



แนวทางการร่วมมือการบริหารงานร่วมกัน

ของ

รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี

คำนำ

นับตั้งแต่ที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข กลุ่มบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินของไทยคือข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ซึ่งต่างก็มีความสัมพันธ์และความรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารประเทศ ดังนั้นเพื่อเป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์และความรับผิดชอบร่วมกันดังกล่าว สำนักงาน ก.พ. จึงได้มอบหมายให้กองวิชาการ ประกอบด้วย ดร.เฉลิม ศรีผดุง นายบุญรอด สิงห์วัฒนาศิริ นางสาวจินดาพรรณ เขียวพันธ์ และนายชาญวิทย์ ไกรฤกษ์ ดำเนินการจัดทำ “แนวทางความร่วมมือการบริหารงานร่วมกันของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี” ขึ้น โดยได้รับความกรุณาในด้านการให้คำปรึกษาแนะนำอย่างใกล้ชิดมาโดยตลอดจาก นายประยูร เถลิงศรี ผู้อำนวยการบริหารสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในราชการ คือ อธิบดีกรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิ อธิบดีประธาน อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับระบบราชการ และประธาน อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการ ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

การจัดทำแนวทางความร่วมมือการบริหารงานร่วมกันของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงและอธิบดี มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อประมวลข้อปฏิบัติทางการบริหารที่รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี ต้องปฏิบัติร่วมกันเข้าเป็นหมวดหมู่ และรวมไว้ในที่เดียวกัน อันจะช่วยให้เกิดความเข้าใจในแนวทางการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ และบังเกิดผลดีแก่ประชาชนโดยส่วนรวมมากยิ่งขึ้น
2. เพื่อช่วยให้ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำได้เข้าใจถึงบทบาท หน้าที่ความรับผิดชอบ และอำนาจของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น อันจะช่วยให้การบริหารงานในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการปฏิบัติราชการมีความชัดเจนและสนับสนุนซึ่งกันและกันได้เป็นอย่างดี
3. เพื่อให้เป็นเครื่องมือช่วยรัฐมนตรีในการพิจารณาประเมินผลการดำเนินงานของปลัดกระทรวงและอธิบดี สำหรับการเลื่อนตำแหน่ง การแต่งตั้ง การโยกย้าย และการพิจารณาความดีความชอบอย่างเป็นระบบ
4. เพื่อให้เป็นคู่มือหรือข้อเตือนความจำเกี่ยวกับข้อปฏิบัติทางการบริหารตามภาระหน้าที่ของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงและอธิบดี ที่สามารถนำมาศึกษาและหยิบใช้ประโยชน์ได้ง่าย สามารถทำความเข้าใจภายในเวลาอันสั้น
5. เพื่อให้ประชาชนและบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ทราบและเข้าใจแนวทางความร่วมมือฯ นี้ตามควรแก่โอกาสในแต่ละกรณี

ท้ายที่สุดนี้ สำนักงาน ก.พ. ขอขอบคุณมูลนิธิ KONRAD ADENAUER FOUNDATION ที่ได้ให้การสนับสนุนการจัดทำแนวทางฯ นี้ขึ้นมา ซึ่งจะเป็นเอกสารสำคัญอันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานร่วมกันของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี เพื่อเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนเป็นส่วนรวม

สำนักงาน ก.พ.

เมษายน 2534

สารบัญ

หน้า

คำนำ

1. บทนำ	1
2. ระบบการบริหารราชการแผ่นดิน	5
2.1 วิวัฒนาการระบบราชการ	5
2.1.1 สมัยสุโขทัยถึงต้นยุครัตนโกสินทร์	5
2.1.2 การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 5	5
2.2 การบริหารราชการแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตย	7
3. กระทรวง	8
3.1 อำนาจหน้าที่	8
3.2 ภารกิจหลัก	8
3.3 นโยบาย	9
4. สำนักงานปลัดกระทรวง	10
4.1 อำนาจหน้าที่	10
4.2 ภารกิจหลัก	10
4.3 นโยบาย	10
5. กรม	11
5.1 อำนาจหน้าที่	11
5.2 ภารกิจหลัก	11
5.3 นโยบาย	12
6. รัฐมนตรี	13
6.1 อำนาจ	13
6.1.1 อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ	13
6.1.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	13
6.1.3 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน	13
6.1.4 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษ	13
6.1.5 อำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี	14

6.2 บทบาท	14
6.2.1 ในฐานะข้าราชการการเมือง	14
6.2.2 ในฐานะผู้บริหารสูงสุดของกระทรวง	15
6.3 หน้าที่ทางการบริหาร	16
6.3.1 หน้าที่กำหนดและพัฒนานโยบาย	16
6.3.2 หน้าที่บริหารนโยบาย	17
6.3.3 หน้าที่พัฒนาทรัพยากรและเครื่องมือบริหาร	19
6.3.4 หน้าที่ประสานงานนโยบายและงานการเมือง	20
6.3.5 หน้าที่บริหารงานควบคุม	21
7. ปลัดกระทรวง	23
7.1 อำนาจ	23
7.1.1 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	23
7.1.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน	23
7.1.3 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษ	23
7.1.4 อำนาจหน้าที่ที่รัฐมนตรีมอบหมาย	23
7.2 บทบาท	24
7.2.1 ในฐานะข้าราชการประจำ	24
7.2.2 ในฐานะผู้บริหารและข้าราชการประจำซึ่งดำรงตำแหน่งสูงสุดในกระทรวง รองจากรัฐมนตรี	24
7.3 หน้าที่ทางการบริหาร	26
7.3.1 หน้าที่สนองนโยบายรัฐมนตรี	26
7.3.2 หน้าที่บริหารสำนักงานปลัดกระทรวง	26
7.3.3 หน้าที่พัฒนากระทรวง	28
8. อธิบดี	29
8.1 อำนาจ	29
8.1.1 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	29
8.1.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน	29
8.1.3 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษ	29
8.1.4 อำนาจหน้าที่ที่ตัวที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย หรือสั่งการตามคำสั่งรัฐมนตรี	29

	หน้า
8.2 บทบาท	29
8.2.1 ในฐานะข้าราชการประจำ	29
8.2.2 ในฐานะผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกรม	30
8.3 หน้าที่ทางการบริหาร	31
8.3.1 หน้าที่บริหารกรม	31
8.3.2 หน้าที่พัฒนากรม	32
9. การกำหนดและการพัฒนานโยบาย	33
9.1 ความจำเป็น	33
9.2 หลักการ	33
9.3 แนวทางการกำหนดและพัฒนานโยบาย	33
10. การสั่งการทั่วไปและการมอบหมายงาน	35
10.1 หลักการ	35
10.2 แนวทางการสั่งการ	35
10.3 แนวทางการมอบหมายงาน	36
11. การสั่งการเกี่ยวกับการอนุมัติและการอนุญาต	38
11.1 หลักการ	38
11.2 ขอบเขต	38
11.2.1 งานที่กำหนดไว้เป็นหน้าที่	38
11.2.2 งานนโยบาย	38
11.2.3 งานพิเศษ	38
11.3 แนวทางการสั่งการเกี่ยวกับการอนุมัติและการอนุญาต	38
12. การจัดทำงบประมาณและแผนดำเนินงานประจำปี	40
12.1 หลักการ	40
12.2 การเสนอและชี้แจงงบประมาณ	40
12.3 การติดตามประเมินผล	41
13. การบริหารงานบุคคล	42
13.1 หลักการ	42
13.2 ขอบเขต	42

13.3 แนวปฏิบัติ	42
13.3.1 การสรรหา	42
13.3.2 การพัฒนา	43
13.3.3 การบำรุงรักษา	43
13.3.4 การใช้ประโยชน์	44
14. องค์กร/กลไกสนับสนุนงานรัฐมนตรี	45
14.1 องค์กร/กลไกที่ปรึกษา	45
14.2 องค์กร/กลไกการประสานงาน	45
14.3 องค์กร/หน่วยข้อมูลการบริหาร	46
14.4 องค์กร/กลไกการวางแผนและนโยบาย	47
14.5 องค์กร/กลไกการติดตามเร่งรัดงาน	47
14.6 องค์กร/กลไกการตรวจสอบประเมินผลและรายงาน	47
ภาคผนวก	
1. ตัวอย่าง อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี ตามกฎหมายพิเศษ	48
2. วิธีทำงาน โดย พลตรี หลวงวิจิตรวาทการ	56

บทที่ 1

บทนำ

บทบาทและความสำคัญของการบริหารมีความเกี่ยวกับการเกิดสังคมมนุษย์มาตลอด ยิ่งสังคมมนุษย์มีความเติบโตและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเท่าใด การกำหนดกติกาและรูปแบบในการบริหารสังคมให้อยู่ดีมีสุขและเป็นที่ยอมรับของสมาชิกในสังคมย่อมมีมากขึ้นเท่านั้น

ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า สังคมเราทุกวันนี้ นอกจากจะได้มีการจัดระเบียบแบบแผนการดำรงชีวิต และการอยู่ร่วมกันในระดับครอบครัวหรือสังคมย่อย ๆ แล้ว เมื่อมีการกำหนดความเป็นเจ้าของดินแดนโดยเรียกว่าประเทศ ภายในประเทศนั้นย่อมจัดระบบการปกครองและบริหารประเทศตามความเหมาะสมและสถานการณ์ สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือการกำหนดกลไกการบริหารทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้การทำงานตามภาระหน้าที่ของแต่ละภาคหรือการทำงานร่วมกันระหว่างทั้งสองภาคมีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายสูงสุดของประเทศ นั่นคือ ความมั่นคง และมั่งคั่งของประเทศตามพระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

การบริหารจึงเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าทางเทคนิควิทยาการ สิ่งที่จะต้องพิจารณาก็คือการบริหารมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์กร และต้องอาศัยองค์ประกอบต่าง ๆ ช่วยในการบริหารเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติการบริหารจึงอาจสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถของนักบริหารได้เป็นอย่างดีด้วยเช่นกัน ซึ่งองค์ประกอบที่จำเป็นต่อการบริหารขององค์กรหนึ่ง ๆ นั้น นอกจากทรัพยากรด้านคน เงินแล้ว ยังต้องประกอบด้วย เป้าหมาย นโยบาย แผนการดำเนินงาน การประสานงาน การจัดการ และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ และบทบาทของหน่วยงาน หรือของคนในองค์กรนั้น ๆ อย่างชัดเจนแน่นอน

โดยที่การบริหารองค์กรนั้น จะดำเนินไปอย่างประสบผลสำเร็จหรือไม่ย่อมขึ้นกับตัวผู้บริหาร และบุคคลที่เกี่ยวข้องในองค์กรนั้น ๆ เป็นสำคัญ องค์กรที่ประสบความก้าวหน้าและสามารถดำเนินงานไปอย่างบรรลุเป้าหมายย่อมเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพในการบริหาร สามารถลดความขัดแย้งได้เป็นอย่างดี มีการกำหนดนโยบาย เป้าหมายและแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานและของแต่ละบุคคลที่ชัดเจนและเข้าใจดี กระบวนการประสานงาน การจัดการและการสร้างขวัญกำลังใจต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม

เงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้ จึงเป็นเรื่องที่ทุกองค์กรต่างก็ตระหนักดีและพยายามสร้างระบบดังกล่าวให้เกิดขึ้นกับองค์กรของตน ทั้งนี้เนื่องจากบุคคลในแต่ละองค์กรย่อมมีความแตกต่างกันในด้านความรู้ ความคิด และพื้นฐานทางสังคมที่หล่อหลอมกันมา อย่างไรก็ตาม การจะสร้างความร่วมมือและความเข้าใจให้ทุกคนในองค์กรได้เข้ามาอยู่ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน ย่อมเป็นเรื่องที่ไม่อาจกระทำได้ในวันเดียวหรือในระยะเวลานั้น หากแต่จะต้องสั่งสมอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งการที่จะช่วยสร้าง

ความเข้าใจในเรื่องนี้ได้ อาจจำเป็นต้องอาศัยการชี้แนะ สร้างความเข้าใจในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การอบรม การพัฒนา การสร้างคู่มือ เป็นต้น

การสร้างคู่มือการทำงานร่วมกันของคนในองค์การจึงอาจพิจารณาได้ว่าเป็นกุญแจสำคัญที่นำคนในองค์การไปสู่ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตน ของผู้ร่วมงานและเข้าใจในปัจจัยสำคัญในการบริหารองค์การ ซึ่งจะช่วยให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น

แนวทางความร่วมมือการบริหารงานร่วมกันของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดีจึงได้มีขึ้นด้วยหลักการเหตุผลเช่นเดียวกัน โดยมีจุดมุ่งหมายหลักที่จะให้การทำงานร่วมกันของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี เป็นไปด้วยความเข้าใจซึ่งกันและกัน และดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สาระสำคัญของแนวทางนี้สามารถแบ่งได้ออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง เป็นการปูพื้นความเข้าใจในระบบราชการและการทบทวนอำนาจ บทบาทและหน้าที่ ซึ่งกำหนดไว้โดยกฎหมายหลัก และหลักการตามแนวการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ส่วนที่สอง เป็นการทบทวนแนวทางการบริหารงานร่วมกันที่สมควรจะเป็นสำหรับรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี ส่วนที่สาม ว่าด้วยองค์การสนับสนุน ดังมีโครงสร้างและสาระสำคัญโดยย่อ ดังนี้

ส่วนที่ 1 (บทที่ 1 ถึงบทที่ 8)

บทที่ 1 เป็นบทหน้าที่กล่าวถึงเหตุผลความจำเป็นของความร่วมมือประสานงานของคนในองค์การ เพื่อให้องค์การบรรลุนโยบายเป้าหมายที่ตกลงกันไว้ โดยมีรูปแบบของการเสริมสร้างความร่วมมือหลายลักษณะ นอกจากนี้ ก็กล่าวถึงโครงสร้างสาระสำคัญของแนวทางความร่วมมือฯ ในแต่ละบท

บทที่ 2 กล่าวถึงระบบการบริหารราชการแผ่นดิน บทนี้พยายามที่จะชี้ให้เห็นถึงวิวัฒนาการของระบบการบริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยรัตนโกสินทร์ การปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 และระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จุดเน้นที่สำคัญจุดหนึ่งของบทนี้ก็คือ การเปลี่ยนแปลงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของเสนาบดีและปลัดทูลฉลองมาสู่การเป็นรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงในปัจจุบัน

บทที่ 3 บทที่ 4 และบทที่ 5 ทั้งสามบทนี้เป็นการทบทวนทำความเข้าใจถึงอำนาจหน้าที่ ภารกิจหลัก และนโยบายและเป้าหมายของหน่วยงานกระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวงและกรม ภายใต้หลักการโดยทั่วไป ขอบเขตที่ควรจะเป็น และตามกฎหมายหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อเน้นให้รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี บริหารงานตามความรับผิดชอบภายใต้กรอบแห่งอำนาจหน้าที่ ภารกิจหลัก และนโยบายและเป้าหมายของส่วนราชการที่ตนรับผิดชอบ

บทที่ 6 บทที่ 7 และบทที่ 8 เป็นบทที่มุ่งเน้นให้ข้าราชการระดับบริหารคือ รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี ทั้งสามตำแหน่งตระหนักถึงอำนาจ บทบาท และหน้าที่ของตนทั้งในเชิงกฎหมาย หลักการ และแนวปฏิบัติที่ควรจะเป็นดีขึ้นไป รวมทั้งให้เข้าใจถึงขอบเขตและแนวทางการร่วมมือในการบริหารงานร่วมกันที่จะส่งเสริมให้การปฏิบัติราชการโดยส่วนรวมเกิดประสิทธิภาพนอกเหนือจากที่ได้ทราบและทำความเข้าใจกับอำนาจหน้าที่ ภารกิจหลัก และนโยบาย และเป้าหมายของกระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมมาแล้ว

ส่วนที่ 2 (บทที่ 9 ถึงบทที่ 13)

บทที่ 9 การกำหนดและการพัฒนานโยบาย บทนี้เป็นบทเริ่มแรกของภาคที่สอง ซึ่งว่าด้วยแนวทางการบริหารงานร่วมกันในด้านต่าง ๆ โดยต้องการชี้ให้เห็นว่าการเข้ามาบริหารงานของรัฐมนตรีนั้น ส่วนแรกที่จะต้องดำเนินการคือการกำหนดนโยบาย เพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางการบริหารงานและการปฏิบัติราชการของกระทรวงตลอดสมัยที่รัฐมนตรียังคงเป็นเจ้ากระทรวง และนโยบายดังกล่าวก็ต้องได้รับการทบทวนพัฒนาให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ต่าง ๆ บทนี้ยังได้วางแนวทางการร่วมมือในการกำหนดและการพัฒนานโยบายระหว่างรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงและอธิบดี เพื่อให้ให้นโยบายนั้นเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และปฏิบัติเกิดผลอย่างแท้จริง

บทที่ 10 เป็นการทบทวนความเข้าใจเกี่ยวกับการสั่งการทั่วไป และการมอบหมายงาน เป็นบทที่ต่อเนื่องจากบทที่ 9 โดยเมื่อได้มีการกำหนดนโยบายแล้ว เมื่อจะถึงขั้นปฏิบัติก็จำเป็นต้องมีการสั่งการและการมอบหมายงาน ซึ่งบทนี้ได้ทบทวนทำความเข้าใจถึงแนวทางที่เหมาะสมในการสั่งการและมอบหมายงานของรัฐมนตรีย ปลัดกระทรวง และอธิบดี

บทที่ 11 เป็นการทบทวนความเข้าใจเกี่ยวกับการสั่งการเกี่ยวกับการอนุมัติและการอนุญาต สำคัญของบทนี้ต้องการทบทวนยกประเด็นการสั่งการเรื่องอนุมัติเกี่ยวกับงานนโยบายให้โดดเด่นขึ้นมา นอกเหนือจากการสั่งการงานปกติทั่วไป เพราะการสั่งการเรื่องการอนุมัติมีบทบาทบัญญัติของกฎหมายและกฎระเบียบเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดีควรมีแนวทางการบริหารและการปฏิบัติในเรื่องนี้ที่เหมาะสมเพื่อให้ราชการเกิดประสิทธิภาพ และบังเกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

บทที่ 12 กล่าวถึง การจัดงบประมาณและแผนดำเนินงานประจำปี การยกบทนี้ขึ้นมาด้วยก็เพราะในการบริหารงานของกระทรวงให้มีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายนั้น งบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่งที่จะช่วยเสริมสร้างการบริหารงานดังกล่าว ในการนี้จะต้องอาศัยการดำเนินการที่เหมาะสม โดยรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดีจะต้องร่วมกันคิดและดำเนินการในแนวทางที่ชอบด้วยหลักการและเหตุผล และความจำเป็นรีบด่วนของงานหรือโครงการ และเป็นการสนับสนุนส่งเสริมซึ่งกันและกัน

บทที่ 13 กล่าวถึงการบริหารงานบุคคล โดยที่การบริหารงานขององค์การใด ๆ ปัจจัยหลักที่เข้ามาเกี่ยวข้องย่อมประกอบด้วย แผนงาน เงิน และคน บทนี้จึงเป็นเรื่องของการทบทวนเรื่องการบริหารกำลังคนเพื่อสัมพันธ์กับการบริหารนโยบายและงบประมาณที่กล่าวมาแล้วในบทก่อนหน้านั้น นอกจากนี้โดยที่ในระยะเวลาที่ผ่านมา การบริหารงานบุคคลในราชการมีข้อควรพิจารณา ทบทวนอยู่หลายกรณี ข้อเสนอแนวปฏิบัติด้านการบริหารงานบุคคลที่ปรากฏในบทนี้จึงจะช่วยเสริมสร้างให้ข้าราชการทุกฝ่ายสามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้ดียิ่งขึ้น

ส่วนที่ 3 (บทที่ 14)

บทที่ 14 กล่าวถึงองค์กร/กลไกสนับสนุนงานรัฐมนตรีย โดยปกติรัฐมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้งส่วนใหญ่มิได้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการในระดับบริหารมาก่อน ประกอบกับการดำรงตำแหน่งในแต่ละครั้งก็ไม่ยาวนานนัก และโดยที่รัฐมนตรีต่างก็มุ่งหวังการทำงานของตนให้บรรลุ นโยบายเป้าหมายที่ให้ไว้กับประชาชนและกำหนดไว้เป็นนโยบายของพรรคการเมือง องค์กร/กลไก

สนับสนุนงานรัฐมนตรีจึงเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่ง บทนี้ได้เสนององค์กร/กลไกประเภทต่าง ๆ ที่สมควร มีขึ้นเพื่อสนับสนุนการบริหารงานและการตัดสินใจของรัฐมนตรี เพื่อให้การทำงานของรัฐมนตรีใน หน้าที่ความรับผิดชอบบรรลุเป้าหมาย และสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และบทบาทของกระทรวงและ ของคณะรัฐมนตรี



บทที่ 2

ระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยนั้นมิมีวิวัฒนาการที่สืบต่อกันมาโดยลำดับ นับตั้งแต่รูปแบบการบริหารที่ไม่สลับซับซ้อนนักในยุคสมัยที่สังคมไทยยังมีคนน้อยและวิถีชีวิตที่เรียบง่าย มาจนถึงยุคสมัยที่สภาพสังคม เศรษฐกิจได้ขยายตัวมากขึ้น การบริหารราชการแผ่นดินจึงได้มีการพัฒนาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ดังจะเห็นได้จากวิวัฒนาการของระบบราชการในฐานะกลไกในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

2.1 วิวัฒนาการระบบราชการ

2.1.1 สมัยสุโขทัยถึงต้นยุครัตนโกสินทร์

ในสมัยสุโขทัย พระมหากษัตริย์ทรงปกครองประชาชนและข้าราชการแบบ บิดาปกครองบุตร ทรงแบ่งอาณาเขตการปกครองออกเป็นเขตราชธานี เมืองอุปราช เมืองพระยา-มหานคร และเมืองประเทศราช และทรงแต่งตั้งพระราชวงศ์และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไปปกครองหัวเมืองในอาณาเขตเหล่านั้น พอถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสูงสุดภายใต้กรอบแห่งทศพิธราชธรรม วัฒนธรรมการปกครองเป็นไปในลักษณะของนายกับบ่าว การแบ่งเขตการปกครองยังคงเหมือนกรุงสุโขทัย สำหรับในเขตราชธานีได้จัดรูปแบบการปกครองในรูปจตุสดมภ์ โดยตั้งเสนาบดี 4 คน คือ ขุนเวียง ขุนวัง ขุนคลัง ขุนนา ขึ้นรับผิดชอบกิจการต่าง ๆ โดยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้อำนวยการปกครอง การปกครองบังคับบัญชาและปูนบำเหน็จความชอบแก่ข้าราชการชั้นบรรดาศักดิ์ เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

อนึ่ง ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยา ทรงแบ่งราชการออกเป็นฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน เพื่อให้การปกครองประเทศมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นสัดส่วน โดยตั้งตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีขึ้น 2 ตำแหน่ง คือ สมุหพระกลาโหมให้บังคับบัญชาราชการฝ่ายทหาร และสมุหนายกให้บังคับบัญชาราชการฝ่ายพลเรือน ซึ่งมีเสนาบดีจตุสดมภ์เป็นผู้ช่วย

ในสมัยกรุงธนบุรี และตอนต้นของกรุงรัตนโกสินทร์ การจัดรูปแบบการปกครองและการบริหารงานราชการมิได้เปลี่ยนแปลงไปจากสมัยกรุงศรีอยุธยามากนัก

2.1.2 การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สมัยรัชกาลที่ 5

พอมาถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า ลักษณะการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินที่มีมาแต่อดีตซึ่งสืบทอดมาช้านานหลายร้อยปีไม่เหมาะสมกับกาลสมัยและราชอาณาจักรไทยมิได้มีเอกภาพในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง กล่าวคือ เจ้าเมืองที่ปกครองหัวเมืองต่างมีอิสระและอิทธิพลมาก ในราชการส่วนกลางนั้น กรมกองก็ปฏิบัติงานอย่างซ้ำซ้อน และแต่ละกรมก็ตั้งหน่วยงานภายในเพื่อให้การปกครองข้าราชการเกิดการเบ็ดเสร็จ เช่น

ทุกกรมจะมีศาลประจำกรมชำระความคนที่อยู่ในสังกัด เป็นต้น ทำให้แต่ละกรมมีอิทธิพลมากและเกิดการแสวงประโยชน์ที่มีขอบ นอกจากนี้ เสนาบดีทั้ง 6 ตำแหน่งต่างก็มีอำนาจและอิทธิพลมาก เช่นเดียวกัน

สภาพการณ์ดังกล่าว ยังส่งผลกระทบต่อให้ราชอาณาจักรไทยไม่อาจปกครองดูแลเมืองขึ้นได้อย่างเด็ดขาดเข้มแข็ง และยังจะทำให้ไม่อาจต่อสู้ได้กับประเทศมหาอำนาจที่คอยจะมาช่วงชิงเมืองขึ้นและดินแดนของราชอาณาจักรไทยได้

ด้วยเหตุนี้ จึงได้ทรงปฏิรูปการปกครองและการบริหารประเทศ พร้อมทั้งให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมากมายหลายประการ อันเป็นรากฐานการพัฒนาที่สืบทอดมาถึงปัจจุบัน โดยในการบริหารราชการส่วนกลาง ได้ยุบเลิกอัครมหาเสนาบดีทั้งสองตำแหน่งและจัดตั้งสมุหบดีทั้งสี่ตำแหน่ง จัดแบ่งหน่วยราชการออกเป็น 12 กระทรวง ตามลักษณะเฉพาะ เพื่อให้การบริหารดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจและสังคม โดยจัดสรรหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวงไว้ชัดเจน แต่ละกระทรวงมีเสนาบดีรับผิดชอบ โดยรับพระบรมราโชบายจากพระมหากษัตริย์มาปฏิบัติ

สำหรับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ก็ได้พระราชทานพระบรมราโชบาย และพระราชดำริให้กระทรวงมหาดไทยและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการหลายประการ

นอกจากนี้ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้ทรงตั้งกลไกสำคัญ ๆ ขึ้น เช่น

การประชุมคณะเสนาบดี (Cabinet) เพื่อร่วมกันประชุมปรึกษาข้อราชการแผ่นดิน โดยทรงเป็นประธานในการประชุมด้วยพระองค์เอง

สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการชั้นสูง โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประธาน ทำหน้าที่ถวายคำแนะนำปรึกษา พิจารณาคดีความบางเรื่อง ตัดสินนโยบายและอำนาจหน้าที่ที่จะมอบให้เสนาบดีตรวจสอบ ควบคุมการปฏิบัติราชการของกระทรวงในฐานะผู้แทนของรัฐบาลหรือองค์พระมหากษัตริย์ ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมีบทบาทสำคัญที่ช่วยลดอิทธิพลของเสนาบดีทั้งในทางการเมืองและการบริหารกระทรวงให้น้อยลง

รัฐมนตรีสภา ซึ่งประกอบด้วยเสนาบดีหรือผู้แทนกับผู้ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นไม่น้อยกว่า 12 นาย ทำหน้าที่ถวายคำแนะนำและปรึกษาเกี่ยวกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลหรือของพระมหากษัตริย์ หรือข้อความที่รัฐมนตรีขอปรึกษา ร่างกฎหมาย

สภองคมนตรี ซึ่งประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการผู้ใหญ่ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในพระองค์ สิบราชการ เข้าประชุมในสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ข้อความที่ปรึกษาและตกลงกันในสภองคมนตรี จะต้องเสนอสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเพื่อมอบหมายเสนาบดีต่อไป

ที่ปรึกษาราชการ ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่ราชการจ้างไว้ ที่ปรึกษาราชการนี้มีบทบาทช่วยกำหนดนโยบาย ให้คำปรึกษาแนะนำวิทยาการสมัยใหม่ แต่ทั้งนี้ มิได้มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะเลือกดำเนินการหรือกำหนดนโยบาย

ในด้านการบริหารงานบุคคลก็ได้ทรงปฏิบัติอย่างเป็นธรรมกับข้าราชการ โดยทั่วไปแม้ว่าจะทรงมีพระราชอำนาจสูงสุด ขณะเดียวกันก็มีการวางระบบการมอบอำนาจหน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการให้มีขั้นตอนลดหลั่นกันลงมาตามสายการบังคับบัญชา เพื่อเป็นหลักประกันให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการโดยถ้วนหน้า

ระบบและกลไกการบริหารราชการแผ่นดินที่ได้มีการปรับปรุงและจัดตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น กล่าวได้ว่าข้าราชการนับตั้งแต่เสนาบดีลงมาได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการให้คำปรึกษาแนะนำองค์พระมหากษัตริย์ในการกำหนดพระบรมราชโองบาย และในการตัดสินใจพระทัยในเรื่องต่าง ๆ

2.2 การบริหารราชการแผ่นดินในระบบประชาธิปไตย

รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ได้มีการวางรากฐานไว้ในด้านต่าง ๆ ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ถือปฏิบัติสืบต่อมา จนกระทั่งถึงสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่การปกครองในระบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีอันประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา และในการบริหารราชการกระทรวงนั้น รัฐมนตรีซึ่งเดิมคือเสนาบดี จะเป็นผู้กำหนดนโยบายหลักของกระทรวงและบังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวง ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติและการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการรองจากรัฐมนตรีเป็นหน้าที่ของปลัดกระทรวงและอธิบดี ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ โดยในทางปฏิบัติข้าราชการประจำได้มีบทบาทสนับสนุนข้อมูลแก่รัฐมนตรี ในการกำหนดนโยบายหลักของกระทรวงและในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ด้วยเหตุที่ราชการมีความเติบโตมากขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เป็นแหล่งรวมผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะด้าน มีเครื่องมือ กลไกสำหรับบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐมนตรี ข้าราชการประจำจึงมีประสบการณ์ในระบบราชการอันสั่งสมมานานและต่อเนื่อง

การแบ่งแยกบทบาทและอำนาจหน้าที่และการส่งเสริมสนับสนุนการทำงานระหว่างกันของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในยุคการปกครองในระบบประชาธิปไตย เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การพัฒนาบ้านเมืองมีความเจริญรุ่งเรืองมาโดยลำดับ และโดยที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ฝ่ายบริหารคือรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา การปฏิบัติงานระหว่างรัฐมนตรีกับข้าราชการประจำจึงต้องเป็นไปอย่างประสานสอดคล้องและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในด้านนโยบายและเป้าหมาย บทบาทของทั้งสองฝ่ายต้องมีความชัดเจนและเชื่อมโยงกัน

บทที่ 3

กระทรวง

ในการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน มีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

- 1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- 2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ
- 3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

3.1 อำนาจหน้าที่

กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้กำหนดให้กระทรวงเป็นส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลาง

อำนาจหน้าที่ของกระทรวงกำหนดขึ้น โดย

1) กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ ไว้ เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตร การเศรษฐกิจ การเกษตร การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การชลประทาน การประมง เป็นต้น

2) กฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 43 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบว่าด้วยการคลัง รวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทหารยศส่วนจังหวัด ฯลฯ เป็นต้น

กระทรวงมีสภาพเป็นนิติบุคคล การจะจัดตั้งหรือยุบเลิกกระทรวงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

อำนาจหน้าที่ของกระทรวงควรได้รับการทบทวนปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสังคม และสอดคล้องกับภารกิจของรัฐ

3.2 ภารกิจหลัก

ภารกิจหลักของกระทรวง คือ งานที่กระทรวงต้องปฏิบัติในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ โดยงานนั้น ๆ จะถูกกำหนดขึ้นโดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของกระทรวงนั้น ๆ นโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจ สถานการณ์ สภาพปัญหา หรือวิกฤติการณ์ และความต้องการของประชาชนในเวลานั้น ๆ และควรต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับภารกิจของกระทรวงอื่น ๆ ด้วย นอกจากนี้ ก็ยังต้องคำนึงถึงสภาพการณ์โดยทั่วไปในอนาคต เพื่อให้ภารกิจที่จะดำเนินการสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น เช่น ภารกิจของกระทรวงสาธารณสุขในสภาพการณ์ปัจจุบัน อาจมุ่ง

