

บทบรรณาธิการ

สภาพทั่วไปเกี่ยวกับกำลังคน ในราชการพลเรือน

ในปี 2528 กล่าวได้ว่าเป็นปีที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจค่อนข้างรุนแรง มีผลให้ระบบราชการต้องปรับตัวให้ทันกับสถานการณ์ที่ทุกฝ่ายต้องผนึกกำลังร่วมกันแก้ไขปัญหารัฐบาลและภาคเอกชน รัฐบาลโดยส่วนรวมจึงต้องทำงานหนักและได้ผลมากขึ้นในภาวะการณ์ที่มีอัตรากำลังและทรัพยากรเท่าเดิมหรือลดลง ซึ่งเรื่องนี้อาจพิจารณาได้จากอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ยังคงสูงถึงร้อยละ 4.1 และรายได้ประชาชาติส่วนรวม 1,047,500 ล้านบาท โดยมีรายได้เฉลี่ยต่อบุคคล 20,420 บาท ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 3 และ 5.5 ต่อปี ตามลำดับ ส่วนด้านการพัฒนาสังคมก็ได้มีการยกระดับและกระจายบริการสังคมออกไปอย่างกว้างขวาง ทั้งด้านการศึกษา การสาธารณสุข การจัดบริการสาธารณสุขปฐมภูมิพื้นฐาน การให้ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและสวัสดิการสังคม และการพัฒนาชนบท เป็นผลให้คุณภาพชีวิตของประชาชนชาวไทยดีขึ้น เช่น มีการขยายโรงพยาบาลและสถานอนามัยจนสามารถให้บริการครอบคลุมประชากรในพื้นที่ต่างๆ ได้ถึงประมาณร้อยละ 86 และ 98 ของอำเภอและตำบลทั่วประเทศ ลดคดีความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย เพศ และเสรีภาพลงเหลือประมาณ 55.8 ต่อประชากรแสนคน คดีเกี่ยวกับทรัพย์สินเหลือ 101 ต่อประชากรแสนคน ดำเนินงานโครงการตามแผนพัฒนาชนบทยากจนครอบคลุมพื้นที่ได้ถึง 12,562 หมู่บ้านหรือคิดเป็นร้อยละ 99.8 ของหมู่บ้านยากจนทั้งหมด และสามารถจัดโครงการต่างๆ ลงใน

พื้นที่ได้รวมทั้งสิ้น 102,584 จุดดำเนินการ เป็นต้น นอกจากนี้แล้วเหตุอื่นที่สนับสนุนว่าข้าราชการพลเรือนต้องทำงานหนักขึ้นก็คือรัฐบาลมีมาตรการสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อผลการทำงานของข้าราชการ อันได้แก่

1) การจำกัดจำนวนอัตรากำลังเพิ่มใหม่สำหรับข้าราชการและลูกจ้างในกระทรวงทบวงกรมฝ่ายพลเรือน โดยให้เพิ่มได้ไม่เกินอัตราร้อยละสองต่อปี (แทนที่จะเพิ่มในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10 ต่อปีก่อนใช้มาตรการนี้) ซึ่งเป็นเหตุให้ส่วนราชการต่างๆ จำเป็นที่จะต้องสอศส่องดูแลให้ข้าราชการมีผลงานอย่างเต็มที่ ข้าราชการที่มีอยู่แล้วต้องทำงานมากขึ้นเพื่อทดแทนอัตรากำลังที่ไม่อาจเพิ่มได้

2) ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 ได้มีการตัดทอนงบประมาณแผ่นดินในส่วนราชการต่างๆ ลงอีกจำนวนหนึ่งจากงบประมาณที่ได้รับอนุมัติแล้ว โดยมีการตัดทอนงบประมาณลงไปประมาณ 4,000 ล้านบาท แต่งานประจำต่างๆ หรือโครงการบางส่วนก็มิได้ถูกตัดทอนให้ลดลงตามสัดส่วนของงบประมาณ เพราะปริมาณงานของส่วนราชการต่างๆ ไม่อาจจำกัดลงได้ มีแต่จะมากขึ้นเรื่อยๆ เช่น ความต้องการบริการของรัฐทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพเพิ่มมากขึ้นตามอัตราความเจริญของสังคม และรัฐบาลยังคงมีเป้าหมายการทำงานไว้มากเต็มที่เช่นเดิม

