

แง่คิดในการบริหารงานสาธารณะ

โดย ชลิต วนะภักดิ์

ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

(บรรยายในที่ประชุมสัมมนาข้าราชการระดับหัวหน้าของกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2504
ณ แผนกฝึกอบรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

1. คนเราเกิดมาต้องหาอาชีพ ไม่ว่าจะรวยแล้วหรือไม่ ถ้าไร้อาชีพ ไม่ซำกักสูญพันธุ์ หรือไม่กตตตระวาง

ทนอาชีพของเราเป็นของเลือกได้ ตั้งแต่แต่อดีต ขึ้นตั่งที่ไม่ถนัดก็ไปไม่รอด มีอาชีพอยู่อย่างหนึ่ง ที่คนเราคิดว่าใคร ๆ ก็ทำได้ และอยากทำ เพราะเป็นบ่อของ ที่กอบโกยได้ไม่สิ้นสุด คือ การรับราชการ ถ้าเมืองเรามีฉรรณะ ข้าราชการก็เป็นฉรรณะ ฉนวนยศ คือเข้ารับราชการไม่ได้แล้ว จึงจะไปทำมาหากินอย่างอื่น ไร้รับราชการจึงระบาด หนักอยู่ในเมืองไทย

2. การที่คนเรากตตใจเข้ามารับราชการนี้ อาจเป็นเพราะใจรัก หรืออยากเป็น เจ้าคนนายคน หรือเพราะไม่รู้จะไปทำอะไร

ถ้าทำตั่งเคซเพราะไม่รู้จะไปทำมาหากินอะไร ผลคือ เรามักได้ข้าราชการประเภท ตั่งเคซ ทำงานตามยถากรรม ไม่หวังคิมคี่อะไร ไม่มีเข็ม

ถ้าทำเพราะอยากเป็นเจ้าคนนายคน ตามคำอวยพรของปู่ย่าตายาย ผลคือ เราได้ ข้าราชการตำรวยประเภทเร่งรัดอยากได้คี่เร็ว เพื่อบรรลุคิมคี่เป็นนาย ถ้าซำมักโมโหและ หุนหัน ถ้าบังเอิญได้เป็นนายจริงมักได้รับคี่ความกตตจากราษฏร มีใช้คี่ความรัก

ถ้าทำเพราะใจรัก ก็เหมือนการทำงานอาชีพต่าซาอื่น ๆ ทัดไป เมื่อใจรักแล้วก็มัก เอาชีวิตเข้าทุมเพื่อให้บรรลุคี่สำเร็จ และไม่ใช่แค่จะให้คี่สำเร็จอย่างคี่เดียว แต่คี่ต้องการคี่ความ คี่สำเร็จอย่างคี่คี่ด้วย คี่องงานอย่างคี่เดียวกัน ทำได้ประหยคี่คี่จาทงเงิน แรงงาน และเวลา นคี่คี่ ที่เขาเรียกคี่กันว่า ประสิทธิภาพ ซึ่งคี่ต่างกว่าสมรรถภาพ เพราะสมรรถภาพคี่การทำงาน

ชั้นหนึ่งให้สำเร็จลุล่วงไปได้ดังประสงค์เฉย ๆ เท่านั้น และต่างกับผู้ที่ทำงานไม่สำเร็จ หรือสำเร็จอย่างเชื่องช้าจนเฉียดหาย ที่เราเรียกว่าหย่อนความสามารถ

3. คนทำงานกว่าจะเกษียณ เหลือราว 25% ของเมื่อแรกเข้า เพราะเป็นการเดินทางไกลที่ผ่านร้อนมากร กว่าจะรอดถึงจุดหมายปลายทางได้ก็ต้องพักขาที่สุด ผู้ที่หยุดรออยู่ จึงสมควรได้รับรางวัลจริง ๆ ส่วนอีก 75% ที่มือนต์ของล้มหายตายจากไปนั้น ก็เป็นจำนวนที่น่าเป็นห่วงจริง ๆ ถ้าค้นคว้ากันไม่ก็จะพบว่าส่วนใหญ่อันต้องพดัดพรากไปเพราะความกดดันทางเศรษฐกิจทางครอบครัว บางคนทนความเขี้ยวของสภาพพิเศษไม่ได้ การฝึกอบรมคือการปรึกษาหารือ การปรับทุกข์ การช่วยกันแก้ไขเท่านั้น ว่ากันว่า จะช่วยชีวิตราชการของคน 75% ไม่ให้อับปางเสียก่อนกำหนดได้

