเราต้องยอมรับว่า Fred W. Riggs ได้วางตัวแบบเพื่อศึกษาเฉพาะกรณีของไทยขึ้นโดยเฉพาะโดยได้เรียกตัวแบบนั้นว่า แบบจำลองปริซึม (Prismatic Model) ซึ่งจากผลการศึกษาของเขา ได้วิเคราะห์ลักษณะของสังคมไทยเอาไว้ประการหนึ่งว่าสังคมไทยมีลักษณะที่เรียกว่า Formalism คือมีโครงสร้างที่กำหนดเป็นรูปแบบเอาไว้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วมักจะประสบกับความล้มเหลว เนื่องจากมีการปฏิบัตินอกรูปแบบอยู่เนือง ๆ นอกจากนั้น Riggs ยังได้ชี้ให้เห็นว่าลักษณะของสังคมแบบ Prismatic จะมีช่องว่างระหว่างโครงสร้าง (Structure) และหน้าที่ (Function) อยู่เสมอ[1] ซึ่งลักษณะที่ปรากฏขึ้นคือการมีช่องว่างระหว่างกฎระเบียบที่วางเอาไว้กับการปฏิบัติซึ่งจะปรากฏอยู่มากในระบบราชการพลเรือนของไทยเรา และมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนก็เป็นอีกปรากฏการณ์หนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามแนวการศึกษาดังกล่าว บทความนี้จึงได้พยายามรวบรวมข้อมูลเอกสารเท่าที่สามารถจะหาได้พร้อมทั้งได้สัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงบางท่านในหน่วยงานที่มีลักษณะของงานแตกแยกกัน 3 ลักษณะ โดยแบ่งออกเป็น หน่วยงานพัฒนา หน่วยงานวิชาการ และ

*ผู้เขียนขอขอบคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ทองศรี กำภู ณ อยุธยา ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อบทความนี้

หน่วยงานที่มีการเปลี่ยนแปลงน้อย ทั้งนี้เพื่อแสวงหาข้อมูลมาประกอบการพิจารณาในการทบทวนเรื่องการสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการโดยเลือกสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูง

1. หน่วยงานพัฒนา ได้เลือกสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2. หน่วยงานวิชาการ ได้เลือกสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงของกรมวิชาการเกษตรกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

3. หน่วยงานที่มีการเปลี่ยนแปลงน้อย ได้เลือกสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ในระบบราชการพลเรือนของไทยในอันที่จะปรับปรุงงานราชการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นับว่าเป็นลักษณะเด่นประการหนึ่งซึ่งไม่เคยปรากฏในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนฉบับใดมาก่อน คือ กำหนดให้มีการสับเปลี่ยนหน้าที่ ย้าย หรือโอนข้าราชการพลเรือนสามัญที่ดำรงตำแหน่งที่มีลักษณะบริหารดังรายละเอียดปรากฏในมาตรา 45 ดังนี้คือ

มาตรา 45 ภายใต้บังคับมาตรา 49* วรรคหนึ่งและมาตรา 52* ให้มีการสับเปลี่ยนหน้าที่ ย้าย หรือโอนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 7 ระดับ 8 ระดับ 9 และระดับ 10 ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีลักษณะบริหารตามที่ ก.พ. กำหนด โดยมิควรให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่เดียวติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่าสี่ปี ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดว่าเป็นตำแหน่งที่มีลักษณะงานเฉพาะอย่าง อนึ่งการกำหนดหลักการนี้ ก.พ. ได้กระทำขึ้นโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีตามเจตนารมย์ของการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อปี พ.ศ. 2518 ปรากฏดังนี้คือ :—

---

*มาตรา 49 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

1. ป้องกันการสร้างอาณาจักร การอยู่ปฏิบัติหน้าที่เดียวติดต่อกันนานเกินไป อาจจะเกิดการสร้างอิทธิพล เล่นพรรคเล่นพวกและแสดงความเป็นเจ้าของหน่วยงาน

2. ก่อให้เกิดการประสานงาน การได้มีโอกาสไปปฏิบัติหน้าที่ใหม่ในกรมหรือกระทรวงอื่นจะได้ศึกษาว่างานในแต่ละกรม กระทรวงต่างกันอย่างไร จะประสานงานกันได้โดยวิธีใด

3. ก่อให้เกิดบรรยากาศที่มีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานในที่ใหม่ และจะได้ทุ่มเทความรู้ความสามารถ ความคิดปรับปรุงแก้ไขงานใหม่ให้ดียิ่งขึ้น

4. เพื่อส่งเสริมให้นักบริหารได้มีโอกาสพัฒนาความรู้ความสามารถเพื่อการเป็นนักบริหารที่สมบูรณ์ต่อไป[2]

ถ้าพิจารณาจากเจตนารมย์ของการออกมาตรานี้ พบว่ามีสิ่งที่น่าสนใจอยู่ 2 ประการ คือต้องการที่จะป้องกันการสร้างอาณาจักรและต้องการให้ผู้ที่จะขึ้นไปดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้ที่เคยผ่านงานในกรม และกระทรวงต่าง ๆ เพื่อที่จะได้พัฒนาความรู้ความสามารถของผู้ที่จะขึ้นมาเป็นนักบริหารระดับสูงต่อไป ส่วนการประสานงานนั้นนับว่าเป็นผลพลอยได้ซึ่งขึ้นอยู่กับระบบและตัวบุคคลจะเอื้ออำนวยและพร้อมที่จะก่อให้เกิดขึ้นหรือไม่ อย่างไรก็ตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้กำหนดว่าระบบการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหารนี้ยังไม่ให้ใช้บังคับจนกว่า ก.พ. จะได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตราดังกล่าวให้แล้วเสร็จ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 3 ปี นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งในที่สุด ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสับเปลี่ยนหน้าที่ย้ายหรือโอนข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งที่มีลักษณะบริหารโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ปรากฏตามหนังสือ

เวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ สร. 0703/ว. 9 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2522 ซึ่งสรุปหลักการได้ดังนี้คือ

ประการแรก ตำแหน่งที่มีลักษณะบริหารซึ่งเข้าหลักเกณฑ์ต้องย้ายหรือสับเปลี่ยน หมายถึงตำแหน่งในสายงานซึ่งมีชื่อตำแหน่งว่า นักบริหาร 7 นักบริหาร 8 นักบริหาร 9 นักบริหาร 10 (สำหรับนักบริหาร 7 และนักบริหาร 8 ขณะนี้ ก.พ. ยังไม่ได้กำหนด) รวมทั้งตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด (นักปกครอง 9) และตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด (นักปกครอง 10) ทุกตำแหน่ง โดยมิควรให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่เดียวติดต่อกันนานเกินสี่ปี โดยให้มีการสับเปลี่ยนหน้าที่ ย้าย หรือโอนให้เสร็จภายในเวลา 60 วัน นับจากวันที่ครบกำหนด 4 ปี

