

## แนวปฏิบัติที่ดี(Good practice)

### หน่วยงาน งานนิติการ กองบริหารงานบุคคล

#### เรื่อง หลักวิธีการควบคุมกระบวนการใช้อำนาจในหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ

#### สรุปความรู้

การบริหารงานภายในหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นในระดับของมหาวิทยาลัย คณะ สถาบัน สำนัก หรือแม้แต่ระดับกองย่อมต้องมีผู้บังคับบัญชาที่จะต้องคอยกำกับ ติดตาม การทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินการในหน่วยงานนั้นๆ ผู้บังคับบัญชาถือเป็นบุคคลสำคัญที่ต้องใช้ความระมัดระวังในการมอบหมายภาระงาน รวมทั้งความรับผิดชอบให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ปฏิบัติงานได้อย่างเต็มความสามารถ และสามารถทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดึงความสามารถที่มีออกมาใช้ให้เกิด ประสิทธิภาพสูงสุด ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่บริหารโดยใช้ทรัพยากรในการปฏิบัติงาน คือ คน ปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้คนปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพส่วนหนึ่งเกิดจากการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาต้องใช้อำนาจในการตัดสินใจ สั่งการควบคุม ดูแล ชี้แนะ บำรุงขวัญและกำลังใจให้กับบุคลากรและผู้ร่วมงานให้มีความกระตือรือร้นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง ผู้บังคับบัญชาจึงมีความสำคัญมากในการใช้อำนาจ เพราะอำนาจจะทำให้การปฏิบัติงานอยู่ในสภาวะที่ปกติ บรรลุตามเป้าหมายและถ้ามีปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้น ผู้บังคับบัญชาจะเป็นผู้ทำหน้าที่แก้ไขสถานการณ์ให้อยู่ในสภาวะที่ดีขึ้น อำนาจของผู้บังคับบัญชามีเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาดังกล่าวเรียกว่า “อำนาจบังคับบัญชา”

**อำนาจบังคับบัญชา** หมายถึง ความสัมพันธ์ภายในหน่วยงานของรัฐหนึ่งหรือหลายหน่วยงาน ที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามที่ตนตัดสินใจอำนาจบังคับบัญชามีลักษณะเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใด ๆ ก็ได้ตามที่เห็นว่าถูกต้องหรือเหมาะสม รวมทั้งสามารถแก้ไข ยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งหรือกระทำที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ และผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาในการลงโทษทางวินัย หรือมีอำนาจให้บำเหน็จความดีความชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ขอบเขตอำนาจบังคับบัญชา มี 2 ประเภท

#### ก. อำนาจเหนือการกระทำ

อำนาจเหนือการกระทำเป็นการใช้อำนาจวินิจฉัยและสั่งการเจ้าหน้าที่ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา ทั้งก่อนและหลังวินิจฉัยสั่งการ อำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้ควบคุมการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการก่อนที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะออกคำวินิจฉัยสั่งการเรียกว่า อำนาจแนะนำและสั่งการ โดยอำนาจดังกล่าวผู้บังคับบัญชาอาจสั่งหรือแนะนำให้เจ้าหน้าที่ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาใช้อำนาจออกคำวินิจฉัยสั่งการไปในทางใดทางหนึ่ง คำสั่งหรือคำแนะนำเช่นว่านี้ อาจเป็นคำสั่งหรือคำแนะนำให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจหน้าที่ออกคำวินิจฉัยสั่งการในกรณีเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งไปในทางใดทางหนึ่งก็ได้ หรืออาจเป็นคำสั่งหรือคำแนะนำให้เจ้าหน้าที่ออกคำวินิจฉัยสั่งการไปในทางใดทางหนึ่งเป็นการทั่วไป เรียกว่า แนวปฏิบัติ หรือ สั่งการได้ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสมก่อนวินิจฉัยสั่งการ

