

บทบรรณาธิการ

EDITORIAL

๕ ทรรศนะที่ต่างกัน

ปัญหาของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญประการหนึ่งในปัจจุบันนี้ คือ ปัญหาของการมีทรรศนะที่ต่างกัน ปัญหาที่มีปรากฏอยู่ทั้งในทรรศนะที่ต่างกันของการปกครองอันเป็นส่วนรวมของโลก จนกระทั่งไม่สามารถที่จะรวมกันได้ จึงมีค่ายตะวันตกและค่ายตะวันออก หรือฝ่ายประชาธิปไตยและฝ่ายคอมมิวนิสต์ขึ้น ความแตกต่างของทรรศนะในการปกครองประเทศดังกล่าวนี้ ประเทศต่างๆ ตระหนักดีว่า เป็นภัยต่อสันติภาพของโลก จึงได้เพียรพยายามที่จะหาทางให้อยู่ร่วมกันได้โดยสันติสุข แต่ก็ยังมีอีกบางประเทศที่เห็นว่าการที่จะให้ฝ่ายตะวันตกกับฝ่ายตะวันออกอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขนั้น เป็นไปมิได้ ไม่มีทางที่จะกระทำได้ จำเป็นต้องทำลายให้ฝ่ายตะวันตกสูญสลายไปจากโลก

แม้การปกครองอันเป็นการภายในของแต่ละประเทศที่มีอุดมการณ์ในทางประชาธิปไตย ก็ประสบปัญหาอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากทรรศนะที่ต่างกันอยู่เสมอมา ทั้งนี้ เป็นเพราะประชาธิปไตยส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ทั้งที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการปกครองและฝ่ายปกครอง แต่การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีข้อยุติ ซึ่งเป็นข้อยุติที่ทุกคนผู้ยึดมั่นในอุดมการณ์ของประชาธิปไตยจะต้องยอมรับ นั่นคือการที่ประชาชนฝ่ายข้างมากใช้สิทธิใช้เสียงเลือกเอาทรรศนะที่เห็นว่าดีที่สุดจากทรรศนะต่างๆ กัน แล้วดำเนินการไปตามนั้น ฉะนั้น ชีวิตทางการเมืองและสังคมของทุกประเทศประชาธิปไตยจึงจะเป็นไปโดยราบรื่น ถ้าทุกฝ่ายยอมรับข้อยุติตามแบบประชาธิปไตย ดังกล่าวนี้ด้วยใจและการกระทำอันบริสุทธิ์

โดยที่บทบรรณาธิการนี้เป็นส่วนหนึ่งของวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะเผยแพร่วิทยาการที่เกี่ยวกับการบริหารราชการ จึงจะไม่ขอพรรณารายละเอียดอันเกี่ยวกับทรรศนะในทางการเมือง หากแต่จะได้พิจารณาศึกษาในรายละเอียดบางประการอันเกี่ยวกับปัญหาของการบริหารราชการอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่มีทรรศนะที่ต่างกัน

ในการบริหารงาน เพื่อประโยชน์แก่การที่จะได้ใช้ประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับทรยศนะของท่าน ผู้อ่าน ในอันที่จะได้หาทางสร้างสรรค์ให้มีทรยศนะในการปฏิบัติงานต่อไปโดยถูกต้อง เพื่อ สามีคัทธิธรรมในหมู่คณะและประสิทธิภาพของงาน

การกลั่นกรองทรยศนะในการปฏิบัติงาน

เทคนิคที่สำคัญประการหนึ่งในการจัดระเบียบราชการบริหาร คือ การจัดให้มี ส่วนราชการ หรือองค์การขึ้นเพื่อปฏิบัติการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของส่วนราชการนั้น ในการจัดระเบียบราชการมีสายการบังคับบัญชาเพื่อแสดงลำดับชั้นของการบังคับบัญชา ผู้ บังคับบัญชามีหน้าที่วินิจฉัยสั่งการ ควบคุมงาน และมีผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเป็น ผู้เสนอให้เบื้องบนสั่งการ ฯลฯ ในกรณีนี้มีข้อที่น่าสนใจเกี่ยวกับทรยศนะหรือความเห็นที่ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการกลั่นกรองทรยศนะในประการสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

