กำลังใจที่เกือบหลุดลอย

โดย นางสาวนิตา บุณยรัตน์ พนักงานคดีปกครอง ๓
ตรวจแก้ไขโดย นางสาวปรานี สุขศรี พนักงานคดีปกครอง ๖ว
กลุ่มวารสารและเอกสารวิชาการ
สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง

อะไร? จะเกิดขึ้น หากบุคลากรในองค์กรรู้สึกท้อแท้ สิ้นหวังและทำงานตามหน้าที่ให้แล้วเสร็จไปวันๆ พร้อมๆ กับคำถามเชิงประชดประชันที่ครุกรุ่นในใจตลอดเวลาว่า *"องค์กรให้อะไรกับเราบ้าง?"* เช่นนี้ คงหนีไม่พ้นความเสื่อมสลายขององค์กรในที่สุด ตรงกันข้าม หากบุคลากรในองค์กรรู้สึกผูกพัน ทุ่มเทและมุ่งมั่นต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานพร้อมๆ กับคำถามที่คอยย้ำเตือนใจเสมอๆ ว่า *"เราให้อะไรกับองค์กรบ้าง?"* การก้าวไปสู่เป้าหมายขององค์กรคงจะมิใช่เรื่องยาก

แน่นอนที่สุดว่าแรงจูงใจสำคัญ ในอันที่จะผลักดันให้บุคลากรในองค์กรมีความคิดความรู้สึกได้ทั้งสองแง่มุมดังกล่าวข้างต้นก็คือ "ความก้าวหน้า" "ความเป็นธรรม" และ "ค่าตอบแทนและสวัสดิการ" นั่นเองและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อองค์กรภาครัฐมีภารกิจสำคัญในการสร้างประโยชน์ให้กับมหาชน หากบุคลากรได้รับแรงบันดาลใจตามที่กล่าวอย่างสมบูรณ์ ย่อมก่อให้เกิดพลังมหาศาลในการนำพาประเทศและประชาชนไปสู่ความสงบสุขและเจริญก้าวหน้าทัดเทียมนานาอารยประเทศได้โดยง่าย ด้วยเหตุนี้ องค์กรภาครัฐหลายๆ องค์กรจึงต่างมุ่งเน้นที่จะให้ความสำคัญกับการเพิ่มแรงจูงใจด้วยวิธีการต่างๆ นานา ดังเช่น การที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้จัดสรรเงินรางวัลประจำปีให้กับข้าราชการทุกประเภทในสังกัดฝ่ายบริหาร รวมถึงลูกจ้างประจำและพนักงานของรัฐ โดยให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งดำเนินการจัดสรรให้กับผู้มีสิทธิอย่างเป็นธรรมและทั่วถึงตามกฎเกณฑ์ที่วางไว้ ทว่า...หน่วยงานบางแห่งกลับเห็นเป็นเรื่องเล็กน้อยอาศัยอำนาจที่มีอยู่วางหลักเกณฑ์จัดสรรเงินรางวัลตามอำเภอใจ จนกระทบกระเทือนสิทธิของผู้มีสิทธิและเกิดเป็นข้อพิพาทให้ศาลปกครองวินิจฉัยเพิกถอนหลักเกณฑ์และคำสั่งจ่ายเงินรางวัลดังกล่าว เช่น จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔๕/๒๕๕๐ ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกประกาศเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินรางวัลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้ข้าราชการและลูกจ้างประจำที่จะได้รับการพิจารณาให้ได้รับเงินรางวัล ต้องเป็นผู้ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ค่าจ้างหรือค่าตอบแทน ครึ่งปีแรกและครึ่งปีหลัง รวมกันไม่น้อยกว่า ๑.๕ ขั้น ทั้งที่กระทรวงการคลังได้ออกระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินรางวัล ซึ่งสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้ข้าราชการซึ่งได้รับการพิจารณาให้ได้รับเงินรางวัลประจำปี จะต้องมีผลงานที่บ่งบอกความสำเร็จ โดยมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของงานอย่างเป็นรูปธรรมตามดัชนีวัดผลสัมฤทธิ์ของงานและผู้ที่จะได้รับเงินรางวัลประจำปี ต้องเป็นผู้มีส่วนร่วมในงานโครงการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและเป็นผู้ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในรอบแรกและรอบสองไม่น้อยกว่า ๑ ขั้น และอยู่ในหลักเกณฑ์ประการใดประการหนึ่งหรือหลายประการ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีความหมายว่า ผู้ที่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนครึ่งปีแรกและครึ่งปีหลังของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ รวม ๑ ขั้น มีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาให้ได้รับเงินรางวัลประจำปี ถ้าเป็นผู้อยู่ในเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์โดยส่วนราชการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบจะต้องประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของบุคคลนั้น รวมทั้งพิจารณาด้วยว่าเป็นผู้อยู่ในหลักเกณฑ์ที่กำหนดหรือไม่ประกอบด้วย อีกทั้งมติคณะรัฐมนตรีมีวัตถุประสงค์ที่จะให้บุคคลที่มีผลงานดีสม่ำเสมอและมีส่วนร่วมในงานโครงการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแต่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น เพราะกรอบวงเงินการเลื่อนเงินเดือนไม่เพียงพอ ให้ได้รับเงินรางวัลซึ่งจะทำให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานดีเด่นมีขวัญและกำลังใจ ฉะนั้น ประกาศของกรมสวัสดิการฯ (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงขัดหรือแย้งและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมติคณะรัฐมนตรีและระเบียบกระทรวงการคลังและเป็นการตัดสิทธิของผู้ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนไม่น้อยกว่า ๑ ขั้น ให้ได้รับเงินรางวัล