## ข. อำนาจบังคับบัญชาเหนือตัวบุคคล

อำนาจบังคับบัญชาเหนือตัวบุคคลประกอบด้วยอำนาจแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง อำนาจโยกย้าย อำนาจเลื่อนตำแหน่ง อำนาจเลื่อนเงินเดือน และอำนาจดำเนินการวินัย อำนาจต่างๆเหล่านี้ แม้จะมีให้อำนาจที่ปราศจากขอบเขตจำกัดในทางกฎหมาย แต่ก็เปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง สามารถใช้อิทธิพลกดดันให้ผู้ใต้บังคับบัญชาตัดสินใจใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการไปตามเจตจำนงของผู้บังคับบัญชาที่ออกมาในรูปของคำสั่งและคำแนะนำ

Charles de Montesquieu นักคิดนักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศส ได้วางแนวคิดที่สำคัญไว้ในหนังสือ “The Spirits of the Laws” ว่า ไม่ต้องการให้อำนาจอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว เพราะตามธรรมชาติบุคคลใดก็ตามซึ่งมีอำนาจอยู่ในมือ มักจะใช้อำนาจเกินเลยเสมอ ดังนั้น เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงจำเป็นต้องจัดให้มีอำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง ตามวิถีแห่งกำลัง หรือที่เรามักได้ยินคำกล่าวที่ว่า “อำนาจย่อมหยุดยั้งได้ซึ่งอำนาจ” (Power stop power) การที่ผู้บริหารได้รับมอบอำนาจบังคับบัญชาที่เหนือกว่าผู้ใต้บังคับบัญชาหากใช้เพียงแต่อำนาจโดยไม่คำนึงถึงหน้าที่ที่ควรกระทำ การกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจเหล่านั้น อาจเป็นอำนาจที่มีขอบด้วยกฎหมาย แม้ในบางครั้งผู้บังคับบัญชาอาจใช้อำนาจเกินขอบเขตแต่อย่างไรก็ตามอำนาจก็เป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดไม่ได้ จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่ต้องมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจบังคับบัญชาอย่างสม่ำเสมอ ในทุกระดับสายบังคับบัญชา

โดยในทางกฎหมายหากผู้ใต้บังคับบัญชาเห็นว่าการกระทำหรือการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชามีขอบด้วยกฎหมาย ผู้ใต้บังคับบัญชาอาจดำเนินการดังนี้

๑. **ร้องเรียนภายในหน่วยงาน** ซึ่งถือว่าเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายขั้นพื้นฐานที่สุด การร้องเรียนภายในหน่วยงาน มีสองวิธีคือ **วิธีการแรก** คือการร้องเรียนต่อตัวผู้บังคับบัญชา ผู้เป็น “ต้นเหตุ” อันได้แก่การที่บุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรือการใช้อำนาจบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาผู้หนึ่ง สามารถร้องขอต่อผู้บังคับบัญชาผู้นั้นให้ทบทวนการกระทำหรือการใช้อำนาจบังคับบัญชาของตนเสียใหม่ด้วยตนเอง เพราะการกระทำหรือคำสั่งที่เกิดจากการใช้อำนาจบังคับบัญชานั้นอาจมีข้อบกพร่องทางด้านกฎหมายหรือข้อเท็จจริง ส่วน**วิธีการที่สอง** คือการร้องเรียนต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.๒๕๕๐

“ข้อ ๖ กำหนดว่า ข้าราชการอาจร้องทุกข์ได้ในกรณีดังนี้

(๑) กรณีเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากการกระทำหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเป็นต้นมา ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย

(๒) กรณีมีความคับข้องใจ เนื่องจากการกระทำหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาต่อตนดังนี้

(ก) บริหารงานบุคคลโดยเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อกฎหมาย

(ข) ไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติ หรือ

(ค) ประวิงเวลาหรือหน่วงเหนี่ยวการดำเนินการบางเรื่อง เป็นเหตุให้เสียสิทธิหรือไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในเวลาอันสมควร

เมื่อบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาผู้หนึ่งสามารถร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจํามหาวิทยาลัย ให้ทบทุนการกระทำหรือคำสั่งที่เกิดจากการใช้อํานาจบังคับบัญชาเสียใหม่ เช่น ร้องทุกข์กรณีผู้บังคับบัญชากลับแก้ง หรือไม่มอบหมายงานให้ตนปฏิบัติ เป็นต้น