ประการที่สอง หากหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งในกรมหรือกระทรวงนั้นพิจารณาเห็นว่ายังไม่ควรสับเปลี่ยนหน้าที่ ย้าย หรือโอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไปปฏิบัติหน้าที่อื่น ให้เสนอเหตุผลและความจำเป็นเพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีและถ้าคณะรัฐมนตรีอนุมัติก็ให้ผู้นั้นอยู่ปฏิบัติหน้าที่เดิมต่อไปได้อีกไม่เกิน 2 ปีนั้น จากวันที่ครบกำหนด 4 ปี แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีไม่อนุมัติ ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งนั้นดำเนินการสับเปลี่ยนหน้าที่ ย้าย หรือโอน ไปปฏิบัติหน้าที่อื่นภายใน 60 วัน นอกจากนี้เมื่อครบกำหนด 2 ปี แล้วผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งเห็นว่า ยังมีเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้นั้นอยู่ปฏิบัติหน้าที่เดิมต่อไป ก็ให้เสนออนุมัติคณะรัฐมนตรีให้ผู้นั้นอยู่ปฏิบัติหน้าที่เดิมต่อไปอีก 1 ปี และเมื่อครบกำหนดเวลา 1 ปี ก็อาจขออนุมัติคณะรัฐมนตรีให้ผู้นี้อยู่ต่อได้อีกคราวละ 1 ปี ตามหลักเกณฑ์คล้ายคลึงกับที่กล่าวมาแล้ว[4]

หลักเกณฑ์และวิธีการนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 กันยายน 2518 เป็นต้นไป ซึ่งหมายถึงว่าการนับเวลาสี่ปีสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งบริหารจะเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 9 กันยายน 2518 และครบกำหนดการหมุนเวียนนักบริหารรุ่นแรก ในวันที่ 9 กันยายน 2522 ซึ่งผลของการหมุนเวียนครั้งแรกนั้นจากการศึกษาของ ปรีชา วิชัยดิษฐ ปรากฏ

ว่าตั้งแต่ 9 กันยายน 2522 จนถึงมิถุนายน 2523 มีนักบริหารที่อยู่ในเกณฑ์ต้องสับเปลี่ยนหมุนเวียนทั้งหมด 74 คน และที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่เดิมต่อไป 37 คน คิดเป็นอัตราส่วนครึ่งต่อครึ่งของจำนวนผู้อยู่ในเกณฑ์ต้องสับเปลี่ยนหมุนเวียนทั้งหมด และจากการพิจารณาจำนวนของผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ต้องสับเปลี่ยนหมุนเวียนตั้งแต่มีการนำหลักเกณฑ์นี้มาใช้จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ปรากฏผลดังนี้คือ

จำนวนนักบริหารที่อยู่ในเกณฑ์สับเปลี่ยนหมุนเวียนทั้งสิ้น	95	คน
โอน	12	คน
ย้าย	2	คน
สับเปลี่ยนหน้าที่	18	คน
ค.ร.ม. อนุมัติให้อยู่ปฏิบัติงานต่อ	47	คน
เลื่อนตำแหน่ง	5	คน
ไม่ทราบผล	11	คน

หมายเหตุ ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้บริหารที่สับเปลี่ยนหมุนเวียน ตั้งแต่เริ่มนำหลักเกณฑ์การสับเปลี่ยนหมุนเวียนมาใช้จนกระทั่งถึงปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น จำนวนนักบริหารที่สับเปลี่ยนหมุนเวียนรวมถึงการย้ายและโอน มีน้อยกว่าจำนวนนักบริหารที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้อยู่ปฏิบัติงานต่อ จึงน่าที่จะมีการศึกษาทบทวนถึงหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. ได้วางไว้ดังปรากฏในหนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ สร. 0703/ว. 9 ลงวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2522

การทบทวนในแง่หลักเกณฑ์การสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหาร

ตามความเป็นจริงนั้นการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหารได้มีการปฏิบัติอยู่แล้วตามหลักการของการบริหารงานบุคคล หน่วยงานต่าง ๆ ได้ดำเนินการสับเปลี่ยนหมุนเวียน ย้าย โอน ผู้บริหารในหน่วยงานเป็นการภายในอยู่แล้ว หากแต่มิได้กระทำ

ทุกหน่วยงาน คงทำเฉพาะเพียงบางส่วนราชการตามความเหมาะสมเท่านั้น การนำเอาหลักเกณฑ์การสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหารมากำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน จึงเท่ากับเป็นการวางมาตรการบังคับให้ส่วนราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ต้องมีการสับเปลี่ยนหน้าที่ ย้าย หรือโอนตามความในมาตรา 45 ที่บัญญัติไว้ จากการสัมภาษณ์ข้าราชการในระดับผู้บริหารในหน่วยงานที่มีการเปลี่ยนแปลงน้อย ได้ให้ความเห็นสนับสนุนหลักเกณฑ์นี้ ด้วยเหตุผลที่ว่างานบริหารนั้น ผู้บริหารไม่ว่าจะอยู่ในกระทรวง ทบวง กรมใดก็ตาม จะมีลักษณะงานที่ต้องดูแล รับผิดชอบคล้ายคลึงกัน ดังนั้นจึงน่าที่จะมีการสับเปลี่ยน โอน ย้าย หน้าที่กันได้ นอกจากนี้ ข้าราชการทุกคนต้องถือว่าตนเป็นคนของรัฐเช่นเดียวกันหมด การที่ข้าราชการผู้หนึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ที่เดียวเป็นระยะเวลาที่นานเกินควร ความคิดความอ่านอาจจะเรื้อจึงควรที่จะได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอยู่ที่ใหม่ เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ขึ้น

นอกจากนี้ การสับเปลี่ยนหมุนเวียนจะช่วยให้นักบริหารมีหูตากว้างขึ้น การอยู่ที่ใดนานเกินควรจะทำให้เกิดความเคยชิน ขาดความกระฉับกระเฉงและความเฉื่อยจะเข้ามาแทนที่ ซึ่งความรู้สึกนี้จะเกิดขึ้นทั้งในตัวของผู้บริหารเองและผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย แต่ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารในหน่วยงาน ผู้บริหารจะได้รับประโยชน์อย่างมากในการได้เรียนรู้งาน ได้พบและร่วมงานกับข้าราชการอื่น ๆ นอกเหนือจากหน่วยงานเดิม จะทำให้นักบริหารได้รับฟังความคิดเห็นใหม่ ๆ และกระตุ้นให้เกิดความคิดริเริ่มเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานมากขึ้น นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการถ่ายเทความรู้ทั้งระหว่างหน่วยงานและระหว่างบุคคลด้วย ซึ่งจะช่วยให้นักบริหารทุกคนมีมาตรฐานในการทำงานที่ใกล้เคียงกันช่วยประสิทธิภาพในการทำงานเพราะนักบริหารมีความรอบรู้มากขึ้นย่อมทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งคุณประโยชน์ของการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหารนี้ได้มีการอภิปรายกันมากในการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2518 อย่างไรก็ตามแม้ว่าตามหลักการของการบริหารงานบุคคลแล้วการสับเปลี่ยน