เน้นด้านการป้องกันมากกว่าการรักษา เพราะการเยียวยารักษาโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ สามารถกระทำได้ดีมากขึ้นแล้ว เป็นต้น ในการกำหนดภารกิจของกระทรวงนั้น อาจกำหนดภารกิจไว้เป็นภารกิจหลัก และภารกิจเร่งด่วน เพื่อสามารถปฏิบัติงานในเรื่องที่มีการคาดการณ์หรือวางแผนไว้ก่อน แต่ต้องรีบดำเนินการโดยเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้น ทั้งนี้โดยที่ภารกิจของกระทรวงจะต้องปรับเปลี่ยนไปตามเงื่อนไขต่าง ๆ ดังกล่าว ซึ่งในกรณีที่ต้องปรับแก้ไขในนี้สำคัญก็ควรได้รับการพิจารณา ทบทวนและได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเสียก่อน การกำหนดภารกิจหลักจะนำไปสู่ การกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และการพิจารณาปรับปรุงด้านอื่น ๆ เช่น ปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง เป็นต้น

3.3 นโยบาย

นโยบายและเป้าหมายของกระทรวงเป็นเครื่องกำหนดทิศทางที่ช่วยให้รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดีทราบว่าการดำเนินงานของกระทรวงควรจะไปในทิศทางหรือแนวทางใด การกำหนดนโยบายและเป้าหมายของกระทรวงไว้อย่างชัดเจนแน่นอนในทุกกระทรวง เป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง รัฐมนตรีและปลัดกระทรวงกับอธิบดีจะเกิดความเข้าใจตรงกันในผลลัพธ์ที่ต้องการ และช่วยให้สามารถกำหนดกลยุทธ์ที่จะไปสู่เป้าหมายนั้น ๆ ร่วมกันได้ด้วยดี

ในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของกระทรวงนั้น นอกจากจะยึดถือนโยบายที่รัฐบาลแถลงไว้ต่อรัฐสภาแล้ว ควรต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ด้วย คือ

- 1) นโยบาย เป้าหมาย กลยุทธ์ มาตรการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ
- 2) นโยบาย แนวทาง เฉพาะเรื่องที่กำหนดขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรโดยกฎหมาย มติ คณะรัฐมนตรี ฯลฯ
- 3) นโยบาย เป้าหมาย ที่ได้มีการดำเนินการในระยะที่ผ่านมา ๆ มา และยังคงต้องดำเนินการต่อไป เพื่อความต่อเนื่อง
- 4) นโยบาย หรือธรรมเนียมหรือแนวปฏิบัติที่ปฏิบัติสืบทอดกันมา เช่น แนวความคิด ในการจัดตั้งกระทรวงนั้น ๆ สนธิสัญญา กฎหมายระหว่างประเทศ นโยบายส่วนภูมิภาค
- 5) ภารกิจหลักของกระทรวงที่กำหนดขึ้น

ทั้งนี้ นโยบายและเป้าหมายควรได้รับการพิจารณาทบทวนเพื่อปรับปรุงแก้ไขโดยรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพการณ์ต่าง ๆ ตามความจำเป็นและความเร่งด่วน

บทที่ 4

สำนักงานปลัดกระทรวง

4.1 อำนาจหน้าที่

ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวง เป็นส่วนราชการหนึ่งในกระทรวง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง โดยมีปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ ในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง

นอกจากนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็น อำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง

สำนักงานปลัดกระทรวงมีสภาพเป็นนิติบุคคลและมีฐานะเป็นกรม การจัดตั้งหรือยุบเลิก ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

4.2 ภารกิจหลัก

ภารกิจหลักของสำนักงานปลัดกระทรวงเป็นภารกิจที่กำหนดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ของ สำนักงานปลัดกระทรวง โดยเป็นภารกิจที่รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดขึ้นโดยคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจ สภาพการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และภารกิจหลักของกระทรวง ภารกิจหลักของสำนักงานปลัดกระทรวงอาจกำหนดโดยปลัดกระทรวงและรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และควรได้รับการพิจารณาทบทวนปรับปรุงแก้ไขตามความจำเป็น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

4.3 นโยบาย

สำหรับนโยบายในการบริหารราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงนั้น โดยที่สำนักงาน ปลัดกระทรวงต้องรับผิดชอบงานอันเป็นราชการประจำของกระทรวง ได้แก่ งานด้านกำลังคน งบประมาณ และแผนงาน ดังนั้น นโยบายการบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวงจึงควรกำหนด โดยรัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวง เพื่อให้การบริหารและการปฏิบัติงานของสำนักงานปลัดกระทรวง สามารถส่งเสริมสนับสนุนภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพ นโยบาย ของสำนักงานปลัดกระทรวงอาจกำหนดโดยปลัดกระทรวงด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ทั้งนี้ นโยบาย ที่กำหนดขึ้นโดยรัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงต้องสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของภารกิจหลัก และนโยบาย และเป้าหมายของกระทรวง นอกจากนี้ ควรมีการพิจารณาทบทวนแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมสอดคล้อง กับสถานการณ์อยู่ตลอดเวลา

บทที่ 5

กรม

5.1 อำนาจหน้าที่

กรมเป็นส่วนราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง หรืออาจเป็นส่วนราชการอิสระไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง โดยอยู่ใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้กรมเป็นส่วนราชการในกระทรวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนใดส่วนหนึ่งของกระทรวง หรือทบวง หรือตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมหรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรม นั้น เช่น พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2502 มาตรา 7 กำหนดให้มีสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติมีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามมติของสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี โดยที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดอำนาจหน้าที่หลักของกรมไว้แต่เพียงกว้าง ๆ ดังนั้น การกำหนดหรือปรับปรุงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรมควรให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจ เพื่อมิให้กำหนดหน้าที่ซ้ำซ้อนกับกระทรวงอื่น และจะต้องยึดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเป็นหลักด้วย

กรมมีสภาพเป็นนิติบุคคล การจัดตั้งหรือยุบเลิกต้องตราเป็นพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

5.2 ภารกิจหลัก

ภารกิจหลักของกรมคือหน้าที่การงานหรืองานที่กรมจะต้องปฏิบัติ โดยแปลงมาจากอำนาจหน้าที่ของกรมเพื่อให้กรมสามารถทำหน้าที่ให้บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายของกระทรวงและของรัฐบาล ภารกิจอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ นอกจากนี้ภารกิจของกรมอาจกำหนดโดยปลัดกระทรวง ซึ่งจะกำหนดขึ้นตามนโยบายรัฐมนตรี ซึ่งเป็นไปตามนโยบายรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจ เงื่อนไข หรือสภาพการณ์ต่าง ๆ ตามความจำเป็น แล้วแต่กรณี นอกจากนี้ก็จะต้องคำนึงถึงภารกิจหลักในอดีตของกรม และภารกิจของส่วนราชการอื่นภายในกระทรวงเดียวกันหรือต่างกระทรวง เพื่อประโยชน์ในด้านการประสานงาน การใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม ภารกิจหลักของกรมควรได้รับการพิจารณาทบทวนปรับปรุงแก้ไขตามความจำเป็น โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

5.3 นโยบาย

การบริหารงานและการปฏิบัติราชการของกรมจะประสบผลสำเร็จได้ด้วยดีจะต้องมีนโยบายที่ชัดเจนและเหมาะสมกับสภาพการณ์ต่าง ๆ และโดยที่กรมเป็นส่วนราชการใหญ่สุดที่รับผิดชอบนำนโยบายหลักของกระทรวงมาปฏิบัติ ดังนั้น การกำหนดนโยบายการบริหารงานและการปฏิบัติราชการภายในกรมเพื่อให้สามารถนำนโยบายหลักของกระทรวงมาสู่ภาคปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จึงควรอยู่ในความรับผิดชอบร่วมกันของปลัดกระทรวงในฐานะข้าราชการประจำสูงสุดของกระทรวง และอธิบดีในฐานะผู้รับผิดชอบสูงสุดของกรม ไม่ใช่ต่างคนต่างกำหนดนโยบาย การกำหนดนโยบายของกรมจะต้องสอดคล้องกับนโยบายหลักของกระทรวงและนโยบายของสำนักงานปลัดกระทรวง และควรคำนึงถึงนโยบายเป้าหมายที่ผ่านมา และยังมีความจำเป็นต้องปฏิบัติเพื่อความต่อเนื่อง การปรับปรุงแก้ไขนโยบายของกรมควรได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงและรัฐมนตรี



บทที่ 6

รัฐมนตรี

6.1 อำนาจ

6.1.1 อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐมนตรีมีอำนาจ บทบาทและหน้าที่ ดังนี้

1) รัฐมนตรีจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน รักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ

2) รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาซึ่งตนมิได้เป็นสมาชิก แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

3) ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

6.1.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีมีอำนาจ บทบาทและหน้าที่ ดังนี้

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง และจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนก็ได้

2) อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในการปฏิบัติราชการของกระทรวงดังกล่าว หมายถึง อำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี

6.1.3 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน

ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรีในการบริหารงานบุคคลไว้หลายประการ เช่น การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัย เป็นต้น

6.1.4 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษ

นอกเหนือจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว รัฐมนตรียังมีอำนาจ บทบาทและหน้าที่ตาม

กฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี เช่น รัฐมนตรีมีอำนาจในการออกกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง รัฐมนตรีมีอำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การแต่งตั้ง หรือการปฏิบัติราชการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายนั้น ๆ ด้วย

6.1.5 อำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่จากคณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือกระทรวงรับผิดชอบดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ตามความจำเป็น

6.2 บทบาท

6.2.1 ในฐานะข้าราชการการเมือง

1) รับผิดชอบต่อคณะรัฐมนตรี

แต่เดิมในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช เสนาบดีผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานกระทรวงต่าง ๆ เป็นบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัย ครั้นมาถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐมนตรีอาจมาจากสมาชิกพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรงหรืออาจมาจากการเลือกโดยพรรคที่จัดตั้งรัฐบาล อย่างไรก็ตาม เมื่อเข้ามาเป็นรัฐมนตรีแล้วก็จะมีสถานะเป็นข้าราชการการเมือง และเป็นรัฐมนตรีคนหนึ่งของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีได้เข้ามารับผิดชอบบริหารงานกระทรวงใด ก็จะต้องรับผิดชอบผลงานของกระทรวงนั้นต่อคณะรัฐมนตรี และต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของรัฐบาล รัฐมนตรีจะต้องกำกับดูแลให้การปฏิบัติงานของกระทรวงเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา และจะต้องรายงานผลการดำเนินงานให้คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งในการเสนองบประมาณและแผนการดำเนินงานประจำปีในระหว่างปีด้วย กรณีเรื่องเพื่อพิจารณาที่จะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินใจ ก็ควรต้องนำเสนอโดยมีชกษา และต้องกำกับดูแลให้เรื่องและเอกสารที่จะเสนอมีความสมบูรณ์ทั้งในด้านข้อเท็จจริง การศึกษาวิเคราะห์ และข้อเสนอประกอบการตัดสินใจที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ การนำเสนอก็ต้องกระทำผ่านขั้นตอนและกฎระเบียบที่วางไว้ ในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้ชี้แจงทำความเข้าใจและให้ข้อคิดเห็นตรงไปตรงมา หรือรับข้อเสนอแนะและข้อสังเกตมาพิจารณาดำเนินการอย่างเคร่งครัดต่อไป ในกรณีที่การบริหารงานและผลการปฏิบัติงานของกระทรวงเกิดปัญหาหรือมีข้อบกพร่องใด ๆ ให้รีบดำเนินการแก้ไขโดยทันที ทั้งนี้กรณีที่ปัญหาดังกล่าวมีผลกระทบต่อกระทรวงอื่น ๆ หรือต่อระบบราชการ ประชาชน และเสถียรภาพของรัฐบาล ให้รีบเสนอคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีโดยเร็วเพื่อร่วมกันพิจารณาหาทางแก้ไขต่อไป

2) รับผิดชอบต่อรัฐสภา

การปฏิบัติงานให้ได้ผลตามนโยบายของรัฐบาลนั้น นอกจากรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่องานของกระทรวงของตนต่อคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็ยังต้องรับผิดชอบต่อผลงานของกระทรวงต่อรัฐสภา ในฐานะที่เป็นหนึ่งในคณะรัฐมนตรีที่ได้ร่วมกันรับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดิน และจะต้องร่วมกับคณะรัฐมนตรีในการตอบข้อซักถามของสมาชิกรัฐสภาในการอภิปรายผลงานของรัฐบาล และไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และหรือรัฐบาล การรับผิดชอบ

ผลงานของกระทรวงต่อรัฐสภาเป็นกลไกหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยที่จะช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีซึ่งได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเกิดประโยชน์ต่อประเทศและประชาชนอย่างแท้จริง

3) รับผิดชอบต่อประชาชน

โดยที่ภารกิจของกระทรวงต่าง ๆ โดยทั่วไปเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนหรือผู้รับบริการจากรัฐ นอกจากนี้ จากการเปลี่ยนแปลงทางสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลให้ประชาชนต้องเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศร่วมกับภาครัฐบาลมากขึ้น ดังนั้นในการบริหารงานกระทรวงของรัฐมนตรีจึงต้องคำนึงถึงการให้ได้มาซึ่งศรัทธา ความเชื่อถือและความไว้วางใจจากประชาชนว่า การดำเนินงานของกระทรวง และการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการทุกคนสนองตอบความต้องการของประชาชน และเป็นภาระระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งในด้านการครองชีพและทรัพยากรของประเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการร่วมพัฒนาประเทศชาติให้เกิดความเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น

6.2.2 ในฐานะผู้บริหารสูงสุดของกระทรวง

1) เป็นตัวอย่างที่ดี

รัฐมนตรีในฐานะผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงพึงทำตนเป็นตัวอย่างที่ดีของข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองในสังกัด ในด้านความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ควรต้องมีความเสียสละ ซื่อตรง จริงใจ อุทิศตนเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ไม่ปิดความรับผิดชอบ ในด้านการปกครองบังคับบัญชา ควรมีความเข้มแข็ง อดทน อดกลั้น ส่งเสริมสนับสนุน และให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยถ้วนหน้า ไม่อคติ

2) เป็นผู้นำที่ดี

รัฐมนตรีควรต้องเป็นผู้นำในการริเริ่ม พัฒนา และตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ บนพื้นฐานของผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม อย่างมีเหตุมีผล ตรงไปตรงมาและเหมาะสมกับสถานการณ์และเวลา และพึงเป็นผู้นำในการค้นคิด แก้ไขปัญหาทุกรูปแบบ และในการปฏิบัติสิ่งต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ราชการโดยส่วนรวม

3) สนับสนุนการทำงาน

การปฏิบัติราชการให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบายและเป้าหมายและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น รัฐมนตรีพึงสนับสนุนการปฏิบัติงานของปลัดกระทรวงและอธิบดีให้บรรลุนโยบายและเป้าหมายของกระทรวง โดยให้นโยบายในการทำงาน ให้คำปรึกษาแนะนำอย่างใกล้ชิด เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ จัดให้ได้มาซึ่งเครื่องมือเครื่องใช้ อุปกรณ์การทำงานที่ทันสมัยงบประมาณและอัตราค่าจ้างที่เพียงพอ เครื่องอำนวยความสะดวกและสถานที่ที่เหมาะสมในการทำงาน รวมทั้ง สนับสนุนส่งเสริมให้มีการจัดสวัสดิการ ค่าตอบแทน และสิ่งจูงใจในการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม

4) สร้างความสามัคคีและเป็นธรรม

นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดการผนึกกำลังร่วมกันในการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสำเร็จ รัฐมนตรีพึงสร้างความสามัคคี ความเป็นธรรม และความร่วมมือร่วมใจและสร้างขวัญและกำลังใจ ให้เกิดขึ้นในหมู่ข้าราชการของกระทรวง โดยการบริหารงานบุคคลด้วยความเป็นธรรมให้

ข้าราชการได้มีโอกาสเท่าเทียมกันในการแสดงออกด้านความคิดเห็นและการปฏิบัติงาน สร้างทัศนคติ จัดกิจกรรมอันเป็นการเชื่อมความสามัคคี และกิจกรรมหรืองานที่ต้องอาศัยการระดมกำลังคนเป็นกลุ่มเพื่อให้ทุกคนตระหนักในความจำเป็นที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน และเกิดความรู้จักคุ้นเคยซึ่งกันและกัน ตลอดจนกิจกรรมที่เป็นการฟื้นฟูจิตใจ ให้แจ่มใสและพร้อมที่จะรับผิดชอบงานตามภาระหน้าที่ของตน โดยรัฐมนตรีเป็นผู้ริเริ่มและเข้าร่วมในกิจกรรมหรืองานดังกล่าวประจักษ์เป็นผู้หนึ่งของผู้ร่วมงานทั้งหมดของกระทรวง

6.3 หน้าที่ทางการบริหาร

6.3.1 หน้าที่กำหนดและพัฒนานโยบาย

การกำหนดนโยบายเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการบริหารที่รัฐมนตรีพึงดำเนินการเมื่อแรกเข้ารับตำแหน่งในการบริหารงานของกระทรวง การบริหารงานของกระทรวงจะต้องมีกรอบและทิศทางที่ชัดเจนแน่นอน ในการกำหนดนโยบายนั้น ปลัดกระทรวงและอธิบดีต้องถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องให้การสนับสนุนด้านข้อมูลและปรึกษาหารืออย่างใกล้ชิดกับรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเองจะต้องเปิดกว้างและพร้อมจะรับฟังความคิดเห็น เมื่อมีการกำหนดนโยบายและมีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ แล้ว ก็ควรมีการทบทวนและพัฒนานโยบายให้ทันสมัยสอดคล้องกับสภาพการณ์ต่าง ๆ นโยบายที่จะต้องกำหนดและพัฒนานี้ หมายถึง นโยบายของกระทรวงและนโยบายการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงด้วย

1) กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

ในการเข้ามารับหน้าที่กำกับดูแลกระทรวงที่รับผิดชอบ รัฐมนตรีพึงกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแผนของกระทรวง เพื่อเป็นแนวทางให้ข้าราชการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ ในการพิจารณากำหนดดังกล่าวพึงหารืออย่างใกล้ชิดกับปลัดกระทรวงและอธิบดี โดยปลัดกระทรวงและอธิบดีช่วยสนับสนุนด้านข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะถึงความเป็นไปได้ เมื่อได้มีการกำหนดและประกาศใช้อย่างเป็นทางการ รัฐมนตรีพึงประชุมร่วมกับปลัดกระทรวงและอธิบดีทุกคนเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจ และตอบข้อสงสัยต่าง ๆ ของข้าราชการระดับบริหารของกระทรวง เพื่อให้วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแผนงาน ฯลฯ เป็นที่เข้าใจอย่างชัดเจนและตรงกัน และผู้ปฏิบัติสามารถนำไปปฏิบัติหรือพิจารณาดำเนินการให้ได้ผลและมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ทั้งนี้ปลัดกระทรวงและอธิบดีพึงจัดประชุมชี้แจงวัตถุประสงค์เป้าหมายและแผนงานแก่ข้าราชการทุกคนเพื่อประโยชน์ในทำนองเดียวกัน

2) สนับสนุนการพัฒนากระทรวง

เมื่อได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย นโยบายและแผนของกระทรวงแล้ว รัฐมนตรีพึงกำหนดนโยบายและให้การสนับสนุนการพัฒนากระทรวง กลไก ระบบงาน บุคลากร และเครื่องมือการบริหารเพื่อเป็นแนวทางให้ปลัดกระทรวงและอธิบดีดำเนินการ ซึ่งในการสนับสนุนดังกล่าว รัฐมนตรีพึงดำเนินการตามแนวทางที่เห็นว่าเหมาะสม เช่น ชี้แจงกรมการงบประมาณ และหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดสรรทรัพยากรด้านบุคคล ด้านงบประมาณ ได้เข้าใจถึงปัญหาของหน่วยงานในกระทรวงและความจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนด้านดังกล่าว เป็นต้น

3) กำหนดนโยบายของสำนักงานปลัดกระทรวงและกรม

นอกจากนี้ รัฐมนตรีพึงกำหนดแนวนโยบายการดำเนินงานของสำนักงานปลัดกระทรวงและกรมต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบให้ปลัดกระทรวง อธิบดี และข้าราชการทุกคนปฏิบัติงานไปในทิศทางหรือกรอบนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ให้สำหรับหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบหรือสังกัดอยู่ แนวทางดังกล่าวจะช่วยป้องกันปัญหาการกำหนดแผนงานและการปฏิบัติงานที่เหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนระหว่างส่วนราชการ ปัญหาการใช้ทรัพยากรเกินกว่าที่ควรจะเป็น และปัญหาด้านการประสานงาน

6.3.2 หน้าที่บริหารนโยบาย

การบริหารนโยบายเป็นหน้าที่ที่รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อการวางนโยบายของกระทรวง การนำนโยบายจากคณะรัฐมนตรีมาแปลงเป็นแผนงานโครงการในทางปฏิบัติ อันได้แก่ การชี้แจงงบประมาณและแผนงาน การสั่งการให้มีการดำเนินการตามโครงการพิเศษ การวินิจฉัยสั่งการให้มีการดำเนินการตามงานการเมือง การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีตามที่กฎหมายกำหนดด้านต่าง ๆ ที่พึงดำเนินการ

1) ชี้แจงงบประมาณและแผนงาน

ในฐานะผู้บริหารสูงสุดของกระทรวง รัฐมนตรีจะต้องชี้แจงงบประมาณและแผนการดำเนินงานประจำปีของกระทรวงที่นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและสภา โดยที่รัฐมนตรีเป็นบุคคลหนึ่งในคณะรัฐมนตรีอยู่แล้ว การออกความคิดเห็นใด ๆ ย่อมได้รับการรับฟังและยอมรับจากคณะรัฐมนตรี การมอบหมายให้ข้าราชการประจำชี้แจง ควรเป็นเรื่องทางเทคนิคเท่านั้น ในกรณีดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีควรต้องศึกษารายละเอียดและทำความเข้าใจเกี่ยวกับงบประมาณโครงการและแผนการดำเนินงานประจำปีของกระทรวงโดยละเอียด รวมทั้งหารือกับปลัดกระทรวงและอธิบดีอย่างใกล้ชิด พร้อมทั้งกำกับดูแลการจัดทำงบประมาณและแผนงานตั้งแต่เริ่มต้น และให้มีการเตรียมข้อมูลอย่างสมบูรณ์ เพื่อสามารถชี้แจงข้อเท็จจริง พร้อมเหตุผลสนับสนุนในคณะรัฐมนตรีและในรัฐสภาได้อย่างชัดเจน เพื่อให้ได้งบประมาณที่จำเป็นมาบริหารกระทรวง

นอกจากนี้ รัฐมนตรีพึงใช้ข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณในการวางนโยบายของกระทรวงเพื่อให้ให้นโยบายนั้นสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง โดยมีงบประมาณเพียงพอสนับสนุน

2) วินิจฉัยสั่งการ

การวินิจฉัยสั่งการของรัฐมนตรี อาจจำแนกได้ตามลักษณะของเรื่อง ดังนี้

เรื่องนโยบาย

นโยบาย หมายถึง แนวปฏิบัติซึ่งระบุประโยชน์อันพึงได้รับการปฏิบัติ นโยบายเป็นแนวบริหารที่จะใช้เป็นแนวกำหนดวิธีการ กระบวนการ การวางแผนงาน และกำหนดโครงการ เพื่อให้สำเร็จวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ

กรณีที่เป็นนโยบายที่รัฐมนตรีรับมาจากคณะรัฐมนตรี หรือเป็นนโยบายที่เริ่มจากตัวรัฐมนตรีเอง รัฐมนตรีพึงปรึกษากับปลัดกระทรวงและอธิบดีที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันวินิจฉัยว่านโยบายดังกล่าวจะสามารถแปลงไปสู่แผนงานโครงการและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติงานมากน้อย

เพียงใด และผู้ใดควรรับผิดชอบ จากนั้นรัฐมนตรีจึงสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรให้ปลัดกระทรวงดำเนินการสั่งการให้ผู้รับผิดชอบโดยตรงและที่เกี่ยวข้องผู้ใดรับไปดำเนินการ

กรณีที่เป็นนโยบายที่ปลัดกระทรวงเสนอรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบ โดยเป็นนโยบายที่อาจสืบเนื่องมาจากความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขหรือป้องกันปัญหา หรือเป็นการริเริ่มงานปฏิบัติเรื่องใดเรื่องหนึ่งของกรมหรือกระทรวง รัฐมนตรีพึงปรึกษาหารือและวินิจฉัยร่วมกับปลัดกระทรวงหรืออธิบดีที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและผู้รับผิดชอบ จากนั้นรัฐมนตรีจึงสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษร ให้ปลัดกระทรวงสั่งการให้ผู้รับผิดชอบโดยตรง และที่เกี่ยวข้องผู้ใดรับไปดำเนินการในเรื่องใด รัฐมนตรีไม่พึงสั่งการตรงไปยังอธิบดีโดยไม่ผ่านปลัดกระทรวง

เรื่องงานโครงการ

งานโครงการ หมายถึง แนวปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการโดยมีลักษณะเป็นกระบวนการที่กำหนดความเบ็ดเสร็จของงานในตัวเอง นับตั้งแต่การกำหนดเป้าหมาย มาตรการ กลยุทธ์ วิธีปฏิบัติ ระยะเวลา การบริหาร การควบคุมกำกับดูแล การติดตามผล การใช้ประโยชน์จากผลที่ได้ และการประเมินผล

กรณีที่เป็นงานตามโครงการปกติที่บรรจุอยู่ในแผนงานประจำปีของกระทรวง โดยที่เป็นเรื่องในทางปฏิบัติ จึงควรเป็นบทบาทหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่จะสั่งการและมอบหมายให้ผู้รับผิดชอบโดยตรงและที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ

หากเป็นกรณีที่เป็นงานตามโครงการพิเศษที่มีได้อยู่ในแผนงานประจำปี แต่เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่และภารกิจของกระทรวง เช่น โครงการเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายมา เป็นต้น รัฐมนตรีพึงปรึกษาหารือร่วมกับปลัดกระทรวงและอธิบดีที่เกี่ยวข้อง จากนั้นรัฐมนตรีจึงสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรให้ปลัดกระทรวงสั่งการให้ผู้รับผิดชอบโดยตรงและที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ โดยรัฐมนตรีไม่พึงสั่งการตรงไปยังอธิบดีผู้ปฏิบัติ

เรื่องงานการเมือง

งานการเมือง โดยปกติอาจพิจารณาได้ว่ามิใช่เป็นงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับข้าราชการประจำ แต่อย่างไรก็ดี โดยที่งานการเมืองและงานราชการประจำนั้นในบางกรณีจำเป็นจะต้องมีการปฏิบัติควบคู่กันไป หรือจะต้องสนับสนุนส่งเสริมซึ่งกันและกัน ดังนั้นงานการเมืองใดที่รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ข้าราชการประจำปฏิบัติ หรือที่ข้าราชการประจำพึงปฏิบัตินั้น เป็นเรื่องสมควรพิจารณาโดยรอบคอบ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเป็นหลัก

งานการเมืองอาจจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ งานการเมืองอันกระทำเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เช่น พรรคการเมือง รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี เป็นต้น และงานการเมืองกระทำเพื่อประชาชนโดยส่วนรวม เป็นงานที่ปลัดกระทรวงและอธิบดีจะต้องปฏิบัติเพราะมีหน้าที่โดยตรง อย่างไรก็ตาม การจำแนกงานการเมืองออกเป็น 2 ลักษณะดังกล่าวมิได้หมายความว่ามิได้หมายความว่ามิได้ให้วินิจฉัยเลือกดำเนินการอันใดอันหนึ่ง หากแต่โดยข้อเท็จจริงงานทั้ง 2 ลักษณะอาจเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีจำเป็น

ต้องวินิจฉัยและสั่งการให้ข้าราชการประจำปฏิบัติตามก็ได้ หากงานนั้น ๆ เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม เช่น กรณีที่รัฐมนตรีสั่งการให้ปลัดกระทรวงและอธิบดีไปชี้แจงรายละเอียดคำขอ งบประมาณประจำปีต่อพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ถือได้ว่าเป็นการช่วยให้สมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลเข้าใจในข้อเท็จจริงและเหตุผลความจำเป็นในการขอ งบประมาณของส่วนราชการ เพื่อจะได้สามารถอภิปรายชี้แจงพรรคฝ่ายค้านให้เห็นคล้อยตาม ซึ่งหากการลงคะแนนเสียงไว้ว่างใจร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของรัฐบาลแล้ว ก็จะช่วยให้รัฐบาลมีงบประมาณไปบริหารประเทศตามนโยบายที่วางไว้ ในขณะที่เดียวกันผลดีก็ตกแก่ส่วนราชการที่ได้อำนาจมาสนับสนุนการทำงานตามความต้องการ ดังนั้น การวินิจฉัยสั่งการงานการเมืองนี้รัฐมนตรีพึงวินิจฉัยสั่งการด้วยความสุขุมรอบคอบ โดยมีให้เกิดความเสียหาย ฝ่าฝืนกฎระเบียบของทางราชการและพึงวินิจฉัยสั่งการเป็นกรณี ๆ ไปตามความจำเป็น

เรื่องงานที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี

งานที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี อาจเป็นงานที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งรัฐมนตรีโดยตรงหรืออาจเป็นงานที่ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ซึ่งในกรณีดังกล่าวรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงต้องรับผิดชอบ ส่วนการจะพิจารณาสั่งการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้ผู้ใดนั้นเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาต่อไป

รัฐมนตรีพึงวินิจฉัยสั่งการงานที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด รัฐมนตรีควรให้มีการศึกษาและทำความเข้าใจในดับทกกฎหมายดังกล่าวอย่างถ่องแท้ ปลัดกระทรวงควรจัดเตรียมประมวลกฎหมายทุกฉบับที่กำหนดอำนาจหน้าที่ที่รัฐมนตรีต้องปฏิบัติและวินิจฉัยสั่งการ และมอบให้รัฐมนตรีพร้อมกับชี้แจงอธิบายรายละเอียดให้รัฐมนตรีทราบตั้งแต่ตอนที่รัฐมนตรีเริ่มเข้ามาบริหารงานในกระทรวง

3) มอบหมายงาน

รัฐมนตรีพึงมอบหมายงาน อันมิใช่งานนโยบายให้แก่รัฐมนตรีช่วยว่าการ ปลัดกระทรวง และอธิบดี ตามที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีมอบหมายได้ ทั้งนี้รัฐมนตรีพึงคำนึงถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีช่วยว่าการ ปลัดกระทรวงและอธิบดี ตามกฎหมายด้วยว่า จะสามารถรับมอบงานเรื่องใดจากรัฐมนตรีมาปฏิบัติได้บ้าง การมอบหมายงานนี้ รัฐมนตรีอาจมอบได้หลายครั้งตามความจำเป็น โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการและความสะดวกแก่ประชาชน และควรมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษร และเมื่อมอบหมายงานแล้ว ก็ต้องติดตามผลการปฏิบัติงานและสั่งให้แก้ไขในกรณีจำเป็น

6.3.3 หน้าที่พัฒนาทรัพยากรและเครื่องมือบริหาร

การพัฒนาทรัพยากรและเครื่องมือบริหารเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการบริหารงานที่จะต้องมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบและสม่ำเสมอ การพัฒนาดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการลงทุนที่อาจต้องใช้งบประมาณมาก เพิ่มขึ้นจากงบประมาณปกติ แต่ก็เพื่อประโยชน์และความต่อเนื่องในการบริหารระยะยาว

โดยที่สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมมีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา บทบาทของรัฐก็จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ดังกล่าวด้วยเช่นกัน ดังนั้น ความพร้อมของกระทรวงที่จะรับผิดชอบภารกิจต่าง ๆ ของรัฐ จึงเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวงควร

ต้องให้ความสำคัญ โดยให้แนวนโยบายแก่ปลัดกระทรวงและอธิบดีในการวางแผนพัฒนาทรัพยากร ทั้งด้านกำลังคน เครื่องมือ อุปกรณ์และสถานที่ที่จำเป็นในการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผน และการที่จะต้องปฏิบัติภารกิจในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ด้วย ทั้งนี้ รัฐมนตรีจะต้องให้ความสนับสนุน ในการพัฒนาทรัพยากรดังกล่าวอย่างจริงจังด้วย

6.3.4 หน้าที่ประสานงานนโยบายและงานการเมือง

การประสานงานนโยบายและงานการเมือง เป็นหน้าที่ประการหนึ่งของรัฐมนตรี ที่จะต้องดำเนินการ เพื่อให้นโยบายของกระทรวงที่ถูกต้องกำหนดขึ้นสามารถประสบผลสำเร็จเป็นที่ ยอมรับและได้รับการสนับสนุนด้วยดีจากองค์กรทางการเมือง และสอดคล้องกับทิศทางและความ เคลื่อนไหวต่าง ๆ ในทางการเมือง