4. ปัญหาเรื่องคน เราไม่ทงคนคนไม่ดี มีทั้งคนโกงคนฉลาด มีทั้งคนขยันคนเกียจคร้าน เรื่องอย่างนี้ย่อมเป็นธรรมดา ถ้าคนในบ้านของเราเองเราใช้วิธีตักเตือนพร่ำสอน ถ้าในสถานที่ราชการใหญ่เขาก็ใช้วิธีฝึกอบรม คล้าย ๆ หยอดน้ำมันเครื่องจักรหรือถ่มมิดไว้ใช้ ไม่ใช่ปล่อยให้ตามยถากรรม ตัวใครตัวมัน

5. มีโรคอย่างหนึ่งที่ร้ายกว่าอหิวาต์ คือโรคคอร์ปชั่น อหิวาต์ทำให้คนตายเป็นราย ๆ ไป แต่คอร์ปชั่นอาจทำให้ชาติตายได้ อหิวาต์กันแฉะแก้ได้ แต่คอร์ปชั่นเห็นพวกหมอบพวกกันที่ไม่มียาแก้แฉะแก้ เพราะหากชาติใดได้โลกหนึ่งเดี่ยวย่อมขาดความเป็นมนุษย์ จึงต้องยอมให้ผู้น้อยคอร์ปชั่นเพื่อยูรอด และผู้น้อยก็ตาม ๆ กันไป จะไม่มีทางแก้เลยจริงหรือ ?

6. มีโรคแทรกอีกโรคหนึ่งซึ่งนิยมกันมาก คือชอบใหญ่ ว่ากันว่าเมืองเด็กมีคนใหญ่ มาก แต่เมืองใหญ่จริง ๆ นั้น มีแต่คนเด็ก คำพูดที่ว่า "มึงไม่รู้จักกูหรือ" นิยมใช้กันมากใช้สำหรับคิดไม่ซมนาม

เนื่องจากชอบใหญ่เอง ถึงแม้จะรวยสักเท่าไรก็ยังอยากได้ตัวฟรี บัตรฟรี ขอนั่งแถวหน้า ขอบอก่อนคิด ขอบอยู่ในพวก "เว็นแต่" เช่น ประกาศห้ามมิให้ผู้ใดกระทำอย่างนั้นอย่างนั้นเว็นแต่..... เป็นต้น

หากพวกชอบใหญ่ ได้ใหญ่จริงแล้ว มักใช้ความใหญ่ผิดทาง เช่น ฝากเด็ก ขอให้เด็กคิด ขอเงินเดือนพิเศษให้หลาน ขอใช้ถนนที่ยังไม่เปิด ขอจอดรถในที่ห้าม ขอให้ห้องเมียไปนอก เป็นต้น เมื่อกำหนดถึงเหตุแล้ว จะเห็นได้ว่าอำนาจเป็นของไม่ตาย ยากำไว้ดีกว่า อาจคิดเป็นส่วนตัว แต่ทำให้ส่วนรวมยากจนลงจริง ๆ เด็กเล็กผู้มั่งคั่งสามารถทิ้งหลายก้าวหน้าไม่ได้ เพราะถูกตัดคิวหมด

ข้าพเจ้ามเพื่อนฝรั่งคนหนึ่ง รักกันมาก ฝรั่งคนนั้นหมิ่นท้าวชาหนึ่งถือเคียวทางครนข้าพเจ้าพาน้องไปขอตัวเขา กลับไม่ให้เป็นเพราะภาษาอื่น ขั้ระเบียบของเขา นายข้าพเจ้าได้ใจหายโคดเข้าช่วย ก็ไปขอให้ราชทูตสั่งให้ขอตัวชา ราชทูตบอกว่าสั่งไม่ได้หน้าทใครหน้าทมัน เอ! เมืองเขานี้แปลกจริง นายมันสั่งดูน้องไม่ยกได้ โลกอะไรมันถึงเจริญอย่างนั้น

ถ้ากันว่า คนชอบใหญ่บ้านเรา เวลาไปเมืองนอก คิดว่ายังใหญ่อยู่ไปสู่ตะคอกบ้อย โรงแรมหรือแท็กซี่ หรือคนขายอาหาร ผลคือเขาหาว่าไม่สบาย จะพดอยอดข้าวเขาเสียด้วยซ้ำ

7. การทำงานเขาหน้าคนเป็นหลัก ทำให้คนที่เห็นหน้าบ้อย ๆ ได้รับความเมตตา มาก ความเมตตาหนักเป็นดังทอดตามหลักศาสนา แต่การขาดความเมตตาต่อผู้ไม่เห็นหน้า ย่อมเป็นบาปมากเหมือนกัน