3) นโยบายสำคัญๆ ของรัฐบาลที่เร่งระดมการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ของข้าราชการในส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง คือ นโยบายการเร่งรัดพัฒนาชนบทแห่งชาติ เช่น โครงการแหล่งน้ำ โครงการสาธารณสุขมูลฐาน โครงการส่งเสริมปศุสัตว์ โครงการส่งเสริมการประมง โครงการปลูกไม้ พัฒนาไม้ผลและไม้ยืนต้น โครงการพัฒนาที่ดิน โครงการส่งเสริมการศึกษา โครงการพัฒนาเส้นทางคมนาคมและการสาธารณสุขปโภค เป็นต้น ซึ่งโครงการเหล่านี้เป็นโครงการทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด จนถึงระดับอำเภอและตำบล แรงงานและผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนในส่วนงานดังกล่าวถือได้ว่าเป็นผลงานที่เห็นได้ชัดเจน

4) การบริหารงานแบบมีแผนงาน โครงการ และการติดตามตรวจสอบผลอย่างใกล้ชิด ประกอบกับข้อจำกัดทั้งในด้านงบประมาณ ค่าใช้จ่ายและอัตรากำลังคนล้วนเป็นสาเหตุให้ข้าราชการพลเรือนต้องเพิ่มผลผลิตโดยส่วนรวมมากขึ้นกว่าปีก่อน ๆ มาก

5) การนำนโยบายใหม่ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมริเริ่มและร่วมมิกในการพัฒนาชนบทและกิจกรรมอื่น ๆ อย่างกว้างขวางนั้น เป็นผลให้ข้าราชการต้องปรับตัวและตื่นตัวในการที่จะต้องทำงานอย่างกระฉับกระเฉง อีกทั้งยังได้รับการติดตามสอดส่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประชาชน และสื่อมวลชนทุกแขนง ซึ่งล้วนแต่มีผลกระทบอย่างสำคัญยิ่งต่อผลการทำงานของข้าราชการให้มีความกระตือรือร้น ทำงานมาก ทำงานหนัก เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมมากยิ่งขึ้นกว่าเดิมเป็นอันมาก

ปัญหาเรื้อรัง

ถึงแม้ว่ามาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลทั้งที่ได้กล่าวไปแล้วจะมีผลให้ข้าราชการพลเรือนต้องปรับตัวเองให้มีผลงานเพิ่มขึ้นดังกล่าว แต่ในราชการพลเรือนก็ยังมีปัญหาที่เรื้อรังอยู่หลายประการ ปัญหาเหล่านี้หากมิได้มีการแก้ไขกันอย่างเด็ดขาดและจริงจังแล้วจะเป็นสาเหตุที่จะส่งผลในทางลบอย่างร้ายแรงต่อระบบราชการพลเรือนโดยส่วนรวม และจะมีผลกระทบอย่างยิ่งต่อเรื่องสำคัญ ๆ ที่ทางราชการต้องการ เช่น ความพยายามที่จะให้ข้าราชการทำงานอย่างได้ผลคุ้มค่ากับเงินเดือนที่ได้มาจากภาษีอากรของประชาชน การรณรงค์ต่อต้านความสูญเปล่า สิ้นเปลือง ฟุ่มเฟือยในราชการ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ การส่งเสริมสมรรถภาพของข้าราชการ การธำรงรักษาระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของราชการ การสรรหาและรักษาผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีความประพฤติดีไว้ในวงราชการ ตลอดจนความพยายามที่จะปลูกฝังศีลธรรมอันดีงามให้แก่ประชาชนชาวไทย และการรักษาความมั่นคงของชาติ

ปัญหาเรื้อรังที่สำคัญในระบบราชการพลเรือน ได้แก่ :

๑. **จริยธรรมและความรับผิดชอบของข้าราชการ** จากการสัมมนาเรื่องปัญหาการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้จัดขึ้นเมื่อปลายปี พ.ศ. 2528