หมุนเวียนจะเป็นสิ่งที่ดี แต่อาจมีปัญหาได้ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของข้าราชการ เพราะการสับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่ การย้ายหรือการโอนนั้นทำให้ข้าราชการต้องพบกับงานใหม่ เพื่อนร่วมงานใหม่ และบรรยากาศในการทำงานใหม่ ซึ่งทำให้ข้าราชการอาจรู้สึกว่าไม่มั่นคง นอกจากนั้นแล้วปัญหาเกี่ยวกับความก้าวหน้าก็ควรจะต้องคำนึงถึง ถ้าการสับเปลี่ยนตรงกับระยะเวลาที่ข้าราชการผู้นั้นมีโอกาสได้เลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น แทนผู้ที่ปลดเกษียณไป ก็อาจจะเสียโอกาสไปได้ และอีกประการหนึ่ง การสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหารอาจจะทำให้ข้าราชการการเมืองมีอิทธิพลต่อข้าราชการประจำมากขึ้นก็อาจจะเป็นได้[8]

เมื่อพิจารณาจากประเด็นที่เป็นผลเสียของการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหาร ในประเด็นแรกที่เกี่ยวกับความมั่นคงในงานนั้นผู้ที่เป็นข้าราชการทุกคนไม่ว่าในระดับไหนก็ตามควรที่จะตระหนักว่าตนเป็นคนของรัฐมิใช่เป็นเจ้าของเก้าอี้หรือเจ้าของกระทรวง ทบวง กรม ที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่เพราะฉะนั้นจึงควรที่จะมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียน โอน ย้ายกันได้สำหรับลักษณะงานที่มีความคล้ายคลึงกันส่วนปัญหาในเรื่องของโอกาสความก้าวหน้าของข้าราชการนั้นเป็นเรื่องที่ควรคำนึงถึงอย่างยิ่งเพราะความก้าวหน้านับเป็นปัจจัยที่เป็นสิ่งจูงใจอันสำคัญ (Job Satisfaction) ในการทำงาน[9] ผู้ที่เป็นข้าราชการทุกคนย่อมมุ่งหวังความก้าวหน้าด้วยกันทั้งนั้น ถ้าการสับเปลี่ยนทำให้ข้าราชการต้องสูญเสียโอกาสความก้าวหน้า ย่อมจะทำให้ข้าราชการผู้นั้นหมดกำลังใจในการทำงาน เพราะดู ๆ แล้วเหมือนกับเป็นการเจริญลง ๆ มิใช่เจริญขึ้น ซึ่งปัญหานี้สามารถที่จะแก้ไขได้ในแง่ของวิธีการและกลไกในการสับเปลี่ยนหมุนเวียนว่าจะมีวิธีการใดและกลไกใดที่จะรักษาสิทธิและให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการโดยไม่ทำให้เกิดความรู้สึกว่าการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนั้นไปทำให้ขวัญและกำลังใจของข้าราชการตกต่ำลง เพราะประเด็นนี้ย่อมเกี่ยวพันกับประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการผู้นั้นด้วยและยังทำให้การหมุนเวียนไม่เกิดผลตามเจตนารมย์ที่ตั้งไว้

สำหรับปัญหาของการสับเปลี่ยนหมุนเวียนที่จะทำให้ข้าราชการการเมืองมีอิทธิพลต่อข้าราชการประจำนั้น เมื่อพิจารณาดูจากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 9 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 ในมาตราที่ 44 เกี่ยวกับอำนาจในการสั่งบรรจุแต่งตั้ง และมาตราที่ 52 เกี่ยวกับการโอนข้าราชการพลเรือนแล้วจะเห็นว่า เดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ปี 2518 นั้น รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบรรจุเฉพาะข้าราชการระดับ 11 คือ ปลัดกระทรวงตำแหน่งเดียวเท่านั้น แต่เมื่อแก้ไขตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการระดับ 10 และ 11 โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการระดับ 9 ได้เอง[10] ส่วนการโอนข้าราชการก็เช่นเดียวกัน แต่เดิมการโอนข้าราชการพลเรือนจากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหนึ่งกำหนดให้เป็นไปตามความตกลงยินยอมระหว่างรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดีของแต่ละกระทรวงหรือกรม แต่เมื่อแก้ไขตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 แล้ว การโอนข้าราชการตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป ไปดำรงตำแหน่งในต่างกระทรวงต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี[11] การแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องของอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งนั้นเป็นการเพิ่มอำนาจฝ่ายการเมืองในการพิจารณาบรรจุแต่งตั้งข้าราชการประจำในระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายของส่วนราชการ เพื่อให้มีความสัมพันธ์เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมือง ส่วนการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการโอนนั้นต้องการสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการในระดับสูง อาจเพื่อให้มีการดำรงตำแหน่งให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถและเพื่อขจัดปัญหาการสร้างอาณาจักรและอิทธิพลของข้าราชการระดับสูงที่อยู่ในตำแหน่งประจำนานๆ แต่อย่างไรก็ตามเราก็ไม่อาจมองข้ามการสร้างอิทธิพลของฝ่ายการเมืองไปได้ ดังนั้นปัญหาในเรื่องนี้จึงเป็นปัญหาไม่แต่เฉพาะการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหารเท่านั้น แต่เป็นปัญหาของการบริหารงานบุคคลทั้งระบบซึ่งถ้ามองในข้อดีก็มีอยู่มาก แต่ในขณะเดียวกันถ้าข้าราชการฝ่ายการเมืองใช้อำนาจโดยปราศจากหลักคุณธรรมก็ย่อมทำให้เกิดความเสียหายต่อการบริหารงานบุคคลทั้งระบบด้วยเช่นกัน

เมื่อมาพิจารณาถึงเหตุผลที่มีการเสนอให้มีระบบการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหารจากการอภิปรายในวาระที่สองของการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปรากฏว่าเหตุผลข้อหนึ่งของการเสนอแนวความคิดนี้ขึ้นมาเพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการพลเรือนระดับบริหารอยู่ปฏิบัติหน้าที่เดียวในส่วนราชการใดราชการหนึ่งนานเกินไป จนอาจเกิดการสร้างอาณาจักรหรือแสดงความเป็นเจ้าของส่วนราชการนั้นขึ้น[12] ซึ่งเป็นการมองในทางลบและอาจเป็นข้อพิจารณาประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่ร่วมมือเมื่อมีการนำหลักการนี้มาใช้[13] เรื่องของการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหารนี้ถ้าจะพูดกันในทางที่ดีหรือทางที่เห็นว่าเป็นประโยชน์แล้ว เห็นว่าเป็นเรื่องที่จะทำให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการในทางผลดีมากกว่าผลเสีย ข้าราชการในระดับผู้บริหารส่วนมากเห็นด้วยในหลักการนี้ และจากการสัมมนาเรื่องการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหารของสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2525 ได้มีข้อยุติในเรื่องของหลักการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหารดังนี้ คือการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหารจะช่วยกระตุ้นให้นักบริหารตื่นตัวที่จะปฏิบัติงานได้จริงแต่ไม่เสมอไปเช่น ถ้าหากย้ายไปอยู่ในกรมที่มีศักดิ์ศรีน้อยกว่า หรือถูกย้ายยังไม่ครบตามกำหนดเวลา ดังนั้นจึงควรสร้างแนวความคิดให้ข้าราชการทุกคนยอมรับว่าการย้ายเป็นเรื่องปกติ นักบริหารทุกคนมีลักษณะงานที่ย้ายสับเปลี่ยนกันได้ ทั้งนี้จำเป็นจะต้องปรับปรุงคุณภาพของนักบริหารให้ได้มาตรฐานเท่าเทียมกันเสียก่อน จึงจะทำให้การสับเปลี่ยนหมุนเวียนเกิดความคล่องตัวและได้ประโยชน์อย่างแท้จริง นอกจากนั้นในเรื่องการป้องกันการสร้างอาณาจักร การสับเปลี่ยนหมุนเวียนจะช่วยได้ส่วนหนึ่ง เพราะการสร้างอาณาจักรขึ้นอยู่กับผู้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำลงไปด้วย ในบางกรณีหากระดับล่างอยู่ในตำแหน่งหน้าที่มาเป็นเวลานาน นักบริหารที่เข้าไปบริหารงานใหม่จำเป็นจะต้องพึ่งนักบริหารงานบุคคลและควรเสริมสร้างให้ข้าราชการทุกคนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของส่วนราชการเท่าเทียมกัน[14]