หลักการได้เสียไปมากเพราะหน้าคน กฎต่าง ๆ ต้องมีระเนระนาดเพราะหน้าคน เราจะช่วยกันขำรงหน้าคนซึ่งไม่แน่นอน หรือจะช่วยกันขำรงหลักการซึ่งแน่นอนกว่าได้

8. สุภาษิตไทยที่ว่า รัฐบาลรักษาตัวรอดเป็นยอดดี นั้น ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ ทำให้ทำงานไม่เป็นที่มเว็ค กลายเป็นเห็นแก่ตัว เพื่อที่จะเอาตัวคนเดียวให้รอด บางทีต้องระรานคนตั้งเสียเป็นอันมาก การบริหารงานแบบนี้จงพวงแก้ไข

9. หัวหน้าหน่วยของงาน น่าจะถือค้วแบบนายห้าง เพราะอำนาจห้างจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของห้าง ความมั่นคงของห้าง ชื่อเสียงของห้าง สวัสดิการของลูกจ้าง ปริมาณงานสัมพันธ์กับปริมาณคนเพียงใด เป็นต้น ถ้าถอดจากเงินเดือนหลวง เป็นใจเป็นไป เสียเท่าไรเสียไป ของหลวงช่างมัน อะไรเหล่านั้น ไม่เข้าห้างคงดี เว้นแต่ห้างนั้นจะรวยเหลือเกิน

20. มีปัญหาเรื่องอยากได้อีกข้อหนึ่ง คือ ข้าราชการทำงานโดยไม่นิยมอุทิศตน ไม่หวังประโยชน์ส่วนรวม แต่มุ่งประโยชน์ส่วนตัว คือ อยากได้ 2 ชั้น หรือเหรียญตราพิเศษ อยากได้เงินไม่เป็นตัวของตัว จะให้ทำอะไรทำทั้งนั้น ไม่ว่าจะหรือไม่ควร เพื่อให้ถูกใจผู้ให้ ความชอบได้เท่านั้นเอง การที่ข้าราชการตนรบนเพื่อความชอบพิเศษ ก็ต้องเอาใจคนเฉพาะผู้ให้ ความชอบได้เท่านั้น แม้การทำงานจะไปขัดกันชนกับใครก็ช่าง ขอแต่อย่าให้ขัดใจผู้จ่ายเงินเดือนเท่านั้น งานส่วนรวมจึงไม่มี ความสามัคคีในส่วนรวมก็อาจเสียไปบ้าง

★ 21. ปัญหาของการแบ่งงานแถมมอบงาน ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยยังคงดูแลตนเองไม่ทั่วถึง ปล่อยให้ผู้ที่ไม่ชอบไม่มั่งงานทำ นั่งอ่านหนังสือพิมพ์ทั้งวัน ใช้แต่คนที่ชอบ ใช้ได้เงินไม่เต็มहुตมคา

ส่วนการมอบงานรู้ดีกว่าทุกคนคุมงานกันไว้มากยิ่งดี เรื่องหน้าที่ของใครของมัน ตามแบบของฝรั่งไม่ใคร่ใช้ คนใหญ่มักสั่งงานเองเสียทุกอย่าง เพื่อรักษาความใหญ่ได้ ย่อมเห็นอຍเพื่อให้อใหญ่โดยไม่รู้ว่ามีทางใหญ่ได้โดยไม่เห็นอຍ

★ 22. ปัญหาการสร้างคนชนแทนตัว ซึ่งในข้าราชการประจำตัวถือว่าสำคัญ เมื่อยามเจ็บป่วยหรือหยุดพักผ่อน ผู้ช่วยของเราจักต้องทำงานไปได้โดยไม่ชะงัก แต่แบบไทยเรา คิดจะถือว่าตัวใครตัวมัน กัดจคนมาแทนจะคิดแย่งเอาด้วยซ้ำ มีอะไรก็ไม่ใคร่บอกกัน ถ้าหัวหน้าหยุดงานติดเป็นแพไปหมด ไม่เชื่อคอยดูแลหาหยุดพักผ่อนประจำไปติดคืองานที่หนักก็ยาก

