



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง ภาวะผู้นำของผู้บังคับบัญชากับการรักษาวินัยของ
ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ด้านการบัญชีและรายงานการเงิน

จัดทำโดย นางพิมพ์ดี ไสวรัตน์พงศ์
รหัส 10016

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 10 ปี 2561
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง ภาวะผู้นำของผู้บังคับบัญชากับการรักษาวินัยของ
ผู้ใต้บังคับบัญชา ด้านการบัญชีและรายงานการเงิน

จัดทำโดย นางพิมพ์วดี โสวรัตน์พงศ์
รหัส 10016

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 10 ปี 2561
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักรับบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....
(เอกอัครราชทูต อู๋ม เมาลานนท์)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(เอกอัครราชทูต วิมล คิตชอบ)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(รองศาสตราจารย์ ดร. ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนะแนวทางหรือมาตรการที่จะส่งเสริมให้เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่มีความเข้าใจและพัฒนาภาวะผู้นำ ซึ่งเป็นทักษะหนึ่งที่สำคัญและสำคัญเพื่อช่วยรักษาวิสัยของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาด้านการบัญชีและรายงานการเงิน ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาทฤษฎีภาวะผู้นำกับบทบาทของเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ในการรักษาวิสัยของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาด้านการบัญชีและรายงานการเงินให้มีประสิทธิภาพ ระบบการควบคุมภายในของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ คดีวินัยที่เกิดขึ้นจริง จากนั้น จึงนำข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษามาวิเคราะห์ประมวลผล และนำเสนอผลการศึกษา ซึ่งสามารถตอบใจหทัยคำถามการศึกษา สมมติฐานการศึกษาบรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษา และประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

ผลการศึกษามีดังนี้

1. การกระทำอันเป็นความผิดทางวินัยด้านการบัญชีและรายงานการเงินที่เกิดขึ้นที่สถานเอกอัครราชทูตและที่สถานกงสุลใหญ่ ส่วนใหญ่มักเกิดจากผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการเงินของทางราชการ คือ เจ้าหน้าที่คลัง ส่วนหนึ่งเกิดจากแรงจูงใจส่วนบุคคล เช่น ความโลภ เป็นต้น อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่คลังเห็นโอกาสเปิดช่องล่อใจอันเป็นผลมาจากระบบของกระทรวงการต่างประเทศ และเกิดจากการบริหารจัดการของหัวหน้าสำนักงาน คือ เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ หรืออาจกล่าวได้ว่า บทบาทของหัวหน้าสำนักงานในฐานะผู้นำมีส่วนให้ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นด้วย ดังนั้น ภาวะผู้นำที่ดีของเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่จะมีส่วนช่วยบรรเทาหรือป้องกันปัญหาดังกล่าวได้ในระดับหนึ่ง

2. ปัญหาที่เกิดจากระบบของกระทรวงการต่างประเทศ ได้แก่

2.1 การอบรมหลักสูตรงานคลังก่อนออกประจำการต่างประเทศยังไม่สามารถทำให้เจ้าหน้าที่คลังมีประสิทธิภาพและทักษะเพียงพอในการปฏิบัติงานด้านการบัญชีและรายงานการเงิน

2.2 การจัดสรรอัตราคลังข้าราชการในต่างประเทศไม่สอดคล้องกับปริมาณงานของแต่ละสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่

2.3 การมีโทรเลขจากกระทรวงการต่างประเทศแจ้งเวียนเพื่อให้ตระหนักถึงความสำคัญของจริยธรรมและระบบการควบคุมภายในด้านการบัญชีและรายงานการเงินไม่ต่อเนื่อง

2.4 ไม่มีมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาหระยะสั้น ระยะยาว เพื่อมิให้เกิดปัญหาเจ้าหน้าที่คลังทุจริต หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการซ้ำแล้วซ้ำอีก

3. ปัญหาที่เกิดจากการบริหารจัดการสำนักงานของเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ คือ

3.1 ให้ความสำคัญกับระบบการควบคุมภายในน้อยไป เมื่อเกิดกรณี บางสถานเอกอัครราชทูตและบางสถานกงสุลใหญ่ไม่แต่งตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง บางกรณี แต่งตั้งคณะกรรมการแล้ว ก็ไม่ประเมินผลว่า ระบบของการควบคุมภายในใช้ได้เหมาะสมหรือไม่