อนึ่ง ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้กำหนดว่าระบบการหมุนเวียนนักบริหารยังไม่ให้ใช้บังคับจนกว่าสำนักงาน ก.พ. จะ

ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อน ทั้งนี้ต้องไม่เกินสามปีนับตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และสำนักงาน ก.พ. ได้ใช้เวลาในการพิจารณาร่างกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหมุนเวียนนักบริหารโดยได้เสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเห็นชอบ เมื่อเดือนสิงหาคม 2521 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างที่ สำนักงาน ก.พ. เสนอไปและให้ใช้หลักเกณฑ์ และวิธีการหมุนเวียนนักบริหาร ตั้งแต่วันที่ 9 กันยายน 2518 โดยให้นับเวลาสี่ปีตั้งแต่วันที่ 9 กันยายน 2518 เป็นต้นไป ซึ่งเป็นประเด็นต่อไปที่บทความนี้พยายามที่จะวิเคราะห์ถึงคือวิธีการและหลักเกณฑ์ในการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหาร

การทบทวนในวิธีการและหลักเกณฑ์ในการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหาร

สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการสับเปลี่ยนหน้าที่ ย้ายหรือโอนข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีลักษณะบริหารโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ปรากฏตามหนังสือของสำนักงาน ก.พ. ที่ สร.0703/ว.9 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2522 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังนี้คือ

ตำแหน่งที่มีลักษณะบริหาร ผู้ที่ดำรงตำแหน่งที่มีลักษณะบริหารซึ่งเข้าเกณฑ์ที่ต้องย้ายสับเปลี่ยนหมายถึงตำแหน่งในสายงานบริหารซึ่งมีชื่อตำแหน่งในสายงานว่านักบริหาร 9 และนักบริหาร 10 ทุกตำแหน่งรวมทั้งตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดทุกตำแหน่ง[15] แต่ถ้าพิจารณาดูจากมาตรา 45 กำหนดให้มีการสับเปลี่ยนหน้าที่ ย้าย หรือโอนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 7 ระดับ 8 ระดับ 9 และระดับ 10 ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีลักษณะบริหาร สำหรับตำแหน่งในระดับ 7 และระดับ 8 นั้น ถ้าพิจารณาลักษณะของหน้าที่และความรับผิดชอบตลอดจนการจัดสายงานที่สำนักงาน ก.พ. รวมทั้งการจำแนกตำแหน่งในกรมต่าง ๆ เท่าที่ผ่านมาแล้ว ตำแหน่งเหล่านี้ไม่ใช่เป็นตำแหน่งบริหารโดยแท้จริงหรือตำแหน่งที่มีลักษณะบริหารร้อยเปอร์-เซ็นต์ แต่เป็นตำแหน่งกึ่งวิชากึ่งบริหาร ส่วนตำแหน่งในระดับ 9 และระดับ 10 จัดว่าเป็นตำแหน่งนักบริหารหรือผู้ช่วยนักบริหาร ซึ่งควรที่จะหมุนเวียนกันได้ในหน่วยงาน

ที่มีลักษณะงานที่อาศัยความรู้ในวิชาชีพเหมือนกันคล้ายคลึงกันหรือเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน และถ้าต่อไปหากได้มีการพัฒนานักบริหารอย่างสมบูรณ์แล้วควรจะหมุนเวียนนักบริหารในระดับ 9 และ 10 ได้ตลอดไม่ควรจำเพาะเจาะจงในบางหน่วยงานหรือบางลักษณะงาน[16] ทั้งนี้เพราะในทางปฏิบัติแล้วการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนี้จะใช้บังคับเฉพาะข้าราชการในระดับ 9 และ 10 ที่มีชื่อตำแหน่งเป็นนักบริหารเท่านั้น หาได้ใช้บังคับกับข้าราชการระดับ 7 และ 8 ดังที่มาตรา 45 บัญญัติไว้ไม่ การที่การสับเปลี่ยนหมุนเวียนเจาะจงเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งที่มีลักษณะบริหารเท่านั้น ด้วยเหตุผลที่ว่าตำแหน่งระดับนั้นเป็นตำแหน่งควบคุม ดูแล ตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งการเท่านั้น ดังนั้นผู้ที่ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนี้จึงต้องมีความสามารถที่จะปฏิบัติงานในตำแหน่งนี้ที่ไหนก็ได้ซึ่งเป็นลักษณะของนักบริหารทั่วไป (Generalist) มากกว่า ผู้ชำนาญการพิเศษ (Specialist) อย่างไรก็ตามในมาตราที่ 45 วรรค 2 ได้กำหนดว่าหลักเกณฑ์การสับเปลี่ยนหมุนเวียนนี้ไม่ให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งที่มีลักษณะงานเฉพาะอย่าง ซึ่งตำแหน่งที่มีลักษณะเฉพาะคือตำแหน่งที่ทำหน้าที่ทางวิชาการหรือวิชาชีพในระดับสูงบางสาขา เช่น ตำแหน่งที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ นายช่างระดับสูง วิศวกรระดับสูง สถาปนิกระดับสูง เป็นต้น[17] แต่ขณะนี้ สำนักงาน ก.พ. ยังไม่ได้กำหนดว่าตำแหน่งนักบริหารใดบ้างที่มีลักษณะงานเฉพาะอย่าง ดังนั้นผู้ดำรงตำแหน่งที่มีลักษณะบริหารทุกตำแหน่ง จึงต้องสับเปลี่ยนหมุนเวียนเมื่อปฏิบัติหน้าที่เดียวติดต่อกันเป็นเวลาครบ 4 ปี[18] ซึ่งการที่ สำนักงาน ก.พ. ยังไม่ได้กำหนดตำแหน่งนักบริหารว่าตำแหน่งใดที่มีลักษณะงาน เฉพาะอย่างนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาเพราะลักษณะงานในแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ย่อมมีความแตกต่างในตัวของมันเอง ตำแหน่งบางตำแหน่งอาจจะหมุนเวียนกันได้หมด เช่น ในกระทรวงการต่างประเทศ หรือในกระทรวงการคลัง แต่ในกระทรวงเกษตร หรือกระทรวงมหาดไทย อาจจะหมุนเวียนกันไม่ได้ทั้งหมด เช่น อธิบดีกรมชลประทานกับกรมวิชาการเกษตรหรือกรมป่าไม้ค่อนข้างจะมีปัญหาในการสับเปลี่ยนเพราะตำแหน่งเหล่านี้ผู้บริหารควรที่จะต้องมีความรู้ในสาขาวิชาการนั้นเฉพาะ เช่น ผู้ที่จะมาเป็นอธิบดีกรมชลประทานควรที่จะมีความรู้ทางด้าน