23. ปัญหาการหยุดพักผ่อนประจำปี ซึ่งทัวโลกเขาให้ข้าราชการหรือคนงานหยุด ส่วนมากปีละเดือน ๒๕ ชั่วโมง ถือว่าเป็นสิทธิอันหนึ่งของคนงาน และเป็นส่วนหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน บางแห่งออกค่าเดินทางให้คนงานไปเที่ยวด้วย ถ้าใครไม่หยุดก็เก็บวันหยุดไว้ได้ สิทธิในเรื่องนี้ของเราจะพร่องกระแพร่งเต็มที ซ้ำยังมีคนหาดีทางไม่หยุด โดยประกาศหนังสือพิมพ์เสียอีกด้วย พวกหาคนยังกล่าวอีกว่า การหยุดไม่เห็นจะทำให้ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นอย่างไร

24. ปัญหาของกฎหมาย หลายสมัยมาแล้วเราสร้างกฎหมายให้คนบางคนเท่านั้น เช่นหนังสือได้ นอกจากนั้นได้แต่เขียนหัวกระดาษ ทำให้งานซ้ำมากมาย ทำให้คนใหญ่มาทำงานเด็ก คนเช่นบางคนไม่รู้เรื่อง และคนรู้เรื่องไม่ได้เช่น

25. ปัญหาของระเบียบแบบแผน เรามีระเบียบการและแบบฟอร์มในการทำงานที่ต่ำต้อยมาก คนเก่าก็จะคิดแต่ข้างไว้ คนใหม่ก็คิดแต่จะแก้ทำเดี๋ยว น่าจะมีสูตรที่พอเหมาะพอสมควรไว้สักอย่าง

X 26. ปัญหาของการทำงานและการออกความเห็น เรายังใช้วิธีเก่าตั้งเนื่องมาจากสมัยโบราณอยู่ คือ "เป็นผู้หยอหยอกกับประณมกร" ไม่พูดไม่จาไม่ออกความเห็น กับหน้ารับคำสั่งทำตามคำสั่ง ถือว่าเป็นมารยาทอ่อนน้อมงดงามผู้ใหญ่รัก

* การออกความเห็นของผู้หยอ หยอว่าตรง ต้องให้เบองบนตั้งตรงมาทำเดี๋ยว อันเป็นการคัดความเจริญของงานของผู้หยออย่างสาหัส เป็นความบกพร่องของประเพณีที่ควรช่วยกันแก้ไข ส่วนหนึ่งของการแก้ ต้องแก้ที่ผู้ใหญ่ คือ ให้ผู้ใหญ่ยอมรับมานตัวเอง ทนฟังความเห็นผู้หยอบ้าง

f 27. ข้าราชการยังเข้าใจผิดว่าการเป็นข้าราชการ คือ การทำงานบนโต๊ะ ทุกคนคิดจะเฝ้าเขียนและเซ็น สิ่งทำให้ผู้ใหญ่ไม่เห็นโลก ไม่เห็นราษฎร ไม่เห็นท้องที่ เห็นแต่โต๊ะกระดาษและแฟ้มเซ็น เขาจึงพูดกันว่าผู้ใหญ่เป็นเสือกระดาษจับผู้ร้ายบนโต๊ะ สร้างเมืองด้วยตัวหนังสือ รัฐบาลช่วยของราษฎรจากรายงานเท่านั้น

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ เกิดขึ้นในทางบริหารราชการของทุกกระทรวงทบวงกรมเหมือนกัน ถ้าคิดจะแก้ไขก็น่าจะแก้ไขได้ โดยความร่วมมือของทุกฝ่าย เช่น ให้มีคณะกรรมการชันพิจารณาต่าง เป็นต้น แต่ต้องเป็นความเห็นดีเห็นชอบของผู้ใหญ่จริงๆ มิฉะนั้นจะเหนื่อยกันเปล่า ๆ แก้เสร็จแล้วก็ไม่มีใครสนใจหรือแม้แต่จะอ่าน.

SUMMARY

SOME OPINIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION

by Chalaw Vanaputi

Inspector - General, Ministry of Interior.

(1) It is strange but true that the majority of Thai people prefer to choose a government job for their careers. For them, the government seems to be a gold mine where they can dig out with no limit. Taking government job is just like a kind of disease which is spreading over Thailand.

(2) Some want to work for government because they do not know what else to do. As a result, we have a happy-go-lucky type of workers. Others hope to become bosses. However, these people unusually turn out to be the kind of bosses that the public is afraid of. There are, of course, some people who work for government because of love of their country. These people are the ones who prove to be the most efficient workers of all. They not only work hard but also try their best to save money, manpower and time for the government at the same time. They are efficient workers.

(3) It is interesting to point out that only 25 % of the government officials survive till retirement. The question seems to be how we can help as many of the other 75 % as possible to get through.