โดยมีนักบริหารตั้งแต่ระดับรองอธิบดีขึ้นไปในส่วนราชการฝ่ายพลเรือนเป็นผู้เข้าสัมมนา ปรากฏว่าที่ประชุมลงความเห็นว่ ปัญหาที่มีความรุนแรงอันดับหนึ่งซึ่งมีผลกระทบสำคัญที่สุดต่ออนาคตของชาติคือเรื่องข้าราชการชาวจีธรรมและไม่มีความรับผิดชอบในหน้าที่ราชการเท่าที่ควร

ปัจจัยที่สำคัญที่สุดต่อความสำเร็จในการพัฒนาประเทศคือข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนจะต้องมีคุณธรรม มีสมรรถภาพ มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ มีวินัย และทัศนคติที่จะปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม แต่ในปัจจุบันนั้นนอกจากข้าราชการด้วยกันเองแล้วที่รู้สึกและยอมรับว่าข้าราชการเป็นจำนวนมากยังชาวจีธรรมและความรับผิดชอบต่อประชาชนและสื่อมวลชนต่างก็กล่าวขวัญกันเสมอว่าภาพพจน์และผลงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับมาตรฐานและความมุ่งหวังอันพึงปรารถนา ความจริงปัญหาเรื่องจริยธรรมข้าราชการเป็นปัญหาเรื้อรังที่ถูกสะสมมานานแล้ว สมควรที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะได้ร่วมมือกันลงมือแก้ไขอย่างรีบด่วน

แนวทางหลักบางประการที่จะใช้แก้ปัญหานี้ได้แก่ 1) การพัฒนาระบบและวิธีการทางกฎหมาย ระเบียบและมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินให้มีกลไกและระบบที่จะสามารถชี้วัดและเปิดเผยความไม่รับผิดชอบต่อข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้โดยง่าย 2) มีการกำหนดแผนงานเป้าหมายและระบบวิธีปฏิบัติงานและมาตรฐานงานของโครงการต่าง ๆ ของรัฐไว้อย่างชัดเจน 3) มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ตลอดจนการประเมินผลงานของส่วนราชการทุกแห่งด้วย 4) รัฐบาลถือเป็นนโยบายหลักที่จะมีการเฟ่งเล็งเอาใจใส่อย่างจริงจังในเรื่องการทำงานที่สุญเปล่า สิ้นเปลืองและได้ผลไม่คุ้มค่า 5) มีระบบที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการเลือกสรรและคัดเลือกข้าราชการระดับสูงโดยเฉพาะระดับหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อให้ได้คนดี มีคุณธรรม มีความรับผิดชอบต่อกล้าทำในสิ่งที่ถูกต้องและสามารถที่จะจูงใจ ส่งเสริมให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีวินัย จีธรรมและความรับผิดชอบต่อ 6) มีการรณรงค์ ส่งเสริมและพัฒนาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีจริยธรรม จิตสำนึก ใน

ทางที่จะทำงานเพื่อผลของงานและเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม และ 7) มีมาตรการอย่างเด็ดขาดที่จะลงโทษและเอาผิดกับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตประพฤติมิชอบอย่างฉับพลันทันทีทันที

2. สภาวะการนำในการบริหารงานบุคคลของรัฐ จากผลการสำรวจของสำนักงาน ก.พ. ปรากฏว่า ณ วันที่ 31 มกราคม 2528 มีข้าราชการฝ่ายพลเรือนและพนักงานรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งสิ้น 914,741 คน โดยมีได้รวมตำแหน่งว่างที่มีอัตราเงินเดือน ซึ่งข้าราชการเหล่านี้ปฏิบัติงานวิชาชีพต่าง ๆ เกือบทุกอาชีพกระจายกันอยู่ทั่วประเทศ โดยจำแนกออกเป็น 11 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการครู ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล โดยมีองค์การบริหารงานบุคคลควบคุมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการเหล่านี้ถึง 11 องค์การด้วยกัน ทั้งนี้ยังมีได้รวมลูกจ้างและพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลังและสำนักงานประมาณ

สภาพการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนในปัจจุบันนี้จึงมีสภาวะกระจายกระจาย ขาดการผนึกกำลังกันเป็นปึกแผ่น ระบบการบริหารงานบุคคลในแต่ละองค์การกลางต่างมีอิสระและมีรูปแบบตามแต่ที่องค์การกลางนั้นๆ จะจัดทำกันเอง สภาพการณ์เช่นนี้เป็นเหตุให้การบริหารงานบุคคลของรัฐมีปัญหามากโดยเฉพาะในด้านการขาดมาตรฐานของระบบและวิธีการบริหารบุคคลในเรื่องต่างๆ มีความเหลื่อมล้ำและแข่งขันกันให้สิทธิประโยชน์แก่ข้าราชการในความดูแลของแต่ละองค์การกลาง

ปัจจุบันพนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับค่าตอบแทนทั้งในรูปเงินเดือน สวัสดิการ และประโยชน์เกี่ยวกับต่างๆ มากกว่าข้าราชการพลเรือนทั่วไปอย่างมาก จุดเดียวที่พนักงานรัฐวิสาหกิจยังน้อยกว่าคือพนักงานรัฐวิสาหกิจไม่มีระบบการรับบำนาญ ปัญหาความเหลื่อมล้ำในค่าน้ำค่าตอบแทนและสวัสดิการระหว่างข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจนี้เป็นปัญหาคลื่นใต้น้ำที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ หากไม่มีผู้สนใจที่จะรับผิดชอบ

แก้ไขเรื่องนี้อย่างจริงจัง เพราะเรื่องนี้จะ เป็นอุปสรรคต่อการที่จะให้ข้าราชการ ลูกจ้างและ พนักงานรัฐวิสาหกิจ “ผ่นักกำลังกันทำงานอย่างเป็นระบบและครบวงจร” ในการช่วยแก้ปัญหาสำคัญของชาติ

จากการติดตามประวัติของการกำเนิดองค์การกลางบริหารงานบุคคล ปรากฏว่า เหตุที่มีองค์การกลางต่าง ๆ เกิดขึ้นมากเนื่องจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ไม่มีอำนาจและบทบาทที่มีความเป็นผู้นำเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาของข้าราชการบางประเภทได้ประการหนึ่ง และจากความต้องการเป็นอิสระของข้าราชการแต่ละประเภทที่จะ กำหนดสิทธิประโยชน์ให้แก่พวกตนเองได้อย่างคล่องตัวอีกประการหนึ่ง ตลอดจนแรง ผลักดันของนักการเมืองที่จะได้มีบทบาทเข้าไปควบคุมดูแลและช่วยเหลือข้าราชการแต่ละ ประเภทเพื่อประโยชน์ทางการเมืองบางประการด้วยเป็นประการที่สำคัญ จึงได้มีการเสนอ “กฎหมาย” จัดตั้งองค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการเฉพาะประเภทขึ้น แยก ออกจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน แต่รัฐบาลยังขาดกลไกที่จะรักษามาตรฐานการ- บริหารงานบุคคลของรัฐให้ได้มาตรฐานเดียวกัน จึงเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการบริหาร งานบุคคลเรื่องต่างๆ อย่างเรื้อรัง แม้ในปี พ.ศ. 2526 รัฐบาลจะได้แสดงออกถึงความ พยายามในการที่จะแก้ปัญหานี้ โดยได้ประกาศไว้ในนโยบายว่า “... จะปรับปรุงแก้ไขการ บริหารงานบุคคลระหว่างองค์การกลางเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาคกันทุก ระบบ...” โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองงานบริหารงานบุคคลของรัฐ (ก.ก.บ.) ขึ้นเพื่อดูแลมาตรฐานงานบุคคลขององค์การกลางต่าง ๆ แต่การดำเนินงานของ ก.ก.บ. ก็ ยังมีอุปสรรคหลายประการ โดยเฉพาะความร่วมมือและเต็มใจจากองค์การกลางต่าง ๆ แม้ จนปัจจุบันก็ยังยังมีแนวโน้มจากแรงผลักดันของฝ่ายการเมืองและกลุ่มข้าราชการบางกลุ่มที่ จะจัดตั้งองค์การบริหารงานบุคคลขึ้นมาอีก

แนวทางแก้ปัญหานี้ น่าจะได้แก่ 1) ฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะรัฐบาลควร จะต้องมีเจตน์จำนงอันแน่วแน่ที่จะแก้ไขปัญหานี้ อย่างจริงจัง โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีที่สำคัญซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการแก้ปัญหานี้ โดยเฉพาะเจาะ