1) ประสานงานกับกระทรวงอื่น

แม้ว่ากระทรวงแต่ละกระทรวงจะมีสภาพเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของตนตามหน้าที่กฎหมายกำหนด แต่ในทางปฏิบัติงานของกระทรวงหนึ่ง ๆ ย่อมเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับงานของกระทรวงอื่น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศย่อมต้องดำเนินไปอย่างเป็นกระบวนการ เช่น การพัฒนาการเกษตรย่อมต้อง เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ในด้านการตลาด การพัฒนาการเกษตรอุตสาหกรรม การตลาดย่อม ต้องสัมพันธ์กับการเจรจาทางการทูตและความร่วมมือกับต่างประเทศ เป็นต้น ดังนั้น ภารกิจของ กระทรวงหนึ่ง ๆ จำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนหรือต้องสนับสนุนงานของอีกกระทรวงหนึ่ง รัฐมนตรี ควรมีบทบาทสำคัญในการประสานงานนโยบายระหว่างกระทรวง เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุนโยบาย และเป้าหมาย ทั้งของระดับกระทรวงและระดับรัฐบาล การประสานนโยบายระดับกระทรวง ควร ยึดถือประโยชน์ของประเทศและประชาชนส่วนรวมเป็นหลัก ไม่ควรยึดประโยชน์ของกระทรวงและ ของกลุ่มผลประโยชน์ที่กระทรวงดูแลโดยเฉพาะ

2) ประสานงานกับคณะรัฐมนตรี

ในการบริหารราชการกระทรวง มีหลายกรณีที่รัฐมนตรีจำเป็นต้องนำเรื่อง สำคัญ ๆ เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเสียก่อน โดยอาจเป็นเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อนโยบาย ภายในและระหว่างประเทศของรัฐบาล ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐบาลหรืออาจ เป็นเรื่องที่ผูกพันงบประมาณจำนวนมาก ในกรณีดังกล่าวรัฐมนตรีเจ้าของเรื่องควรต้องติดต่อเป็นการ ภายในกับนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีบางท่านที่มีงานเกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ทราบข้อเท็จจริงและเหตุผล ต่าง ๆ เพื่อที่จะช่วยให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีการอภิปรายอย่างตรงประเด็น รอบรัดแต่รอบคอบ และ เป็นการพิจารณาตามหลักการเหตุผลอย่างแท้จริง นอกจากนี้ รัฐมนตรีอาจจะต้องประสานงานกับ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดวาระเข้าประชุมคณะรัฐมนตรีให้ทันเวลาตามความจำเป็นและเพื่อให้ กระทรวงสามารถจัดเตรียมข้อมูลเอกสารได้สมบูรณ์

3) ประสานงานกับรัฐสภา

เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีในนโยบายการบริหารงานกระทรวงของรัฐมนตรี กรณีที่คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของรัฐสภาขอความร่วมมือมายังกระทรวงหรือกรมในสังกัดด้าน ข้อมูลเอกสารหรือคำชี้แจงเกี่ยวกับงานที่ปฏิบัติ ปลัดกระทรวงและอธิบดีพึงแจ้งให้รัฐมนตรีทราบ หรือ พิจารณาความเหมาะสม แล้วแต่กรณี และรัฐมนตรีควรเป็นผู้ประสานงานกับคณะกรรมการนั้น ๆ โดยทำหน้าที่ให้ความร่วมมือ หรืออาจไปชี้แจงด้วยตนเองถ้าเป็นเรื่องสำคัญ ๆ หรืออาจมอบหมาย

ให้ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีไปก็ได้ แล้วแต่กรณี การประสานงานและให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นการปูทางให้การอภิปรายหรือซักถามผลงานของรัฐบาลในรัฐสภาเกิดความกระจำจืด มีเหตุมีผล มีความเข้าใจตรงกัน ถ้าเป็นงานนโยบายรัฐมนตรีควรต้องไปชี้แจงด้วยตนเอง

4) ประสานงานกับจังหวัด

ในกรณีที่กระทรวงต่าง ๆ มีภารกิจและพื้นที่ที่จะต้องปฏิบัติงานทั้งในราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค หน่วยงานของกระทรวงซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคที่ไปตั้งในแต่ละจังหวัดนั้น ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีพึงติดต่อประสานงานกับผู้ว่าราชการจังหวัดโดยใกล้ชิด เพื่อให้การดำเนินงานของส่วนราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงบรรลุนโยบายเป้าหมายของกระทรวง สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด และสามารถส่งเสริมสนับสนุนส่วนราชการอื่น ๆ ในจังหวัดได้เป็นอย่างดี และเพื่อให้การบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงนั้น ๆ เป็นไปอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม รวมทั้งเพื่อประโยชน์แก่รัฐมนตรีในการดูแลติดตามผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ ส่วนภูมิภาคของกระทรวงด้วย รัฐมนตรีพึงกระจายและมอบหมายงานที่มีผลกระทบต่อการจ้างงานและการสร้างรายได้ในจังหวัดให้แก่จังหวัดไปดำเนินการให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

6.3.5 หน้าที่บริหารงานควบคุม

การบริหารงานควบคุม หมายถึง การดำเนินการดูแลอย่างใกล้ชิดให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมาย ซึ่งอาจต้องใช้กลไกและวิธีการต่าง ๆ รวมทั้งกลยุทธ์ที่เหมาะสม ในอันที่จะทำให้ผู้ร่วมงานหรือผู้ปฏิบัติ ทุ่มเหตุมุมความคิดและเสียสละในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ โดยไม่รู้สึกรู้ว่าการควบคุมดูแลนั้นเป็นการจับผิด แต่มุ่งให้การบริการประชาชนดีขึ้น และแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

1) กำกับดูแล

นอกเหนือจากการใช้นโยบาย แผนงาน โครงการและเป้าหมายเป็นตัวกำกับการปฏิบัติราชการของกระทรวงแล้ว รัฐมนตรีพึงต้องกำกับดูแลการปฏิบัติงานของปลัดกระทรวงและอธิบดีให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายด้วย ทั้งในส่วนของกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงและอธิบดี และในส่วนของกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงและกรมในสังกัด และเพื่อสร้างความเป็นธรรมและการอยู่ดีกินดีให้แก่ประชาชน

2) ติดตามเร่งรัด

ในฐานะที่รัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวง รัฐมนตรีพึงต้องติดตามเร่งรัดการปฏิบัติงานของปลัดกระทรวง และอธิบดี และผู้ที่ได้รับมอบหมาย โดยการวางกลไกและระบบการติดตามเร่งรัด โดย

(1) ยึดนโยบาย แผนงาน โครงการ เป้าหมายที่กำหนดขึ้นและสิ่งที่ได้มอบหมายไปเป็นหลักในการติดตามเร่งรัด

(2) กำหนดเวลาการติดตามเร่งรัดและให้รายงานผลเป็นระยะ ๆ อย่างสม่ำเสมอ เช่น ทุกเดือนในกรณีงานสำคัญ ทุกสัปดาห์ ทักวันหรือทุกสัปดาห์หากเป็นกรณีเร่งด่วน

เพื่อขจัดภัยพิบัติและความเดือดร้อนของประชาชน และต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบและวินิจฉัยเป็นระยะ ๆ เป็นต้น

(3) กำหนดกลไกและรูปแบบการติดตามเร่งรัดตามความเหมาะสม เช่น ให้ปลัดกระทรวง และอธิบดี และผู้ที่ได้รับมอบหมายเข้าพบเพื่อรายงานความคืบหน้าและสภาพปัญหา รัฐมนตรีควรออกไปติดตามผลการปฏิบัติงานด้วยตนเองในพื้นที่โครงการ โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งหรือประชาสัมพันธ์ให้ล่วงหน้า เป็นต้น

(4) หลังจากการติดตามเร่งรัดแต่ละครั้ง รัฐมนตรีควรหารือกับปลัดกระทรวง และอธิบดี เพื่อพิจารณาวางแผนการทำงานต่อไป หรือเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อมิให้ปัญหาดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของปลัดกระทรวง และอธิบดี และผู้ที่ได้รับมอบหมาย

3) ตรวจสอบประเมินผล

ในฐานะที่รัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทุกส่วนราชการในสังกัดกระทรวง รัฐมนตรีพึงต้องติดตามตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานปลัดกระทรวง และกรม โดยการวางกลไกและระบบการติดตามตรวจสอบเช่นเดียวกับการติดตามเร่งรัดการปฏิบัติงานของปลัดกระทรวงและอธิบดี ตามความเหมาะสม

ทั้งนี้ มีข้อควรคำนึงว่า

(1) การติดตามเร่งรัดและการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานนั้น ควรมุ่งเน้นการแนะนำและให้ความช่วยเหลือแก้ไข้ปัญหา เพื่อให้งานที่กำลังดำเนินอยู่บรรลุนโยบายและเป้าหมาย หรือเพื่อให้มีการนำปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานใด ๆ ที่เสร็จสิ้นแล้วมาใช้ประโยชน์ในการพิจารณาจัดทำนโยบาย แผนงานโครงการหรือการดำเนินการในเรื่องอื่น ๆ ต่อไป

(2) การตัดสินวินิจฉัยผลงานและประสิทธิภาพการทำงานของปลัดกระทรวง และอธิบดี และผู้ที่ได้รับมอบหมาย ควรดำเนินการในรูปของการรายงานข้อเท็จจริงและมีข้อมูลเพียงพอ และมีการพิจารณาและให้ความเห็นด้วยความรอบคอบ ปราศจากอคติ และเพื่อให้ได้ข้อยุติที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในการพิจารณาเรื่องอื่น ๆ ต่อไป เช่น ในการพิจารณาผลงานเพื่อพิจารณาความดีความชอบ และเลื่อนตำแหน่ง หรือแม้แต่ในการลงโทษหรือย้ายข้าราชการ ไม่ควรอ้างแต่ความเหมาะสมอย่างที่เป็นการย้อนอดีต เป็นต้น



บทที่ 7

ปลัดกระทรวง

7.1 อำนาจ

7.1.1 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ปลัดกระทรวงมีอำนาจ บทบาท และหน้าที่ ดังนี้

1) ปลัดกระทรวงมีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี และมีรองปลัดกระทรวงและผู้ช่วยปลัดกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งการและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย

2) ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงด้วย

7.1.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน

ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงในการบริหารงานบุคคลไว้ในกรณีต่าง ๆ เช่น การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัย เป็นต้น ซึ่งปลัดกระทรวงพึงต้องศึกษาทำความเข้าใจโดยละเอียดและให้ข้อเสนอแนะต่อ ก.พ. กรณีที่เห็นว่ากฎระเบียบ หรือแนวปฏิบัติอันเกิดจากกฎหมายฉบับนี้ล้าสมัย หรือไม่เหมาะสมแก่ข้าราชการโดยทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ และเพื่อพิทักษ์รักษาผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของข้าราชการ

7.1.3 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษ

ปลัดกระทรวงอาจมีอำนาจ บทบาทและหน้าที่ ตามกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวง โดยพึงต้องศึกษาและทำความเข้าใจเมื่อแรกเข้าดำรงตำแหน่ง และพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายนั้น ๆ

7.1.4 อำนาจหน้าที่ที่รัฐมนตรีมอบหมาย

ปลัดกระทรวงอาจได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่จากรัฐมนตรีตามที่กฎหมายกำหนด มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งนายกรัฐมนตรี ให้ปลัดกระทรวงหรือกระทรวงรับผิดชอบ ดำเนินการในเรื่องใด ๆ ก็ได้ ซึ่งปลัดกระทรวงจะต้องศึกษาและทำความเข้าใจเพื่อปฏิบัติให้ครบถ้วน

7.2 บทบาท

7.2.1 ในฐานะข้าราชการประจำ

1) วางตัวเป็นกลางทางการเมือง โดย

(1) รับผิดชอบนโยบายของกระทรวง นโยบายคณะรัฐมนตรี และคำสั่งของคณะรัฐมนตรีหรือของนายกรัฐมนตรีมาปฏิบัติโดยเคร่งครัด โดยไม่คำนึงว่านายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะมาจากพรรคการเมืองใด และคณะรัฐมนตรีจะประกอบด้วยสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใด

(2) ในกรณีที่มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร หรือลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทางการเมือง ปลัดกระทรวงพึงต้องวางตนเป็นกลางอย่างเคร่งครัด โดยไม่สนับสนุนส่งเสริมพรรคใดพรรคหนึ่งในทางที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม เช่น ใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ทางราชการสนับสนุนการหาเสียงของพรรคการเมือง ชักชวนจงใจข้าราชการและกำนันผู้ใหญ่บ้านให้คุณให้โทษพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง เป็นต้น

(3) สนับสนุนส่งเสริมให้มีการบริหารงานบุคคลโดยยึดกฎหมาย กฎระเบียบ ความถูกต้องและความมีเหตุผล รวมทั้งประเพณีและความชอบธรรมอันดีงาม

(4) พึงสงวนรักษาข้อมูลและข่าวสารของทางราชการอย่างเคร่งครัดและนำออกใช้ประโยชน์อย่างถูกต้องตามกฎหมายด้วยความชอบธรรม และเพื่อเป็นการสนับสนุนรัฐบาลโดยตรง ไม่พึงใช้ข้อมูลทางราชการเพื่อประโยชน์ทางการเมืองของพรรคใดพรรคหนึ่งโดยเฉพาะ

2) ปฏิบัติหน้าที่โดยยึดถือผลประโยชน์ของประชาชนด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ปลัดกระทรวงพึงตระหนักเสมอว่า ข้าราชการคือผู้ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน เงินเดือนและค่าตอบแทนที่ข้าราชการได้รับมาจากภาษีที่ประชาชนจะมอบให้รัฐ ปลัดกระทรวงไม่พึงปฏิบัติงานด้วยความเอื้อเอียงเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ หรือเพื่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง ต้องตั้งมั่นอยู่ในคุณธรรมและประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง

3) ปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักการและความถูกต้องเป็นสำคัญ การปฏิบัติงานทุกเรื่องจะต้องยึดหลักการและความถูกต้อง และกำกับดูแลและปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เป้าหมาย แผนงานโครงการ กฎหมาย กฎระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ปลัดกระทรวงพึงต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยการให้เกียรติยอมรับในอำนาจหน้าที่และบทบาทของรัฐมนตรี ของอธิบดีและข้าราชการทุกคน รวมทั้งยอมรับความเห็นที่ถูกต้องของบุคคลดังกล่าวด้วยความจริงใจ ย่อมให้มีความเห็นแตกต่างได้ การปฏิบัติตามธรรมเนียมประเพณีอันถูกต้องชอบธรรมที่ปฏิบัติสืบทอดกันมาเป็นเรื่องที่ปลัดกระทรวงควรให้ความสำคัญและธำรงรักษาต่อไป

7.2.2 ในฐานะผู้บริหารและข้าราชการประจำ ซึ่งดำรงตำแหน่งสูงสุดในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี

1) ปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดีของข้าราชการประจำ มีความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่และเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่องานราชการและประชาชนโดยส่วนรวม รวมทั้งแสดงตนเป็นผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาที่มีคุณธรรม ไม่ว่าในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและนอกการปฏิบัติราชการ

2) เป็นผู้นำข้าราชการประจำในทางความคิดและริเริ่มพัฒนา เป็นผู้มองการณ์ไกล ถึงสถานการณ์ต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น ที่กระทรวงและกรมควรเตรียมพร้อมรับไว้ นอกจากนี้ ก็ควรเป็น ผู้นำในการธำรงรักษาระบบราชการที่มีประสิทธิภาพและคุณธรรม กล้าพูด แสดงความคิดเห็นคัดค้าน ในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรม ยืนหยัดในหลักการและความถูกต้องโดยคำนึงถึงประโยชน์ของทาง ราชการและประชาชนเป็นสำคัญ

3) เป็นผู้ประสานระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการพลเรือน โดย

(1) ชี้แจงทำความเข้าใจให้รัฐมนตรีทราบถึงนโยบายหลักและบทบาท หน้าที่ ของกระทรวง รวมทั้งระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(2) ทำความเข้าใจและชี้แจงถึงจุดมุ่งหมายและนโยบายของรัฐบาลและของ รัฐมนตรี และถ่ายทอดให้ข้าราชการเข้าใจ เพื่อให้การกำกับดูแลและการปฏิบัติงานของกระทรวง บรรลุนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาลและของรัฐมนตรี และเพื่อความพร้อมในการเตรียมตัวสำหรับ การแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานดังกล่าว

(3) ริเริ่ม หรือส่งเสริมให้มีระบบการพัฒนาความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับ บทบาท หน้าที่ และอำนาจของข้าราชการทั้งสองฝ่ายในการบริหารราชการแผ่นดิน

4) สร้างโอกาสความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการอันเท่าเทียมกันแก่ข้าราชการ ในกระทรวง ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ไม่เอาฆาตมาดร้าย โดยพึงตระหนักว่าข้าราชการทุกคนเป็นทรัพยากร ที่มีคุณค่าและเป็นกำลังสำคัญในการบริหารราชการให้เกิดประสิทธิภาพ

5) พัฒนาข้าราชการของกระทรวง ให้มีความรู้ความสามารถ ทั้งในทางความคิด ทางวิชาการและภาคปฏิบัติ มีความทันสมัยต่อเหตุการณ์รอบด้านที่เปลี่ยนแปลงไป สามารถแก้ไขปัญหา และสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ทันเวลา สามารถช่วยเหลือผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานได้ตามความ จำเป็น

6) สร้างความสามัคคี สร้างความเป็นปึกแผ่นและความร่วมมือร่วมใจของข้าราชการในกระทรวงให้เกิดขึ้นตลอดเวลา ไม่ว่าจะในกรณีปฏิบัติราชการตามปกติ หรือกรณีเร่งด่วน ฉุกเฉินที่ต้องการระดมทรัพยากรต่าง ๆ อย่างพร้อมเพรียง

7) สร้างขวัญและกำลังใจ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการในกระทรวง โดยการให้ความเห็นใจ ดูแลเอาใจใส่ทั้งในเรื่องการทำงานและเรื่องส่วนตัวตามความเหมาะสม สนับสนุน ส่งเสริมให้มีระบบค่าตอบแทน สวัสดิการ สิ่งจูงใจ สภาพแวดล้อมในการทำงานที่เอื้ออำนวยต่อขวัญ และกำลังใจในการปฏิบัติงาน และในการดำรงฐานะความเป็นข้าราชการอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี ในสังคมตามควรแก่ฐานะของข้าราชการ

7.3 หน้าที่ทางการบริหาร

7.3.1 หน้าที่สนองนโยบายรัฐมนตรี

1) ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรี

ให้คำชี้แจงข้อเท็จจริง ข้อมูลและข่าวสาร ให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นแก่รัฐมนตรีเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย นโยบายและแผนของกระทรวง รวมทั้งในการวินิจฉัยสั่งการงานนโยบายและงานโครงการ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการของกระทรวงเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนเป็นส่วนรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การเสนอแนะและความคิดเห็นควรเป็นความคิดเห็นที่บริสุทธิ์ ปราศจากความโน้มเอียงทางการเมืองหรืออคติ และเป็นข้อเสนอแนะที่มีทางเลือกพอสมควร

2) นำนโยบายมาปฏิบัติ

นำนโยบายและแผนของกระทรวงมาดำเนินการให้ได้ผลตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยการชี้แจงอธิบดีและข้าราชการให้ทราบและเข้าใจในนโยบายและแผนของกระทรวง กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด มีระบบการติดตามเร่งรัด ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้ง การรายงานผลการปฏิบัติงานของกระทรวงให้รัฐมนตรีทราบ และหารือร่วมกันในการพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี มิให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้

3) มีความพร้อมในการปฏิบัติตามนโยบาย

จัดรูปการบริหาร อัตรากำลังเจ้าหน้าที่และระบบงาน และจัดหางบประมาณและเครื่องมือตามความจำเป็นที่จะให้การปฏิบัติงานได้ผลตามนโยบายและเป้าหมายของกระทรวง ตลอดจนดูแลการใช้งบประมาณและทรัพย์สินของทางราชการอย่างประหยัด และด้วยความระมัดระวังให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ราชการ

7.3.2 หน้าที่บริหารสำนักงานปลัดกระทรวง

1) บังคับบัญชาดูแลการปฏิบัติงาน

เป็นผู้บังคับบัญชาและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของกรมและอธิบดี และของสำนักงานปลัดกระทรวง ให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพ และเกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา ประสานและกลั่นกรองงานนโยบาย แผน และการปฏิบัติราชการของกรม และสำนักงานระดับกรมให้ดำเนินการไปอย่างสอดคล้องกัน เพื่อให้บรรลุผลตามภารกิจหน้าที่ นโยบาย และแผนของกระทรวง

2) ประสานการปฏิบัติงาน

เป็นผู้ประสานงานประจำระหว่างกระทรวงและหน่วยงานระดับกระทรวง ให้การดำเนินงานสอดคล้องกัน หรือเกิดความเกือกละสลักกันในด้านแผนงาน และทรัพยากรต่าง ๆ มิให้เกิดการสูญเปล่าและเหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนในภารกิจหน้าที่ และเพื่อให้บรรลุผลตามนโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

3) สั่งการและมอบหมายงานรองปลัดกระทรวง

สั่งการและมอบหมายงานรองปลัดกระทรวง ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญการ ผู้

ตรวจราชการ และผู้อำนวยการกอง ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และเหมาะสมกับตำแหน่งของบุคคลดังกล่าว ให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยการสั่งการและมอบหมายงานเป็นลายลักษณ์อักษร หากสั่งการและมอบหมายงานด้วยวาจาในกรณีเร่งด่วน ก็ควรเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรควบคู่กันด้วยเช่นเดียวกัน และควรต้องติดตามผลการปฏิบัติงานที่มอบหมายและสั่งแก้ไขดังกล่าวนั้น

4) สั่งการและมอบหมายงานอธิบดี

มอบหมายและสั่งการให้อธิบดีปฏิบัติหรือให้กรมดำเนินการตามนโยบายและแผนของกระทรวง และปฏิบัติภารกิจอื่น ๆ เพื่อสนองนโยบายของรัฐมนตรีโดยมอบหมายและสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษร โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หากมอบหมายและสั่งการด้วยวาจาในกรณีเร่งด่วน ก็ควรยืนยันเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างไรก็ดี การมอบหมายและสั่งการดังกล่าว ปลัดกระทรวงควรปรึกษารัฐมนตรีหรือกับรองปลัดกระทรวงที่รับผิดชอบดูแลกรมนั้น ๆ ตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมายด้วย และเมื่อมอบอำนาจแล้วก็ต้องติดตามผลการปฏิบัติงานให้ได้ผล

5) ปรึกษาแนะนำ

ให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานของสำนักงานปลัดกระทรวงและกรมให้บรรลุนโยบายและเป้าหมายของกระทรวง โดยการจัดประชุมสัมมนาอย่างสม่ำเสมอ เพื่อรับทราบปัญหาและร่วมกันพิจารณาแนวทางแก้ไข หรืออาจให้คำปรึกษา แนะนำในทุกครั้งที่ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้ามารับทราบคำสั่งหรือเข้ามารายงานเรื่องต่าง ๆ

6) พัฒนาทรัพยากร

สร้างและพัฒนาคนและสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการปฏิบัติงาน รวมทั้งสั่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน เพื่อรองรับภารกิจและการดำเนินงานของกระทรวง ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยส่งเสริมสนับสนุนให้มีการกำหนดไว้ในนโยบาย แผนงาน และงบประมาณของกระทรวง รวมทั้งทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงาน ก.พ. สำนักงานงบประมาณ คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ให้เข้าใจถึงเหตุผลความจำเป็นในการขอสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรการทำงานด้านต่าง ๆ

7) ปรับปรุงกฎหมาย

ริเริ่ม พัฒนา และผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ และวิธีการปฏิบัติงานที่ล้าสมัยและไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยพิจารณา ทบทวนสถานการณ์ปัจจุบัน ปัญหา แล้วเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาต่อไปตามลำดับ นอกจากนี้ โดยที่งานของกระทรวงหนึ่ง ๆ เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับงานของกระทรวงอื่น ๆ ด้วย ปลัดกระทรวงจึงควรจะได้หารือกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องนั้น ๆ เพื่อหาทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไปเสียในคราวเดียวกัน รวมทั้งขั้นตอนการปฏิบัติงานยุ่งยากซ้ำซ้อน ก็ควรต้องแก้ไขให้หมดไป

8) จัดทำงบประมาณ

เสนองบประมาณและแผนการดำเนินงานประจำปีของสำนักงานปลัดกระทรวง ต่อที่ประชุมกระทรวง โดยมีหน้าที่ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในแผนการดำเนินงานและงบประมาณ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานตามแผนงาน และชี้แจงทำความเข้าใจดังกล่าวต่อรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วย เพื่อให้รัฐมนตรีสามารถชี้แจงงบประมาณและแผนการดำเนินงานประจำปีของกระทรวงต่อคณะรัฐมนตรี และรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7.3.3 หน้าที่พัฒนากระทรวง

ปลัดกระทรวงในฐานะผู้นำนโยบายของกระทรวงมาปฏิบัติและรับผิดชอบการปฏิบัติงานประจำของกระทรวง พึ่งพัฒนาองค์กร ทรัพยากรและเครื่องมือการบริหารกระทรวงไว้ ให้พร้อม สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมตลอดเวลา ทั้งนี้อย่างน้อยที่สุด การปฏิบัติงานของกระทรวงจะต้องดำเนินไปอย่างไม่หยุดยั้งและมีประสิทธิภาพ หากมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ อันจำเป็นเกิดขึ้น กระทรวงจะต้องสามารถประสานภารกิจเก่ากับภารกิจใหม่ได้อย่างราบรื่น และไม่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ที่ประชาชนจะพึงได้รับ



บทที่ 8

อธิบดี

8.1 อำนาจ

8.1.1 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้กำหนดอำนาจ บทบาทและหน้าที่ของอธิบดี ให้อธิบดีเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ และให้มีรองอธิบดีหรือผู้ช่วยอธิบดี หรือมีทั้งรองอธิบดีและผู้ช่วยอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการแทนตามที่อธิบดีมอบหมาย

8.1.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน

ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีในการบริหารงานบุคคลไว้ เช่น การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวนลงโทษทางวินัย เป็นต้น

8.1.3 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษ

อธิบดีมีอำนาจ บทบาท และหน้าที่ ตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดี ในตอนเข้ารับหน้าที่ อธิบดีพึงศึกษาและทำความเข้าใจถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษให้ต้องแท้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ผลสมเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ

8.1.4 อำนาจหน้าที่ตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมาย หรือสั่งการตามคำสั่งรัฐมนตรี

อธิบดีอาจได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่จากปลัดกระทรวง หรือจากรัฐมนตรีที่สั่งการผ่านปลัดกระทรวงเพื่อให้ปฏิบัติงานใด ๆ ตามความเหมาะสมก็ได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่อธิบดีจะต้องทำความเข้าใจในคำสั่งและสิ่งที่ได้รับมอบหมายโดยต้องแท้ และดำเนินการภายในกรอบขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน กรณีที่จำเป็นจะต้องประสานงานกับกรมอื่น ๆ อธิบดีอาจเสนอขอให้ปลัดกระทรวงมีคำสั่งให้กรมนั้น ๆ ให้ความร่วมมือด้วย เพื่อผลสำเร็จของงาน

8.2 บทบาท

8.2.1 ในฐานะข้าราชการประจำ

อธิบดีต้อง

1) ปฏิบัติตามนโยบายกระทรวงและวางตัวเป็นกลางทางการเมือง

พึงต้องปฏิบัติตามนโยบายของกระทรวง ตามคำสั่งที่ถูกต้องของรัฐมนตรี และปลัดกระทรวง และกำกับดูแลการปฏิบัติงานให้บรรลุนโยบาย และเป้าหมายที่กำหนด วางตัว

เป็นกลางทางการเมือง ไม่คำนึงว่ารัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจะมาจากรพรรคการเมืองใด และพึงต้องวางตัวเป็นกลางในกรณีที่มีการหาเสียงและลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทางการเมือง โดยไม่สนับสนุนให้มีการนำเอาทรัพยากรของทางราชการไปใช้ประโยชน์ในการหาเสียงของพรรคการเมืองใด ๆ

2) ยึดถือประโยชน์ส่วนรวม

พึงปฏิบัติหน้าที่โดยยึดถือผลประโยชน์ของประชาชนด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยตระหนักเสมอว่างบประมาณของทางราชการและค่าตอบแทน และสวัสดิการที่ข้าราชการได้รับมาจากภาษีที่ประชาชนทุกคนเสียให้แก่รัฐ และประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับการบริการสนับสนุนส่งเสริมจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน การเบียดบังผลประโยชน์ของทางราชการหรือการให้บริการโดยเลือกปฏิบัติถือเป็นการทุจริตและปฏิบัติไม่ชอบต่อหน้าที่และประชาชน

3) ยึดหลักการและความถูกต้อง

พึงปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักการและความถูกต้องเป็นสำคัญ โดยการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ตามกฎหมายและกฎระเบียบของทางราชการ ตามคำสั่งที่ถูกต้องตามกฎหมายของรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงโดยเคร่งครัด นอกจากนี้ พึงยอมรับในอำนาจหน้าที่ของบุคคลอื่น มุ่งหวังผลการปฏิบัติงานด้วยวิธีการและครรลองที่ชอบด้วยเหตุผลและตามขั้นตอนที่กำหนดไว้เป็นบรรทัดฐาน

8.2.2 ในฐานะผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกรม

1) เป็นตัวอย่างที่ดีของข้าราชการ

ปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดีของข้าราชการในการอุทิศตนเพื่องานราชการ รับผิดชอบงานตามภาระหน้าที่อย่างเต็มที่และทุกเวลาที่ราชการต้องการ ไม่บิดความรับผิดชอบ มีความประพฤติดี มีคุณภาพในการปฏิบัติงานและในด้านส่วนตัว เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีของข้าราชการและผู้ใต้บังคับบัญชา

2) เป็นผู้นำทางความคิด

เป็นผู้นำข้าราชการในทางความคิด การมองปัญหา การแก้ปัญหา กล้าคิด กล้าทำ กล้าริเริ่มในสิ่งที่ถูกที่ควร กล้าท้วงติงและเสนอความเห็นอันถูกต้องต่อผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มองการณ์ไกล และซำรงรักษา ประคับประคองระบบราชการให้เกิดประสิทธิภาพ มีคุณธรรมเป็นที่ศรัทธาของประชาชน

3) สร้างโอกาสและความก้าวหน้าแก่ข้าราชการ

สร้างโอกาสและความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการอันเท่าเทียมกันแก่ข้าราชการในกรม ช่วยแก้ไขปัญหาแก่ข้าราชการที่มีข้อบกพร่องในการทำงาน สนับสนุนคนเก่งคนดี เสริมสร้างข้าราชการทุกคนให้เป็นกำลังคนที่มีความสามารถรองรับภารกิจต่าง ๆ ได้ตลอดเวลา การพิจารณาความดีความชอบ และการตอบแทนความสำเร็จต่าง ๆ ของข้าราชการพึงกระทำด้วยความบริสุทธิ์ใจ ปลอดจากอคติ

4) พัฒนาข้าราชการ

พัฒนาข้าราชการของกรมให้มีความรู้ความสามารถ เป็นข้าราชการที่ดีและมีคุณธรรม โดยการสนับสนุนในด้านนโยบาย แผนงาน งบประมาณ การวางแผนกำลังคน การจัด

กิจกรรมพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ ที่จะเป็นการเสริมสร้างความรู้และประสบการณ์ที่ทันสมัย เสริมสร้างการทำงานร่วมกัน และความเข้าใจและการประนีประนอมซึ่งกันและกันในการทำงาน โดยยึดประโยชน์ของประเทศและประชาชนเป็นสำคัญ ตลอดจนพัฒนาความรู้สึกรักคิดและทัศนคติให้ข้าราชการทุกคน เคารพในสิทธิหน้าที่ และความรู้ความสามารถของเพื่อนร่วมงาน รวมทั้งการเคารพในกฎระเบียบและแบบแผนอันดี เพื่อสิทธิและประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของข้าราชการทุกคน

5) สร้างขวัญและกำลังใจ

สร้างขวัญและกำลังใจของข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยการสนับสนุนส่งเสริมให้ข้าราชการมีโอกาสและความอิสระในการปฏิบัติงาน และพัฒนาตนเองตามความเหมาะสม เปิดโอกาสให้ข้าราชการได้แสดงความคิดเห็นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง พัฒนาและยกระดับความสามารถในการทำงานของข้าราชการ เสริมสร้างและสนับสนุนสิ่งจูงใจในการทำงาน ให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ในการดำรงฐานะการงานและอาชีพได้ด้วยดีในสังคม ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการดำเนินการปรับปรุงสิ่งจำเป็นต่าง ๆ ที่เกื้อกูลต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการ

8.3 หน้าที่ทางการบริหาร

8.3.1 หน้าที่บริหารกรม

1) นำนโยบายมาปฏิบัติ

นำนโยบายและแผนของกระทรวงมากำหนดเป็นแผนปฏิบัติการและแผนดำเนินงาน โดยการหารือและพิจารณาร่วมกันกับผู้อำนวยการกองและระดับหัวหน้าฝ่าย เพื่อให้ นโยบายและแผนงานดังกล่าวสอดคล้องกับภาระหน้าที่และขีดความสามารถด้านทรัพยากรของแต่ละกอง เมื่อได้มีการกำหนดเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ควรชี้แจงให้ข้าราชการทุกคนได้ทราบและเข้าใจและควรนำเสนอปลัดกระทรวงเพื่อทราบต่อไป

2) ควบคุมการปฏิบัติงาน

ควบคุมการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้มีประสิทธิภาพ และได้ผลตามนโยบายของกระทรวง โดยมอบหมายให้มีการควบคุมการปฏิบัติงานลดหลั่นกันลงไปเป็นลำดับ เพื่อให้การดูแลควบคุมการปฏิบัติงานมีความละเอียดเจาะลึกในทุกลักษณะงาน ทั้งนี้ การควบคุมการปฏิบัติงานในแต่ละระดับ ควรเป็นไปในลักษณะของการหารือและให้คำแนะนำ เพื่อช่วยกันผลักดันงานหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ลุล่วงไปด้วยดี มิใช่เป็นการจับผิดหรือกวดขันในเชิงบังคับ

3) จัดเตรียมทรัพยากรการปฏิบัติงาน

จัดเจ้าหน้าที่ งบประมาณ และเครื่องมือสนับสนุนที่จำเป็น เพื่อให้การปฏิบัติงานได้ผลตามนโยบายของกระทรวง และสามารถปฏิบัติการของกรมได้เป็นผลสำเร็จด้วยดี ในการนี้ อธิบดีพึงพิจารณาวางแผนงานและงบประมาณประจำปีโดยละเอียดรอบคอบ โดยการหารือร่วมกับผู้อำนวยการกองและหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด เพื่อจัดลำดับความสำคัญของงานและโครงการ เพื่อให้ได้ทรัพยากรต่าง ๆ มาสนับสนุนการปฏิบัติงานให้เป็นไปได้ตามแผนงานที่กำหนดไว้

4) สั่งการและมอบหมายงานรองอธิบดี

สั่งการและมอบหมายงานรองอธิบดี ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญการ และผู้อำนวยการกอง โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และการใช้ทรัพยากรบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุด การสั่งการและมอบหมายนั้นควรเป็นลายลักษณ์อักษร หรือถ้าสั่งการด้วยวาจาในกรณีเร่งด่วน ก็ควรให้มีการยืนยันเป็นลายลักษณ์อักษรกำกับด้วย ทั้งนี้ ก่อนการสั่งการและมอบหมายงาน ควรทำความเข้าใจและชี้แจงวัตถุประสงค์และขอบเขตการมอบหมายและการปฏิบัติงานกับผู้จะได้รับมอบหมาย ซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

5) เร่งรัดการปฏิบัติงาน

เมื่อมีการสั่งการและมอบหมายงานแก่บุคคลตาม 4) แล้ว ก็จะต้องติดตามเร่งรัดการปฏิบัติงานของบุคคลที่รับคำสั่งไปดำเนินการ โดยกำหนดเป็นกลไกและระบบการติดตามเร่งรัด เช่น ให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งรายงานผลการดำเนินงานอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง หรือรายงานทุก 15 วัน หรืออาจรายงานวันต่อวันในกรณีที่เป็นเรื่องเร่งด่วน แล้วแต่กรณี อธิบดีอาจออกไปตรวจงานเอง โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งเป็นการล่วงหน้า เป็นต้น การติดตามเร่งรัดจะช่วยให้สามารถทราบความคืบหน้า และหากมีปัญหาใด ๆ ระหว่างการดำเนินงาน ก็จะสามารถแก้ไขได้ทันที เพื่อให้มีผลกระทบต่อแผนงานน้อยที่สุด การจัดประชุมระหว่างเดือนก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะใช้ในการเร่งรัดงาน

6) ตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงาน

ควรตรวจสอบประเมินผล และรายงานผลการปฏิบัติงานต่อปลัดกระทรวง พร้อมด้วยปัญหาและแนวทางแก้ไข โดยดำเนินการเมื่อโครงการหรือแผนงานหนึ่งจบสิ้นลง หรืออาจดำเนินการเป็นรายงวดในระหว่างการดำเนินการก็ได้ การดำเนินการติดตามตรวจสอบประเมินผล และรายงานดังกล่าว จะช่วยให้อธิบดี ปลัดกระทรวง และรัฐมนตรีทราบความก้าวหน้าและปัญหาต่าง ๆ ที่สมควรนำไปเป็นข้อมูลในการพิจารณาแก้ไขและใช้ประโยชน์ในการวางแผนงานโครงการใหม่ ๆ หรือโครงการต่อเนื่อง หรือแผนงานระยะต่อไป รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อการวางนโยบายในระดับกรมและกระทรวง นอกจากนี้ ยังช่วยให้คณะรัฐมนตรีและประชาชนได้ทราบผลงานของกรมและกระทรวง อันจะนำไปสู่ภาพพจน์ที่ดีของรัฐบาลด้วย นอกจากการปฏิบัติงานได้ผลดีตามเป้าหมายที่วางไว้

8.3.2 หน้าที่พัฒนากรม

ในฐานะที่อธิบดีเป็นผู้บริหารสูงสุดและรับผิดชอบงานทั้งหมดของกรม เป็นระยะเวลาหนึ่ง ในการนี้ อธิบดีพึงเป็นผู้มองการณ์ไกลถึงความเปลี่ยนแปลงและเงื่อนไขต่าง ๆ ในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้สามารถกลับมามองดูศักยภาพของกรมได้ว่าสมควรจะสร้างความพร้อมอย่างไร ที่สำคัญ คือการพัฒนากรมต้องไม่ใช่เป็นการทำลายของเก่าแล้วสร้างใหม่โดยไม่จำเป็น การทำเช่นนั้นจะทำให้สูญเสียทรัพยากรและทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ เพราะจะต้องสร้างใหม่อยู่ตลอดเวลา การพัฒนากรมจึงต้องกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบงาน และการย้ายสับเปลี่ยนงาน และเพื่อให้กรมมีความพร้อมสามารถปฏิบัติงานตามนโยบายของกระทรวงอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการปฏิบัติงานต่อเนื่องกันในเรื่องต่าง ๆ จึงถือเป็นหน้าที่ของอธิบดีที่จะพึงริเริ่มพัฒนาองค์กร กลไก ทรัพยากรและเครื่องมือ อุปกรณ์ทางการบริหารไว้ให้พร้อม และรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพตลอดเวลา

บทที่ 9

การกำหนดและการพัฒนานโยบาย

9.1 ความจำเป็น

การกำหนดและการพัฒนานโยบายเป็นเรื่องสำคัญ และมีความจำเป็นต่อการดำเนินงานของกระทรวง เพราะนโยบายเปรียบเสมือนเข็มทิศและเครื่องมือในการสื่อความของเจตนารมณ์ในการบริหารไปยังระดับปฏิบัติ ตลอดจนแสดงถึงจุดเน้นที่ต้องปฏิบัติ ดังนั้น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดีจึงต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในการที่จะกำหนดและพัฒนานโยบายให้มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

9.2 หลักการ

จากความจำเป็นดังกล่าวข้างต้น การกำหนดและพัฒนานโยบายมีหลักการกว้าง ๆ ดังนี้

9.2.1 ยึดถือนโยบายที่รัฐบาลแถลงไว้ต่อรัฐสภา

9.2.2 คำนึงถึงนโยบาย เป้าหมาย กลยุทธ์ มาตรการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบาย แนวทางเฉพาะเรื่องที่กำหนดขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรโดยกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี ฯลฯ นโยบาย เป้าหมายที่ได้มีการดำเนินการในระยะที่ผ่านมา และยังคงดำเนินต่อไปเพื่อความต่อเนื่อง นโยบาย หรือธรรมเนียม หรือแนวปฏิบัติที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา และจะต้องคำนึงถึงภารกิจหลักของกระทรวงที่กำหนดขึ้น

9.2.3 ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของสังคมและประชาชนอย่างแท้จริง

9.2.4 คำนึงถึงสภาวะแวดล้อม สถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งการมองถึงเหตุการณ์ในอนาคตที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากความสำเร็จทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และของโลกที่เปลี่ยนแปลง เพื่อให้มีการเตรียมพร้อมในด้านโครงสร้างของกระทรวงไว้รองรับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น

9.2.5 มีความยืดหยุ่นพอสมควร เพื่อให้สามารถปรับให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และควรมีการทบทวนเพื่อให้ทันสมัยอยู่เสมอ และควรให้เข้าใจง่าย

9.3 แนวทางการกำหนดและพัฒนานโยบาย

เพื่อให้การกำหนดและการพัฒนานโยบายเป็นไปตามเหตุผลความจำเป็นและหลักการดังกล่าวข้างต้น มีแนวทางในการกำหนดนโยบายและพัฒนานโยบาย ดังนี้

9.3.1 ในโอกาสที่รัฐมนตรีเข้ารับงานใหม่ ปลัดกระทรวง และอธิบดี ควรต้องจัดทำคำชี้แจงและบรรยายสรุปต่อรัฐมนตรีในเรื่องอำนาจหน้าที่ ภารกิจหลัก นโยบายและแผนงานของกระทรวงที่ดำเนินการอยู่แล้ว รวมทั้งให้ความกระจ่างในเรื่องการจัดองค์การ ระบบงานภายในกระทรวง และรายงานให้ทราบถึงสถานการณ์และปัญหาต่าง ๆ ที่กำลังประสบอยู่ และลำดับปัญหาที่ควรต้องเร่งแก้ไข

9.3.2 เมื่อได้รับฟังคำบรรยายสรุปแล้ว รัฐมนตรีควรแถลงนโยบายในการบริหารงานของตน วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และทิศทางการบริหารงานของกระทรวง

9.3.3 จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงและอธิบดี เพื่อรับฟังนโยบายใหม่ และงานเร่งด่วนของรัฐบาลจากรัฐมนตรี และร่วมกันกำหนดกรอบนโยบาย และทิศทางตามนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และภารกิจหลักของกระทรวง โดยพิจารณาร่างนโยบาย แผนงาน กิจกรรม ข้อเสนอในการจัดรูปองค์กร ระบบงาน อัตรากำลัง ระบบข่าวสาร และเครื่องมือในการบริหารนโยบาย เพื่อใช้เป็นนโยบายและแนวทางการดำเนินงานของกระทรวง

9.3.4 การประชุมร่วมกันนี้ ควรจัดให้มีขึ้นอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้มีการรายงานผลความก้าวหน้า ปรีกษาหรือเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการที่ต้องปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อร่วมกันหาทางแก้ไข นอกจากนี้ แล้วยังเป็นการเปิดโอกาสให้มีการซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับแผนปฏิบัติที่ยังไม่ชัดเจน และชี้แจงนโยบายเพิ่มเติมอีกด้วย

9.3.5 เปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำได้มีส่วนร่วมในการเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบาย เพราะข้าราชการประจำในระดับปฏิบัติมีความใกล้ชิดและทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนที่ติดต่อเป็นประจำ การให้โอกาสข้าราชการประจำมีส่วนร่วมในการกำหนดและพัฒนานโยบาย นอกจากจะทำให้เกิดความเข้าใจกันระหว่างระดับบริหารและระดับปฏิบัติแล้ว ยังทำให้เกิดการยอมรับและสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นอีกด้วย

9.3.6 รัฐมนตรีสั่งการให้ปลัดกระทรวงรับนโยบายไปดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติ แผนงบประมาณและแผนงานประจำปี โดยกำหนดระยะเวลาให้ข้าราชการประจำ รายงานความก้าวหน้า เพื่อให้สามารถควบคุมงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย และรวมถึงการลงไปติดตามผลงานร่วมกันในท้องถิ่นด้วย

9.3.7 ปลัดกระทรวงและอธิบดีจัดให้มีการทำแผนปฏิบัติ โดยนำนโยบายที่ได้รับมาจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการของกระทรวงและกรม ในขั้นนี้จะต้องมีรายละเอียดของกิจกรรมและแนวทางในการดำเนินการเป็นขั้นตอน เพื่อแสดงให้เห็นว่าแผนงานต่าง ๆ จะสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างไร และทรัพยากรที่จะใช้มีอะไรบ้าง เป็นต้น



บทที่ 10

การสั่งการทั่วไปและการมอบหมายงาน

10.1 หลักการ

ในฐานะรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงและอธิบดีย่อมมีภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบ หลากหลาย ซึ่งจะต้องกระทำให้สำเร็จลุล่วงภายในเวลาที่กำหนด ดังนั้น การสั่งการหรือการมอบหมายงานให้ผู้อื่นรับไปทำนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการที่จะบริหารงานให้มีประสิทธิภาพอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และใช้ทรัพยากรบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุด และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับมอบหมายงานได้มีโอกาสพัฒนาตนเองและมีโอกาสก้าวหน้าในหน้าที่ราชการอีกด้วย

นอกจากนั้น การสั่งการและมอบหมายงานให้บุคคลอื่นปฏิบัติ นอกจากจะช่วยให้สามารถปลีกตัวไปปฏิบัติภารกิจอื่นที่สำคัญแล้ว ยังเป็นการสร้างความเข้าใจอันดี ความเชื่อมั่นและแสดงความไว้วางใจระหว่างผู้มอบหมายงานและผู้รับมอบหมายอีกด้วย ซึ่งจะสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดี

10.2 แนวทางการสั่งการ

10.2.1 โดยปกติแล้วการสั่งการของรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงในเรื่องนโยบายเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนและธุรกิจในวงกว้าง และเรื่องที่ต้องปฏิบัติต้องรับผิดชอบทางกฎหมายหรือทางวินัย จำเป็นต้องสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้เพื่อจะได้ใช้เป็นหลักฐานในการอ้างอิงและสามารถตรวจสอบได้ แต่ถ้าเป็นกรณีเร่งด่วนก็อาจใช้วิธีสั่งการด้วยวาจาก่อน แล้วจึงมีการสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรตามหลัง เพื่อใช้เป็นเครื่องยืนยันการปฏิบัติตามคำสั่งในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงแล้ว

10.2.2 การสั่งการที่ดี ควรต้องสั่งผ่านตามลำดับของตำแหน่ง เช่น การสั่งงานของรัฐมนตรีไปยังอธิบดีก็ควรสั่งผ่านปลัดกระทรวง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการประสานงานและการติดตามเร่งรัดการปฏิบัติงาน การสั่งการของปลัดกระทรวงไปยังกรมก็ควรยึดหลักการเดียวกัน คือสั่งไปยังอธิบดี ไม่ควรสั่งตรงไปยังรองอธิบดี หรือกองหรือข้าราชการระดับล่าง

ความจำเป็นที่ต้องให้การสั่งการของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงและอธิบดีไม่ควรสั่งผ่านบุคคลที่สามหรือข้ามสายการบังคับบัญชา ก็เพราะจะเป็นสาเหตุของความขัดแย้ง ก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจกันระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการประจำ และระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ ทำให้การปกครองข้าราชการประจำหย่อนยาน และมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานของกระทรวง โดยเฉพาะการสั่งงานข้ามชั้นตอนและหรือข้ามลำดับตำแหน่งยังเป็นช่องทางและถูกมองว่ามีการแสวงหาประโยชน์อีกด้วย

10.2.3 ในทางปฏิบัติมักปรากฏเสมอว่า มีการแอบสั่งการจากกลุ่มที่ปรึกษาหรือเลขานุการของรัฐมนตรี และมักจะเป็นคำสั่งที่ขัดต่อระเบียบปฏิบัติไม่ชอบด้วยหลักการและเหตุผลในกรณีเช่นนี้ ปลัดกระทรวงจะต้องมีความกล้าที่จะเข้าพบรัฐมนตรีเพื่อเรียนให้ทราบ ว่า คำสั่งที่ได้รับนั้นขัดต่อระเบียบ ไม่สามารถปฏิบัติได้ ส่วนในด้านของรัฐมนตรีก็ต้องพยายามคัดเลือกผู้ร่วมงานที่มีคุณภาพ มีความรู้เกี่ยวกับกฎระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ และมีความสามารถในการกลั่นกรองงานที่เสนอขึ้นมาจากฝ่ายข้าราชการประจำ เพื่อรัฐมนตรีจะได้วินิจฉัยและสั่งการได้อย่างถูกต้อง และไม่คัดเลือกผู้ร่วมงานที่มุ่งแสวงประโยชน์จากราชการ

10.3 แนวทางการมอบหมายงาน

การมอบหมายงาน หมายถึง การกระจายภาระอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงให้แก่ผู้ร่วมงาน โดยในการกระจายภาระหน้าที่นี้ต้องประกอบด้วย การกระจายอำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรที่จะใช้ทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายควบคู่ไปด้วย อำนาจนั้นหมายถึงอำนาจในการสั่งการ อำนาจในการอนุญาต และอำนาจในการอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการ หรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

เนื่องจากการมอบหมายงานเป็นการกระจายทั้งภาระหน้าที่และอำนาจให้ผู้อื่นทำ จึงควรมีแนวทางในการมอบหมายเพื่อป้องกันการผิดพลาดในการปฏิบัติงาน ซึ่งควรคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังนี้

10.3.1 การมอบหมาย ควรต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและการใช้ทรัพยากรบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุด และให้โอกาสข้าราชการระดับรองลงมาพัฒนาตนเองด้วย

10.3.2 การมอบหมายการงานของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงและอธิบดี จะต้องกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจนว่ามีขอบเขตเพียงใด ให้ทำอะไร ใช้เวลาเท่าไร และพยายามมอบหมายให้มากที่สุด

10.3.3 งานที่มอบหมายนั้นควรเป็นลักษณะงานที่ปฏิบัติเป็นประจำตามกฎระเบียบ ซึ่งต้องใช้เวลาและลงลึกในรายละเอียด ส่วนงานที่มีลักษณะเป็นนโยบาย หรืองานที่รัฐมนตรีควรต้องหารือกับปลัดกระทรวงและอธิบดีด้วยตนเอง ไม่ควรมอบหมาย และในทางกลับกัน ปลัดกระทรวงและอธิบดีก็ไม่ควรมอบหมายงานที่ต้องหารือ หรือเข้าร่วมประชุมกับรัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงด้วยตนเอง

10.3.4 การมอบหมายงานนั้น โดยทั่วไป ควรคำนึงถึงความรู้ความสามารถของผู้รับมอบ ต้องมอบงานให้เหมาะกับคน โดยพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้รับมอบหมายมีความสามารถที่จะปฏิบัติงานได้ และมีความปรารถนาที่จะทำงานตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้

10.3.5 ในการมอบหมายงาน ต้องบอกถึงวัตถุประสงค์ของงาน โดยปล่อยให้ผู้รับมอบตัดสินใจ และทำงานอย่างอิสระ

10.3.6 เพื่อให้งานที่มอบหมายบรรลุวัตถุประสงค์ จะต้องมอบปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ ซึ่งได้แก่ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ คน เงิน สถานที่ทำงาน อำนาจในการตัดสินใจ การสั่งงาน การอนุญาต การอนุมัติ การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

10.3.7 การมอบหมายงานนั้น ต้องมีการติดตามเร่งรัดและมีกำหนดให้รายงานผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ ด้วย

อย่างไรก็ตาม การมอบหมายงานมิได้ทำให้ผู้มอบหมายงานพ้นจากภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนั้น ผู้มอบหมายจึงยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องสงวนอำนาจและสิทธิบางส่วนไว้ เช่น อำนาจในการติดตามและควบคุมเป็นส่วนรวม เป็นต้น สำหรับข้อควรระวัง คือ งานใดเมื่อสั่งการหรือมอบหมายให้ผู้ใดดำเนินการแล้ว ไม่ควรมอบให้คนอื่นทำซ้ำ จะทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพและเป็นการแสดงถึงความไม่ไว้วางใจผู้รับคำสั่งหรือผู้รับมอบหมายคนเดิม ย่อมก่อให้เกิดความคลางแคลงกันระหว่างผู้มอบหมายกับผู้รับมอบหมาย หากจะเปลี่ยนแปลงก็ต้องทำความเข้าใจกับผู้รับมอบงานเดิมและมีเหตุผลเพียงพอ

บทที่ 11

การสั่งการเกี่ยวกับการอนุมัติและการอนุญาต

11.1 หลักการ

การพัฒนาประเทศไทยยุคสมัยปัจจุบันต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย รวมทั้งต้องแข่งขันในเชิงเศรษฐกิจและการเมืองกับประเทศต่าง ๆ หน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการอนุมัติและอนุญาต ให้ประชาชนประกอบกิจการต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นต้องมีวิธีปฏิบัติและลดขั้นตอนในการขออนุมัติ หรืออนุญาตให้เหมาะสม รวดเร็วยิ่งขึ้น เพื่อให้ทันเหตุการณ์และสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้

11.2 ขอบเขต

ในการสั่งการอนุมัติและอนุญาตนี้สามารถจำแนกตามลักษณะงานได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

11.2.1 งานที่กำหนดไว้เป็นหน้าที่ ปกติจะเป็นไปในรูปของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่ง ซึ่งในทางปฏิบัติมักจะไม่เป็นปัญหา

11.2.2 งานนโยบาย เป็นเรื่องที่มีกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งรัฐมนตรี ซึ่งได้มีการกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี ในการจัดซื้อ สั่งจ่ายและการดำเนินการที่จะก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างต่อการเมือง ประชาชน และธุรกิจ เป็นต้น

11.2.3 งานพิเศษ เป็นงานที่เกิดขึ้นในหลายรูปแบบ ซึ่งมีทั้งชัดเจนและไม่ชัดเจน ทั้งเกี่ยวข้องโดยตรงและไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับหน่วยงาน ซึ่งบางครั้งจะเป็นความยุ่งยากลำบากใจของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ เพราะจะเป็นสาเหตุทำให้เกิดความซับซ้อน การก้าวก่ายและผัดชั้นตอน

งานที่มีลักษณะนโยบายและงานพิเศษดังกล่าวข้างต้นนี้ ปลัดกระทรวงและอธิบดีควรเสนอขอความเห็นชอบในหลักการจากรัฐมนตรีก่อนดำเนินการ

11.3 แนวทางการสั่งการเกี่ยวกับการอนุมัติและการอนุญาต

จากความแตกต่างของงานที่แยกได้เป็น 3 ลักษณะดังกล่าว จึงอาจกำหนดแนวทางในเรื่องการสั่งการเกี่ยวกับการอนุมัติและการอนุญาตไว้พอเป็นแนวทาง ดังนี้

11.3.1 การสั่งการเรื่องการอนุมัติหรืออนุญาตทุกเรื่อง ควรสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ เพื่อให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติมีความสบายใจ และสามารถใช้เป็นหลักฐานในการอ้างอิงและตรวจสอบภายหลังได้ โดยเฉพาะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี

11.3.2 ไม่ควรสั่งการให้ข้าราชการปฏิบัติงานที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และควรหลีกเลี่ยงการใช้อิทธิพลบีบบังคับให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติต้องกระทำในสิ่งที่ขัดต่อกฎหมาย กฎระเบียบ หรือในเรื่องที่ไม่มีกฎหมายระเบียบรองรับ หรือไม่มีเหตุผลเพียงพอ

11.3.3 การพิจารณาเรื่องทุกเรื่อง ควรต้องทำตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบที่วางไว้ ไม่เลือกปฏิบัติ ต้องรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ และขั้นตอนการพิจารณาควรจะต้องมีลักษณะ

โปร่งใส และมีขั้นตอนที่สั้น ทั้งด้านผู้อนุมัติหรืออนุญาต และผู้มาขออนุมัติหรือขออนุญาต

11.3.4 การพิจารณาเรื่องทุกขั้นตอน ข้าราชการผู้ปฏิบัติต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณา โดยยึดวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้ และประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก

11.3.5 การพิจารณาต้องยึดหลักการ ความสุจริต ถูกต้อง ชอบธรรม และไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ราชการและผู้อื่นเป็นสำคัญ

11.3.6 สำหรับงานที่มีลักษณะนโยบายและงานพิเศษที่จะต้องนำเสนอให้รัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ อนุญาต หรือเห็นชอบนั้น ข้าราชการผู้ปฏิบัติจะต้องเสนอไปตามลำดับขั้น ไม่ควรข้ามขั้นตอน ตัวอย่างเช่น เสนอเรื่องจากอธิบดีตรงไปยังรัฐมนตรี โดยไม่ผ่านปลัดกระทรวง

11.3.7 เรื่องที่เสนอเพื่อตัดสินใจ สั่งการ ข้าราชการผู้ปฏิบัติควรต้องเสนอข้อเท็จจริง กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เอกสารประกอบเรื่องที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน รวมทั้งเสนอความเห็นของเจ้าหน้าที่ในด้านผลกระทบทั้งทางบวกและลบอย่างสุจริตใจ เพื่อให้รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีสามารถตัดสินใจและสั่งการได้อย่างถูกต้อง

11.3.8 เรื่องที่เสนอจากอธิบดีผ่านปลัดกระทรวงไปยังรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงควรต้องให้ความเห็นเพิ่มเติมด้วยทุกครั้ง ไม่ใช่เสนอเรื่องไปโดยไม่มีความเห็นอะไรเลย

11.3.9 การเสนอความเห็นเพื่อการตัดสินใจ ควรเสนอเป็นทางเลือก การเสนอเพียงความเห็นเดียวจะเป็นการผูกมัดผู้พิจารณาว่าจะต้องเห็นชอบตามที่เสนอเท่านั้น เรื่องที่ไม่มีทางเลือกตัดสินใจ ควรเป็นเรื่องเพื่อทราบ

อย่างไรก็ตาม ในการสั่งการอนุมัติหรือการอนุญาต จำเป็นจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่ง รัฐมนตรีจึงควรต้องทำความเข้าใจวิธีการและระบบการทำงานของ ข้าราชการประจำในเรื่องที่ต้องยึดถือกฎระเบียบและขั้นตอนในการทำงาน หากกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับใดเป็นอุปสรรคในทางปฏิบัติ เนื่องจากกฎเกณฑ์ดังกล่าวล้าสมัยแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของ รัฐมนตรีจะต้องนำข้อเท็จจริงเข้าชี้แจงต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอแก้ไขต่อไป ในทำนองเดียวกัน เรื่องที่เป็นอำนาจปลัดกระทรวงและอธิบดีในการอนุมัติและอนุญาต ก็ต้องยึดหลักกฎหมายและประโยชน์ ของประเทศและประชาชนส่วนรวมเป็นหลัก กฎหมายและระเบียบที่ล้าสมัยก็ควรเสนอปรับปรุงและ แก้ไขให้ทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพการณ์อยู่เสมอ

บทที่ 12

การจัดทำงบประมาณและแผนดำเนินงานประจำปี

12.1 หลักการ

เนื่องจากการจัดของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มีความสำคัญและมีส่วนเกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น การจัดทำงบประมาณประจำปีและแผนดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรม จึงต้องคำนึงถึงหลักการที่จะใช้ทรัพยากรอันจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม และบรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่วางไว้ โดยขอและกำหนดวงเงินงบประมาณประจำปีที่สามารถแสดงให้เห็นแนวทางที่จะช่วยผลักดันให้โครงการต่าง ๆ บรรลุเป้าหมายภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

เพื่อให้การจัดทำงบประมาณเป็นไปตามหลักการข้างต้น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี ควรต้องร่วมกันพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายการจัดทำงบประมาณประจำปีให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการแก้ไขปัญหาของประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความเดือดร้อนของประชาชน และร่วมกันจัดลำดับความสำคัญของงานและงบประมาณ และควบคุมให้แผนดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายและแผนงานหลัก ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับภารกิจของกระทรวง ทั้งนี้ มีแนวการพิจารณา ดังนี้

12.1.1 พิจารณากำหนดขอบเขตของงานโครงการที่จำเป็นต้องดำเนินการ โดยการประมวลและประเมินปัญหาต่างๆ ที่อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบว่า เป็นปัญหาใหญ่เพียงใด สำคัญอย่างไร นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาแยกประเภทและจำนวนของทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการแก้ปัญหาด้วย ซึ่งแยกได้เป็นจำนวนและประเภทของกำลังคน วัสดุครุภัณฑ์ และเงินทุนที่จะต้องใช้

12.1.2 พิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ของงานหรือโครงการว่า มีเป้าหมายอย่างไร ในระยะเวลาใด โดยกำหนดว่าจะทำอะไร เพื่อใคร ด้วยเหตุผลอะไร ใช้เวลาเท่าใด ได้รับผลอย่างไร งานหรือโครงการใหม่ต้องกำหนดจุดหมายไว้อย่างแน่นอน และต้องประมาณการค่าใช้จ่ายให้ครบทุกประเภท

12.1.3 พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของงานหรือโครงการว่า งานหรือโครงการใดควรดำเนินการก่อนหลัง รวมทั้งกำหนดวิธีการที่จะต้องดำเนินการและรายละเอียดของทรัพยากรที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

12.1.4 พิจารณากำหนดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามโครงการทั้งหมด และกำหนดค่าใช้จ่ายออกเป็นตัวเงิน

12.2 การเสนอและชี้แจงงบประมาณ

การเสนอและชี้แจงงบประมาณในคณะรัฐมนตรี ย่อมเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณางบประมาณผ่านไปได้อย่างสะดวก นอกจากการเสนอและชี้แจงในคณะรัฐมนตรีแล้ว รัฐมนตรีควรต้องเป็นผู้ชี้แจงงบประมาณต่อกรรมาธิการของสภาอีกด้วย ในส่วนของการเสนอและชี้แจงงบประมาณนี้ รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี อย่างน้อยควรต้องเตรียมการดังนี้

12.2.1 รัฐมนตรีต้องศึกษารายละเอียดและทำความเข้าใจเกี่ยวกับงบประมาณทั้งหมดของกระทรวง ซึ่งประกอบด้วยแผนงานโครงการทั้งระยะสั้นและระยะยาว

12.2.2 แผนงานโครงการที่ปรากฏในคำขอตั้งงบประมาณนั้น ฝ่ายข้าราชการประจำจะต้องจัดทำภายใต้ข้อมูลและข่าวสารที่ทันสมัย และถูกต้องตามรูปแบบที่สำนักงานงบประมาณกำหนด เพื่อให้ผู้มีหน้าที่พิจารณาสามารถมองเห็นภาพได้ชัดเจน ซึ่งอย่างน้อยควรมีลักษณะดังนี้

- 1) ความสอดคล้องสมบูรณ์ของงาน
 - สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานระดับกระทรวง/กรม
 - มีความเชื่อมโยงกับแผนงานโครงการที่เกี่ยวข้อง
 - มีความสมบูรณ์ในตัวเองที่จะบรรลุวัตถุประสงค์
- 2) ความเป็นไปได้
 - ด้านเทคนิค วิศวกรรม เครื่องมือเครื่องใช้
 - ด้านการเงินได้มาจาก
 - งบประมาณแผ่นดิน
 - เงินกู้
 - เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ
 - ได้คำนึงถึงภาวะเงินเฟ้อ
- 3) ความพร้อมและขีดความสามารถของหน่วยงาน
 - กำลังคน หรือการฝึกอบรมเพิ่มเติม
 - ความพร้อมที่จะร่วมมือกับหน่วยงานอื่นและภาคเอกชน
 - ประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินงาน

12.3 การติดตามประเมินผล นับเป็นขั้นตอนหนึ่งของการบริหารงบประมาณ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล การติดตามประเมินผลนอกจากจะทำให้ผู้บริหารได้ทราบว่า โครงการที่กำลังปฏิบัติอยู่นั้นดำเนินไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่แล้ว ยังทำให้ทราบปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ซึ่งจะนำไปเป็นข้อมูลและเกณฑ์ในการปรับแผนและจัดทำงบประมาณในอนาคตอีกด้วย ในหลาย ๆ หน่วยงานจะจัดให้มีหน่วยงานกลาง เพื่อทำหน้าที่ติดตามประเมินผลและรวบรวมข่าวสารที่จำเป็นในด้านงบประมาณ เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำงบประมาณที่ถูกต้อง