(4) People are different, some are good, some are bad, some are diligent, some are lazy. Whatever they are, they all need improvement. Training is an effective way to improve their efficiency.

(5) There is one disease in the public work which is even worse than cholera; and that is corruption. Cholera can kill people only one by one, but corruption can destroy the whole nation. Worst of all, medical treatment can cure cholera but not corruption. It comes from the unending selfish desires of human beings.

(6) Another well known disease is the habit of showing off one's influence. It is said that the small towns are full of big-shot persons; but there are only small

persons really in the big towns. "Don't you know who I am?" is frequently asked by these big-shot people. The fact of the matter is that no matter how rich these big-shot people are, they still demand privileges such as free tickets and so on. It is a sad story to think about these big-shot persons misusing their influence and causing a mess to the whole community. Many poor and innocent people have to suffer for it.

(7) The influence of individuals always causes troubles. For good administration, it is better to maintain principles than the faces of individuals.

(8) There is also a saying that nothing is better than to know how to take care of oneself. Nevertheless, this idea seems rather selfish and will not work well in the administration of public work which badly needs team work.

(9) It is not a bad idea at all for the heads of various government departments to regard the public work as if they were privately owned and try to run them in business-like manner.

(10) At the present time, to think and to do only for the prosperity of the capital is an obsolete idea. Bangkok is not Thailand.

(11) Administration is quite different from commercial advertising. Therefore, don't get the wrong impression that the one who advertises a great deal is the one who makes a good deal.

(12) Some government officials are victims of circumstances. They have no opportunities to show their abilities because they are put in the wrong positions or at the wrong time.

(13) Some old proverbs make government officials depressed when they are taught that they cannot compete against the other in fate, or no matter how much knowledge they have, they may get nowhere without supporters. This is the crucial issue between spoils system and merit system.

(14) To supervise people effectively, the executives have to maintain justice always.

(15) Difference in styles of offices and uniforms can result in disunity among various branches of government officials.

(16) Good administrators must always try to improve their work to keep pace with circumstances.

(17) One thing which alarms government officials most is being transferred without justice. It is preferable that the appointment and transfer of officials should be made under the rule of justice, not the rule of emotion.

(18) In order to be able to hang on to their jobs, many officials have no other choice but to please their bosses. As long as they have to go on doing this, these officials cannot be themselves.

(19) Problems of human relations may be solved effectively elsewhere but not in Thailand at the present time. In Western countries, the bosses usually have to please their workers to get a good amount of work done. In Thailand, it is the workers who have to please their bosses in order not to be dismissed.

(20) Some officials think of themselves more than the community as the whole. Private advantages must come first. All they do is to please the ones whose authority is to raise their salary.

(21) The problem of work distribution is also serious. Some bosses will assign work only to the ones they like. The others are left with nothing to do. Reading newspapers seems to be the daily routine work of the latter group.

(22) In public administration, it is important that the work should go continuously in spite of sickness, absence or on vacation by some officials. In practice it appears that no one wants to be responsible for the work of the other in such a case. Moreover, most officials want to do their own jobs confidentially. Therefore, the delay of work is inevitable especially during the summer vacation.

(23) The right to take leave during summer time is universally known to all workers in any country. It is generally considered to be a means of increasing their work efficiency. But in Thailand, there is still a wrong understanding about this matter.

(24) Some laws and rules cause the wrong delegation of authority. Some officials are delegated authority to do the thing about which they know nothing.

(25) Work procedure in governmental administration is neither the thing to be maintained always nor the thing to be changed always.

(26) One point of weakness in our Thai tradition is that the subordinates have to do their work according to the commands of the bosses without any chance to express their own opinions.

(27) There is still a misunderstanding among government official in thinking that their jobs involve desk work only. Certainly, sitting in the office will not help these officials to see and understand clearly the real problems of the people. It is like trying to build a city with letters (to create an imagination through a false impression).

All problems discussed here can happen and are happening in the administration of various agencies in our country. All of us should help each other to solve with the approval of the top executives or else our work will come to nothing.

- ... "Say it with words" is easier said than done.
For words can be tricky, have quite different meanings for different people; the whole subject of language, in fact, should be marked "handle with care."

การพูดด้วยปากนั้นง่ายกว่าลงมือทำ เพราะคำพูดนั้นอาจมีหลายความหมาย และความหมายได้นานาสำหรับบุคคลต่าง ๆ กัน ดังนั้นเราควรจะใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษเกี่ยวกับภาษาพูด. ○

Stuart Chase