จ 2) มีการรวมองค์การบริหารงานบุคคลที่มีลักษณะงานของประเภทข้าราชการที่คล้ายคลึงกันเข้าด้วยกัน 3) มีการสร้างมาตรฐานการบริหารงานบุคคลแต่ละเรื่อง โดยเฉพาะด้านเงินเดือน สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลให้ได้มาตรฐานกัน 4) มีองค์การกลางที่เป็นศูนย์รวมเพื่อควบคุมดูแลมาตรฐานและติดตามประเมินผลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารงานบุคคลต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาได้อย่างทันที่

3. การใช้กำลังคน แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายและมาตรการจำกัดการเพิ่มอัตรากำลังในภาครัฐมิให้เพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 2 ต่อปีมาเป็นเวลาหลายปีแล้วก็ตาม แต่ภาพพจน์และความรู้สึกว่ามีข้าราชการล้นงาน หรือมีข้าราชการบางคนทำงานไม่เต็มที่ โดยเบียดบังเอาเวลาราชการไปทำธุรกิจส่วนตัวก็ยังคงปรากฏอยู่ในส่วนราชการหลายแห่งเป็นที่ประจักษ์ของสาธารณชนอยู่ งบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าบำเหน็จ บำนาญ สวัสดิการ และงบกลางที่ใช้เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนของรัฐ แม้ว่าจะอยู่ในอัตราประมาณร้อยละ 36 ของงบประมาณค่าใช้จ่ายทั้งหมด ก็เป็นสัดส่วนที่หลายฝ่ายยังมองว่าสูงไป ซึ่งปัญหาสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการใช้กำลังคนยังไม่เต็มที่นี่อาจเกิดจากสาเหตุที่เรื่อร้งจตติคณิสัยของข้าราชการส่วนใหญ่ ดังนี้คือ 1) ค่านิยมที่ต้องการมีลูกน้องและบริวารจำนวนมากจนเกิดคิดว่า รกคนดีกว่ารกหญ้า 2) ระบบราชการมีขั้นตอนการทำงานที่มากมายจนถึงขั้นฟุ่มเฟือย หยุมหยิมและซ้ำซ้อนเกินความจำเป็น เช่น การพิจารณาอนุมัติเรื่องบางเรื่อง ซึ่งน่าจะสามารทำได้เสร็จได้เพียง 3 ขั้นตอน คือ ผู้รับผิดชอบต้นเรื่อง ผู้บังคับบัญชาที่ตรวจสอบและผู้บังคับบัญชาเพื่ออนุมัติ ก็อาจดำเนินการผ่านขั้นตอนถึง 9 ขั้นตอนและเสียเวลาเป็นเดือนๆ เป็นต้น 3) การแบ่งส่วนราชการมีการผลักดันแบ่งขยายเพื่อตั้งอัตรากำลังเพิ่มและแสวงหาระดับตำแหน่งมากกว่าเหตุผลที่จะทำเพื่อประโยชน์ของงานที่จะให้เกิดผลคุ้มค่า 4) การขาดมาตรการที่เด็ดขาดในการแก้ปัญหา กำลังคนเสื่อมสมรรถภาพ และ 5) ทศนคติที่อะลุ่มอล่วยและประนีประนอมในการแก้ปัญหา กำลังคน ซึ่งเป็นผลให้การบริหารกำลังคนมิได้เกิดประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร

แนวทางและวิธีปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหานี้ก็คือ การแก้ที่ต้นเหตุของปัญหา ซึ่งน่าจะอยู่ที่ตัวผู้บังคับบัญชาทุกคนทุกระดับที่จะต้องตั้งใจและร่วมใจกันเอาจริงเอาจังที่จะมุ่งมั่นให้กำลังคนที่ตนบริหารอยู่มีความสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบและทำงานของตนอย่างเต็มที่และเกิดประโยชน์สูงสุดนั่นเอง