บทที่ 13

การบริหารงานบุคคล

13.1 หลักการ

การบริหารงานบุคคล เป็นกระบวนการที่สำคัญที่จะทำให้องค์การมีกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมมาปฏิบัติงานต่าง ๆ กระบวนการดังกล่าวจะต้องมีความชัดเจนถูกต้องตามหลักการและเป็นที่ยอมรับของทุกคนในองค์การ

โดยปกติการบริหารงานบุคคลในระบบราชการจะยึดหลักระบบคุณธรรมเป็นที่ตั้ง ระบบดังกล่าวมีหลักการที่ควรคำนึง 4 ประการ คือ ประการแรก หลักความรู้ความสามารถ ประการที่สอง หลักความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในโอกาส ประการที่สาม หลักความมั่นคงในอาชีพ และประการที่สี่ หลักความเป็นกลางในทางการเมือง

13.2 ขอบเขต

เมื่อมีระบบคุณธรรมเป็นหลักยึดแล้ว กระบวนการต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลที่กำหนดขึ้น ก็จะต้องดำเนินไปอย่างสอดคล้องกับระบบคุณธรรมดังกล่าว กระบวนการในการบริหารงานบุคคลเพื่อให้องค์การได้คนดี มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงานในองค์การนั้น อาจจัดเป็นกลุ่มได้ 4 กลุ่มหลัก คือ การสรรหา การพัฒนา การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์

13.3 แนวปฏิบัติ

13.3.1 การสรรหา

การสรรหา หมายความครอบคลุมตั้งแต่การรับสมัครสอบ การคัดเลือกและการบรรจุแต่งตั้ง

รัฐมนตรีพึงให้นโยบายและคำแนะนำแก่ปลัดกระทรวงและอธิบดีในการพิจารณาดำเนินการคัดเลือกเพื่อให้ได้คนดีมีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับความต้องการของส่วนราชการ โดยยึดระบบคุณธรรมอย่างเคร่งครัด และเป็นไปตามกฎระเบียบของทางราชการ

สำหรับการบรรจุแต่งตั้งนั้น เป็นการพิจารณาดำเนินการในการที่จะจัดสรรคนที่เหมาะสมกับตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐมนตรี ปลัดกระทรวงและอธิบดีจะต้องดำเนินการอย่างถูกต้องเหมาะสมตามหลักการและกฎระเบียบ โดยต้องให้ความสำคัญกับตำแหน่งทุกตำแหน่งและทุกระดับ และพึงระลึกเสมอว่า การสรรหากิจหรือการบรรจุแต่งตั้งก็ดี จะต้องกระทำโดยรอบคอบ เพราะแม้จะเป็นการดำเนินการในระยะเวลาไม่นาน แต่จะมีผลในระยะยาว กล่าวคือผู้ที่ได้รับคัดเลือกและได้รับบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งใด ๆ โดยทั่วไปจะเข้ามาดำรงตำแหน่งหน้าที่ไปจนกระทั่งถึงเวลาเกษียณอายุราชการ ซึ่งถ้าหากได้คนดี ประโยชน์ก็จะเกิดแก่ราชการและประเทศชาติไปตลอด แต่ในทางตรงข้าม หากการดำเนินการใด ๆ ที่มีได้ยึดหลักความถูกต้องและทำให้ได้บุคคลไม่

เหมาะสม ผลเสียย่อมเกิดทั้งแก่ระบบราชการ และประเทศชาติโดยส่วนรวม ซึ่งการแก้ไขปัญหานั้น เป็นเรื่องกระทำได้ แต่ก็ไม่อาจลบล้างการสูญเสียทั้งในด้านงบประมาณ เวลา ความรู้สึก และภาพพจน์ ต่าง ๆ ไปแล้วได้

การที่จะดำเนินการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งให้ได้คนดีมีความรู้ความสามารถ อย่างแท้จริงนั้น นอกเหนือจากที่จะต้องยึดหลักระบบคุณธรรม และแนวปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดแล้ว รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี ก็อาจร่วมกันพิจารณา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใด ๆ ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการและกฎระเบียบที่มีอยู่เป็นการเพิ่มเติมด้วยก็ได้ เพื่อให้การดำเนินการมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

13.3.2 การพัฒนา

การพัฒนาเป็นการเสริมสร้างและส่งเสริมข้าราชการในด้านกายภาพสติปัญญา ความรู้ความสามารถ ประสบการณ์และขวัญกำลังใจ เพื่อให้เป็นผู้ที่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติภาระหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐมนตรี ปลัดกระทรวงและอธิบดีพึงให้ความสำคัญเสมอว่าความรู้ความสามารถของข้าราชการจะต้องไม่ด้อยไปกว่าที่เขาเป็นอยู่ จะต้องไม่หยุดอยู่กับที่ และจะต้องพัฒนาในทางที่สูงขึ้นอยู่ตลอดเวลา รวมทั้งการคำนึงถึงการใช้ประโยชน์ในอนาคตด้วย

โดยหลักการแล้ว การพัฒนาข้าราชการจะต้องยึดหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันในโอกาส ความเหมาะสมหรือความถนัดชัดเจนของแต่ละบุคคล และต้องคำนึงถึงความก้าวหน้าในอาชีพด้วย นอกจากนี้ เพื่อให้การพัฒนาก่อให้เกิดการบรรลุเป้าประสงค์ของทั้งส่วนราชการ และตัวข้าราชการเอง ความต้องการในการพัฒนาจึงควรกำหนดจากสองทาง คือ จากส่วนราชการ หรือผู้บังคับบัญชาลงมา และจากตัวข้าราชการเองขึ้นไป

รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี พึงร่วมกันกำหนดเป็นนโยบายในการพัฒนาของส่วนราชการ โดยให้ผู้บังคับบัญชาและหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการพัฒนาข้าราชการอย่างเป็นระบบและสม่ำเสมอ วิธีการและรูปแบบการพัฒนาต่าง ๆ จะต้องพิจารณาดำเนินการให้เหมาะสมและสอดคล้องกับภาระหน้าที่ที่ข้าราชการจะต้องปฏิบัติ และหากเป็นไปได้ การพัฒนาให้ข้าราชการมีความรู้และประสบการณ์อย่างกว้างขวางก็เป็นเรื่องสมควรดำเนินการ เพื่อให้การโยกย้ายถ่ายเทกำลังคนเป็นไปได้อย่างคล่องตัว

13.3.3 การดำรงรักษา

ข้าราชการที่ได้เข้ามาอยู่ในระบบราชการอาจพิจารณาได้ว่าเป็นทรัพยากรอันมีค่ายิ่งของรัฐบาลและของส่วนราชการ ทั้งนี้ เพราะนอกจากจะเป็นผู้ที่ทางราชการได้เลือกสรร กลั่นกรองและพัฒนามาด้วยดีตามลำดับแล้ว ยังเป็นบุคคลผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์สั่งสมไว้ ซึ่งจะให้ประโยชน์แก่ทางราชการได้ตามภารกิจหน้าที่ที่ผู้ผู้นั้นรับผิดชอบ ดังนั้น การจงใจ และสนับสนุนให้ข้าราชการได้อยู่ในระบบราชการและปฏิบัติงานเต็มตามความรู้ความสามารถเป็นเรื่องที่จะต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ในเรื่องนี้ รัฐมนตรีพึงให้นโยบายและคำปรึกษาแนะนำแก่ปลัดกระทรวงและอธิบดี เพื่อไปพิจารณากำหนดแผนงาน โครงการและแนวทางการจูงใจข้าราชการให้อยู่ในระบบราชการ โดยเน้นความสำคัญในก ระดำเนินการด้านการพัฒนาที่เหมาะสม ยึดหลักระบบคุณธรรมในการพิจารณา

บรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบและด้านวินัย และการสร้างกิจกรรมต่าง ๆ อันเป็นการสร้างขวัญกำลังใจ ความสามัคคี ความรักหมู่คณะ และความยึดเหนี่ยวผูกพันกับองค์กรที่ตนปฏิบัติงาน นอกจากนี้ สำหรับสิ่งจูงใจด้านอื่น ๆ ที่มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง เช่น ด้านค่าตอบแทนสวัสดิการ ด้านเงินเดือน บำเหน็จความชอบ เป็นต้น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดี พึงหาโอกาสอันสมควรในการให้ข้อเสนอแนะในอันที่จะเป็นการปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ เหล่านั้นให้เหมาะสมตามความจำเป็น

13.3.4 การใช้ประโยชน์

การใช้ประโยชน์เป็นการบริหารอย่างหนึ่งของผู้บังคับบัญชาพึงดำเนินการโดยการใช้บุคคลให้เหมาะสมกับงาน และให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ราชการ ซึ่งหมายถึงว่าบุคคลใดมีความรู้ความสามารถ ความถนัดจัดเจน และประสบการณ์ในสาขาใด ก็สมควรจัดสรรให้ไปรับผิดชอบปฏิบัติงานที่เขาสามารถจะใช้ความรู้ ความสามารถ ความถนัดจัดเจนและประสบการณ์นั้นได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ

ดังนั้น การจะใช้ประโยชน์จากข้าราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดีต้องให้ความสำคัญ โดยต้องเริ่มจากการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้งที่ถูกต้องเหมาะสมตามหลักการข้างต้น เมื่อจัดข้าราชการคนใดลงในตำแหน่งหน้าที่ที่เหมาะสมแล้ว ก็มิได้หมายความว่าเป็นการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ หากแต่ขึ้นอยู่กับว่าผู้บังคับบัญชาจะต้องใช้ประโยชน์จากข้าราชการผู้นั้นอย่างจริงจัง โดยมอบหมายงานให้ทำในคุณภาพและปริมาณงานที่สอดคล้องกับตำแหน่ง ไม่มากและไม่น้อยเกินไป ให้โอกาสข้าราชการในการรู้จักคิดริเริ่มเสนอความเห็น และแก้ไขปัญหาด้วยตนเองอย่างเต็มที่ โดยผู้บังคับบัญชากำกับดูแลและให้คำแนะนำฝึกอบรมและสอนงานให้ตามความจำเป็น เพื่อให้ข้าราชการรู้สึกว่าได้รับการไว้วางใจในความรู้ความสามารถ นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชาพึงสร้างและพัฒนาข้าราชการให้มีความพร้อม ที่ผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานสามารถใช้ประโยชน์จากตัวเขาได้ตลอดเวลาและทุกสภาพการณ์ตามความจำเป็น ภายใต้ขอบเขตภาระหน้าที่ของส่วนราชการนั้น

การใช้ประโยชน์จากข้าราชการอย่างถูกต้องเหมาะสม นอกจากจะเป็นวิธีการหนึ่งในการพัฒนาข้าราชการแล้ว ยังเป็นการสร้างขวัญกำลังใจแก่ข้าราชการ ให้ข้าราชการภูมิใจและเต็มใจที่จะอุทิศตนเพื่องานราชการอีกด้วย



บทที่ 14

องค์กร/กลไกสนับสนุนงานรัฐมนตรี

14.1 องค์กร/กลไกที่ปรึกษา

องค์กร/กลไกที่ปรึกษา มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐมนตรีในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในกระทรวงนั้น ๆ หรืออาจเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงก็ได้แล้วแต่กรณี การให้คำปรึกษาอาจกระทำได้ในเชิงรุก คือมีการศึกษาและเสนอแนะไปก่อนหรือในทางเชิงรับ คือให้ข้อคิดเห็นตามที่รัฐมนตรีต้องการ

ในฐานะที่รัฐมนตรีมีความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ของกระทรวง โดยนโยบายและการตัดสินใจนั้นเป็นเรื่องที่จะต้องมีการนำไปปฏิบัติ และมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนและราชการโดยส่วนรวม ดังนั้น การวินิจฉัยปัญหาและการพิจารณาหาข้อยุติต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีจะต้องกระทำโดยรอบคอบรัดกุม องค์กรและกลไกที่ปรึกษารัฐมนตรี จึงเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง ในการนี้รัฐมนตรีพึงใช้องค์กร/กลไกที่ปรึกษาได้ 2 ลักษณะ คือ

14.1.1 คณะที่ปรึกษา หรือที่ปรึกษาซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้จัดหามาเองเป็นการส่วนตัว โดยเป็นผู้ที่รัฐมนตรีพึงพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นผู้ที่สามารถจะให้ข้อแนะนำปรึกษาในด้านต่าง ๆ ที่รัฐมนตรีต้องการได้

14.1.2 ที่ปรึกษาที่เป็นข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานโดยใกล้ชิดกับรัฐมนตรี คือปลัดกระทรวงและอธิบดี ซึ่งในทางปฏิบัติ รัฐมนตรีย่อมปรึกษาและขอคำแนะนำจากบุคคลดังกล่าวเป็นประจำอยู่แล้ว ในฐานะที่เป็นข้าราชการประจำ มีประสบการณ์ในระบบราชการและในงานของกระทรวงมานาน และยังเป็นผู้ที่จะต้องรับเอานโยบายไปปฏิบัติ

ในทางปฏิบัติ ที่ปรึกษาทั้ง 2 ชุดนี้ ต่างมีอิสระในการทำงานต่อกัน และการนำคำแนะนำของที่ปรึกษาดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ประกอบการตัดสินใจของรัฐมนตรีนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าจะเห็นเหมาะสมประการใด หากจำเป็นที่จะต้องมีการประสานงานกันระหว่างที่ปรึกษาทั้ง 2 ชุดนี้ ก็ควรมีการประสานงานเท่าที่จำเป็นและเป็นการสั่งการจากรัฐมนตรี

14.2 องค์กร/กลไกการประสานงาน

องค์กร/กลไกการประสานงาน มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นตัวกลางในการประสานงานระหว่างรัฐมนตรีกับหน่วยงานหรือบุคคลใด ๆ ที่รัฐมนตรีจะต้องเกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานกระทรวงของรัฐมนตรี หรือเพื่อประโยชน์ในการเมืองของรัฐมนตรี

14.2.1 องค์กร/กลไกการประสานงานการเมือง

ปัจจุบันในแต่ละกระทรวงมีสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี ซึ่งมีเลขานุการรัฐมนตรีและผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ

และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี และมีข้าราชการประจำเป็นผู้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบ

สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทางการเมืองและการประสานงานการเมืองของรัฐมนตรี หน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าวมีความสำคัญที่จะช่วยเสริมให้รัฐมนตรีสามารถปฏิบัติภาระหน้าที่ของตนได้เต็มกำลังความสามารถ โดยเฉพาะในการรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชน นอกจากนี้ สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรียังมีบทบาทในการชี้แจงทำความเข้าใจกับรัฐมนตรีในเรื่องระเบียบแบบแผนและแนวปฏิบัติของทางราชการให้รัฐมนตรีทราบในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีควรจัดเก็บเอกสารการประชุมคณะรัฐมนตรีให้เป็นระบบ และสามารถตรวจค้นได้สะดวกและรวดเร็ว เอกสารการประชุมคณะรัฐมนตรี และเอกสารอื่นซึ่งอยู่ในหน้าที่หรือเป็นเรื่องการปฏิบัติงานของรัฐมนตรี ควรต้องถือเป็นเอกสารของทางราชการ รัฐมนตรีไม่ควรนำกลับบ้านเป็นเอกสารส่วนตัวซึ่งมีการปฏิบัติกันอยู่ อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ความลับของทางราชการรั่วไหล และรัฐมนตรีที่เข้าบริหารงานใหม่ไม่สามารถค้นเรื่องเดิมเพื่อบริหารงานให้ต่อเนื่องได้

14.2.2 องค์กร/กลไกการประสานงานประจำ

ในส่วนของการทำงานระหว่างรัฐมนตรีกับข้าราชการประจำรัฐมนตรีพึงใช้ปลัดกระทรวง อธิบดี สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมเป็นองค์กร/กลไกการประสานงาน การใช้องค์กร/กลไกดังกล่าวจะสามารถทำได้อย่างคล่องตัว และเป็นการติดต่อโดยตรงระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ โดยไม่จำเป็นต้องผ่านกลไกอื่น เพราะปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี และอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการในกรมอยู่แล้ว จึงสามารถทราบข้อมูล ข้อเท็จจริง สภาพการปฏิบัติงาน และสถานการณ์ของข้าราชการทุกคน และสั่งการในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง

14.3 องค์กร/หน่วยข้อมูลการบริหาร

องค์กร/หน่วยข้อมูลการบริหาร มีหน้าที่ศึกษา รวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารงานของรัฐมนตรี โดยข้อมูลนั้นจะต้องสามารถสนับสนุนส่งเสริมให้รัฐมนตรีสามารถกำหนดนโยบาย วิจัยปัญหาและตัดสินใจต่าง ๆ ได้อย่างทันการณ์ตามความจำเป็น

ข้อมูลการบริหารเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการวินิจฉัยปัญหาและการตัดสินใจของรัฐมนตรี และผู้บริหารระดับต่าง ๆ ในกระทรวง ดังนั้น ทุกกระทรวงจึงควรมีองค์กร/หน่วยข้อมูลการบริหารที่มีความสมบูรณ์ในด้านข้อมูล ความทันสมัย ความรวดเร็วในการจัดเก็บ การวิเคราะห์ และการนำมาใช้ประโยชน์ และควรเป็นข้อมูลที่มีความเป็นเอกภาพและได้มาตรฐาน นอกจากนี้ควรมีการจัดทำสารบบของข้อมูลในอดีตที่ผ่านมาให้สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในกรณีนี้รัฐมนตรีพึงให้องค์กร/หน่วยข้อมูลกลางของกระทรวง ซึ่งโดยปกติจะตั้งอยู่ที่สำนักงานปลัดกระทรวงเป็นหน่วยข้อมูลการบริหาร โดยหน่วยข้อมูลที่สำนักงานปลัดกระทรวงจะต้องเป็นศูนย์ข้อมูลกลางที่ประมวลข้อมูลจากกรมต่าง ๆ ในกระทรวง มีเครือข่ายเชื่อมโยงกับระบบข้อมูลของกรมเหล่านั้นได้อย่างคล่องตัว และสามารถป้อนข้อมูลให้แก่รัฐมนตรีได้ตามความต้องการ

14.4 องค์กร/กลไกการวางแผนและนโยบาย

องค์กร/กลไกการวางแผนและนโยบายมีหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์และเสนอแผน นโยบาย แนวทางต่าง ๆ ต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นแผน นโยบาย และแนวทางการปฏิบัติงานของกระทรวงที่ตนรับผิดชอบ

ในการวางแผนและนโยบายของกระทรวง รัฐมนตรีพึงใช้ประโยชน์จากบุคคลและหน่วยงานของกระทรวง ต่อไปนี้

14.4.1 ปรีกษาหารือและพิจารณาร่วมกับปลัดกระทรวงและอธิบดีในฐานะที่มีประสบการณ์และปฏิบัติงานราชการมาช้านาน มีความชำนาญในเรื่องเฉพาะทาง และทราบความเป็นไปรวมทั้งสถานการณ์ต่าง ๆ ในกระทรวง

14.4.2 ใช้หน่วยงานวางแผนของกระทรวงให้เต็มอำนาจหน้าที่ ซึ่งโดยปกติจะได้แก่กองแผนงานของสำนักงานปลัดกระทรวง หรือในบางกระทรวงอาจเป็นหน่วยงานวางแผน และนโยบายระดับกรม

14.4.3 ปรีกษาหารือกับที่ปรีกษาส่วนตัว เมื่อได้รับทราบข้อแนะนำแล้ว ควรนำมาปรีกษาหารือกับปลัดกระทรวงและอธิบดีอีกครั้งหนึ่งก่อนด้วยเหตุผลเช่นเดียวกับข้อ 14.4.1

14.5 องค์กร/กลไกการติดตามเร่งรัดงาน

องค์กร/กลไกการติดตามเร่งรัดงาน มีหน้าที่ติดตาม เร่งรัดการปฏิบัติงานของกระทรวงให้ดำเนินไปตามแผนงาน และบรรลุเป้าหมายและนโยบายที่กำหนด

โดยหลักการแล้ว ส่วนราชการใดที่รับนโยบายไปปฏิบัติก็ต้องเป็นผู้รับผิดชอบติดตามเร่งรัดงานในความรับผิดชอบของตนอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ดี เพื่อให้งานในภาพรวมของกระทรวงบรรลุนโยบายและเป้าหมายอย่างสอดคล้องต้องกัน และในฐานะที่รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่องานของกระทรวงต่อคณะรัฐมนตรีและต่อรัฐสภา การมีองค์กร/กลไกติดตามเร่งรัดงานของกระทรวงจึงเป็นเรื่องจำเป็น ซึ่งในทางปฏิบัติ ปัจจุบันผู้ตรวจราชการกระทรวงได้ทำหน้าที่นี้อยู่แล้ว แต่ทั้งนี้ การติดตามเร่งรัดงานของผู้ตรวจราชการกระทรวงควรเพิ่มการทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเป็นการตรวจงานอย่างต่อเนื่อง เข้าถึงพื้นที่และปัญหามากกว่าการรับฟังรายงานสรุปอย่างเดียว นอกจากนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงก็ทำหน้าที่ดังกล่าวอยู่แล้ว แต่ควรปรับปรุงบทบาทด้านนี้ให้เกิดผลอย่างแท้จริงต่อไป จึงไม่จำเป็นที่จะต้องใช้องค์กร/กลไกอื่น ๆ อีก

14.6 องค์กร/กลไกการตรวจสอบประเมินผลและรายงาน

องค์กร/กลไกการตรวจสอบประเมินผลและรายงาน มีหน้าที่ในการตรวจสอบประเมินผล และรายงานความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของกระทรวงให้รัฐมนตรีทราบ

องค์กรและกลไกด้านนี้ โดยหลักการแล้วจะใช้้องค์กรและกลไกเดียวกับองค์กรและกลไกการติดตามเร่งรัดงาน แต่โดยที่การตรวจสอบประเมินผลและรายงานเป็นเรื่องที่จะต้องมีการพิจารณาตัดสินวินิจฉัยผลสำเร็จของงานเข้ามาเกี่ยวข้อง และเป็นเรื่องที่จะต้องนำข้อมูลผลสำเร็จของงานไปใช้ประโยชน์ทางการบริหารงานบุคคลด้วย เช่น การพิจารณาความดีความชอบ เป็นต้น ดังนั้น รัฐมนตรีพึงจัดกลไกขึ้นมาโดยเฉพาะและใช้ระบบคณะกรรมการเข้ามาช่วยพิจารณารวบรวมข้อมูล และเสนอความเห็นประกอบการวินิจฉัยตัดสินผลความสำเร็จในการปฏิบัติงานเพื่อให้การพิจารณาความดีความชอบเป็นไปโดยรอบคอบและเป็นธรรม

ตัวอย่าง

อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และอธิบดีตามกฎหมายพิเศษ

พระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514

“.....

มาตรา 14 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกกฎกระทรวง

.....

มาตรา 22 รัฐมนตรี (ว่าการกระทรวงพัฒนาการฯ) โดย อนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจ (1) ให้สัมปทานตามมาตรา 23

.....

(4) อนุญาตให้ผู้รับสัมปทานรับบริษัทอื่นเข้าร่วมประกอบกิจการปีโตรเลียมตามมาตรา 47

.....

มาตรา 29 เพื่อประโยชน์ในการกำหนดแปลงสำรวจและพื้นที่ผลิต อธิบตี (กรมทรัพยากรธรณี) มีอำนาจสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัด กำหนดเขตหรือตรวจสอบเขตได้

.....”

**พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน
ในท้องที่ตำบลบางยาง อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรปราการ
พ.ศ. 2531**

“.....

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ มาตรา 5
วรรคสาม และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 จึงทรง
พระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

.....

มาตรา 4 ให้อธิบดีกรมชลประทานเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานี้

.....

มาตรา 6 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้”

กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2531) ออกตามความในพระราชกฤษฎีกาที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

“อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 16

การจัดหาประโยชน์โดยวิธีการอื่นนอกจากการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน และให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด”

**กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2531)
ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและ
วัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530**

“อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 25 วรรคสอง และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

.....

ข้อ 4 ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ออกบัตรประจำตัวนายทะเบียน

.....”

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดูแลรักษา สวนสมเด็จพระศรีนครินทร์ พ.ศ. 2531

“ข้อ 4 ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจตีความ และวินิจฉัย
ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้.....”

**ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าด้วย
การยึด การทำลาย หรือการส่งกลับ
สัตว์หรือซากสัตว์ โดยไม่มีค่าชดใช้ พ.ศ. 2531**

“รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 (3) แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 วางระเบียบให้ถือปฏิบัติโดยไม่มีค่าชดใช้ดังต่อไปนี้

.....

ข้อ 5 การทำลายสัตว์ตามระเบียบนี้ให้ใช้วิธีทำลายดังนี้ คือ

.....

(4) โดยวิธีอื่นตามที่อธิบดีกรมปศุสัตว์เห็นสมควรกำหนด

.....

ข้อ 9 ให้อธิบดีกรมปศุสัตว์รักษาการตามระเบียบนี้ และมีอำนาจสั่งการใด ๆ ตามหลักวิชาการสัตวแพทย์ เพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการปฏิบัติการและออกระเบียบหรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้ปฏิบัติการตามระเบียบนี้

.....”

มติคณะรัฐมนตรี

1. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2530 ให้กระทรวงคมนาคมสั่งการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยให้แจ้งกำชับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการรักษาความปลอดภัยของการทำอากาศยานฯ ทุกระดับปฏิบัติ ตามระเบียบและมาตรการของการทำอากาศยานฯ โดยเคร่งครัด..... (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0202/ว 17 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2530)

2. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2530 ให้ทุกกระทรวงทบวงกรมให้การส่งเสริมการกีฬาทุกด้าน โดยให้ถือเป็นนโยบายในการปฏิบัติราชการ ฯลฯ (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0202/ว 44 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2530)



วิธีทำงาน

โดย

พลตรี หลวงวิจิตรวาทการ

วิธีทำงาน

คำบรรยายของ พลตรี หลวงวิจิตรวาทการ

ในการอบรมข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ

เมื่อ ธันวาคม 2485

รวบรวมโดย นายประยูร เกลิงศรี

ผู้อำนวยการบริหาร สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

* “วิธีทำงาน” ซึ่งอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อประมาณเกือบ 50 ปีแล้ว ได้บรรยายแก่ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยนั้น น่าจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริหารราชการทั้งรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้อำนวยการ และข้าราชการในยุคปัจจุบัน จึงได้รวบรวมเผยแพร่เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพของระบบราชการ

เพื่อนข้าราชการทั้งหลาย

ในการแต่งตั้งมอบหน้าที่ราชการในกระทรวงนี้ให้แก่ฉัน ฯพณฯ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้บัญชาว่า ราชการในกระทรวงการต่างประเทศมีความสำคัญยิ่งยวดในเวลานี้ และจะเพิ่มพูนความสำคัญขึ้นทุกที จึงให้ฉันหาทางฝึกฝนอบรมข้าราชการในกระทรวงนี้ให้มีสมรรถภาพยิ่งขึ้น ฉันได้ปฏิบัติตามบัญชานี้ โดยแบ่งงานออกเป็น 2 ประเภท ประเภทหนึ่ง คือ “ฝึกฝน” และอีกประเภทหนึ่ง คือ “อบรม” ในทางฝึกฝนนั้น ฉันได้ทำมาแล้วเป็นลำดับ ดังจะเห็นได้ว่า ในคำสั่งหรือบันทึกข้อความใด ๆ ที่ออกไปจากฉันมักจะมีคำสอนคำแนะนำถึงทางปฏิบัติราชการมาด้วยเสมอ ในบางเรื่อง ฉันได้เคยเรียกข้าราชการบางคนไปสอนและแนะนำให้เป็นเรื่อง ๆ ไป มีหลายเรื่องที่ฉันได้ทำให้ดูเป็นตัวอย่าง เพื่อให้ข้าราชการได้ศึกษาวิธีการ แนวคิด และทางปฏิบัติ ฉันได้เคยหาวิธีชักชวนให้ข้าราชการค้นคว้าเพิ่มพูนความรู้ เช่น จัดให้พูดวิทยุกระจายเสียงในเรื่องวิชาการ อันเกี่ยวกับงานของกระทรวงการต่างประเทศมาแล้วหลายเรื่อง ซึ่งฉันได้ช่วยเหลือในการเขียน การทำเรื่องเหล่านั้นอย่างใกล้ชิดตลอดมา ทั้งนี้นับได้ว่าเป็นการฝึกฝน แต่ส่วนการอบรมนั้นยังมิได้ทำจริงจัง บัดนี้ก็จวนสิ้นปี ฉันไม่อยากจะเห็นว่าฉันมีงานอะไรที่ยังไม่ได้ทำให้สมบูรณ์ตามบัญชาของท่านนายก จึงจัดให้มีการอบรมครั้งนี้ ซึ่งฉันจะทำการอบรมเองวันละ 1 ชั่วโมง เป็นเวลา 3 วัน

ในการอบรมที่ฉันจะทำให้ฉันจะไม่พูดถึงเรื่องซึ่งได้เคยพูดกันทั่วไปแล้ว เช่น เรื่องความขยันขันแข็ง ความซื่อตรงต่อหน้าที่ ความสามัคคีในหมู่ข้าราชการ ความตั้งใจปฏิบัติงาน หรืออะไร ๆ ที่มีอยู่แล้วในระเบียบวินัยข้าราชการพลเรือน และที่ได้มีการพูดบรรยายกันมากแล้ว ฉันจะพูดแต่เรื่องซึ่งไม่ค่อยมีผู้พูด แต่เป็นสิ่งสำคัญที่จะบันดลก้าวหน้าทั้งแก่ราชการและแก่ส่วนตัวข้าราชการ เรื่องที่ท่านจะได้ฟังในการอบรมนี้คือ เรื่อง “วิธีทำงาน”

เราทราบกันอยู่แล้วว่า สมัยนี้โลกอยู่ในความคับขัน ประเทศชาติกำลังอยู่ในความลำบาก งานในหน้าที่ของข้าราชการทุกคนย่อมเพิ่มพูนความยากและความหนักขึ้นกว่าแต่ก่อนหลายเท่า เราจำเป็นต้องทำงานให้ดียิ่งขึ้น ทั้งในคุณภาพและปริมาณ ในยามปกติ ถ้าเรารู้สึกว่างานมากเหลือมือ เราก็เพิ่มจำนวนข้าราชการเข้ามาช่วยกัน แต่ในยามคับขันเช่นเวลานี้ เราเพิ่มตามความต้องการไม่ได้ เพราะต้องประหยัดเงินทองอย่างหนึ่ง และอีกอย่างหนึ่งงานทางอื่นก็มีเพิ่มขึ้น มีกระทรวงและองค์กรใหม่ ๆ ตั้งขึ้น และคนทำงานก็ยังมีไม่เพียงพอ เฉพาะในกระทรวงการต่างประเทศนี้ เราจะเห็นได้ว่าตั้งแต่เกิดสงครามในมหาเอเซียตะวันออกมาปริมาณของงานเพิ่มขึ้นอีกหลายเท่า ส่วนในทางคุณภาพนั้นแล้ว งานในยามสงครามมีความลำบากหนักใจมากกว่าในยามสงบ งานเกือบทุกเรื่องที่มาถึงมือเรา ถ้าเราทำผิดพลาดไปอาจจะเกิดผลร้ายใหญ่หลวงแก่ประเทศชาติได้เสมอ รวมความว่าเราต้องทำงานมากขึ้นและยากขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก แต่จำนวนข้าราชการของเราก็คงมีอยู่เท่าเดิม เมื่อเป็นเช่นนี้ก็มิวิธีแก้ อย่างเดียวคือ พวกเราที่มีตัวทำงานอยู่ทุกวันนี้จะต้องเพิ่มพูนสมรรถภาพให้ทำงานได้ดียิ่งขึ้น และให้ทำงานได้มากยิ่งขึ้นด้วย ถ้ามิฉะนั้นราชการก็ดำเนินไปไม่ได้

เราได้เห็นคนบางคนทำงานได้มากกว่าคนอื่น ซึ่งเราเรียกว่าทำงานเก่ง บางคนทำเก่งจนเราสงสัยว่าเอาเวลาที่ไหนมาทำ จึงได้ผลของงานผลิตออกมามากถึงเพียงนั้น เราได้เห็นคนบางคนสามารถทำงานได้อย่างประหลาด ทำงานใช้สมองวันละ 12 ชั่วโมง หรือ 14 ชั่วโมง ได้โดยไม่เกิดความเหนื่อยอ่อนในร่างกาย หรือเส้นประสาทอย่างไร เราได้เห็นคนบางคนทำงานเสร็จเร็วและเรียบร้อยดี งานบางเรื่องเราต้องให้เวลาทำ 4 ชั่วโมง คนชนิดนั้นเขาทำชั่วโมงเดียวแล้วก็ได้ผลดีเท่ากับที่เราทำหรือดีกว่า สิ่งเหล่านี้เป็นเพราะเหตุอะไร