**๒. ฟ้องคดีต่อศาล** กรณีคำสั่งหรือกระทำของผู้บังคับบัญชา หากผู้ใต้บังคับบัญชาได้รับความเดือนร้อนเสียหายจากการกระทำของผู้บังคับบัญชา ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอํานาจหรือนอกเหนืออํานาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ ทั้งนี้จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลา และก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดอย่างครบถ้วน

### การนำไปประยุกต์ใช้

ด้วยขณะนี้กรณีผู้ใต้บังคับบัญชาร้องเรียนการทำงานของผู้บังคับบัญชา มายังมหาวิทยาลัยค่อนข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นต่ออธิการบดี คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจํามหาวิทยาลัย ศาลปกครอง หรือแม้แต่นหน่วยงานภายนอกก็ตาม สาเหตุเบื้องต้นอาจเกิดจากการที่ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชามีความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน ทำให้อาจเกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในการปฏิบัติงาน หรือเกิดจากการที่ผู้บังคับบัญชาขาดความเข้าใจในการใช้อํานาจที่มีอยู่และใช้อํานาจจนเกินขอบเขตและเนื่องด้วยอํานาจควบคุมบังคับบัญชาเป็นอํานาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัด จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บังคับบัญชาต้องคำนึงถึงการใช้อํานาจอย่างมีขอบเขต จึงมีแนวทางการควบคุมการใช้อํานาจของผู้บังคับบัญชาในเบื้องต้นก่อนที่จะมีการร้องเรียนหรือฟ้องคดีต่อศาล ดังนี้

๑. ผู้บังคับบัญชาควรได้รับการประเมินจากผู้ใต้บังคับบัญชา โดยวิธีลับ เพื่อมิให้ผลการประเมินมีผลต่อการทำงานระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งการประเมินเป็นการคานอํานาจของผู้บังคับบัญชา

๒. ตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชาว่าปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส และปฏิบัติงานโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จากหน่วยงานตรวจสอบภายในของมหาวิทยาลัย

๓. จัดอบรมผู้บังคับบัญชา ตั้งแต่ระดับผู้บริหารมหาวิทยาลัย จนถึงระดับหัวหน้างาน เพื่อให้เข้าใจถึงขอบเขตของการใช้อํานาจ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความยุติธรรมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

## ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

จากการดำเนินงานด้านข้อมูลข่าวสารลับของกองบริหารงานบุคคลที่ปฏิบัติตามที่กล่าวมาข้างต้น เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ความสำเร็จดังกล่าวเกิดจาก

๑. ผู้บังคับบัญชาตระหนักและให้ความสำคัญของการใช้อำนาจของตน มิให้เกินขอบเขตและใช้อำนาจของตนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด
๒. ผู้ใต้บังคับบัญชา มีความสุขกับการปฏิบัติงาน และผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพยิ่งขึ้น
๓. ในกรณีที่พบปัญหาและข้อบกพร่องในการดำเนินการ ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาร่วมกันปรึกษาหารือเพื่อแก้ไขปัญหา อย่างพร้อมเพรียง

## ปัญหา/อุปสรรค

ด้วยผู้บังคับบัญชายังขาดความเข้าใจในการใช้อำนาจ และยังมีมัวเมาอยู่ในอำนาจที่ตนมี จนหลงลืมที่จะควบคุมการใช้อำนาจของตนให้อยู่ในขอบเขตที่พอเหมาะ และดึงศักยภาพของผู้ใต้บังคับบัญชาออกมาใช้ประโยชน์ได้มากที่สุด ปัญหาที่สำคัญจึงอยู่ที่ความถือตัวเองสูง (Self-esteem)

## ความท้าทายต่อไป

รวบรวมสรุปผลการดำเนินการและปัญหาอุปสรรคเสนอผู้มีอำนาจพิจารณากำหนดแนวทางเพิ่มเติมให้ชัดเจนในการควบคุมการใช้อำนาจและประสานการทำงานระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาให้เกิดประสิทธิภาพ