4. คำตอบแทน ปรากฏว่าข้าราชการพลเรือนโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการชั้นผู้น้อยได้รับเงินเดือนและสวัสดิการไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไป ดังเห็นได้จากดัชนีราคาผู้บริโภคระหว่างปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2525 ได้เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 52 แต่ได้มีการปรับปรุงอัตราเงินเดือนในปี พ.ศ. 2523 และ พ.ศ. 2525 ซึ่งได้ปรับอัตราเงินเดือนสุทธิเฉลี่ยแล้วเพียงร้อยละ 39 เท่านั้น นอกจากนี้แล้วยังมีความเข้าใจผิดจากผู้มีอำนาจและประชาชนทั่วไปว่าข้าราชการได้รับสวัสดิการที่ได้อยู่แล้ว ซึ่งข้อเท็จจริงเรื่องสวัสดิการนั้นอาจกล่าวได้ว่าการรักษาพยาบาล กรณีข้าราชการและครอบครัวป่วยเป็นสวัสดิการที่รัฐได้จัดให้ข้าราชการอย่างดีพอสมควรเท่านั้น นอกนั้นแล้วสวัสดิการซึ่งมีรายการอยู่ถึงประมาณ 58 ประเภท ล้วนแล้วแต่มีเงื่อนไขและเป็นสวัสดิการที่จัดให้ข้าราชการเพียงบางกลุ่มในบางกรณีเท่านั้น ซึ่งเมื่อนำเงินเดือนและสวัสดิการทั้งหมดที่ข้าราชการพลเรือนทั่วไปได้รับไปเปรียบเทียบกับพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือข้าราชการทหารและตำรวจแล้ว ปรากฏว่ามีความแตกต่างในทางค้อยกว่าอยู่เป็นอันมาก ปัญหาจึงเป็นเรื่องเร่งด่วนอีกประการหนึ่งที่จะต้องได้รับการแก้ไข

การปล่อยให้ปัญหานี้เรื้อรังต่อไปจะเกิดความเสียหายร้ายแรงยิ่ง ๆ ขึ้นไปต่อส่วนรวม การทุจริตทั่วไปในวงราชการจะเพิ่มมากขึ้น ข้าราชการบางส่วนมีหนี้สินล้นพ้นตัว มีความสิ้นหวังท้อแท้ในชีวิต ไม่ตั้งใจและเต็มใจทำงาน ย่อหย่อนในทางวินัยและประพฤติกมีชอบมากขึ้น และยังมีข้าราชการบางคนที่ยึดบงกชเอาเวลาราชการไปประกอบอาชีพอย่างอื่นเพื่อความอยู่รอดทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

แนวทางแก้ไขปัญหานี้คือการยอมรับความจริงของปัญหาจากฝ่ายผู้มีอำนาจและดำเนินการ อย่างจริงจังที่จะปรับปรุงอัตราเงินเดือนและสวัสดิการให้ข้าราชการ

พลเรือนได้รับเงินเดือนเพียงพอต่อการครองชีพตามสมควรแก่สภาพจริง ๆ มีความเป็นธรรมต่อหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการพลเรือนในแต่ละตำแหน่งเมื่อเทียบเคียงกับกลุ่มข้าราชการประเภทอื่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่อย่างเดียวกัน ในกรณีที่ข้อบังคับประมาณมากก็อาจใช้วิธีตัดทอนรายจ่ายจากหมวดอื่น ๆ ที่ไม่จำเป็นต่าง ๆ ลงไปบ้าง ซึ่งก็เป็นมาตรการที่รัฐบาลทำได้อยู่แล้ว กรณีต้องนำเงินไปใช้ในทางอื่นซึ่งมิได้ตั้งวงเงินงบประมาณไว้ล่วงหน้า