ในเบื้องต้นเรามักจะเข้าใจกันว่า คนทำงานเก่งอย่างทีกล่าวนมาข้างต้นนั้นเป็นผู้มีความรู้สูงได้รับการศึกษามาอย่างดี แต่ความเข้าใจเท่านี้ยังไม่พอ เพราะว่าในบรรดาผู้ที่มีความรู้สูง และได้รับการศึกษามาเท่า ๆ กัน บางทีคนหนึ่งทำงานเก่งกว่าอีกคนหนึ่งมาก และผลของงานก็ไม่เหมือนกัน บางคนทำสำเร็จดีแต่ทำช้า บางคนทำสำเร็จเร็วแต่ไม่สู้ดี บางคนพอถูกทำงานหนักเข้าหน่อยก็ทนนไม่ไหว เกิดความเจ็บป่วยในร่างกายนอนหลับไม่สนิท เราก็เลยโทษกันไปว่าเป็นเพราะอนาถาไม่ดี เลยทำให้หมดหวังในชีวิต บางคนมีการศึกษาสูงมาก เสียเงินทองในการศึกษามากหลาย แต่ทงานหนักไม่ได้ เลยไม่สามารถทำงานให้เป็นประโยชน์สมกับความรู้ที่ได้เล่าเรียนมา

คนที่จะเรียกได้ว่าทำงานดี หรือทำงานเก่งนั้น จะต้องมึลักษณะดังต่อไปนี้

1. ทำงานเสร็จเร็วและถูกต้องเรียบร้อยละเอียดลออ
2. แก้ปัญหาที่ยากลำบากได้ และทำงานสำเร็จเป็นผลดีแก่ราชการ

3. ทนงาน และทำงานมากกว่าปกติได้เสมอ

ฉันขอรับรองว่า ข้าราชการคนใดประกอบด้วยลักษณะทั้ง 3 ประการนี้ จะสามารถสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ราชการและส่วนตัวได้เป็นอย่างดี ปัญหาที่มีอยู่เพียงว่า ทำอย่างไรเราจึงจะสามารถทำงานได้ลักษณะทั้ง 3 ข้อที่กล่าวข้างต้นนั้น

การศึกษาอันเป็นรากฐานที่ดี การค้นคว้าหาความรู้ที่ทำต่อมาภายหลังที่สำเร็จการศึกษาแล้วที่ดี อนามัยที่ดี ทั้ง 3 อย่างนี้ล้วนเป็นสิ่งสำคัญทั้งนั้น แต่ขออย่าเข้าใจไปว่าเมื่อใครมีความสมบูรณ์ครบทั้ง 3 อย่างนี้แล้ว เราจะเป็นคนทำงานดี การที่จะเป็นคนทำงานดีเข้าลักษณะดังกล่าวมาข้างต้นนั้น ยังต้องมีสิ่งสำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ รู้จัก “วิธีทำงาน”

โดยเหตุที่เป็นกระทรวงการต่างประเทศ ข้าราชการส่วนมากของกระทรวงนี้จึงมีระดับความรู้สูง และมีข้าราชการเป็นอันมากในกระทรวงนี้ที่ได้รับการศึกษาอย่างสูง มีหลายคนที่มีปริญญาทั้งไทย และต่างประเทศ มีหลายคนรู้ภาษาต่างประเทศทั้ง 2 ภาษาขึ้นไป มีหลายคนที่ได้ปริญญามหาบัณฑิต ฉะนั้นในทางวิชาการนับว่าเราอยู่ในขั้นดี ฉันทึกคิดว่าถ้าได้รู้วิธีทำงานอีกสักอย่างหนึ่งพวกเราอาจจะทำงานได้ดียิ่งขึ้นกว่าที่ทำอยู่แล้ว เพราะเหตุนี้ ฉันทจึงอยากจะอบรมเพื่อนข้าราชการทั้งหลายในเรื่อง วิธีทำงาน

แต่ขอให้เป็นที่เข้าใจกันว่า ที่ฉันนำเรื่องนี้มาอบรมนั้น ฉันไม่ได้หมายความว่าพวกเราในเวลานี้ยังทำงานไม่เป็น หรือไม่รู้วิธีทำงาน ที่จริงพวกเราในเวลานี้ก็ทำงานดีอยู่มากแล้ว ในฐานะที่ฉันเป็นผู้บังคับบัญชา ฉันทก็มีความพอใจในงานการของท่านทั้งหลายอยู่มาก แต่ก็ยังเชื่อว่า ถ้าได้แนะนำอะไรกันอีกสักเล็กน้อยท่านจะเห็นวิธีการดียิ่งขึ้น และจะเป็นทางเพิ่มพูนสมรรถภาพของท่านยิ่งขึ้น

โดยเหตุที่ฉันได้รับราชการในกระทรวงนี้มาตั้งแต่ขั้นต่ำที่สุด ถึงขั้นสูงสุด ฉันทเคยเป็นทั้งผู้น้อยและผู้ใหญ่ในกระทรวงนี้ ฉันทจึงอยู่ในฐานะที่จะให้การอบรม “วิธีทำงาน” แก่เพื่อนข้าราชการทั้งหลายได้ทั้งผู้น้อยและผู้ใหญ่ แต่การอบรมในเรื่องนี้ไม่มีตำรับตำราอันใดจะอ้างอิง ผู้อบรมต้องพูดจากสิ่งที่ตนเคยประสบมา ฉะนั้น ถ้าฉันทจะอ้างถึงตัวฉันทเองบ้าง หรืออ้างถึงงานที่ฉันททำ และวิธีการที่ฉันทเคยใช้มาบ้าง ก็ขอโปรดเข้าใจว่าฉันทไม่ได้มุ่งหมายจะยกตัว แต่มุ่งหมายเพียงให้เป็นเครื่องประกอบการอธิบายให้ชัดแจ้งขึ้นเท่านั้น

ฉันทจะแบ่งการบรรยายวิธีทำงานออกเป็น 3 ชั้น คือ

1. วิธีทำงานในหน้าที่ผู้น้อย
2. วิธีทำงานในหน้าที่ผู้ใหญ่ และ
3. กำลังใจเกี่ยวกับการทำงาน

1. วิธีทำงานในหน้าที่ผู้ช่วย

ในขณะที่เราเป็นผู้ช่วย เราย่อมมีความหวังในชีวิตว่า วันหนึ่งข้างหน้าเราจะได้เป็นผู้ใหญ่ ความหวังเช่นนี้คงมีกันทั่ว ๆ ไป บางคนได้ขั้นสู่ฐานะเป็นผู้ใหญ่ เช่น หัวหน้ากอง เลขานุการเอก อธิบดี ปลัดกระทรวง อัครราชทูตหรือรัฐมนตรี แต่บางคนขั้นไม่ถึง บางคนเป็นเสมียนอยู่จนตลอดชีวิต ผู้ที่ขั้นฐานะสูงไม่ได้ บางคนก็พอใจในฐานะที่ตัวดำรงอยู่อย่างพอกินพอใช้ บางคนก็น้อยเนื้อต่ำใจ เห็นตนเป็นคนโชคร้ายหรือมีกรรม บางคนทอดอาลัยเพราะได้รับการศึกษาดำเนินชีวิตไม่มีประกาศนียบัตร ปริญญาอะไร แต่ตามความเห็นของฉันทันนั้น คนทุกคนสามารถจะขั้นสู่ฐานะเป็นผู้ใหญ่ ถ้ารู้จักวิธีทำงาน ใครเลยจะไม่ต้องการผู้ที่ทำงานดีไว้เป็นกำลังในแผนกในกอง ในกรม ในกระทรวง ตลอดถึงในประเทศชาติ ย่อมต้องการคนที่ทำงานดีทั้งนั้น เพราะสิ่งเดียวที่ทำให้ประเทศชาติของเราดำรงอยู่ได้หรือก้าวหน้าต่อไปได้นั้น คือ งาน ขอให้เชื่อว่าถ้าเราทำงานดี เราจะได้ขั้นสู่ฐานะอันสูง และถ้าเราทำงานดีเรื่อยไป เราจะสูงขึ้นได้เรื่อยไป ฉะนั้นปัญหาในขั้นนี้ก็ถือว่า ในขณะที่เราเป็นผู้ช่วย เช่นในขณะที่เราเป็นเสมียนนั้น เราจะใช้ชีวิต เราจึงจะทำงานได้ดี

ฉันทแนะนำได้ 2 ข้อ ซึ่งเชื่อว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุด เพราะฉันได้เคยใช้มาเองและได้ผลดีจริง ข้อแนะนำของฉัน 2 ข้อ คือ

1. ศึกษาแง่ดีของคนอื่น และ
 2. ใฝ่สูงในการทำงาน
- ฉันพูดถึงข้อ 1. ก่อน

มีคนเป็นอันมากเข้าใจผิด ก็คิดว่าคนที่ตัวจะดีนั้นจะต้องทำให้คนอื่นเลว ด้วยความเข้าใจผิดอันนี้จึงมีคนเป็นอันมากชอบจับผิดและมองแง่ร้ายของคนอื่น พอใจที่จะพูดว่าคนอื่นโง่กว่าตัว มุ่งแต่จะแสดงว่าคนอื่นสู้ตัวไม่ได้ พยายามที่จะแสดงว่าตัวดีกว่าใคร ๆ ชอบแต่นินทาคนไม่สรรเสริญใคร คนที่เป็นเช่นนี้ บอกได้ว่าไม่มีทางจะทำอะไรสำเร็จ บุคคลเช่นนี้อาจจะประสบโชคลาภร่ำรวยด้วยเหตุหนึ่งเหตุใดก็ได้ แต่งานที่เขาทำจะไม่เกิดผลที่ถาวรเป็นแก่นสาร หรือเป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติ เพราะคนที่ชอบมองแง่ไหน ผลในแง่ นั้นจะมาถึงตัว คนที่มองเห็นแต่ความชั่ว ความไม่ดีของคนอื่น คนนั้นจะมีความดีในตัวน้อยเต็มที และความชั่วจะหลั่งไหลเข้ามา แต่ตรงกันข้าม คนที่สนใจศึกษาแง่ดีของผู้อื่น ย่อมจะสามารถดูดดึงเอาความดีนั้น ๆ มาเข้าตัวได้เสมอ

เมื่อฉันเริ่มเข้ารับราชการในกระทรวงการต่างประเทศเมื่อ 25 ปีมาแล้ว ข้างขวาของฉันเป็นโต๊ะทำงานของท่านผู้หนึ่ง ซึ่งมีนามในครั้งนั้นว่า นายสังวาลย์ เพียรพิจารณา ท่านผู้นี้เป็นเนติบัณฑิต สอบได้ใหม่ ๆ ฉันพอใจและติดใจท่านผู้นี้ ฉันรู้สึกว่าเป็นคนพูดเก่ง ฉลาด ความรู้ดี ร่างหนังสือเก่ง แม้ลายมือเขียนหนังสือก็สวย ฉันบูชาท่านผู้นี้เป็นครู และชอบเลียนแบบอย่างตลอดมา ความที่ฉันนิยมและบูชาท่านผู้นี้ ในไม่ช้าท่าทางและการพูดจาของฉันก็คล้ายท่านผู้นี้ไปมาก จนกระทั่งท่านผู้นี้ออกจากกระทรวงการต่างประเทศไปรับราชการเป็นผู้พิพากษา ต่อมาฉันได้รู้จักคนอื่น ๆ อีก ก็เกิดความนิยมชมชื่นเป็นลำดับมา วันหนึ่งในการเลี้ยงของกระทรวงการต่างประเทศ ฉันได้รับหน้าที่เดินโต๊ะ

และถูกเป็นคนรินสุรา นายหน้าดา บุรณะสิริ คือพระมิตรกรรมรักษาซึ่งเวลานั้นเป็นหลวง ได้เข้า
 นั่งโต๊ะรับประทาน ในขณะที่ฉันเดินรินสุรา ฉันได้ยินพระมิตรกรรมรักษาพูดภาษาอังกฤษกับฝรั่ง
 ข้างหนึ่ง แล้วหันไปพูดภาษาฝรั่งเศสกับฝรั่งอีกข้างหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่ฉันไม่เข้าใจอะไร ฉันก็ฟังเพลิน
 และดูเพลิน ดูและฟังด้วยความนิยมสรรเสริญ และด้วยความคิดในใจว่า ทำอย่างไรหนอในชีวิตนี้เรา
 จึงจะสามารถพูดอังกฤษกับคนข้างหนึ่ง และพูดฝรั่งเศสกับคนอีกข้างหนึ่งอย่างคล่องแคล่วเช่นท่าน
 ผู้นี้ได้ ระหว่างเวลาอยู่ในยุโรป ฉันนิยมชมชื่นคนหลายคน แม้ท่านอัครราชทูตในเวลานั้น คือ
 พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าจรรยาสุทนต์กฤดากร⁽¹⁾ ซึ่งถึงแม้จะมีเรื่องชุ่นข้องหมองใจกันมากก็ดี ท่านก็
 มีแง่ดีที่ทำให้ฉันนิยมสรรเสริญมาก ทั้ง ๆ ที่พระโสดเสี้ย ก็เป็นคนพูดเก่งที่สุดท่าทางในเวลารับแขกงาม
 อย่างไม่มีใครสู้ การเจรจาเฉลียวฉลาดอย่างหาตัวเปรียบได้ยาก เมื่อฉันกลับเข้ามากรุงเทพฯ ฉันชอบ
 อ่านเรื่องราวซึ่งท่านที่ปรึกษา⁽²⁾ ของเราเมื่อครั้งเป็นปลัดทูลฉลองทรงบันทึกลำสั่ง บันทึกความเห็น
 ทรงร่าง ตลอดจนบันทึกรายงานการเจรจาสัญญาอินโดจีน ซึ่งท่านที่ปรึกษาไปทรงทำที่ฮานอย ฉัน
 อ่านหมด แม้แต่หนังสือซึ่งทรงเขียนโต้แย้งกับ ดร.แซร์ส⁽³⁾ (พระยาภักกลยาณมิตร) ฉันก็อ่านทบทวน
 หลายครั้ง ฉันชอบร่างหนังสือของท่านที่ปรึกษาร่างหนึ่งชอบเหลือเกิน และนับตั้งแต่เมื่อได้อ่านมาถึง
 บัดนี้เป็นเวลา 16 ปีแล้ว ฉันยังจำประโยคได้หลายประโยคในร่างนั้น ร่างที่ว่านี้คือร่างหนังสือถึง
 อัครราชทูตญี่ปุ่นนำส่งเงินไปช่วยคราวแผ่นดินไหวใหญ่ในญี่ปุ่นเมื่อราว 20 ปีมาแล้ว ฉันนึกในใจเวลา
 นั้นว่า เราเป็นผู้ให้เงินช่วยเหลือเขาแท้ ๆ ท่านยังทรงเขียนไพเราะถึงปานนี้ ถ้าเป็นเรื่องที่รัฐบาลญี่ปุ่น
 ให้เงินช่วยเหลือเราในเคราะห์ร้ายอย่างนั้นบ้าง จะทรงเขียนไพเราะสักเพียงไร ฉันบูชาท่านผู้ใหญ่
 อีกคนหนึ่ง คือ เจ้าคุณไมตรีวิรัชกฤตย์⁽⁴⁾ ซึ่งฉันถือเป็นปรมาจารย์ในการร่างภาษาอังกฤษ ไม่มีใคร
 เสมอเหมือน ฉันชอบค้นเอาร่างเก่า ๆ ของท่านมาอ่าน พยายามจำและบางตอนก็แอบคัดไว้ นอก
 จากที่กล่าวมาแล้ว ยังมีอีกหลายท่านทั้งในกระทรวงนี้และกระทรวงอื่น ที่ฉันรัก ฉันบูชา
 ทั้ง ๆ ที่ไม่เคยมีโอกาสดูรู้จักมักคุ้น ฉันก็รักและบูชา เพราะเหตุผลอย่างเดียว คือได้ทราบว่าเป็น
 คนเก่ง และความรักและความบูชาคนเก่งนี้เอง ที่จูงใจให้ฉันศึกษาประวัติศาสตร์อย่างพากเพียร
 และฉันเชื่อจริง ๆ ว่า การศึกษาแง่ดีของคนอื่นนี้เอง ที่นำความเจริญมาให้แก่ตัวฉัน เพื่อนข้าราชการ
 ทั้งหลายทราบอยู่แล้วว่า ฉันไม่มีวิทย์ฐานะอะไร ฉันบอกได้ว่าฉันเติบโตขึ้นมาได้ด้วยการศึกษาแง่ดี
 ของคนอื่นเท่านั้น ฉันศึกษาแง่ดีของคน ทั้งที่มีตัวอยู่ในเวลานี้ และที่มีชื่อในประวัติศาสตร์ แล้วฉัน
 ทำตาม

ฉันอยากจะชักชวนเพื่อนข้าราชการชั้นผู้น้อยให้ทำตามที่ฉันทำ ในขณะที่เรายังเป็นผู้น้อย
 ย่อมจะมีคนเขาเก่ง เขาดีเหนือเราอยู่มาก ๆ แม้แต่ผู้บังคับบัญชาของเราโดยตรงในแผนก ในกอง ในกรม
 ของเราเอง ก็ย่อมจะมีคนดีพอที่จะให้เราศึกษาได้ เราควิธีทำงานของเขา ควิธีร่างหนังสือของเขา ควิธี

(1) อัครราชทูต ณ กรุงปารีส พ.ศ. 2458-70

(2) พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์

(3) ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2466-68

(4) พระยาไมตรีวิรัชกฤตย์ (พุ่ม บุนนาค) รัชราชการในกระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2440-64 เป็นบุตรเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์

แก้ปัญหา วิธีออกความเห็น วิธีพิจารณา เราจดจำเอาวิธีที่ดีมาเป็นเครื่องมือของเราต่อไป เมื่อเรา ร่างหนังสือหรือโทรเลขฉบับหนึ่งขึ้นไป หัวหน้าแกลงมา เราต้องศึกษาให้ถี่ถ้วนว่าแก้เพราะเหตุ อะไร เราจดจำไว้ ควรหาเวลาศึกษาเรื่องเก่า ๆ ที่เป็นเรื่องสำคัญ ๆ เพื่อดูว่าผู้ทำในครั้งนั้นใช้วิธีการ อย่างไร เดินเล่ห์เหลี่ยมกุศโลบายอย่างไร ตลอดจนร่างหนังสือที่ดีที่ไพเราะ เราจำไว้หรือจดไว้ เมื่อ เราพบใครรู้จักใคร อย่างมองดูว่าคนคนนี้มีอะไรไม่ดีย่าง ขอให้พิจารณาในทางที่ตรงกันข้าม คือ ว่า คนคนนี้มีดีอะไรบ้าง เราเห็นอะไรดี เราเอาอย่างเราเลียนแบบไว้ ส่วนที่ไม่ดีนั้น ปล่อยไว้ให้เจ้าของเขา เราไม่ควรใช้เวลาอันมีค่าของเราไปสนใจในความไม่ดีของคนอื่น เวลาของเราน้อย แม้แต่จะศึกษา ทางดีของคนทั้งหลายเท่านั้น เราก็ศึกษาไม่หมด เหตุไรเล่าเราจึงจะเสียเวลาไปพิจารณาทางไม่ดีของ คนอื่น

บางท่านอาจจะคิดว่า นี่ฉันสอนให้เลียนแบบเท่านั้นเอง ไม่เห็นสอนให้ทำดีพิเศษอะไร ถูกแล้ว ฉันสอนให้เลียนแบบ ฉันสอนให้ศึกษาจากคน เพราะว่าเป็นที่เรียนที่ดีที่สุดในโลกมนุษย์นี้ ก็คือตัว มนุษย์นี่เอง เราจะไปหาบทเรียนอันใดดีกว่าตัวมนุษย์นั้นหาไม่ได้ วิธีง่ายที่สุดที่จะทำให้เราเป็นคนเก่ง ก็คือ เรียนและเลียนแบบ (คือทั้ง “เรียน” และ “เลียนแบบ”) ของคนที่เขาเก่ง ขอให้เราตั้งต้น ด้วยการเรียนและเลียนแบบก่อน และขอให้เชื่อว่าแบบอย่างอันดีที่มีอยู่แล้วในโลกนี้ เราเรียนไปจนตาย ก็เรียนไม่หมด และถ้าเรียนและเลียนแบบได้จริง ๆ จะเป็นประโยชน์อย่างเหลือเกิน ถ้าเราสามารถ เลียนแบบมหาบุรุษในประวัติศาสตร์ได้อย่างบริบูรณ์สักคนเดียว เราจะทำประโยชน์แก่ประเทศชาติ ของเราได้ไม่ใช่น้อย ข้าราชการคนในกระทรวงนี้สามารถเลียนแบบท่านที่ปรึกษาได้ครบถ้วนสัก คนหนึ่ง ฉันจะปลาบปล้ำ และจะถือว่าเป็นเคราะห์ดีของกระทรวงการต่างประเทศอย่างเหลือเกิน ฉะนั้น ในขั้นนี้เราเพียงแต่เลียนแบบก็พอแล้ว ขอให้เราเรียนรู้แบบกันให้จบเสียก่อน จึงค่อยคิดอะไร นอกแบบ การที่ไม่เรียนแบบใครเลย เริ่มต้นก็ทำไปตามใจ ตามอารมณ์ โดยคิดว่าไม่ต้องการเอาแบบ อย่างใครนั้น เป็นการคิดผิด เราจะทำอะไรให้ดีกว่าคนอื่นได้ เราจะต้องเรียนรู้ไว้ก่อนว่าคนอื่นทำ อะไรได้บ้าง ถ้าเราไม่เรียนรู้วิธีการของคนอื่นไว้ก่อนแล้ว เราจะทำอะไรให้ดีกว่าคนอื่นไม่ได้ เพราะ เหตุนี้เอง วิชาประวัติศาสตร์จึงเป็นวิชาสำคัญที่สุด ที่ช่วยก่อร่างสร้างตัวคนและประเทศชาติ

เมื่อตะกั้ฉันพูดถึงเจ้าคุณไมตรีวิรัชกฤตย์ ผู้ที่อยู่ในกระทรวงการต่างประเทศเป็นเวลากว่า 10 ปีมาแล้ว คงจะจำท่านผู้นี้ได้ดี เจ้าคุณไมตรีวิรัชกฤตย์เป็นผู้ที่เขียนภาษาอังกฤษดีอย่างไม่มีใครสู้ อย่างว่าแต่คนไทยเราเลย แม้แต่คนชาติที่มีภาษาอังกฤษเป็นภาษามารดร เช่น คนอังกฤษ และอเมริกัน ชั้นที่มีความรู้สูง ยังต้องยอมว่าเจ้าคุณไมตรีฯ เขียนภาษาอังกฤษดีจริง ทราบกันว่า ครั้งหนึ่ง อัครราชทูตอังกฤษได้เคยร้องขอต่อเสด็จในกรมเทววงศ์⁽¹⁾ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศในครั้งนั้น ขอตัวผู้เขียนภาษาอังกฤษในจดหมายฉบับหนึ่ง ซึ่งอัครราชทูตอังกฤษเห็นว่าเขียนดีที่สุด เสด็จ ในกรมต้องทรงเชิญเจ้าคุณไมตรีวิรัชกฤตย์ขึ้นไปให้ทูตอังกฤษดูตัว ดร.แซร์ส (พระยาภักกลยานไมตรี) และนายสติเวนส์⁽²⁾ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศทั้งสองคนนี้ เมื่อจะต้องร่างหนังสือเรื่อง

(1) พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นเทววงศ์วโรทัย เป็นเสนาบดี พ.ศ. 2466-75

(2) ที่ปรึกษา พ.ศ. 2469-78

สำคัญ ๆ ถ้าเป็นการตอบโต้กันโดยตรงไปตรงมา หรือโต้เถียงกันในข้อกฎหมาย เขาก็ร่างเอง แต่ถ้าเป็นเรื่องที่จะต้องเขียนให้ไพเราะเป็นภาษาการทูตอย่างดี ให้มีข้อความที่โน้มน้าวหัวใจให้ชาวซึ่งเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน และเป็นหนังสือที่ดีจริง ๆ แล้ว ที่ปรึกษาทั้งสองคนก็ยังเคยต้องขอร้องให้เจ้าคุณไมตรีฯ เป็นผู้ร่าง ขอให้คิดว่าที่ปรึกษาซึ่งเป็นชาวอเมริกัน มีความรู้สูงถึงขั้นนั้น ยังยอมแพ้เจ้าคุณไมตรีฯ ในการเขียนภาษาอังกฤษ เมื่อฉันอยู่ที่สันนิบาตชาติมีหนังสือราชการสำคัญบางฉบับ ซึ่งฉันจำสำนวนได้แน่ เจ้าคุณไมตรีฯ ร่าง ทำส่งออกไป เมื่อยื่นให้แก่เจ้าหน้าที่สันนิบาตชาติ เขาคูยกถามฉันว่า รัฐบาลไทยจ้างคนอังกฤษที่เขียนภาษาอังกฤษดีถึงปานนี้ไว้ในกระทรวงการต่างประเทศหรือ เมื่อฉันตอบว่าคนไทยเขียนเอง เขาก็แสดงอาการประหลาดใจค่อนข้างไม่เชื่อ เจ้าคุณไมตรีฯ ทำอย่างไรจึงเขียนภาษาอังกฤษได้ดีถึงปานนี้ ฉันเป็นคนเคราะห์ดีที่เป็นศิษย์คนหนึ่ง ซึ่งเจ้าคุณไมตรีฯ รักใคร่ และมีโอกาสได้รับการฝึกสอนจากเจ้าคุณไมตรีฯ ท่านผู้นี้ได้บอกฉันว่า ท่านไม่ได้เล่าเรียนอะไรมาก ที่ท่านเขียนภาษาอังกฤษได้อย่างนี้เพราะท่านอ่านหนังสือมาก เช่น หนังสือพิมพ์ลอนดอนไทมส์ ท่านอ่านทุกสัปดาห์ ชอบใจประโยคไหน สำนวนไหน ก็จำไว้ จดไว้ แล้วเลือกใช้ให้เหมาะสมแก่กาละ ทำอย่างนี้มาตลอดเวลาตั้ง 20 ปี ภาษาอังกฤษของเจ้าคุณไมตรีฯ จึงทันสมัยเสมอ นี่ก็อะไรเลียนแบบหรือมิใช่ การเลียนแบบมิใช่ของเหลวเลย สมมติว่าเจ้าคุณไมตรีฯ ไม่ใช่วิธีเลียนแบบ อยากเขียนอะไรก็ผูกประโยคคิดสำนวนเอาใหม่ตามชอบใจ เช่นนี้เป็นกรณีแน่นอนว่าเจ้าคุณไมตรีฯ จะไม่สามารถเขียนภาษาอังกฤษได้ดีถึงเพียงนั้น และโดยเหตุนี้ ฉันจึงยืนยันว่า ศึกษาแง่ดีของผู้อื่นและนำมาเป็นแบบอย่างนั้น เป็นทางแห่งความเจริญอย่างแน่แท้ และการศึกษาแง่ดีของผู้อื่นแล้ว นำเอาแบบอย่างอันดีมาใช้ นั่น เป็นวิธีทำงานที่ดีจริงวิธีหนึ่ง

ต่อไปนี้จะพูดถึงข้อที่ 2 คือ เรื่องใฝ่สูงในการทำงาน

คำว่า "ใฝ่สูง" ฉันแปลมาจากคำว่า Ambition จะเป็นคำแปลที่ถูกต้อง หรือมากเกินไปหรือน้อยเกินไป อย่างไรก็ตาม แต่จะขอใช้คำนี้ไปพลางก่อน มนุษย์เราต้องมีความใฝ่สูง และความใฝ่สูงเป็นเครื่องสร้างความสำเร็จก้าวหน้าให้แก่ตัวเรา คนที่ไม่มีใฝ่สูงย่อมมีแต่ความเสื่อม เพราะโลกหมุนอยู่ทุกวัน ถ้าเราหยุดอยู่กับที่ เราก็ต้องถอยหลัง ถ้าเราไม่ยอมถอยหลังเราก็ต้องก้าวหน้าไป แต่ก่อนฉันเคยรังเกียจในเมื่อถูกหาว่าใฝ่สูง แต่บัดนี้ฉันแลเห็นแล้วว่า การใฝ่สูงนั้นจำเป็น เพราะถ้าเราไม่ใฝ่สูง เราก็จะตกต่ำลงไป แต่ความใฝ่สูงนั้น เราจะต้องมีในทางที่ถูก คือ ต้องใฝ่สูงในการทำงาน อย่าใฝ่สูงในทางลาภผล เพราะถ้าใฝ่สูงในทางลาภผลอย่างเดียวแล้ว ก็มักจะเหลว ลงท้ายจะไม่ได้อะไร เช่นเรามัวใฝ่สูงแต่เพียงว่าอยากเป็นอธิบดี อยากเป็นปลัดกระทรวง เอกอัครราชทูต หรือรัฐมนตรี ความใฝ่สูงในเรื่องตำแหน่งเท่านั้น ยังใช้ไม่ได้ เราจะต้องใฝ่สูงไปในทางงาน เราเป็นเสมียน เราจะต้องใฝ่สูงว่าจะทำงานให้ได้เท่าหัวหน้าแผนก เราเป็นหัวหน้าแผนก จะต้องใฝ่สูงให้ทำงานได้เท่าหัวหน้ากอง เราเป็นหัวหน้ากอง จะต้องใฝ่สูงให้ได้ทำงานได้เท่าอธิบดี นี่เรียกว่าใฝ่สูงในทางทำงาน ถ้าท่านมีความใฝ่สูงอย่างนี้ ตำแหน่งต่าง ๆ จะมาหาท่านเองโดยไม่ต้องเรียกร้อง เพราะใคร ๆ ก็อยากยกย่องคนที่ทำงานดี สำหรับข้าราชการชั้นผู้น้อย เช่น เสมียน เมื่อแรกทำงานก็ถูกใช้ให้พิมพ์หนังสือที่คนอื่นร่าง เราต้องมีความใฝ่สูงที่จะได้ร่างหนังสือนั้นเอง ฉันเคยดีใจเมื่อได้รับหน้าที่ให้ร่างหนังสือเป็นครั้งแรก แต่โดยเหตุที่เป็นคนเข้าใหม่ หัวหน้าก็เอาเรื่องง่าย ๆ มาให้ร่าง ฉันได้เคยมีความ

ไฝสูงอยากจะได้รางวัลที่อยาก ๆ ขึ้นไป เมื่อได้งานที่อยาก ๆ เป็นหนังสือเรื่องยาว ๆ มาร่างสักครั้งหนึ่ง ก็ภูมิใจที่เห็นชื่อของตัวเองปรากฏอยู่ที่มุมกระดาษว่าเป็นผู้ร่าง ความไฝสูงได้มีมากขึ้นเป็นลำดับไป จนในที่สุดได้รับหน้าที่เขียนบันทึกรายงานฉบับยาว ๆ ซึ่งฉันทำด้วยความปลานปลัดบี้บี้ นี่เป็นตัวอย่างบางประการที่นำมาเล่าให้ฟัง เพื่อให้เห็นว่า ความไฝสูงในการทำงานนั้น เป็นวิธีทำงานที่จะช่วยให้เราต่อได้จากฐานะขั้นต่ำไปสู่ขั้นสูงได้

ตัวอย่างของผู้ที่ขาดความไฝสูงในการทำงานนั้น ก็ว่าเมื่อหัวหน้ามอบงานอะไรให้มา มักจะร้องว่ายากเกินความสามารถ มากเกินกว่าที่จะมีเวลาทำ หนักเกินกว่าที่จะทนทานได้ มักชอบบ่นว่าทำงานเจียรตาย แล้วก็บ่นเลยไปถึงว่ายังไม่ได้อะไร ทั้งนี้เป็นลักษณะแห่งความอ่อนแอ เป็นลักษณะของคนซึ่งจะทำอะไรไม่สำเร็จ คนเช่นนี้อาจมีความไฝสูงในตำแหน่ง ฐานะเงินเดือน แต่ตราบดีที่ยังขาดความไฝสูงในการทำงาน ก็ยากที่จะให้ความไฝสูงในทางอื่นสำเร็จสมหวังได้ คนที่ไฝสูงในการทำงาน ย่อมเห็นว่างานนั้นเป็นมงคล งานเป็นความสุข งานเป็นความสนุก และงานเป็นชีวิต แล้วก็ทำงานด้วยหน้าชื่นตาบาน พยายามให้ได้ทำงานขั้นสูงและยากขึ้นไปทุกที

แต่เป็นธรรมดาอยู่เอง การที่หัวหน้าจะไว้วางใจให้เราทำงานขั้นสูงขั้นยากขึ้นไปทุก ๆ ที่นั้น เราจะต้องแสดงให้เห็นว่างานขั้นต่ำ ๆ ที่เราได้รับมอบหมายมานั้น เราทำได้ดี ทำอย่างไรจึงจะทำได้ดีจนหัวหน้าเห็นอย่างนี้ได้ ฉันมีข้อที่จะแนะนำอยู่ 2 ประการ คือ