1. ลักษณะของการกลั่นกรองทรยศนะโดยทั่วไป

ลำดับชั้นของการบังคับบัญชาในสายการบังคับบัญชาแสดงให้ประจักษ์ถึง ตำแหน่งและผู้ครองตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบสูงกว่ากันตามลำดับ นอกจากนี้ยัง แสดงให้เห็นการเสนอตามลำดับชั้นตามหลักเอกภาพของการบังคับบัญชา ในอันที่จะต้องให้ มีการกลั่นกรองงานและความเห็นตามลำดับชั้นตั้งแต่ในระดับแผนกขึ้นไปจนถึงกอง กรม และกระทรวง ในระหว่างขั้นตอนที่เสนอขึ้นไปตามลำดับนี้ย่อมมีการตรวจสอบและกลั่น กรองเพื่อความถูกต้องตามกฎหมาย นโยบาย และระเบียบแบบแผนของทางราชการ ทรยศนะต่างๆ ที่เสนอเป็นอันยุติเมื่อหัวหน้างานผู้มีหน้าที่และขอบเขตอำนาจในเรื่องนั้นได้ เลือกใช้ดุลพินิจและสั่งการไปตามมโนธรรมของหัวหน้างานผู้นั้นแล้ว ในกรณีนี้มีข้อที่พึง ระมัดระวังในการปฏิบัติดังจะได้กล่าวในข้อต่อไป

2. ทรยศนะในการวินิจฉัยสั่งการในหน้าที่ของนักบริหาร

กระบวนการของการวินิจฉัยสั่งการ หรือการออกคำสั่งนั้น ผู้มีหน้าที่ในการออก คำสั่งจะกระทำได้โดยถูกต้องหรือไม่เพียงใดนั้น ต้องอาศัยการปฏิบัติงานของผู้อยู่ใต้บังคับ บัญชาในประการสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

ก. ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะต้องเสนอทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และระเบียบแบบแผนที่มีอยู่ในกรณีนั้น

ข. ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะต้องเสนอความเห็นในทรรศนะของตนเกี่ยวกับทางที่จะพึงกระทำได้พร้อมทั้งความเห็นที่ ทางใดเป็นทางที่ดีที่สุด เพราะเหตุใด

ค. ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่สั่งการจะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็สุดแต่ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาผู้นั้น ในกรณีที่เห็นสมควร ผู้มีอำนาจสั่งการอาจจะจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือ หรือส่งไปให้ผู้เชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะการนั้นเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นก่อนที่ย่อมกระทำได้ แต่หัวหน้างานผู้รับผิดชอบต้องเป็นผู้สั่งการ และจะขัดความรับผิดชอบว่าสั่งการไปตามความเห็นของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชานั้นมิได้

ง. การเสนอทรรศนะต่าง ๆ จะเหมือนกัน ต่างกัน หรือขัดกัน ย่อมกระทำได้เสมอ เมื่อกรณีของข้อราชการนั้นยังอยู่ในระหว่างการศึกษาของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

จ. ทรรศนะจะมีอยู่อย่างไรก็ตาม เป็นอันยุติ เมื่อหัวหน้างานหรือผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งการได้วินิจฉัยสั่งการไปแล้ว ต่อไปเป็นหน้าที่ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทุกคนที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง

3. ทรรศนะที่เป็นมติของคณะกรรมการ

ข้อราชการที่กำหนดไว้ให้มีคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณานั้น ลักษณะของการกลั่นกรองทรรศนะของกรรมการต่าง ๆ แต่ละคนมีลักษณะแตกต่างจากที่กล่าวแล้วในข้อ 2. ซึ่งเป็นเรื่องอยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของหัวหน้าชั้นสูงแต่เพียงคนเดียวอยู่บ้าง เพราะการกลั่นกรองกระทำในที่ประชุมคณะกรรมการ ฉะนั้น ในกรณีนี้จึงตกเป็นภาระหน้าที่ของประธานกรรมการที่จะต้องหาข้อยุติที่ดีถือว่าเป็นทรรศนะของฝ่ายข้างมากของที่ประชุม นั้น ข้อยุติที่ดีว่าดีที่สุดในกรณีนี้จะต้องปรากฏว่า มติที่ได้มานั้นมิใช่เกิดจากทรรศนะของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ หากแต่จะต้องเกิดจากทรรศนะที่เสนออันเป็นส่วนรวม และดีที่สุกยอดคือ ประธานสามารถใช้ภาวะผู้นำเชิงสร้างสรรค์ให้ได้มาซึ่งมติที่แต่ละฝ่ายซึ่งมีทรรศนะต่าง ๆ กันนั้นต้องยอมรับความจริงว่า มติที่ได้มานั้นดีกว่าข้อเสนอตามทรรศนะของฝ่ายต่าง ๆ ที่ร่วมประชุมอยู่นั้น

4. ปัญหาของการกลั่นกรองทรรศนะในการปฏิบัติงาน

การกลั่นกรองทรรศนะในการปฏิบัติงานมีความสำคัญและจำเป็นต่อการบริหาร

ราชการตามหลักเหตุผลเป็นอันมาก และยังเป็นกำบังการใช้อารมณ์ในการทำงานและเสนอความเห็นได้เป็นอย่างดี แต่การกลั่นกรองทรรศนะดังกล่าวจะไม่บังเกิดผล ถ้า