แต่ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินรางวัลมีสถานะเป็นเพียงระเบียบปฏิบัติภายในหรือมาตรการภายใน ไม่มีลักษณะเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครอง จึงไม่อาจเพิกถอนประกาศดังกล่าวได้ ส่วนคำสั่งของกรมสวัสดิการฯ เรื่องให้ข้าราชการได้รับเงินรางวัลประจำปี เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี เป็นคำสั่งทางปกครองและเป็นคำสั่งที่ขัดกับหลักความเสมอภาคตามมาตรา ๓๐ วรรคแรกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพราะคำสั่งดังกล่าวมีผลให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น แต่ไม่ได้รับเงินรางวัลขณะที่ข้าราชการในหน่วยงานอื่นได้รับเงินรางวัล จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและให้กรมสวัสดิการฯ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการพิจารณาเรื่องจ่ายเงินรางวัลใหม่ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีและระเบียบกระทรวงการคลังให้เสร็จสิ้นภายใน ๙๐ วันนับแต่ศาลมีคำพิพากษา

คดีนี้นอกจากจะวางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับหลักการใช้ดุลพินิจว่า การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งหรือวางระเบียบกฎเกณฑ์ใดๆ มาบังคับใช้กับบุคลากรในองค์กรหรือประชาชนทั่วไป จะต้องคำนึงถึงขอบเขตและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจเป็นสำคัญ แล้ว ยังเป็นการย้ำเตือนผู้มีอำนาจทั้งหลายว่าการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องชอบธรรมนั้น นอกจากจะทำให้หน่วยงานของรัฐ สูญเสียเวลำเวลาที่ต้องย้อนกลับไปแก้ไขสิ่งผิดๆ ที่เกิดขึ้นให้ถูกต้องชอบธรรมตามคำพิพากษาแล้ว ยังเป็นการตอกย้ำความคิดที่ว่า *“องค์กรให้อะไรกับเราบ้าง?”* ให้จมดิ่งลึกลงไปในความรู้สึกของบุคลากรในองค์กรมากขึ้นเรื่อยๆ และกว่าจะทำลายหรือเปลี่ยนแปลงความรู้สึกของบุคลากรให้ตั้งคำถามร่วมกันว่า *“เราให้อะไรกับองค์กรบ้าง?”* ก็คงต้องใช้เวลาเรียกขวัญกำลังใจและภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กรกันอีกนานทีเดียว