วิศวกร ถึงแม้ว่าในแง่หลักการแล้วผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารในระดับสูงนั้นควรที่จะมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันได้หมดแต่ในทางปฏิบัติการสับเปลี่ยนหมุนเวียนอาจทำได้ยากเช่นสมมุติว่าเอาผู้ที่มีความรู้ทางด้านนิติศาสตร์มาเป็นอธิบดีกรมชลประทาน ก็คงทำได้แต่อาจทำได้ไม่ดีเท่าผู้ที่มีความรู้ในสาขาวิชานั้นโดยเฉพาะ นอกจากนั้นจากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงท่านหนึ่งได้กล่าวในแง่ของประสบการณ์ที่ผ่านมา ว่าการสับเปลี่ยนโดยหลักการแล้วก็คงทำได้ แต่จะไม่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการทำงานมากเท่ากับผู้มีความรู้ในสาขาวิชานั้นโดยเฉพาะ[19] ในเรื่องเกี่ยวกับการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนั้น สำนักงาน ก.พ. ไม่ควรกำหนดว่าจะต้องสับเปลี่ยนหมุนเวียนเฉพาะนักบริหารในระดับ 9 และระดับ 10 เท่านั้น แต่ควรที่จะพยายามให้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนในทุก ๆ ระดับ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการเรียนรู้งานมากขึ้น และทำให้การสับเปลี่ยนหมุนเวียนเป็นไปในลักษณะที่ต่อเนื่องและเป็นธรรมชาติโดยตัวของมันเอง ซึ่งในประเด็นนี้อาจจะช่วยลดแรงต่อต้านต่าง ๆ ลงได้เพราะมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนทุกระดับ มิได้เจาะจงสับเปลี่ยนเฉพาะข้าราชการในระดับสูงเท่านั้น และจากสรุปการสัมมนาเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2525 ได้มีข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ ในกรณีที่นักบริหารงานบางตำแหน่งต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะเรื่องซึ่งในหลักเกณฑ์ปัจจุบันมิได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงข้อนี้ จึงเห็นควรให้มีการจัดกลุ่มตำแหน่งนักบริหารเป็นกลุ่ม ๆ ตามลักษณะของงาน และให้มีการหมุนเวียนนักบริหารเฉพาะภายในกลุ่มที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกัน ในกรณีของผู้เชี่ยวชาญที่จะเปลี่ยนสายมาเป็นนักบริหารแต่ยังขาดความรู้ความสามารถทางการบริหาร ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นควรที่จะได้เตรียมตัวโดยจัดหลักสูตรการฝึกอบรมให้รู้ระเบียบ วิธีปฏิบัติในทางการบริหารและราชการพลเรือน สำหรับตำแหน่งที่มีลักษณะเฉพาะอย่างซึ่งไม่จำต้องสับเปลี่ยนหมุนเวียนตามมาตราที่ 45 นั้น เนื่องจากในปัจจุบันการสับเปลี่ยนหมุนเวียนยังอยู่ในระยะเริ่มต้น ฉะนั้นจึงควรให้องค์กรต่าง ๆ สะสมข้อมูลไว้ แล้วจึงจะกำหนดภายหลัง[20]

ระยะเวลาในการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนั้นเหมาะสมหรือไม่

สำหรับในเรื่องของระยะเวลานี้ได้มีการอภิปรายกันมากในที่ประชุมของสภานิติบัญญัติ ในที่สุดผลของการประชุมได้ออกมาว่าเหตุผลที่กำหนดวาระการอยู่ในตำแหน่ง 4 ปีนั้น เนื่องมาจากในปีแรก ผู้บริหารอาจจะต้องใช้เวลาศึกษางานของกรมที่ไปอยู่ใหม่และวางโครงการเพื่อปรับปรุงงานบริหารหรืองานต่าง ๆ ในกรมให้ดีขึ้น อีก 2 ปี ต่อมาเป็นการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ที่วางไว้ 1 ปีสุดท้าย เป็นการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ พร้อมทั้งประมวลผลงานที่ผ่านมาเพื่อเตรียมมอบหมายให้ผู้มาใหม่ต่อไปและช่วงที่จะเป็นระยะที่มีการเตรียมการพัฒนาคนที่เหมาะสมสำหรับงานต่าง ๆ

เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ข้างต้นนี้ ถ้าหากข้าราชการพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งงานบริหารผู้ใดอยู่ปฏิบัติหน้าที่เดียวติดต่อกันจนครบ 1 ปีแล้ว ก็จะต้องดำเนินการสับเปลี่ยนหน้าที่ย้ายหรือโอนไปปฏิบัติหน้าที่อื่น แต่ถ้าได้มีการสับเปลี่ยนหน้าที่ ย้าย หรือโอน ไปก่อนครบระยะเวลา 4 ปี ให้ถือว่าเป็นการสับเปลี่ยนหน้าที่ย้ายหรือโอนตามปกติ[21] นอกจากนั้นถ้าหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งพิจารณาเห็นว่ายังไม่สมควรสับเปลี่ยนหน้าที่ ย้ายหรือโอน ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไปปฏิบัติหน้าที่อื่นก็ให้เสนอเหตุผลและความจำเป็นเพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีให้ผู้นั้นอยู่ปฏิบัติหน้าที่เดิมต่อไปอีกไม่เกิน 2 ปี นับจากวันที่ครบ 4 ปี และถ้าเมื่อครบกำหนด 2 ปีแล้ว ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งเห็นว่ายังมีเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้นั้นอยู่ปฏิบัติหน้าที่เดิมต่อไปหากเปลี่ยนแปลงในขณะนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการได้ก็ให้เสนออนุมัติคณะรัฐมนตรีให้ผู้นั้นอยู่ปฏิบัติหน้าที่เดิมต่อไปอีก และถ้าคณะรัฐมนตรีอนุมัติก็ให้ผู้นั้นอยู่ปฏิบัติหน้าที่เดิมต่อไปได้อีกไม่เกิน 1 ปี เมื่อครบ 1 ปีแล้วถ้าผู้มีอำนาจสั่งบรรจุยังเห็นว่าหากจะเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ของผู้นี้จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการอีก ก็อาจขออนุมัติคณะรัฐมนตรีให้ผู้นี้สามารถขอต่อไปได้อีกคราวละ 1 ปี ตามหลักเกณฑ์คล้ายคลึงกันดังที่ได้กล่าวมาแล้ว[22] จะเห็นได้ว่าในเรื่องของระยะเวลา การสับเปลี่ยนหมุนเวียนมีลักษณะยืดหยุ่นมาก นอกจากนั้นการขออนุมัติให้อยู่ต่อไปนั้น

ก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้บริหารระดับสูง เมื่อพิจารณาจากจำนวนนักบริหารที่อยู่ในเกณฑ์ต้องสับเปลี่ยนหมุนเวียนทั้งหมด 95 คน ปรากฏว่าจำนวนนักบริหารที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้อยู่ปฏิบัติงานต่อปีถึง 47 คน ซึ่งเหตุผลที่ไม่สับเปลี่ยนหมุนเวียนนั้นส่วนใหญ่อ้างเหตุผลดังนี้