- ก. หัวหน้าไม่สุจริต แต่ลูกน้องกลัว
- ข. ลูกน้องไม่สุจริต แต่หัวหน้ากลัว
- ค. ลูกน้องไม่เสนอทรรศนะ
- ง. หัวหน้าไม่ให้ดวงประทีปแก่ลูกน้องที่จะนำไปสู่การมีและแสดงทรรศนะ ฯลฯ

ตามที่กล่าวนี้ ย่อมจะเห็นได้ว่า การกลั่นกรองให้ได้ทรรศนะที่ดีที่สุดเพื่อสั่งการนั้น หรือในกรณีที่มีทรรศนะต่างกัน และขัดกันจนอาจจะเกิดการแตกแยกขึ้นในหมู่คณะนั้น ก็จำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำและมนุษยสัมพันธ์ของผู้เป็นหัวหน้าที่จะขจัดบักเป่าให้เรื่องร้ายกลายเป็นดี เพื่อรักษาไว้ซึ่งสมานฉันท์และสามัคคีธรรมในหมู่คณะให้มียุติตลอดไป

ทรรศนะที่เกี่ยวกับแบบธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการ

ในสมัยพัฒนาประเทศ ทุกประเทศที่กำลังพัฒนาต่างเพียรพยายามที่จะแก้ไขปรับปรุงชนบประเพณีของสังคมและแบบธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการบางอย่างเพื่อมิให้เป็น การขัดขวางต่อการพัฒนาประเทศและการพัฒนาการบริหาร ทรรศนะที่จะพัฒนากังกล่าวนี้ มิได้เป็นไปโดยง่ายทั้งคาดหมาย เพราะมีอีกทรรศนะหนึ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาด้วย คือ ทรรศนะที่ว่า จะแก้ไขปรับปรุงอย่างไร หรือจะรักษาชนบประเพณีอย่างใดไว้บ้างที่จะสามารถธำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมและชนบประเพณีอันดีงามไว้มิให้ถูกแทรกแซงโดยอิทธิพลจากภายนอก หรือจากผลแห่งการพัฒนาอุตสาหกรรม กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ จะทำอย่างไรจึงจะ รักษาลักษณะความเป็นไทยไว้ให้ได้และให้ประเทศไทยเจริญก้าวหน้าเช่นเดียวกับประเทศ ตะวันตก ปัญหาเช่นนี้มีอยู่มากมาย แต่จะขอนำมาเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาเพียง 2-3 ประการ คือ

1. ทรรศนะที่เกี่ยวกับการใช้เทคนิคการบริหารแบบใหม่เพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน

ทรรศนะของนักวิชาการบริหารสมัยใหม่ต้องการที่จะย่อจุดที่จะมีการสั่งการได้ให้สั้นที่สุดโดยการมอบอำนาจหน้าที่ให้หัวหน้างานชั้นรองเป็นผู้สั่งงานแทน เพื่อความรวดเร็ว

เร็วของงาน ไม่จำเป็นต้องเสนอให้เบื่องบนบรรกาลเสมอไป แต่ทรรคนะในแนวใหม่นี้ขัดกันกับทรรคนะของนักบริหารชั้นผู้ใหญ่ที่มีความเคยชินอยู่ต่อการสั่งงานตามแบบเก่าที่ผู้ใหญ่ชั้นสูงจะต้องเป็นผู้สั่งการเสียเอง ฉะนั้น การที่จะจัดให้มีกฎหมายเพื่อเปิดช่องให้มีการมอบอำนาจหน้าที่กิติ หรือการที่ผู้ใหญ่จะมอบอำนาจในการปฏิบัติกิติ, จึงยังไม่ถือว่า เป็นแบบธรรมเนียมการปฏิบัติราชการที่ดีที่ควรกระทำ ทรรคนะที่ขัดกันอยู่ดังกล่าวนี้ถ้าไม่รีบแก้ไข จะยังผลให้งานที่ขบถเป็นภาระอันหนักแก่นักบริหารชั้นสูงยิ่งขึ้นตามลำดับแห่งกาลเวลา