(1) ฉันได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า คนที่ทำงานเก่งหรือทำงานดีนั้น ต้องเป็นผู้ที่ทำงานสำเร็จเร็วและเรียบร้อย เรื่อง “เร็ว” กับเรื่อง “เรียบร้อย” นี้ เราจะต้องหัดตัวเราและก็ต้องเข้าใจหัด คือต้องหัดความเรียบร้อยก่อนความเร็ว คนที่ทำงานเรียบร้อย แต่ช้า ยังพอให้อภัย แต่คนที่ทำงานเร็วแต่ไม่เรียบร้อยนั้น ไข้ไม่ได้ ฉะนั้น การฝึกหัดตัวเราเองในขั้นต้น เราจึงต้องฝึกหัดความเรียบร้อยก่อน ทำให้เรียบร้อยละเอียดลออ ไม่บกพร่อง ทำเช่นนี้ให้เคยชินเป็นนิสัย แล้วในขั้นต่อไปจึงหัดความเร็ว พยายามทำให้เร็วขึ้นแต่คงให้เรียบร้อยอยู่เช่นเดิมเช่นนี้ เราจะเป็นคนทำงานดีอย่างแน่นอน รวมความว่า ถ้าเราฝึกหัดความเรียบร้อยก่อนความเร็ว เราจะทำงานได้ดีมาก แต่เราหัดความเร็วก่อนแล้วจึงหัดเรียบร้อยภายหลังแล้วจะมีทางดีได้ยากเต็มที

(2) ลำดับแนวคิด-คำว่า “ลำดับความคิด” อาจเป็นคำใหม่หรือแปลกหู เพราะไม่ค่อยพุดกัน แต่เป็นวิธีที่คนทำงานเก่งเขาใช้อยู่ทุก ๆ วัน เรื่องลำดับแนวคิดนี้ เป็นเรื่องสำคัญอย่างที่สุดที่จะช่วยให้เราทำงานได้ดีด้วย ฉะนั้นจะให้เห็นว่า “ลำดับแนวคิด” นั้น ก็อะไร

เราลองให้หัวข้ออย่างกว้าง ๆ แก่คนสองคน ให้ไปร่างสุนทรพจน์ ซึ่งจะต้องกล่าวในการเลี้ยงที่กระทรวงสักครั้งหนึ่งมาให้เราดู บางทีเราจะได้เห็นร่างสองร่างนั้น ได้ใจความครบถ้วนเหมือนกันหมด แต่ของคนหนึ่งดีกว่าอีกคนหนึ่ง ถ้าเราพิจารณาให้ดีจะเห็นได้ว่า การที่คนหนึ่งดีกว่าอีกคนหนึ่งนั้น เพราะคนหนึ่งรู้จักใช้ลำดับแนวคิด อีกคนหนึ่งไม่รู้จักใช้ข้อความเหมือนกัน แต่เขียนมาได้ผลผิดกันไปได้ เพราะไม่รู้จักลำดับว่าจะพูดอะไรก่อน และอะไรหลัง ไม่ได้วางโครงความคิดที่แน่นอนก่อนที่จะเขียนลงไป

เรื่องพูดถึงอะไรก่อนอะไรหลังนี่ เป็นเรื่องสำคัญอย่างที่สุด สมมติว่าเรามีหัวข้อที่จะต้องร่าง ในสุนทรพจน์สัก 5 ข้อ ก็จะต้องคิดให้คิดว่าควรเอาข้อไหนขึ้นต้น และข้อไหนรองลงไป ถ้าเราวางลำดับดี อาจเป็นสุนทรพจน์ที่ดี ถ้าวางลำดับไม่ดี ถึงแม้จะได้ข้อความครบถ้วนทั้งห้าข้อก็ใช้ไม่ได้ นักโต้ในสภาที่มีเหตุผลดีเท่า ๆ กัน แต่มีเป็นอันมากที่ฝ่ายหนึ่งแพ้ เพราะลำดับแนวความคิดสู้อีกฝ่ายหนึ่งไม่ได้ หนังสือราชการในทางการทูต ซึ่งจะต้องเขียนเอาแพ้เอาชนะ หรือโน้มน้าวหัวใจของฝ่ายหนึ่งนั้น สำนวนโวหารไม่สำคัญเท่าลำดับแนวคิด เหตุผลดีเท่า ๆ กัน แต่ถ้าเราลำดับผิดลงท้ายไม่ได้ผลอย่างที่ต้องการ แต่ถ้าเรารู้จักลำดับแนวคิดดีเราจะสามารถสะกดดวงจิตผู้อ่านได้ตั้งแต่ต้นจนปลาย ถ้าเรามีเรื่องสัก 5 เรื่องที่จะต้องเจรจาขอทำความตกลงกับใคร ความสำคัญที่สุดอยู่ที่ว่า จะควรพูดเรื่องใดก่อน เรื่องใดหลัง ถ้าเรารู้จักลำดับดี บางทีเราจะทำสำเร็จได้ทั้ง 5 เรื่อง หรือได้ผลสำเร็จเป็นส่วนมาก แต่ถ้าเราลำดับไม่ดี บางทีจะไม่สำเร็จเลยสักเรื่องเดียว นอกจากนี้ การลำดับแนวความคิดดีจะช่วยให้เราทำงานได้รวดเร็วดีด้วย เรื่องนี้เป็นเรื่องที่ยากหน่อย จะต้องค่อยฝึกหัดกันไป และเป็นเรื่องสำคัญที่สุดในราชการของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งจะต้องเริ่มฝึกหัดตั้งแต่อยู่ในฐานะชั้นผู้น้อย

2. วิธีทำงานในหน้าที่ผู้ใหญ่

เรื่องที่เกี่ยวข้องในหน้าที่ผู้ใหญ่ นั้น ก็มีอยู่เป็นอันมาก เช่น การดูแลรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในส่วนราชการของตน การโอ้ออมอารีต่อผู้ใต้บังคับบัญชา และการรักษาวินัยในหมู่ข้าราชการเป็นต้น แต่เรื่องเหล่านี้ก็ได้พูดกันมากแล้ว ฉะนั้นอยากจะพูดถึงในที่นี้สัก 3 เรื่อง คือ 1. การแบ่งงาน 2. การสั่งงาน และ 3. การเดินทาง (ทำงานให้ต่อเนื่อง ให้ก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้นไป)

การแบ่งงานนั้นเป็นความสำคัญอย่างยิ่ง ผู้ที่ศึกษาทางเศรษฐศาสตร์มาแล้ว ย่อมทราบดีว่าการแบ่งงานเป็นความสำคัญเพียงไร องค์กรการค้าและอุตสาหกรรมที่แบ่งงานไม่ดี ย่อมจะทำให้ห้องกิจการอันนั้นล้มจมได้ องค์กรเศรษฐกิจของประเทศใดแบ่งงานไม่ดี ก็จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศนั้นถึงความพินาศได้ ฉันทัดในกอง ในกรม และในกระทรวง ถ้าแบ่งงานไม่ดีก็อาจจะทำให้งานของกอง กรม และกระทรวงนั้นเสียหายได้มาก ๆ ฉันทัด แต่ตรงกันข้าม ถ้ารู้จักแบ่งงานดี งานจะก้าวหน้าไปได้อย่างดีที่สุด และหน้าที่การแบ่งงานนี้เป็นภาระของผู้ใหญ่ คือ หัวหน้าที่จะต้องจัดแบ่งให้เหมาะสม

ฉันได้เคยพูดในที่ประชุมข้าราชการกระทรวงนี้ครั้งหนึ่งว่า คุณสมบัติที่ดีที่สุดของหัวหน้านั้น ไม่ใช่อยู่ที่ว่าทำอะไรด้วยตนเองได้ทุกอย่าง คุณสมบัติที่ดีของหัวหน้า ก็คือการที่สามารถจัดให้คนทุก ๆ คนมีงานทำโดยสม่ำเสมอ และหาทางผดุงให้คนในบังคับบัญชามีสมรรถภาพดียิ่งขึ้นไป ถ้าหัวหน้าส่วนราชการคนใดมาร้องทุกข์กับฉันว่า ข้าราชการในบังคับบัญชาของตนใช้ไม่ได้ หัวหน้าต้องทำงานด้วยตนเองทุกอย่างเช่นนี้ ฉันทัดจะไม่ถือเลยว่าเป็นการที่ต้องทำงานคนเดียวนั้น เป็นความดีของหัวหน้าคนนั้น ตรงกันข้าม ฉันทัดกลับจะคิดว่าผู้นั้นเป็นหัวหน้าที่หย่อนความสามารถ เพราะมีคนไว้ให้ใช้แล้วใช้คนไม่เป็น มนุษย์เรามีสัญชาตญาณที่ฝึกหัดได้ หัวหน้าที่ดีคือผู้ที่จะรู้จักฝึกหัด หัวหน้าคนใดสามารถฝึกฝนคนในบังคับบัญชาให้ทำงานได้ดียิ่ง ๆ ขึ้นไป ฉันทัดถือเป็นความดีความชอบและฉัน

ยกย่องว่าเป็นหัวหน้าที่ดีในบรรดาเรื่องราวต่าง ๆ ที่ส่งขึ้นไปเสนอฉัน ไม่ว่าจะหนังสือ หรือโทรเลข ฉันชอบพลิกดูเสมอว่าใครเป็นผู้ร่าง ถ้าได้พบว่าผู้ร่างเป็นคนหน้าใหม่ ๆ หรือถ้าได้พบว่าผู้ที่เคยร่าง แต่หนังสือง่าย ๆ บัดนี้มาทำเรื่องยาก ๆ ได้ ฉันก็ดีใจ และถือว่าเป็นความดีของหัวหน้าที่ฝึกคน ขึ้นมาได้เป็นลำดับ

เมื่อราว 6 ปีมาแล้ว ในขณะที่ฉันยังมีตำแหน่งเป็นอธิบดีกรมศิลปากร เคนดัลเนกรี อัครราชทูต อิตาลีในครั้งนั้น ถามฉันว่า มีงานมากหรือไม่ ฉันตอบว่า มีมากเสมอ เคนดัลเนกรี กล่าวว่า วิธีที่ดีที่สุดคือ เธออย่าทำงานเอง ให้คนอื่นทำดีกว่า ในเวลานั้นฉันเข้าใจว่าเคนดัลเนกรีพูดเล่น แต่ภายหลังเมื่อมาตริกวัดรองดู ก็กลับเห็นว่าคำพูดของเคนดัลเนกรีนั้นมีคติอยู่มากสำหรับผู้ที่เป็หัวหน้า กล่าวคือ หัวหน้าที่ทำอะไรด้วยตนเองหมดทุกอย่างนั้น ไม่ใช่หัวหน้าที่สามารถแท้ หัวหน้าที่สามารถแท้จะต้องรู้วิธีจัดให้ผู้ที่อยู่ในบังคับบัญชาทำงานได้ทุกคน ถ้าตนจะต้องทำอะไรเองบ้าง ก็ต้องเป็นขั้นสำคัญที่สุด และทำให้เป็นตัวอย่างแก่ข้าราชการในบังคับบัญชาทั่วไป ทั้งนี้หมายความว่า หัวหน้าก็ต้องเป็นผู้สามารถทำงานด้วยตนเองได้ แต่ถ้าไม่จำเป็นจริง ๆ แล้ว ก็ไม่ทำเอง ฝึกสอนให้คนอื่นทำ หากทางให้คนในบังคับบัญชาได้ทำงานเพื่อเพิ่มพูนสมรรถภาพยิ่ง ๆ ขึ้นไป

วิธีโบราณมีอยู่อย่างหนึ่ง คือ หัวหน้าไม่ค่อยจะยอมให้ผู้ที่อยู่ในบังคับบัญชาทำอะไรได้เท่าตัว เพราะเกรงจะดีเท่า และขึ้นมาแย่งตำแหน่ง ในครั้งกระนั้น ย่อมมีการปิดบังความรู้ มีการกั้นหน้าผู้น้อย และชอบแสดงว่าผู้น้อยไม่มีสมรรถภาพพอ วิธีนี้เป็นวิธีโบราณ ซึ่งถ่วงความเจริญก้าวหน้าของชาติไว้เป็นอันมาก แต่ในสมัยใหม่นี้ เราไม่มีความจำเป็นต้องเกรงกลัวว่าใครจะแย่งตำแหน่งใคร เพราะตำแหน่งในราชการมีอยู่อีกมากหลาย รัฐบาลหาคนเข้ารับรองตำแหน่งไม่ได้พอเสียด้วยซ้ำ เราควรคิดว่า เราจะต้องฝึกหัดคนของเราให้ทำงานแทนเราได้ เพื่อเราจะได้หลุดพ้นจากตำแหน่งนี้ และก้าวขึ้นสู่ขั้นสูงต่อไป

วิธีแบ่งงานและสร้างสมรรถภาพของผู้ที่อยู่ในบังคับบัญชานั้น มีความสำคัญอยู่อีกอย่างหนึ่ง ก็จะต้องไม่ทำอะไรที่เป็นการบั่นทอนกำลังใจของผู้น้อย ในตอนต้น ฉันพูดถึงเจ้าคุณไมตรีฯ มาในตอนนั้นฉันก็ยังจะต้องพูดถึงอีก ผู้ที่เคยอยู่กับเจ้าคุณไมตรีฯ จะได้เห็นวิธีการอันหนึ่ง ซึ่งน่าจับใจมาก คือ วิธีแก้ร่างของเจ้าคุณไมตรีฯ ท่านไม่ได้เคยขีดฆ่าร่างของใครหมดทั้งแผ่น หรือฉีกทิ้งแล้วร่างใหม่ ร่างที่เสนอขึ้นไปจะเลวทรามอย่างไรก็ตามก็ ตามที่ เจ้าคุณไมตรีฯ อุดสำห้แก่ ถ้าจะต้องฆ่าทิ้งทั้งบรรทัด ก็เอาไม้บรรทัดขีดเส้นฆ่าอย่างเรียบร้อยเหลือคำว่า and สักคำหนึ่ง ซึ่งยังใช้ได้ ก็อุดสำห้เก็บไว้ให้ เจ้าคุณไมตรีฯ เคยสอนฉันว่า การที่ขีดฆ่าร่างของผู้น้อยทั้งฉบับ แล้วเขียนใหม่ตั้งแต่ต้นจนปลาย หรือฉีกทิ้งแล้วทำให้ใหม่นั้น จะทำให้ผู้น้อยเสียคนไปทั้งคน เพราะเป็นการตัดทอนกำลังใจอย่างมาก ผู้น้อยจะไม่อยากทำอะไรต่อไป คำสอนของเจ้าคุณไมตรีฯ ในข้อนี้ฉันได้ถือปฏิบัติเสมอมา เมื่อหนังสือขึ้นไปถึงฉัน มีอะไรที่จะต้องแก้ ฉันพยายามแก้ไข ถ้าเรื่องที่ทำขึ้นไปนั้นผิดทั้งฉบับ ใช้ไม่ได้เลย ฉันเรียกเจ้าของเรื่องขึ้นมาชี้แจง บอกแนวทางให้ทำใหม่ และให้เขาฉีกของเก่าของเขาทิ้งเสีย เมื่อทำใหม่ขึ้นไปตามแนวทางที่บอกให้ หากจะมีการแก้ไขขึ้นอีก ก็คงเป็นส่วนน้อย ฉันพยายามทำอย่างนี้ เว้นแต่จะเป็นการรีบด่วนเหลือเกินที่จะเรียกไปบอกให้ทำใหม่ไม่ทัน ฉันจึงทำให้ใหม่เอง แต่มีน้อยกรณีเต็มที่ ทั้งนี้เพื่อรักษากำลังใจของผู้น้อย และเพื่อฝึกฝนข้าราชการให้อยากทำดี ซึ่งฉันเชื่อว่าได้ผลมาก และอยากแนะนำให้หัวหน้าทั้งหลายใช้วิธีนี้

ต่อไปนี้จะพูดถึงเรื่องการสั่งงาน

ผู้ใหญ่หรือผู้ที่ เป็นหัวหน้า ย่อมเป็นผู้ที่มีหน้าที่สั่งงาน การสั่งงานนั้น เป็นความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับหัวหน้า การสั่งงานเป็นศิลปะอันหนึ่ง ก็ต้องสั่งเป็น ถ้ามิฉะนั้นจะไม่ได้ผลตามที่ต้องการ ในเวลาสั่งงานเราต้องนึกถึงผู้ปฏิบัติว่า เมื่อเขาได้รับคำสั่งอย่างนี้แล้วเขาจะอย่างไร เขาจะปฏิบัติถูกต้องตามความต้องการของเราหรือไม่ และเราต้องนึกว่าผู้ที่รับคำสั่งนั้นเป็นผู้ย่อย และเป็นคนอื่น เราจะหวังให้ผลลดาเท่าเรา หรือรู้ความในใจของเราเหมือนตัวเราเองนั้น คงไม่ได้ ฉะนั้น คำสั่งจะต้องเป็นคำสั่งที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ ไม่ต้องให้ผู้รับคำสั่งไปตีความเอาเองว่า หมายความว่าอย่างไร

เมื่อปรากฏว่า ผู้ปฏิบัติงานได้บังคับบัญชาทำผิดคำสั่ง หรือทำไม่สำเร็จครบถ้วนตามคำสั่ง ก่อนที่จะนึกตำหนิผู้ปฏิบัติงานได้บังคับบัญชา จะต้องนึกถึงคำสั่งของเราก่อนว่า คำสั่งของเรานั้นชัดเจนดีแล้วหรือไม่ ผู้รับคำสั่งสามารถจะเข้าใจถูกต้องตามความต้องการของเราหรือไม่ เพราะมีกรณีเป็นอันมากที่เกิดความผิดพลาดบกพร่องไป ไม่ใช่เพราะผู้ย่อยโง่เขลาหรือเลินเล่อ แต่หากเป็นเพราะคำสั่งของผู้ใหญ่ไม่ชัดเจนพอ

หลักสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ คำสั่งนั้นต้องเป็นคำสั่ง หมายความว่า จะให้เขาทำอะไรก็บอกให้เขาทำ อย่าให้มีการประชดหรือเยาะเย้ยหรือลงดีผู้ย่อย การประชดจะทำให้ผู้ย่อยเสียกำลังใจ การเยาะเย้ยจะทำให้ผู้ย่อยเห็นเราเป็นศัตรู การลงดีผู้ย่อยจะทำให้ผู้ย่อยขาดความไว้วางใจในตัวเรา ขอให้เชื่อว่าการที่งานจะเดินไปได้ดีเป็นอย่งดีนั้น เราจะต้องรักษากำลังใจของผู้ย่อยให้ดีไว้เสมอ การบั่นทอนกำลังใจของผู้ย่อยด้วยวิธีหนึ่งวิธีใดจะทำให้งานเสียไปทั้งสิ้น

เกี่ยวกับเรื่องสั่งงานนี้ ยังมีความสำคัญอยู่อีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งจะต้อง ระมัดระวัง คือ พวกเราที่เป็นผู้ใหญ่จะต้องมีความจำกัด สั่งใครไปว่าอะไรเราจะต้องจำไว้ให้ได้ และอย่าสั่งซ้ำให้กลาดเคลื่อนไป ถ้าวันนี้เราสั่งอย่างหนึ่ง พรุ่งนี้เราสั่งอีกอย่างหนึ่ง ผู้ย่อยจะแลเห็นจุดอ่อนแอของเราทันที ถ้าเราแสดงให้ผู้ย่อยเห็นว่าความจำของเราไม่ดี ผู้ย่อยจะดูหมิ่นและไม่ระมัดระวังในการทำงาน การกลับคำสั่งของเราก็ดี การสั่งวางระเบียบอะไรใหม่ให้ผิดแผกไปจากที่เคยสั่งมาแล้วก็ดี ถ้าจะทำโดยจงใจ เช่นเพราะเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือเพราะอะไร ก็ต้องให้ผู้ย่อยทราบชัดว่า เรากลับคำสั่งหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายโดยจงใจและเพราะเหตุผลอย่าให้ผู้ย่อยเข้าใจว่า เราสั่งกลับไปกลับมาเพราะไม่มีหลักหรือความจำของเราใช้ไม่ได้ ถ้าทำให้ผู้ย่อยเข้าใจไปอย่างนี้ ผู้ย่อยจะดูหมิ่นเรามาก

บัดนี้ ฉันทมาถึงข้อที่ 3. คือ เรื่องการเดินทาง (ทำงานให้ต่อเนื่อง ทำงานให้ก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้นไป)

ขพนฯ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้กล่าวในพิธีเปิดธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2485 เป็นข้อความดังต่อไปนี้

“การทำงานส่วนรวมของชาติ ย่อมเป็นงานใหญ่กว้างขวางมาก ยากที่จะสำเร็จลงได้ในระยะเวลาเร็ววัน ต้องอาศัยความมานะอดทน และที่สำคัญยิ่ง การส่งและรับงานทำต่อ ๆ กันไป

คนก่อนวางแนวไว้อย่างใด ถ้าไม่มีความจำเป็นแล้ว ผู้ที่มารับหน้าที่ใหม่ต้องเดินตามรับช่วงกัน ไม่ใช่ตรงกันข้าม คนก่อนทำอะไรไว้ คนหลังมารับหน้าที่ก็หรือทั้งสร้างขึ้นใหม่หมด อย่างนี้เป็นการทำลายงานของชาติเป็นอย่างยิ่ง

มีพิธีการอันหนึ่งในนานาประเทศ ซึ่งเมื่อผู้ใดเข้ารับหน้าที่ใหม่แทนคนเก่า ซึ่งจากตำแหน่งนั้นไปด้วยดี เขามีวิธีให้คนที่เข้ามาใหม่นั้นสรรเสริญความดีของคนเก่าที่จากไป โดยไม่มีความผิด เช่น พิธีการเลือกราชบัณฑิต ราชบัณฑิตในต่างประเทศนั้น เขามีมาแล้วช้านาน และมีจำนวนจำกัด เขามีเก้าอี้สำหรับราชบัณฑิตเป็นคนคนไป เมื่อราชบัณฑิตคนใดถึงแก่ความตาย เขาจึงเลือกคนใหม่เข้าแทนที่ เวลาเข้ารับตำแหน่งราชบัณฑิต เขามีการประชุมใหญ่ คือ ประชุมราชบัณฑิตทั้งหมด และให้คนนอกเข้าฟังได้ เมื่อราชบัณฑิตคนใหม่เข้าไป เขาก็ทำพิธีต้อนรับ ในพิธีต้อนรับนี้ ราชบัณฑิตคนใหม่จะต้องกล่าวสุนทรพจน์ เป็นข้อความสรรเสริญคนเก่าที่ล่วงพ้นไป สุนทรพจน์อันนี้ถือว่า สำคัญที่สุดในชีวิตของราชบัณฑิตคนนั้นดีเพียงไหน ฉลาดเพียงไหน มีความรู้แค่นี้ ก็รู้จักด้วยสุนทรพจน์อันนี้ ฉะนั้น ราชบัณฑิตที่เข้าใหม่จะต้องเตรียมสุนทรพจน์ไปอย่างยอดเยี่ยม และสุนทรพจน์นั้นทั้งหมดจะต้องเป็นข้อความที่กล่าวชมเชยเจ้าของเก้าอี้เดิม เหตุไรเขาจึงทำอย่างนี้ เพราะเหตุ 2 ประการ คือประการที่หนึ่ง เขาถือว่าเป็นจรรยาอันดีของผู้ที่มาใหม่ จะต้องให้เกียรติยศแก่คนเก่าที่จากไปด้วยดี และเหตุประการที่สอง เขาต้องการจะแสดงให้เห็นว่าตำแหน่งหน้าที่ที่ตัวเข้าไปรับไว้นั้นมีความสำคัญอันเป็นที่น่าเชิดชู และเป็นตำแหน่งหน้าที่ของคนดี ๆ ทั้งนั้น วิธีการดังว่านี้ ตรงกับถ้อยคำที่ท่านนายกรัฐมนตรีกล่าวในการเปิดธนาคารแห่งชาติ ดังที่ได้อ้างมาข้างต้น

แต่วิธีที่ผิดมากนั้น คือ การที่ผู้รับงานใหม่กล่าวร้ายคนเก่าซึ่งเป็นวิธีของมนุษย์ที่อยากดี ด้วยการทับถมว่าคนอื่นแล้ว ตัวได้ดีเท่านั้นยังไม่พอใจ ยังต้องให้โลกเห็นว่าคนอื่นเลวด้วยจึงจะพอใจ ชาติใดที่ศีลธรรมของชาติเป็นอย่างนี้ ชาตินั้นนับวันแต่จะเสื่อมลง แต่ถ้าศีลธรรมของชาติเป็นไปในทางที่ว่าต้องมุ่งหมายให้ดีด้วยกันให้ดีกันทุกคนเช่นนี้ ชาติจะเจริญรุ่งโรจน์โดยไม่มีวันเสื่อมสลาย

เนื่องจากคำของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีดังที่อ้างมาข้างต้นนั้น เราอาจถือหลักได้แน่นอนว่า คนที่เข้ามารับตำแหน่งใหม่นั้น ถ้าเป็นผู้สามารถจริง ย่อมจะมีวิธีการที่จะสร้างต่อไป ถ้าจะต้องทำอะไรใหม่ก็ต้องเป็นไปโดยวิธีดีงาน ก็คือทำให้ก้าวหน้า ไม่ใช่ทำให้ถอยหลัง วิธีดีงานอย่างที่ว่านี้เป็นวิธีสำคัญที่จะให้งานไม่หยุดชะงักและก้าวเดินไปด้วยดี การเปลี่ยนตัวคนนั้น ย่อมมีความจำเป็นอยู่เสมอ แม้ในกระทรวงการต่างประเทศของเรา ก็อาจจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงบ้าง เช่นอาจจะต้องเอาอธิบดีกรมการเมืองไปเป็นอธิบดีกรมพิธีการ ต้องเอาอธิบดีกรมพิธีการไปเป็นอธิบดีกรมการเมือง หรือเปลี่ยนในตำแหน่งอื่น ๆ บ้าง ถ้าไม่ทำงานให้ต่อเนื่องกันไปได้ทันทีแล้ว สำหรับกระทรวงการต่างประเทศเราจะเป็นผลร้ายที่สุด อาจมีบางสิ่งบางอย่างซึ่งต้องเปลี่ยน เนื่องจากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือเนื่องจากการเปลี่ยนนโยบาย หรือเหตุหนึ่งเหตุใด ถ้าเราจะต้องเตรียมพร้อมที่จะสร้างของใหม่ให้แทนที่ได้ทันทีโดยไม่ให้งานหยุดชะงัก แต่การรื้อโดยไม่มี ความจำเป็น รื้อโดยสักแต่ว่ามารับหน้าที่ใหม่ก็หรือของเก่าทั้ง เช่นนี้เป็นความเสียหาย และถ้าหาก รื้อแล้วสร้างใหม่ไม่ทันกับความจำเป็น หรือที่สร้างใหม่ไม่ดีไปกว่าเก่า ก็เป็นการทำลายงานของชาติ อย่างที่ท่านนายกฯ ว่า

3. กำลังใจเกี่ยวกับการทำงาน

การที่จะพูดถึงกำลังใจเกี่ยวกับการทำงานนั้น เราจำเป็นต้องพูดกันก่อนว่า ลักษณะงานของเราในกระทรวงการต่างประเทศนั้น เป็นอย่างไร

เมื่อว่าถึงความสำคัญกันแล้ว งานทุกกระทรวงทบวงกรมย่อมมีความสำคัญเท่าเทียมกัน ตามแต่ลักษณะของงาน งานกระทรวงการต่างประเทศก็มิได้สำคัญยิ่งกว่ากระทรวงอื่น แท้จริงทุกกระทรวงมีความสำคัญเสมอกัน แต่ทุก ๆ กระทรวงย่อมจะมีลักษณะงานพิเศษแตกต่างกันไป กระทรวงหนึ่งย่อมมีลักษณะของงานไปอย่างหนึ่ง ไม่เหมือนกัน งานในกระทรวงการต่างประเทศนั้น มีงานชนิด Routine น้อยเต็มที คือ หมายความว่า งานชนิดที่มีระเบียบปฏิบัติแน่นอน และทำเหมือน ๆ กันไปทุกวันนั้น เกือบไม่มีเลย งานทุกชิ้นเป็นงานใหม่ ปัญหาใหม่ และเรื่องที่มาถึงเรานั้น เป็นเรื่องตกลงกันทางอื่นไม่ได้หน้าที่แก้ปัญหาก็มาถึงเรา ฉะนั้น งานของเราส่วนมากจึงเป็นงานที่ยากโดยไม่ต้องสงสัย งานด่วนของกระทรวงนี้เป็นงานด่วนจริง ๆ บางเรื่องถ้าเราทำเข้าไปชั่วโมงเดียว อาจเกิดผลร้ายใหญ่หลวงแก่ประเทศชาติได้ ฉะนั้น เวนประจำกระทรวงจึงมีสิทธิที่จะเสนองานแก่ฉันได้ไม่ว่าในเวลาใดก็ตาม ฉันหลับแล้วก็ปลุกได้ และตัวฉันเองในตำแหน่งว่าการต่างประเทศ ฉันมีสิทธิที่จะปลุกท่านนายกรัฐมนตรีให้ลุกขึ้นรับเสนองานของฉัน ไม่ว่าในเวลาใดเหมือนกัน ราชการบางส่วนเมื่อมีโครงการอันแน่นอน ก็ชะมักเข้มข้นดำเนินไปตามโครง แต่งานของเรานั้นมักมีเรื่องจรรแทรกเข้ามา ทำให้โครงต้องรวนบ่อย ๆ บางทีต้องเปลี่ยนโครงกลางคัน บางทีต้องรื้อตั้งโครงใหม่ เพราะเรื่องจรรแทรกเข้ามา ภาษาสามัญที่พูดกันว่า “โครงรวน” นั้น ถ้าเป็นภาษาราชการที่เหมาะสมสำหรับกระทรวงการต่างประเทศมากกว่าที่อื่น เจ้าหน้าที่บางกระทรวงทบวง กรม มีเครื่องมือสำคัญอันหนึ่ง คือ อำนาจตามกฎหมาย เมื่อทำไปตามที่กฎหมายให้อำนาจก็มีทางที่จะถูกมากกว่าผิด เมื่อมีปัญหาอะไรเกิดขึ้น ก็เอาอำนาจตามกฎหมายขึ้นมาแก้ปัญหาก็ได้โดยยาก แต่กระทรวงเราไม่มีเครื่องมือชนิดนั้น กฎหมายระหว่างประเทศจะเป็นหลักปฏิบัติดีเด่นเฉพาะในกรณีประเทศที่เกี่ยวข้องกันนั้นมีกำลังแสนยานุภาพเท่า ๆ กัน แต่สำหรับเราซึ่งเป็นประเทศเล็ก กฎหมายระหว่างประเทศไม่ใช่ว่าจะพึ่งได้เสมอไป

เราคงจะเคยได้ยินเขาพูดกันว่า ต้องทำงานหนักทุกวัน ทุกเวลา ไม่มีโอกาสพักผ่อนได้อย่างสบาย นี่เป็นเรื่องแสดงว่างานหนัก แต่สำหรับพวกเรา เราไม่ต้องพูดกันอย่างนั้น เรื่องโอกาสพักผ่อนอย่างสบายนั้น อย่าพูดกันเลย แม้เพียงให้ได้ทำงานอย่างสบายก็ทำไม่ได้ เช่นเมื่อเรามีกงานที่ใหญ่ที่ยากอยู่ในมือสักเรื่องหนึ่ง เราไม่รังเกียจเลยที่จะต้องทำอะไรอย่างลำบากตรากตรำ แต่ขอให้ทำงานนั้นไปได้ อย่างสบายใจ โดยไม่มีอะไรมารบกวน แม้เพียงเท่านี้ก็ยังไม่ได้ในขณะที่ทำงานเรื่องหนึ่ง จะต้องมียกเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องแทรกเข้ามากรวนใจ กรวนมันสมอง เกิดปัญหาสลับซับซ้อน ทำให้เราหัวเสีย ท้อถอย ยุ่งใจ หนักใจ และอะไรต่าง ๆ

โดยที่ลักษณะงานในกระทรวงการต่างประเทศของเราเป็นเช่นนี้ จึงเป็นความจำเป็นสำหรับข้าราชการทั้งหลาย ที่นอกจากความรู้ความฉลาดรอบคอบในการงานแล้ว เรายังจะต้องมีลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ กำลังใจ อันที่จริงกำลังใจนี้ก็จำเป็นต้องมีสำหรับข้าราชการ ทุกกระทรวง ทบวง กรม แต่สำหรับกระทรวงเรานั้น นอกจากต้องใช้กำลังใจในการทำงานอยู่กับที่แล้ว ยังต้อง