อนึ่ง การที่มีคำกล่าวว่างบประมาณค่าตอบแทนของข้าราชการพลเรือนและลูกจ้างอยู่ในอัตราที่สูงจนไม่มีงบประมาณเหลือไปพัฒนาในเรื่องอื่น ๆ นั้น อาจเป็นคำกล่าวที่ไม่ถูกต้องนัก เพราะงานข้าราชการส่วนใหญ่คือการให้บริการและการบริหารพัฒนาตามนโยบาย ซึ่งค่าใช้จ่ายในการบริการและบริหารงานพัฒนาคือเงินเดือนของข้าราชการนั่นเอง ดังนั้นถ้ารัฐมุ่งส่งเสริมในการบริการประชาชน การงบประมาณค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินเดือนของข้าราชการจะต้องถือเป็นงบประมาณเพื่อให้บริการประชาชนโดยตรงด้วย และเงินเดือนข้าราชการก็ต้องถือเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณการพัฒนาด้วยเช่นกัน ประเด็นปัญหาเรื่องอัตราส่วนของงบประมาณค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน จึงน่าจะอยู่ที่ว่าทำอย่างไรจึงจะแน่ใจว่าข้าราชการพลเรือนทุกคนได้ทำงานอย่างคุ้มค่า ทำงานที่จำเป็นจะต้องทำหรือเปล่าและเขาได้ค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบและเหมาะสมกับเกียรติยศแห่งการเป็นข้าราชการพลเรือนและเสมอหน้ากับผู้ประกอบอาชีพอย่างอื่นที่คล้ายคลึงกันในลักษณะและระดับเดียวกันหรือไม่

5. การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน เรื่องนี้เป็นปัญหาเรื้อรังมาโดยตลอด เพราะระบบการแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งในปัจจุบันให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจการแต่งตั้งแก่รัฐมนตรี ปลัดกระทรวงและอธิบดีอย่างเต็มที่ วิธีการที่ใช้ใช้ในการพิจารณาเลือกสรรเพื่อแต่งตั้งในปัจจุบันยังไม่เป็นระบบที่จะเอื้ออำนวยให้มั่นใจได้ว่าการปฏิบัติในเรื่องนี้เป็นไปตามหลักการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม จึงมักมีกรณีที่เป็นข่าวสาธารณะว่ามีการใช้เหตุผลและดุลพินิจในการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงที่ไม่เหมาะสม

มีการ “วิ่งเต้นและซื้อขายตำแหน่ง” ตลอดจนการใช้อิทธิพลทั้งโดยข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำในการแต่งตั้ง เลื่อนและโยกย้ายข้าราชการกันอยู่เนือง ๆ

การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนที่มีการใช้ดุลพินิจอย่างไม่เหมาะสมโดยไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้งนั้น ย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการ และเป็นการทำลายขวัญและกำลังใจของข้าราชการเป็นอันมาก ยิ่งการแต่งตั้งที่ไม่เหมาะสมเกิดขึ้นในวงราชการระดับสูงด้วยแล้ว ความเสียหายจะมีความรุนแรงมาก เพราะข้าราชการระดับสูงคือตัวกุญแจสำคัญในการทำงาน หากได้คนที่ไม่ดีสมรรถภาพและคุณภาพที่ด้อยเหมาะสมกับตำแหน่งมาทำงาน ก็จะทำให้ภาวะตกต่ำในคุณภาพของราชการอย่างกว้างขวาง โดยผู้มีอำนาจแต่งตั้ง (อาจ) ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ได้

แนวทางแก้ไขในเรื่องนี้ก็คือ 1) จะต้องปรับปรุงระบบการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้รัดกุมกว่าเดิมเพื่อให้มีหลักประกันความเป็นธรรมมากขึ้น โดยจะต้องถือหลักว่า “หากคนให้เหมาะสมกับตำแหน่ง” มิใช่ “หากตำแหน่งให้คน” 2) ต้องมีข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับประวัติการทำงานและผลงานของข้าราชการแต่ละคนไว้อย่างละเอียดเพื่อประกอบการเลือกสรรแต่งตั้ง 3) ต้องมีตัวชี้วัดที่ได้มาตรฐานว่าผู้ที่มีความรู้ทางวิชาชีพใด มีประสบการณ์ ความรู้ ความสามารถและความประพฤติอย่างไรบ้าง จึงจะเหมาะสมต่อตำแหน่งที่จะได้รับการแต่งตั้ง 4) ต้องมีระบบและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการสรรหาและกลั่นกรองตัวบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง 5) ต้องเปิดโอกาสให้บุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ และเสนอแนะรายชื่อผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งด้วยและที่สำคัญก็คือ 6) การแต่งตั้งบุคคลใดจะต้องมีการแสดงเหตุผลไว้ว่าบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งมีความเหมาะสมกับตำแหน่งอย่างไร

6. ข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ บัญหารอรัญนันทานและนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการขัดแย้งเกี่ยวกับการแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนตำแหน่งข้าราชการ ความขัดแย้งเช่นนี้เป็นผลให้การแก้ปัญหาของชาติ ไม่อาจ