2. ทรรคนะที่เกี่ยวกับตัวคนผู้รับผิดชอบงาน

ในสมัยพัฒนาประเทศ มีความจริงอยู่ประการหนึ่งที่ปรากฏอยู่โดยทั่วไปคือ มีงานลักษณะพิเศษเพิ่มขึ้นอีกมากมาย และรวดเร็วมาก งานที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการบริหารงานพัฒนาประเทศคือ การปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามเป้าหมาย ตามนโยบาย และแผนพัฒนาประเทศ การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของการทำงานและลักษณะพิเศษของงานที่เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดกลุ่มบุคคลผู้ปฏิบัติงานกลุ่มใหม่ขึ้นซึ่งเรียกว่า “นักวิชาการ” ตามทรรคนะของการบริหารแบบใหม่ นักวิชาการจะต้องเป็นผู้ช่วย หรือเป็นสมองของนักบริหาร เพื่อส่งเสริมให้การดำเนินงานและสั่งงานเป็นไปโดยถูกต้องยิ่งขึ้น แต่อิทธิพลและทรรคนะดั้งเดิมในการบริหารของไทยเราซึ่งไม่นิยมแยกนักวิชาการออกจากนักบริหาร จึงเกิดการขัดกันในการทำงาน ทั้งในก้านที่นักบริหารไม่เห็นความสำคัญของนักวิชาการ และนักวิชาการเองก็มักจะไม่รักที่จะเป็นนักวิชาการ เพราะไม่มีอำนาจสั่งการ จึงไม่ปลงใจที่จะเป็นนักวิชาการ หรือหากจะเป็นนักวิชาการก็พยายามบิดเบือนหลักวิชาการบริหาร ในอันที่จะได้มีอำนาจควบคุมคนและสั่งการอย่างนักบริหารคนอื่น ๆ แทนที่จะเป็นสมองของนักบริหาร ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่น่าใคร่ครวญและหาทางแก้ไขเป็นอย่างยิ่ง มิฉะนั้น นักวิชาการก็จะมีนักบริหารที่จะต้องใช้วิชาการพิเศษบางอย่างก็จะมีผู้ช่วย การบริหารงานพัฒนาประเทศจะกลับไปเข้ารูปเดิมก่อนสมัยพัฒนา และการบริหารงานตามหลักวิชาที่แท้จริงก็จะมีบังเกิด

สรุป

ทรรคนะในการบริหารงานยังมีอีกมากมายสุดพรรณนา ตามที่เสนอให้พิจารณาข้างต้นเป็นแต่เพียงตัวอย่างในอันที่จะเป็นแนวพิจารณาต่อไปเท่านั้น กล่าวโดยสรุปทรรคนะ

ที่ต่างกันในการบริหารนั้น เป็นสิ่งที่มีคุณค่าต่อการบริหารราชการตามระบอบประชาธิปไตย เป็นอันมาก เพราะจะช่วยส่งเสริมให้ทราบทางปฏิบัติได้หลายทาง ทางปฏิบัติที่ดีกว่าเดิม และทางปฏิบัติที่ดีที่สุด และแม้กระทั่งพรรคชนที่ต่างกันนั้นเองที่จะเป็นแนวทางให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อแก้ไขปรับปรุงงานให้ดีขึ้นก็ได้

พรรคชนที่ต่างกันอาจจะเป็นภัยต่อสามัคคีธรรมในหมู่คณะได้ง่ายเหมือนกัน ถ้าไม่ระมัดระวัง แต่ถ้าพรรคชนที่ต่างกันนั้นเกิดขึ้นเพราะเห็นแก่ประโยชน์ของทางราชการเป็นที่ตั้ง และแต่ละฝ่ายต่างเข้าใจในเหตุผลของกันและกันแล้ว ปัญหาของการแตกแยกจะเกิดขึ้นได้ยาก

ในทางตรงข้าม ถ้าบังเอิญมีประโยชน์ส่วนตัวเข้ามามีอิทธิพลพัวพันกับพรรคชนที่ต่างกัน ทั้งนี้ไม่จำกัดว่าประโยชน์ส่วนตัวจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับพรรคชนของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแต่ฝ่ายเดียว หรือหลายฝ่ายก็ตาม การที่จะสมานรอยแยกของพรรคชนที่ต่างกันนั้น จะเป็นไปได้โดยยาก จึงตกเป็นหน้าที่ของหัวหน้างานทุกระดับชั้นที่จำเป็นต้องสอดส่องสลับกรับฟังและไม่เป็นเสียเอง

พรรคชนที่ต่างกันซึ่งเป็นปัญหาประจัญหน้าการบริหารงานพัฒนาประเทศ คือพรรคชนในการบริหารที่เคยชินมานาน กับพรรคชนในการบริหารงานตามแผนใหม่เพื่อพัฒนาประเทศ เพื่อแข่งกับเวลาและเพื่อประสิทธิภาพของงานตามแผนนั้น หากพิจารณาอย่างผิวเผินจะเห็นว่า ไม่มีปัญหาอะไรที่น่าวิตกมากนัก แต่ถ้าพิจารณาโดยละเอียดลึกซึ้งเป็นพิเศษแล้ว จะประจักษ์ชัดว่า เป็นปัญหาที่แก้ยากเพราะเกี่ยวกับความเคยชิน แต่ก็ต้องติดตามคิดแก้ไขอยู่เสมอ

ชอุบ กาญจนประกร

บรรณาธิการ