ใช้กำลังใจในการติดต่อกับคนอื่นซึ่งมีใช้พวกเดียวกับเรา และที่ผลประโยชน์ของเขากับของเราต้องขัดกันอยู่เสมอ ด้วยเหตุผลดังนี้ นอกจากวิชาความรู้อันเป็นสิ่งจำเป็นโดยแท้แล้ว เรายังต้องมีกำลังใจเป็นส่วนใหญ่ยิ่งอยู่อีกด้วย

แต่ก็เป็นเคราะห์ดีอย่างหนึ่งที่กำลังใจนั้นเป็นสิ่งซึ่งสร้างขึ้นได้ ทุกคนสามารถจะสร้างกำลังใจได้โดยมิต้องลงทุนรอนอะไร และโดยเหตุที่ไม่ต้องลงทุน ก็ไม่มีเวลาจะขาดทุน การหัดสร้างกำลังใจเป็นงานที่มีกำไรเสมอ

การสร้างกำลังใจนั้นมีใช้เรื่องยาก อาศัยวิธีค่อยทำ ค่อยไป ทุกคนอาจจะสร้างได้ดี

วิธีการสร้างกำลังใจนั้น เขาสอนว่า ในขั้นต้นเราต้องปลงใจเสียก่อนว่าโลกที่เราเกิดมานี้เป็นโลกแห่งความทุกข์ ความลำบาก ความทุกข์ลำบากเป็นสภาพปรกติของโลก เวลาเราประสบความทุกข์ ความลำบาก เราต้องถือเป็นของธรรมดา ไม่ใช่เรื่องแปลกประหลาด มนุษย์ที่เกิดมาไม่เคยประสบความทุกข์ความลำบากเลย จะเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ไม่ได้ ความทุกข์ ความลำบาก เป็นสิ่งที่เราต้องประสบต้องเผชิญและต้องสู้ด้วยหน้าชั้นตาบาน เพราะเป็นของธรรมดา หลักอันนี้มีใช้อื่นไกล เป็นหลักของพระพุทธศาสนาตัวเอง เวลานั้นพบกันเราทักกันว่า “สวัสดี” แต่ในสมัย 2500 ปีมาแล้ว เมื่อพระพุทธเจ้ายังทรงพระชนม์อยู่ สาวกของพระพุทธเจ้าพบกัน เขาทักกันว่า “ธมฺนีย” แปลว่า “ยังทนไหวหรือ” ซึ่งเป็นวิธีที่พระพุทธเจ้าสอนให้ทน สอนให้สู้ สอนให้เผชิญความยากลำบากทั้งปวงด้วยความกล้าหาญอดทน ศัตรูก็ดี อุปสรรคก็ดี ไม่ใช่ของร้ายอย่างที่เรากลัวใจ ศัตรูมีขึ้นสำหรับสอนให้เรากล้าอุปสรรคมีขึ้นสำหรับสอนให้เราแข็ง ถ้าชาติเราตั้งแต่เกิดเป็นชาติมา ไม่เคยมีศัตรู ไม่เคยมีอุปสรรคเราก็คงจะไม่รู้จักว่าความกล้าหาญและความเข้มแข็งนั้นเป็นอย่างไร ประวัติศาสตร์แสดงให้เห็นตัวอย่างมากมาย ว่าชาติใดมิได้เข้าสงครามมาตั้ง 150 ปี ชาตินั้นจะเสื่อมโทรมลงทุกที และจะดับสูญไปในที่สุด มนุษย์ที่เกิดมาไม่ต้องทำงานอะไรเลย ร่างกายจะอ่อนแอ ไม่มีกำลังแข็งแรง ซึ่งทำให้บุตรหลาน ผู้สืบเชื้อสายที่เกิดมาภายหลังพลอยอ่อนแอไปด้วย ชีวิตของคนใดไม่เคยพบศัตรูหรืออุปสรรค ชีวิตของคนนั้นจะเจริญรุ่งเรืองได้ยากเต็มที คนที่รุ่งโรจน์สูงเด่นขึ้นมาในประวัติศาสตร์ล้วนเป็นผู้ที่ฝ่าฟันอุปสรรค และต่อสู้ศัตรูมาตลอดเวลา นี่เป็นแนวคิดเบื้องต้นสำหรับการสร้างกำลังใจ

เมื่อเราทำใจให้เคยชินกับความคิดที่ว่า ความทุกข์ลำบากเป็นของธรรมดาโลก และชีวิตทั้งชีวิต ต้องเต็มไปด้วยการต่อสู้อุปสรรค และศัตรูเป็นสิ่งที่ช่วยให้เราดี เช่นนี้แล้วเราจักต้องหัดใจของเราให้ก้าวไปอีกขั้นหนึ่ง คือในเมื่อมีเหตุร้ายอะไรเกิดขึ้น เราจะต้องไม่เก็บเอามาวิตกเสียใจจริงอยู่เราไม่ปรารถนาให้เหตุร้ายเกิดขึ้น เราต้องพยายามป้องกันเหตุร้ายอย่างเต็มความสามารถที่เราจะทำได้ แต่ถ้าเหตุร้ายนั้นเกิดขึ้นโดยบังเอิญหรือโดยเหตุใด ๆ เราก็ต้องเปลี่ยนแนวคิดและหัดปลงใจว่าเหตุร้ายนั้น ๆ เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์แก่เรา เราไม่อยากจะไฟไหม้บ้านเรา แต่เมื่อไฟไหม้แล้วเราก็ต้องปลงใจว่าไฟไหม้บ้านนั้นเป็นประโยชน์ที่จะให้เราได้สร้างบ้านใหม่ เราไม่ต้องการให้ผู้ร้ายมาปล้นเรา แต่ถ้าผู้ร้ายมาปล้นเข้า เราก็ต้องปลงใจว่าการถูกปล้นนั้น เป็นประโยชน์ที่จะสอนให้เราเตรียมตัว ป้องกันให้ดียิ่งขึ้น เราไม่อยากจะสงครามมาถึงประเทศชาติของเรา แต่ถ้าสงครามมาถึงเข้าเราก็ต้องปลงใจว่าเป็นประโยชน์ที่เราจะสนองคุณชาติ เราจะได้รับความรู้สำหรับป้องกันชาติและสร้างความเข้มแข็งของชาติในกาลต่อไป การปลงใจได้เช่นนี้ เป็นการสร้างความกล้าหาญเข้มแข็งขึ้นในตัวเรา ไม่ทำให้เราท้อถอยหมดมานะสิ้นกำลังใจ เป็นวิธีดีที่สุดในที่เริ่มสร้างกำลังใจให้แก่ตัวของเรา

เมื่อเราฝึกจิตใจของเราได้เป็น 2 ขั้นตอนกล่าวข้างต้นแล้ว ก็เท่ากับเราได้ทำพื้นที่เรียบร้อย และพรวนดินไว้อย่างดีสำหรับจะปลูกต้น “กำลังใจ” ให้แตกกิ่งแตกใบและผลิดอกออกผลงอกงามขึ้นได้รวดเร็ว วิธีปลูกกำลังใจนี้ก็เหมือนกันไม่ใช่เรื่องยาก เป็นงานง่ายที่สุด ถ้าเราเชื่อและอยากทำ

เป็นธรรมชาติอันหนึ่งของมนุษย์ ซึ่งฉันเข้าใจว่าเป็นส่วนมาก หรือเกือบทุกคน ที่เมื่อตื่นเช้าขึ้น มักจะวิตก ทั้งนี้เพราะว่าอะไรที่ผ่านเข้าไปในสมองของตน ย่อมจะถูกเก็บอยู่ พอถึงเวลาที่สดใส ความจำอันนั้นก็ผุดขึ้นมา เรามีสงานอะไร หรือปัญหาอะไรที่ยังค้างค้ำงทำไม่เสร็จ สิ่งนั้นย่อมจะผุดขึ้นมาในสมองของเราเวลาตื่นเช้า ความกังวลหรือข้อห่วงใยของเราทุก ๆ อย่าง ย่อมจะผุดขึ้นในสมองของเราทันทีเมื่อเรตื่นขึ้น เรื่องนี้มีชื่ออื่นไกล เป็นความช่วยเหลือของธรรมชาติแท้ ๆ ธรรมชาติเตือนให้เรา รู้ว่ายังมีอะไรบ้างที่เรายังมีได้ทำ ยังเหลือปัญหาอะไรบ้างที่เรายังมีได้ชำระล้างให้เสร็จไป ยังมีความกังวลห่วงใยอะไรบ้างที่เราจะต้องทำให้เสร็จ ความช่วยเหลือของธรรมชาติในเรื่องนี้เป็นคุณประโยชน์ที่เราจะได้ทำงาน หรือแก้ปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ ให้เสร็จไป

แต่เราก็คงจะสังเกตเห็นว่า มนุษย์นั้นมีอยู่ 2 ประเภท ประเภทหนึ่ง เมื่อตื่นเช้าก็แจ่มใส ลุกขึ้นประกอบกิจการงานต่าง ๆ ในทันทีทันใด แต่อีกประเภทหนึ่งพอตื่นเช้าก็กอดเข้าเจ้าจุก นั่งวิตกถึงเคราะห์กรรมโชคร้ายอะไรต่าง ๆ มนุษย์ประเภทต้นเป็นผู้ที่รู้จักรับความช่วยเหลือของธรรมชาติ ปฏิบัติตามที่ธรรมชาติเตือนบอกให้รู้ว่าจะต้องทำอะไรบ้าง และเมื่อรู้จักรับความช่วยเหลือของธรรมชาติ เช่นนี้ ธรรมชาติก็ช่วยต่อไป เราจะสังเกตเห็นได้ว่าเวลาเช้าสมองเราดี ปัญหายาก ๆ ที่เรากิดไม่ออก เมื่อเย็นวานนี้ เรามักจะกิดได้ในตอนเช้า เพราะธรรมชาติช่วยให้สมองเราปลอดโปร่ง ให้กำลังใจของเราดี เราสามารถทำงานในเวลาเช้าได้ดีกว่า และทำได้มากกว่าเวลาใด ๆ มนุษย์ประเภทนี้มีแต่จะประสบโชคชัยตลอดชีวิต แต่มนุษย์อีกประเภทหนึ่งที่เข้าใจธรรมชาติผิด พอตื่นเช้าได้รับการตักเตือนของธรรมชาติว่ามีอะไรบ้างที่จะต้องทำก็ไม่ทำ กลับนั่งกอดเข้าเก็บเอาการเตือนของธรรมชาติ มากลายเป็นความวิตกทุกข์ร้อนยุ่งใจ แทนที่จะทำให้เสร็จไป กลับเก็บไว้เป็นเครื่องขุ่นอยู่ในดวงจิต เวลาเช้าซึ่งเป็นเวลาที่ธรรมชาติช่วยเหลือที่สุดยังทำอะไรไม่ได้ จะไปทำเวลาไหน คนที่จะประสบความเจริญก้าวหน้าในชีวิตหรือไม่ นั่น คุณกันในเวลาตื่นเช้าเป็นรู้แน่ คนที่ตื่นขึ้นก็ลงมือทำงานทันที จะประสบความสำเร็จทุก ๆ ทางในชีวิต แต่คนที่ตื่นเช้าแล้วกอดเข้าเจ้าจุก นั่งเฉย ๆ อยู่ได้โดยไม่ทำอะไรเลยนั้น เป็นมนุษย์ฝืนธรรมชาติ และจะตายเปล่าโดยไม่สามารถสร้างความสำเร็จก้าวหน้าให้แก่ตัวได้เลย

บางท่านอาจจะเถียงว่า ในชีวิตของท่านมีปัญหาซึ่งต้องวิตกจริง ๆ ต้องเป็นทุกข์จริง ๆ และเคราะห์ร้ายจริง ๆ จะให้ทำอย่างไร

ในทางจิตวิทยา เขามีวิธีการอันหนึ่งซึ่งในขั้นแรกบางทีเราจะคิดว่าเป็นวิธีเล่น ๆ แต่ถ้าลองใช้ดูจริง ๆ จะเห็นว่ามิใช่ประโยชน์ และถ้าทำจนเคยชินจะเห็นผลดีมาก วิธีนี้เรียกว่าการแนะนำตัวเอง หรือการปลกตัวเอง ซึ่งฝรั่งเรียกว่า Auto-Suggestion

การแนะนำตัวเอง หรือการปลุกตัวเอง หรือ Auto-Suggestion นี้ เขาสอนว่า เมื่อตื่นขึ้นให้ สลัดทิ้งความขี้มึนเขื่อง เกียจคร้าน ภาษาไทยเรามีคำคำหนึ่งที่พูดกันว่า “บิตขี้เกียจ” ซึ่งหมายความว่า บิดตัวเพื่อสลัดทิ้งความเกียจคร้าน ธรรมชาติได้สอนทั้งมนุษย์และสัตว์ทั่วไปให้รู้จักบิดตัว เพื่อสลัดทิ้ง ความเกียจคร้านหรือ “บิตขี้เกียจ” นี้เสมอ ต่อมาเมื่อความรู้ทางพลศึกษาเจริญขึ้น ก็มีการสอนวิธี ถูกต้องตามหลักอนามัยยิ่งขึ้น เช่น สอนให้หายใจยาวและลึก และมีวิธีดัดตนหรือกายบริหารหลาย ๆ อย่าง เพื่อนาอนามัยอันดี ทุกคนที่ตื่นเช้าทำได้แบบนี้ ก็จะสลัดทิ้งความขี้มึนเขื่องเกียจคร้านให้หมดไป ทาง จิตวิทยาเขาสอนต่อไปถึงวิธีทำให้เข้มแข็งโดยให้นึกถึงตัวเอง ว่าเรามีสมรรถภาพในตัวเพียงพอที่จะ ต่อสู้กับเหตุการณ์ประจำวันได้ทุกอย่าง วันนี้เราเข้มแข็งแกร่งกว่าเมื่อวานนี้ วันนี้เรามีความสามารถ มากกว่าเมื่อวานนี้ เรามีอำนาจอยู่ในตัวของเราที่จะทำอะไรสำเร็จได้ทุก ๆ อย่าง เราสามารถจะ ชนะอุปสรรคและศัตรูทุก ๆ ทาง เราไม่กลัวความยาก เราไม่กลัวเรื่องร้าย งานยากทั้งหลายที่เรา จะต้องประสบ ขอให้เราได้พบในวันนี้เพื่อจะได้ทำให้เสร็จไป เหตุร้ายอะไรที่จะเกิดขึ้นกับตัวเราขอ ให้เกิดขึ้นในวันนี้ จะได้ต่อสู้กันให้เสร็จสิ้นโดยไม่ต้องเล็งหนี่หรือผัดวันประกันพรุ่งอีกต่อไป เราเป็น ผู้สามารถ เรามีอำนาจอยู่ในตัวของเรา ซึ่งศัตรูใด ๆ ไม่สามารถเอาชนะได้

วิธีนี้ที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นแต่ตัวอย่าง เราสามารถจะหาวิธีนี้ก็ได้อีกหลาย ๆ อย่าง ซึ่งเป็นทำนองว่าเราเป็นผู้กล้าแข็ง ไม่เกรงภัยหรือความยากลำบากอย่างหนึ่งอย่างใด และเตรียมตัว พร้อมที่จะเผชิญกับเหตุการณ์ทุก ๆ อย่าง การหัดนึกเช่นนี้ ในขั้นแรก ๆ เราจะรู้สึกว่าเป็นการพูดเล่น และต้องฝืนใจทำ แต่เมื่อทำไปหล. ย ๆ ครั้ง เราจะเกิดความเชื่อมั่นในตัวเอง ซึ่งเรียกในภาษาอังกฤษว่า Self-confidence (ความเชื่อมั่นในตนเอง) อันเป็นคุณลักษณะที่ดี วิเศษอันหนึ่งสำหรับ มนุษย์ เพราะมนุษย์ที่ไม่มีความเชื่อมั่นในตนเอง จะไม่สามารถทำอะไรให้สำเร็จได้ การฝึกหัดใจโดย วิธีที่กล่าวข้างต้น จะทำให้ดวงใจเรากล้าแข็งขึ้นจริง เราจะไม่กลัวคน ไม่กลัวเหตุการณ์ ไม่กลัวภัยอันตราย หรือความยากลำบากอย่างหนึ่งอย่างใด เมื่อเราหัดใจเราให้เป็นเช่นนี้ได้ เราก็สามารถกำจัดเสียซึ่ง ความขลาดกลัว อ่อนแอย่อท้อ และเราสร้างคุณสมบัติที่ตรงกันข้ามขึ้นมาในตัว คือ ความกล้าแข็งและ ความสามารถที่จะต่อสู้กับงานหรือเหตุการณ์ทุก ๆ อย่างได้ ถ้าจะมีเหตุร้ายอะไรบังเกิดขึ้น เราก็จะ มองดูได้อย่างใจเย็นและจะคุมสติของเราไว้ได้มั่นคงเสมอ ผู้ที่สามารถคุมสติได้มั่นคงไม่ว่าในเหตุการณ์ ใด ๆ ย่อมจะสามารถเอาชนะเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้ อย่างน้อยก็สามารถที่จะบรรเทาผลร้ายให้เปลี่ยน สภาพจากหนักมาเป็นเบาได้ ด้วยเหตุนี้พระพุทธเจ้าจึงสั่งสอนได้ว่า “มโน เสฏฐา มโนเมया” แปลว่า “ใจเป็นสิ่งสูงสุด ใจสร้างความสำเร็จได้ทุกอย่าง”

เมื่อเราทำใจให้กล้าแข็งไว้ได้เช่นนี้ ก็แปลว่าเรามีสมรรถภาพเพียงพอที่จะต่อสู้กับงานประจำวัน ไม่ว่างานนั้นจะหนักและยากลำบากสักเพียงไร

คราวนี้มาถึงเวลาทำงานจริง ๆ ก็มีวิธีการอีกอย่างหนึ่งซึ่งจะต้องใช้ คือ สมาธิ คำว่า “สมาธิ” ฟังดูในขั้นแรกอาจจะรู้สึกว่าเป็นเรื่องสูงเกินกว่าที่จะนำมาใช้ในชีวิตปรกติ เมื่อพูดถึงสมาธิเรามักนึก ไปถึงการนั่งหลับตาสวดมนต์ภาวนา ความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ สมาธิตรงกับคำในภาษาฝรั่งว่า Concentration ซึ่งหมายความว่า ทำใจให้จดจ่อแน่วแน้อยู่กับงานที่เราทำ พวกเราทุกคนย่อม มีงานหลาย ๆ เรื่อง เมื่อทำเรื่องหนึ่งก็ต้องปักใจให้แน่วแน่อยู่ในเรื่องนั้น เราจะทำงานได้เรียบร้อย

เสร็จเร็วและไม่เหนื่อย ถ้าในขณะที่ทำเรื่องหนึ่งเราไปกังวลอีกเรื่องหนึ่ง ทำเรื่องหนึ่งห่วงอีกเรื่องหนึ่ง เช่นนี้งานจะบกพร่อง ทำเสร็จช้าและเหนื่อยมากด้วย ฉะนั้นได้พูดมาแต่ต้นว่า คนมีความรู้เท่า ๆ กัน ศึกษาได้รับวิทยฐานะมาเท่าเทียมกัน แต่คนหนึ่งทำงานเก่งกว่าอีกคนหนึ่ง คนหนึ่งทำงานได้เร็ว และเรียบร้อยกว่าอีกคนหนึ่ง และคนหนึ่งทนงานได้มากกว่าอีกคนหนึ่ง ทั้งนี้เพราะเหตุอันเดียว คือ คนหนึ่งมีสมาธิ แต่อีกคนหนึ่งไม่มี คนที่มีสมาธิสามารถจะทำงานในท่ามกลางเสียงเอ็ดอึง หรือในท่ามกลางเรื่องยุ่ง ๆ หลายเรื่อง โดยที่งานนั้นจะสำเร็จได้เป็นชิ้น ๆ ไปอย่างเรียบร้อย คนที่ทำงานเหนื่อยเร็ว เป็นเพราะเหตุที่ใจวอกแวก แต่คนที่ใจแน่วแน่ ทำสิ่งไหนปักใจอยู่กับสิ่งนั้น จะรู้สึกเหนื่อยน้อย หรือไม่เหนื่อยเลย ฉะนั้นเรื่องสมาธิหรือ Concentration จึงเป็นเครื่องมืออันดีพิเศษในการทำงาน และเรื่องสมาธินี้ก็ไม่ใช่ของยากทุกคนสามารถจะหัดได้ การฝึกหัดใจให้มีสมาธินั้น ไม่มีโทษเลย มีแต่คุณทุกสถาน เพราะนอกจากจะช่วยให้งานสำเร็จได้เป็นอย่างดีแล้ว ยังเป็นบันไดขั้นต้นที่จะสร้างอำนาจขั้นในดวงจิต

งานในกระทรวงต่างประเทศของเรานั้น แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ประเภทหนึ่งคืองานหนังสือที่ทำอยู่กับโต๊ะ อีกประเภทหนึ่งคืองานพูดจาที่ต้องทำติดต่อกับผู้อื่น ซึ่งเป็นคนละชาติกับเรา ผลประโยชน์แห่งชาติของเขามิตรงกันกับผลประโยชน์แห่งชาติของเรา และต่างฝ่ายต่างพยายามทำให้ได้ประโยชน์แก่ชาติของตน ในเรื่องนี้ นอกจากวิชาความรู้และสมรรถภาพในการพูดจาแล้ว กำลังใจเป็นอีกอันหนึ่งที่มีส่วนสำคัญที่สุด ถ้าเราจะต้องพูดจาเรื่องหนึ่งกับบุคคลใด เราเริ่มต้นด้วยความกล้า ความประหม่า ความไม่แน่ใจว่าเราจะสู้เขาได้หรือด้วยความรู้สึกอย่างหนึ่งอย่างใดว่าเราด้อยกว่าเขาแล้ว ถึงแม้จะมีความรู้ความฉลาดสักเพียงใดก็เสียหาย การที่เราเป็นประเทศเล็กนั้น เป็นการแพ้เปรียบกันอยู่ในตัวแต่เบื้องต้นแล้ว ถ้ากำลังใจของเราหย่อนลงไปด้วย ก็ไม่มีทางสู้ทีเดียว ส่วนผู้ที่มาพูดกับเรานั้น ในฐานะที่เขาเป็นประเทศใหญ่ กำลังใจของเขาย่อมอยู่ในตัว และเราต้องเชื่อไว้อีกอย่างหนึ่งว่า นักการทูตของนานาประเทศนั้นได้ฝึกฝนในทางกำลังใจไว้อย่างดีด้วย ฉะนั้นสังเกตเห็นอย่างแน่ชัดว่า นักการทูตต่างประเทศบางคนใช้วิธีการทางจิตวิทยาเข้าช่วย ดังที่เคยเห็นมาหลายครั้ง สำหรับนักการทูตบางคน ถ้าเขาจะขอพบพูดกับเราในเรื่องสำคัญ เขามักจะขอพบในเวลาเย็น เช่น ระหว่าง 16-17 นาฬิกา โดยอ้างว่าเรื่องร้อนที่สุด ที่จริงเขาเลือกเวลาที่คาดหมายว่าเราเหน็ดเหนื่อยมาแล้วทั้งวัน และกำลังใจกำลังความคิดเราจะหย่อนลงไป มีเป็นอันมากที่เขาขอพบพูดกับเราในวันอาทิตย์ เพื่อให้เรารู้สึกว่าเป็นการกวนใจในยามต้องการพักผ่อน และเมื่อเกิดความรู้สึกว่าเป็นการกวนใจแล้ว เขาก็เริ่มต้นความหว่านล้อม เมื่อเราหว่านล้อม กำลังใจเราก็จะหย่อนลงไป ฉะนั้น สำหรับพวกเราข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ จึงต้องเตรียมสะสมกำลังใจให้สมบูรณ์ไว้เสมอ และพร้อมที่จะเผชิญกับเรื่องสำคัญไม่ว่าในวันใด เวลาใด แม้จะทำงานมาแล้ว 8 ชั่วโมงเต็ม ถ้าจะต้องพบปะกับใคร เขาก็จะต้องสดชื่นแจ่มใสได้เหมือนอย่างเวลาตื่นนอนขึ้นใหม่ ๆ ถ้าเราแสดงความเหนื่อยอ่อนให้ฝ่ายตรงกันข้ามเห็นแม้แต่เล็กน้อย กำลังใจของฝ่ายตรงกันข้ามจะดีขึ้น และเราจะเป็นฝ่ายรองเสมอไป

วิธีการที่จะรักษากำลังใจให้สมบูรณ์ดีเสมอในเวลาพบปะพูดจากับใคร ๆ นั้น มีวิธีช่วยอีกสองสามประการ คือ

1. สถานที่ที่พบพุดกัน ถ้าเขาเป็นผู้มาพบเรา ตามปรกติมีอยู่ 2 อย่าง อย่างหนึ่งคือ ให้เชิญผู้ที่มาพบเข้าไปนั่งคอยอยู่ในห้องที่จะพุดกันก่อน แล้วเราเข้าไปทีหลัง อีกวิธีหนึ่งคือ ใช้ห้องสองห้อง เมื่อผู้ที่ขอพบมาถึงให้คอยอยู่ห้องหนึ่ง ซึ่งไม่ใช่ห้องที่จะพุดกัน เราเข้าไปในห้องอีกห้องหนึ่งที่จะพุดกัน คอยอยู่ที่นั่นก่อนแล้วให้เชิญผู้ที่ขอพบนั้นเข้ามาหาเรา ทั้งสองวิธีนี้ วิธีหลังดีกว่าวิธีแรก เพราะวิธีหลังนี้ให้กำลังใจเราสูงกว่าวิธีแรก เพราะเหตุว่า คนที่อยู่กับที่แล้วย่อมมีกำลังใจดีกว่าคนที่เดินเข้าไป ถ้าคนทั้งสองมีกำลังใจดีเท่า ๆ กัน คนที่เดินเข้าไปหาย่อมแพ้เปรียบผู้ซึ่งอยู่ในที่นั่นแล้ว

2. ในการติดต่อกับชาวต่างประเทศ เรามีกฎจำเป็นต้องจับมือ การจับมือดูเป็นของง่าย ๆ แต่เราก็จะสังเกตเห็นได้ว่ามีคนเป็นอันมากที่จับมือไม่เป็น กฎเกณฑ์ของการจับมือนี้มีอยู่เป็นชั้น ๆ กฎในทางสังคมมีอยู่ว่า ต้องจับให้เต็มมือ (มือขวา) และบีบให้แน่น กฎในทางจรรยามีต่อไปว่า การจับมือต้องมองตาผู้ที่เรารับ การจับมือกับคนหนึ่ง แล้วมองไปคู่อีกคนหนึ่ง หรือมองไปทางอื่นโดยไม่ดูตาของคนที่เรารับมือนั้น เป็นการเสียจรรยาทรยศอย่างที่สุด กฎเกณฑ์ทั้งสองชั้นนี้พวกเราคงทราบกันทุกคนแล้ว แต่ยังมีกฎอีกอันหนึ่ง ซึ่งบางทีพวกเราหลายคนจะยังไม่ทราบ เราจะต้องให้น้ำหนักตัวของเรายู่บนขาทั้งสองขา มีคนเป็นอันมากที่เวลาจับมือนั้น ยืนเอียงให้น้ำหนักตัวอยู่ที่ขาขวาขาเดียว ทางจิตวิทยาสอนว่า การทำเช่นนั้นจะเป็นเหตุให้ผู้จับมือกับเรารู้สึกถึงความอ่อนแอของเราทันที แต่ถ้าเราให้น้ำหนักตัวของเรายู่บนขาทั้งสองขาเท่ากันแล้ว จะทำให้มีความหนักแน่น เข้มแข็งและได้เปรียบทางกำลังใจ ทั้งตัวเราเองก็จะรู้สึกความเข้มแข็งในตัวของเราอยู่เสมอด้วย

3. ในตัวของมนุษย์ ไม่มีอะไรสำคัญเท่าดวงตา คนที่พุดไม่มองตากันนั้นใช้ไม่ได้ ผู้ที่ไม่กล้าสูล้นัยน์ตาใคร เป็นคนอ่อนแอ ในทางมารยาทก็ถือว่าเป็นการเสียมารยาท และในทางจิตวิทยาก็ถือว่าเป็นการขาดกำลังใจ ฉะนั้น ความสำคัญในเรื่องนี้จึงอยู่ที่ว่า การพุดกับคน ต้องมองตากันที่เราพุดด้วย แต่ในการเลี้ยงหรืองานสโมสร ถ้าเราเกรงว่าสายตาของเราจะแข็งเกินไปจนทำให้ผู้ที่พุดกับเรารู้สึกอึดอัด ก็ให้เลื่อนสายตาของเรามองในระหว่างกึ่งของผู้ที่เราพุดด้วย จะทำให้สายตาของเราอ่อนลง

4. กิริยาอาการที่หลุกหลิก หรือความเคลื่อนไหวอันใดที่ไม่มีประโยชน์นั้น ล้วนแต่ทำความเสื่อมเสียให้แก่กำลังใจทั้งสิ้น นิสัยกระดิกเท้า นิสัยเอานิ้วมือเกาะโต๊ะ เป็นนิสัยที่จะต้องทิ้งให้เด็ดขาด เพราะเป็นศัตรูของกำลังใจ ขอให้เราสังเกตดูคนที่มือนิสัยกระดิกเท้าอย่างแก้ไม่หาย เราจะเห็นได้ว่าเป็นคนที่กำลังใจไม่ดีเลย

5. ในบรรดาศัตรูของกำลังใจนั้น ไม่มีอะไรร้ายเท่าความโกรธ ความโกรธเป็นเครื่องทำลายกำลังใจอย่างมากที่สุด ความโกรธไม่ใช่เครื่องหมายของความกล้าแข็ง แต่เป็นลักษณะของความอ่อนแอ เพราะผู้ที่กล้าแข็งย่อมสามารถจะคุมสติไว้โดยไม่โกรธ ในการต่อสู้ระหว่างคนสองคน จะเป็นการต่อสู้ด้วยกำลังกายหรือหรือด้วยกำลังวาจาก็ตาม ผู้ที่โกรธยอมแพ้เปรียบเสมอ ยิ่งในกรณีต่อสู้ด้วยกำลังใจแล้ว ก็เป็นการแน่นอนว่าผู้ที่โกรธจะต้องแพ้ คนที่สามารถข่มความโกรธของตนเองได้ย่อมมีกำลังใจเข้มแข็ง สามารถที่จะต่อสู้กำลังใจของคนอื่นได้ด้วย

ทั้งนี้ เป็นเรื่องเบ็ดเตล็ดเล็กน้อยที่นำมาชี้แจงให้ฟัง และหวังว่าคงจะเป็นประโยชน์แก่เพื่อนข้าราชการทั้งหลายบ้างตามสมควร เราแลเห็นกันอยู่แล้วว่าสถานการณ์ของบ้านเมืองอยู่ในความลำบาก และโดยที่เป็นประเทศเล็ก เราจะทำอะไรให้ได้ผลดีพิเศษในเวลานั้นนั้น ทำไม่ได้ เพียงแต่จะนำชาติประเทศของเราให้ผ่านพ้นมรสุมอันแรงร้ายของการเมืองแห่งโลกในเวลานี้ไป ก็เป็นการยากอย่างยิ่ง อยู่แล้ว แต่ก็มีความจำเป็น ถ้าเราไม่พยายามเราก็ก่อม จะพากันที่อดอดยหมดมานะปล่อยให้บ้านเมืองของเราเป็นไปตามบุญตามกรรมนั้น เราปล่อยไม่ได้ ตราบใดที่เรายังมีชีวิตอยู่ ก็ได้ชื่อว่าเรายังไม่ตาย เราก็ต้องทำความพยายามและต้องระดมกำลังทุก ๆ อย่างที่มีอยู่ในตัวเราออกมาใช้ เราให้พรกันเวลานี้ ว่าให้สมบูรณ์ด้วยกำลังกาย กำลังใจ และกำลังปัญญา ในบรรดากำลังทั้งสามประการนี้ กำลังใจย่อมมีส่วนสำคัญไม่น้อยกว่ากำลังทางอื่น เราจึงต้องหาทางบำรุงไว้ให้เข้มแข็งอยู่เสมอ

ขอขอบใจเพื่อนข้าราชการทั้งหลายที่อุตสาหมาฟังการอบรม และถ้าการอบรมนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่งานของชาติ และส่วนตัวของเพื่อนข้าราชการบ้าง ข้าพเจ้าจะมีความยินดียิ่ง





โรงพยาบาลสิมิตรออฟเซท

48/54 ถนนพระสุเมรุ กรุงเทพฯ 10200

โทร. 2822208, 2825947

Konrad
-Adenauer-
Stiftung



Internationales Institut