สัมฤทธิ์ผลได้โดยเร็ว เป็นผลให้เกิดความแตกแยกความสามัคคีและขาดความร่วมมือในวงราชการ เป็นเหตุให้ราชการต้องสูญเสียข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีฝีมือดี เป็นผลให้การทำงานของข้าราชการในระดับล่าง ๆ เกิดความชะงักงันและล้มเหลว ซึ่งล้วนเป็นผลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการติดตามมาอีกหลายประการ

แนวทางแก้ไขปัญหานี้ก็คือ ควรมีการจัดวางระบบสื่อสารทำความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของข้าราชการแต่ละฝ่ายโดยกำหนดบทบาทหน้าที่และขั้นตอนการปฏิบัติงานและการสั่งงานของข้าราชการทั้งสองฝ่ายไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะกรณีรัฐมนตรีกับปลัดกระทรวงควรร่วมกันกำหนดเป้าหมายและแผนปฏิบัติอย่างแน่ชัด มีการให้เกียรติและเคารพในบทบาทหน้าที่ซึ่งกันและกัน มีการประชุมปรึกษาหารือและทำความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายอย่างสม่ำเสมอและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงระบบการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงให้มีหลักประกันความเป็นธรรมในการใช้ดุลพินิจและความรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งด้วย

7. การจำแนกตำแหน่ง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมาที่ ก.พ. ได้นำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนปรากฏว่าได้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการเกี่ยวกับโครงสร้าง หลักปฏิบัติและปัจจัยเกื้อหนุนระบบจำแนกตำแหน่ง แม้ว่า ก.พ. และสำนักงาน ก.พ. ได้พยายามปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง ทั้งดำเนินการปรับปรุงวิธีการวิเคราะห์และจัดระบบตำแหน่ง วิธีการสร้างมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง การกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง วิธีการเลื่อนตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนและวิธีการปรับระดับตำแหน่ง อย่างไรก็ตามในบางครั้ง บางเรื่องก็ได้มีการแก้ไขโดยผู้มีอำนาจซึ่งดำเนินการไปโดยมิได้ปรึกษาหารือกับคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ประจำผู้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการพลเรือน ซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาขัดแย้งและปัญหาทางปฏิบัติติดตามมาอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ดังนั้นความพยายามในการแก้ไขปัญหานี้เท่าที่ผ่านมาจึงยังไม่อาจสำเร็จเป็นผลดีตามวัตถุประสงค์ทั้งหมด ยังมีอีกหลายปัญหาที่ต้องพยายามแก้ไขต่อไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการ

และวิธีการปฏิบัติราชการของข้าราชการที่สืบทอดแนวทางกันมาจากอดีตและปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำในด้านการกำหนดระดับตำแหน่งและเงินเดือนระหว่างองค์การกลางบริหารงานบุคคลต่าง ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อหลักการจำแนกตำแหน่งในปัจจุบัน ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่ต้องแก้ไขให้ได้จึงจะทำให้ระบบจำแนกตำแหน่งมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

ปัญหาเรื่องรังเกียจประการทั้งที่กล่าวมาแล้ว เป็นปัญหาพื้นฐานที่ราชการพลเรือนจำเป็นต้องให้ความสำคัญและเอาใจใส่ บางเรื่องเป็นเรื่องใหญ่และละเอียดอ่อนที่มีส่วนกระทบต่อระบบราชการโดยส่วนรวมทั้งทางตรงและทางอ้อม บางเรื่องก็เป็นเรื่องที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับฐานะการเงิน การคลังของประเทศ ซึ่งมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ การแก้ไขปรับปรุงปัญหาเหล่านี้จึงจะต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการ และจะต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วน ซึ่งความสำเร็จในการแก้ปัญหาก็เกิดขึ้นได้ต่อเมื่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนยอมรับและเข้าใจในแก่นแท้ของปัญหาและมีความตั้งใจอย่างแน่วแน่ที่จะผนึกกำลังกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สูญสิ้นไป

ทิพาวดี เมฆสวรรค์*

* ผู้อำนวยการกองวิชาการ สำนักงาน ก.พ.