: โครงการที่รับผิดชอบอยู่เป็นโครงการต่อเนื่องจึงจำเป็นต้องใช้ผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถและความชำนาญเป็นพิเศษ

: มีการดำเนินงานปรับปรุงแผนงานอยู่หากมีการสับเปลี่ยนหน้าที่ ย้าย โอน อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการได้

: ลักษณะงานที่ปฏิบัติอยู่นั้นมีลักษณะพิเศษต้องอาศัยนักบริหารที่ทำหน้าที่ทั้งกึ่งบริหารและกึ่งวิชาการและมีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านในระดับสูงเป็นต้น ซึ่งข้ออ้างเหล่านี้ก็นำไปเป็นเหตุผลที่ขอยกเว้นการสับเปลี่ยนหมุนเวียน ส่วนในเรื่องระยะเวลาว่ากี่ปี ถึงจะถือว่าเหมาะสมนั้นเป็นเรื่องที่จะกำหนดแน่นอนได้ยาก ตามระยะเวลาที่ กพ. กำหนด 4 ปีนั้น จากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับผู้บริหารบางท่านก็ได้ให้เหตุผลสนับสนุนว่าระยะเวลาดังกล่าวนั้นเหมาะสมดีแล้ว เพราะในตำแหน่งบริหารนั้นนักบริหารไม่ได้ลงมือปฏิบัติงานเอง เพียงแต่คอยคุมในด้านนโยบาย แต่อย่างไรก็ตามงานบางอย่างไม่สามารถกำหนดแน่นอนได้ว่าภายในระยะเวลา 4 ปีงานนั้นจะเข้ารูปเข้ารอย บางอย่างอาจจะเกินไปเป็น 4 ปีครึ่ง หรือ 5 ปี ดังนั้นถ้ากำหนดระยะเวลาให้อยู่ในช่วง 3 — 5 ปี จะเหมาะสมกว่า และให้เจ้ากระทรวงแต่ละกระทรวงพิจารณาความเหมาะสมในการสับเปลี่ยนหน้าที่เอง[29] นอกจากนี้บางท่านได้ใช้ข้อคิดเห็นในเรื่องระยะเวลาของการสับเปลี่ยนหมุนเวียนที่กำหนด 4 ปีนั้นน้อยเกินไปยังทำงานไม่ได้เต็มที่ ควรจะปรับให้สอดคล้องกับระยะเวลาของการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือ 5 ปี[34] และอย่างมากที่สุดไม่ควรเกิน 8 ปี ซึ่งถ้ามองในแง่ของผลเสียแล้วจะเห็นว่า การสับเปลี่ยนหมุนเวียนถ้าทำอย่างไม่เหมาะสมคือถ้าได้ผู้บริหารที่ไม่มีความสามารถและชำนาญการมาทำหน้าที่แล้วก็จะทำให้หน่วยงานนั้นไม่ก้าวหน้าและบางครั้งก็อาจสร้างความขมขื่นให้กับผู้ใต้

บังคับบัญชาด้วย นอกจากนี้ถ้าเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะวิชาการค่อนข้างมากแล้วระยะเวลา 4 ปี อาจจะน้อยเกินไปในการเรียนรู้งานและดำเนินโครงการให้เกิดคุณประโยชน์แก่หน่วยงานนั้น

ประเด็นที่ควรจะพิจารณาอีกประการหนึ่งคือการที่หลักเกณฑ์เปิดช่องว่างไว้มากเกินไปซึ่งโดยจุดประสงค์ของสำนักงาน กพ. เองแล้วต้องการให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารคือมิได้มีการกำหนดตายตัวลงไปว่าจะต้องมีการหมุนเวียนนักบริหารทุกคนและได้ยินยอมให้มีการผ่อนผันในกรณีที่จำเป็นจริง ๆ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ แต่ในทางปฏิบัติแล้วการผ่อนผันนั้นนำไปสู่การวิ่งเต้น มีการขอยกเว้นโดยการอ้างเหตุผลเพื่ออยู่ต่อไปเพราะหลักเกณฑ์ของสำนักงาน กพ. เอื้ออำนวยให้มีการปฏิบัติเช่นนั้น ซึ่งการที่เรามีหลักเกณฑ์ออกมาว่าให้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหารทุก ๆ 4 ปี แต่แล้วในหลักเกณฑ์อันเดียวกันกลับเปิดช่องว่างให้มีการผ่อนผันให้อยู่ต่อได้โดยไม่มีที่สิ้นสุดดูเป็นหลักการที่ขัดกันซึ่งในกรณีนี้ควรที่จะมีการกำหนดให้แน่ชัดว่าหลักเกณฑ์ของการหมุนเวียนนี้ยืดหยุ่นได้แต่ไม่ควรเกินสี่ปีเพราะมิฉะนั้นแล้วจะมีพวกที่แสวงหาผลประโยชน์จากหลักเกณฑ์หรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการที่ออกมาอยู่เสมอ

สำหรับข้อยุติจากการสัมมนาเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2525 นั้นเห็นว่าการที่กฎหมายกำหนดให้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหารทุก ๆ 4 ปีนั้น เหมาะสมแล้ว เนื่องจากช่วงแรกเป็นการเรียนงานและปรับปรุงงาน ส่วนในช่วง 3 ปีหลังเป็นการปฏิบัติงาน แต่อย่างไรก็ตามควรจะมีการกำหนดระยะเวลาดำรงตำแหน่งช่วงต่ำสุดและสูงสุดเอาไว้เช่นไม่น้อยกว่า 1 ปี หรือไม่เกิน 4 ปี และอาจจะขออยู่ต่อได้ครั้งละ 1 ปี แต่ไม่เกิน 2 ปี ทั้งนี้ควรให้สำนักงาน กพ. เป็นหน่วยวิเคราะห์เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีว่าควรจะให้ดำรงตำแหน่งเดิมหรือไม่ ซึ่งอาจจะทำได้โดยร่วมมือกับกรมต่าง ๆ จัดทำแผนพัฒนากำลังคน[๒๒] ซึ่งจากข้อยุติแสดงให้เห็นว่าสำนักงาน กพ. จะต้องมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการจัดเตรียมข้อมูล ประสานงานกับกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ กลั่นกรองเสนอคณะรัฐมนตรีอันจะทำให้การหมุนเวียนดำเนินไปอย่างเป็นระบบ

ภาคปฏิบัติของหลักเกณฑ์และวิธีการในการสับเปลี่ยนหน้าที่ ย้าย หรือโอน

จากการพิจารณาจำนวนของผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ต้องสับเปลี่ยนหมุนเวียนตั้งแต่มีการนำหลักเกณฑ์นี้มาใช้จนกระทั่งปัจจุบันนี้ (พิจารณาข้อมูลหน้า 4 ประกอบ) จากจำนวนนักบริหารทั้งหมด 95 คน ปรากฏว่าโอน 12 คน ย้าย 2 คน สับเปลี่ยนหน้าที่ 18 คน นอกนั้นคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้อยู่ต่อและเลื่อนตำแหน่ง 5 คน นั้น จะเห็นว่าส่วนใหญ่แล้วผู้ที่หมุนเวียน จะใช้วิธีการสับเปลี่ยนหน้าที่ภายในกรมเดียวกันโดยไม่ต้องเปลี่ยนเลขที่ตำแหน่งมากที่สุดเช่น ในกรมหนึ่งอธิบดีได้มอบหมายให้นาย ก. ซึ่งเป็นรองอธิบดีรับผิดชอบในการควบคุมการปฏิบัติงานของกอง 1,2,3 และนาย ข. รองอธิบดีอีกผู้หนึ่งรับผิดชอบในการควบคุมการปฏิบัติงานของกอง 4,5,6 เมื่อครบกำหนดที่รองอธิบดีผู้หนึ่งผู้ใดได้ทำงานในหน้าที่เดิมมาครบ 4 ปี อธิบดีก็อาจมอบหมายเป็นหนังสือให้นาย ก. เปลี่ยนไปรับผิดชอบงานของกอง 4,5 และ 6 และให้นาย ข. มารับผิดชอบกอง 1,2, และ 3 แทนโดยไม่ต้องเปลี่ยนเลขที่ตำแหน่ง[26] สำหรับการโอนที่มีเพียง 12 คนนั้นเพราะข้าราชการยังมีความรู้สึกว่าการโอนไปยังอีกหน่วยงานหนึ่งจะมีผลให้งานไม่ต่อเนื่องและเป็นการเริ่มต้นใหม่ทั้งหมดเพราะเหตุที่ว่างานของแต่ละกรมไม่เหมือนกัน วิธีการปฏิบัติแตกต่างกันอีกทั้งผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ที่จะมาร่วมงานด้วยเป็นคนใหม่ซึ่งผู้บริหารจะต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการปรับตัวเองให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมใหม่นั้นซึ่งถ้าปรับตัวได้การทำงานก็จะราบรื่นไม่เป็นปัญหา แต่ถ้าไม่เป็นเช่นนั้น ย่อมจะมีผลกระทบไปถึงขวัญและกำลังใจทั้งต่อผู้บริหารที่โอนไปและรวมถึงข้าราชการในหน่วยงานนั้นด้วย

สำหรับการสับเปลี่ยนหมุนเวียนให้หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมออกคำสั่งสับเปลี่ยนหน้าที่แล้วรายงานให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดและ กพ. ทราบ ส่วนการย้ายหรือการโอนข้าราชการระดับ 9 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาดำเนินการแต่ถ้าเป็นระดับ 10 จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติคณะรัฐมนตรีแล้วให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรง

พระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง แต่ถ้าเป็นการโอนระหว่างกระทรวงให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดที่จะรับโอนเป็นผู้พิจารณาโดยขออนุมัติคณะรัฐมนตรี[27] ซึ่งจากที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องของอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 เป็นการเพิ่มอำนาจให้กับนักการเมืองและเป็นการง่ายต่อการที่นักการเมืองจะมีอิทธิพลต่อข้าราชการประจำ และอาจทำให้เป็นการง่ายต่อการกลั่นแกล้ง ทำให้การหมุนเวียนนักบริหารไม่ได้ประโยชน์เท่าที่ควร

ในแง่ของการสับเปลี่ยนหมุนเวียนในกระทรวงเดียวกันก็ยังมีปัญหาบางประการเพราะฐานะของกรมแต่ละกรมยังแตกต่างกันในแง่ของความรู้สึกในเรื่องศักดิ์ศรีในเรื่องงบประมาณและในเรื่องของกำลังคน ดังนั้นถ้าผู้บริหารที่ถูกสับเปลี่ยนไปอยู่กรมเล็ก อาจจะมีความรู้สึกว่าตัวเองถูกลดศักดิ์ศรีลง นักบริหารเหล่านี้ก็จะอยู่ในสภาพที่น้อยเนื้อต่ำใจ เสียขวัญ ไม่มีกำลังใจที่จะทำงาน ถึงแม้ว่าถ้ามองในแง่หลักการแล้วแต่ละกรมจะมีฐานะในทางบริหารเท่าเทียมกัน แต่คนส่วนใหญ่ก็ยังไม่สามารถละเว้นความรู้สึกเหล่านี้ เรื่องของการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนมาก จึงต้องพิจารณาดูความเหมาะสมให้รอบคอบละเอียดถี่ถ้วนมากที่สุดควรดูความถนัดและความสนใจของคนที่จะถูกหมุนเวียนว่าเขาเคยอยู่ในหน่วยงานเช่นไรและจะหมุนเวียนเขาไปหน่วยงานไหนถึงจะสามารถใช้ประโยชน์เขาได้มากที่สุด และควรที่จะมีการวางแผนการสับเปลี่ยนล่วงหน้าเพื่อให้เขารู้ตัวและเป็นการสร้างความสบายใจทั้งผู้บริหารระดับสูงและผู้ที่ถูกสับเปลี่ยนด้วยจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานพัฒนาในทางปฏิบัติแล้วสามารถสับเปลี่ยนกันได้หมดเช่น ผู้ที่เคยคุมกองโครงการ พอถึงเวลา 4 ปี ก็ย้ายมาคุมกองวางแผนซึ่งไม่เกิดปัญหาแต่ประการใด[28] ที่จะพบว่ามีปัญหาก็คือหน่วยงานวิชาการ ถ้าสับเปลี่ยนจากหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันก็ไม่มีปัญหาอะไร แต่ถ้าเคยอยู่หน่วยงานปฏิบัติเช่น กรมส่งเสริมสหกรณ์และย้ายมากรมวิชาการ ก็อาจจะมีปัญหาเพราะกรมวิชาการต้องการผู้ที่มีความรู้ทางวิชาการและคุ้นเคยกับงานนั้นมาก่อน คือถึงมีการสับเปลี่ยนจริงๆ ก็สามารถทำงานได้แต่อาจไม่ได้ผลดีตามที่มุ่งหวังไว้ ซึ่งจากผลการสัมมนาเมื่อวันที่ 15

กรกฎาคม 2525 ก็ตระหนักถึงปัญหานี้และได้เสนอแนะให้มีการกำหนดเงื่อนไขของการสับเปลี่ยนหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งให้ชัดเจนนอกจากนั้นให้สร้างระบบการโยกย้ายสับเปลี่ยนให้เป็นไปตามลำดับขั้น เช่น จากกรมขนาดเล็กไปกรมขนาดกลางและใหญ่ ตามลำดับก็จะช่วยลดปัญหาเหล่านี้ได้[20]

บทบาทของสำนักงาน ก.พ. ในเรื่องของการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหาร

สำนักงาน กพ. ในฐานะองค์การกลางในการบริหารงานบุคคลมีบทบาทและภาระหน้าที่สำคัญในการจัดระบบราชการพลเรือน ควบคุมดูแลตรวจสอบให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในเรื่องของการนำเอาระบบการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหารมาใช้เป็นสิ่งที่ดี แต่ถึงอย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงาน กพ. กำหนดขึ้นเพื่อหวังให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารมากที่สุดนั้นจากการศึกษาทบทวนก็พบว่ายังมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง อีกทั้ง ก.พ. เองก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าสำนักงาน ก.พ. เพียงแต่เสนอหลักเกณฑ์แต่ไม่มีอำนาจไปบังคับ หากกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ไม่ทำตามกฎเกณฑ์ที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดไว้ ถึงกระนั้นก็ดีเราก็ต้องยอมรับว่าการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหารนี้เป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน สำนักงาน ก.พ. ควรมีบทบาทในแง่ของการกระตุ้นให้เกิดการตื่นตัวในเรื่องนี้มากกว่าที่จะไปดำเนินการในเรื่องนี้โดยตรง ขณะเดียวกันหลักเกณฑ์ในข้อใดที่เป็นช่องโหว่อันจะทำให้กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ สามารถหาประโยชน์จากหลักเกณฑ์เหล่านี้ สำนักงาน ก.พ. ก็ควรดำเนินการแก้ไขเสีย การแก้ไขอาจต้องใช้เวลาอยู่บ้างในการที่จะทำให้ระบบการหมุนเวียนนักบริหารได้ผลตามเจตนารมย์ที่วางไว้ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงาน ก.พ. เองก็ได้ให้ข้อคิดเห็นในการที่จะปรับปรุงบทบาทของ สำนักงาน ก.พ. ในแง่ที่ สำนักงาน ก.พ. ควรจะเป็นศูนย์กลางของข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและในปัจจุบัน

สำนักงาน ก.พ. ก็ได้พยายามปรับปรุงระบบข้อมูลข่าวสารในการที่จะสร้างความเข้าใจอันดีกับข้าราชการพลเรือนทั้งหมด นอกจากในเรื่องของระบบข้อมูลแล้ว สำนักงาน ก.พ. ได้พยายามเน้นในการส่งเสริมนักบริหารมากขึ้น เพราะการพิจารณาในเรื่องการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนี้นักบริหารระดับสูงอาทิเช่น ปลัดกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างมากหากมีความเข้าใจและเห็นความสำคัญของการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหารแล้วก็จะช่วยให้การพิจารณาต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีระบบและสามารถลดปัญหาให้เหลือน้อยลงได้

จากการที่เรานำเอาหลักเกณฑ์การสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหารมาใช้ตั้งแต่ปี 2518 จนถึงปัจจุบันนี้ก็เป็นที่น่ายินดีที่ สำนักงาน ก.พ. เองก็ได้ตระหนักถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นและได้มีการทบทวนหลักเกณฑ์และวิธีการรวมทั้งกลไกที่ใช้ในการสับเปลี่ยนหมุนเวียนดังจะเห็นได้จากผลการสัมมนาเรื่องการสับเปลี่ยนหมุนเวียนที่จัดโดยสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2525 นี้ เพราะข้อเสนอแนะและข้อยุติต่าง ๆ จากการสัมมนาครั้งนี้จะช่วยในการปรับปรุงระบบการหมุนเวียนและสร้างความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับเรื่องนี้ด้วย การสับเปลี่ยนหมุนเวียนนั้นควรที่จะได้มีการริเริ่มใช้กับข้าราชการทุกระดับเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและทำให้ระบบการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเป็นไปตามธรรมชาติ อันจะเป็นการลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงให้น้อยลงและทำให้ระบบการหมุนเวียนได้ผลตามเป้าหมายและทำให้เกิดความเสมอภาค ความยุติธรรมในเรื่องของการบริหารงานบุคคลโดยส่วนรวมด้วย

เชิงอรรถ

1. Fred W.Riggs, *Prismatic Society : A Paradoxical Model and Financial Administration* (Bloomington : Indiana University, 1959), P.13

2. กองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, "หลักเกณฑ์การสับเปลี่ยนหน้าที่ ย้าย หรือโอนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งที่มีลักษณะบริหาร" (อัดสำเนา), หน้า 7

3. การย้าย : หมายถึงการเปลี่ยนแปลงหน้าที่การงานที่ข้าราชการผู้นั้นรับผิดชอบอยู่ให้ไปปฏิบัติหน้าที่การงานใหม่ภายในกรมเดียวกันโดยยังคงมีสถานภาพทางตำแหน่งในระดับเดิม และได้รับเงินเดือนเท่าเดิม

   การโอน : หมายถึงการที่ข้าราชการได้เปลี่ยนหน้าที่การปฏิบัติงานซึ่งเดิมสังกัดในหน่วยงานหนึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในอีกหน่วยหนึ่ง โดยได้รับเงินเดือนไม่สูงกว่าที่เคยได้รับในสังกัดเดิม ข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างการย้ายและการโอนก็คือ การย้ายเป็นการเปลี่ยนหน้าที่การปฏิบัติงานภายในกรมเดียวกัน ส่วนการโอนนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่เปลี่ยนสังกัดโดยไปปฏิบัติงานในต่างกระทรวง ทบวง กรม

   โปรดอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก ไพโรจน์ สิตปรีชา, *การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทย* (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2523) หน้า 36 – 40

4. กองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, เรื่องเดิม, หน้า 12

5. ไพโรจน์ สิตปรีชา, เรื่องเดิม, หน้า 39

6. สัมภาษณ์รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 8 มีนาคม 2525

7. สัมภาษณ์รองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 12 มีนาคม 2525

8. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, "สรุปผลการอภิปรายกลุ่มที่ 3 เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีคัดเลือกสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหาร "ในการประชุมทางวิชาการบริหารงานบุคคล เมื่อวันที่ 1 – 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2518 ณ สำนักงานส่งเสริมเยาวชนและสำนักงาน ก.พ., *วารสารข้าราชการ*, (พฤษภาคม 2518), หน้า 26

9. Frederick Herzberg, *The Managerial Choice* (Homewood, Ill : Down Jones – Irwin, 1976), P.70

10. "ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19", (อัดสำเนา), หน้า 4
11. เรื่องเดียวกัน, หน้า 6
12. กองวิชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, เรื่องเดิม, หน้า 1
13. สัมภาษณ์เลขาธิการและรองเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 16 มีนาคม 2525
14. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน "สรุปผลการสัมมนากลุ่มที่ 1 เรื่อง หลักการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหาร ในการสัมมนาเรื่องการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหาร เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2525 ณ ตึกสันติไมตรีทำเนียบรัฐบาล"
15. กองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, เรื่องเดิม, หน้า 2
16. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, เรื่องเดิม, หน้า 28
17. เรื่องเดียวกัน, หน้า 27
18. กองวิชาการ, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, เรื่องเดิม, หน้า 11
19. สัมภาษณ์รองอธิบดีกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 12 มีนาคม 2525
20. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สรุปผลการสัมมนากลุ่มที่ 3 เรื่องหลักการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหาร ในการสัมมนาเรื่องการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหารเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2525 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล
21. กองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, เรื่องเดิม, หน้า 11
22. เรื่องเดียวกัน, หน้า 5
23. สัมภาษณ์รองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เรื่องเดิม
24. สัมภาษณ์รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, เรื่องเดิม
25. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, เรื่องเดิม
26. กองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, เรื่องเดิม, หน้า 3
27. กองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, เรื่องเดิม, หน้า 4
28. สัมภาษณ์รองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เรื่องเดิม
29. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, เรื่องเดิม