3.2 ไม่ตรวจสอบบัญชีและรายงานการเงินให้ดีกว่าก่อนส่งให้กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งในบางกรณีอาจเกิดจากความไม่รู้หลักการเบื้องต้นทางบัญชี หรือเกิดจากการปล่อยปละละเลยจนเกิดคดีทุจริต

3.3 ไม่ค่อยสังเกตดูพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่คลังว่า จะมีเหตุชักนำให้กระทำผิดทางวินัยหรือไม่

4. ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1) กระทรวงการต่างประเทศควรกำหนดแผนการสร้างภาวะผู้นำทุกระดับอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง
- 2) กระทรวงการต่างประเทศควรให้ความสำคัญในการเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามกฎระเบียบด้านการบัญชีและรายงานการเงิน
- 3) กระทรวงการต่างประเทศควรกำหนดบทบาทและหน้าที่ของหัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศ โดยเน้นเรื่องการบริหารจัดการภายใน
- 4) เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ควรเป็นต้นแบบที่ดี โดยเฉพาะการกำกับดูแลให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาประพฤติปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด และโดยการเสริมสร้างและพัฒนาทัศนคติ จิตสำนึก และพฤติกรรมในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต และการมีจริยธรรมของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา
- 5) หากมีข้อสงสัยหรือมีความไม่แน่ใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎระเบียบด้านการบัญชีและรายงานการเงิน เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ควรประสานงานหรือปรึกษารื้อกับกลุ่มตรวจสอบภายในในโอกาสแรกที่เห็นเหมาะสม ไม่ควรรอจนปัญหาเกิดขึ้น
- 6) กระทรวงการต่างประเทศควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับคุณสมบัติของข้าราชการสายสนับสนุนที่จะเข้ารับการคัดเลือกไปปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่คลังประจำ สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน

- 1) กลุ่มตรวจสอบภายในควรแจ้งเวียนระบบการควบคุมภายใน (บทที่ 3 ข้อ 3.1) ของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ให้เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่รับทราบและถือปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง
- 2) กลุ่มตรวจสอบภายในควรจัดอบรมแก่อัครราชทูต รองกงสุลใหญ่ และอัครราชทูตที่ปรึกษาเป็นระยะ ๆ
- 3) สำนักบริหารบุคคลควรจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้างเพิ่มให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ที่มีปริมาณงานที่เกี่ยวข้องกับการบัญชีและรายงานการเงินมาก เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายกงสุล เป็นต้น

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาเรื่องภาวะผู้นำของผู้บังคับบัญชากับการรักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ด้านการบัญชีและรายงานการเงิน ผู้ศึกษาเห็นว่า มีความน่าสนใจและเป็นประโยชน์แก่กระทรวง การต่างประเทศ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2556 เห็นชอบตามข้อเสนอของ ก.พ. ว่า ให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตามกฎหมายโดยเคร่งครัด และให้ถือว่า หากการรักษาวินัยของข้าราชการมิได้ดีขึ้น ผู้บังคับบัญชามีส่วนรับผิดชอบ เพราะมิได้เสริมสร้างพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย และมีได้ป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา กระทำผิดวินัย ซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจต้องรับผิดชอบวินัยด้วย ทั้งนี้ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้เอกอัครราชทูต เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนตามระเบียบพิธีการทูต และให้กงสุลใหญ่ เป็นหัวหน้า คณะผู้แทนตามระเบียบพิธีการกงสุล เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่จึงอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาที่มี หน้าที่และความรับผิดชอบในการรักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตามหลักเกณฑ์ข้างต้น

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการศึกษานี้จะสามารถเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งที่ ผู้บริหารและบุคลากรที่เกี่ยวข้องจะนำไปใช้ในการกำหนดแนวทางหรือมาตรการส่งเสริมให้ เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่เข้าใจบทบาทของตนเองในฐานะผู้นำ ซึ่งจะช่วยรักษาวินัยของ ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ด้านการบัญชีและรายงานการเงิน และลดความเสี่ยงของตนเองที่จะเข้าข่าย กระทำการอันเป็นความผิดทางวินัย

รายงานการศึกษานี้ได้รับคำแนะนำอันมีคุณค่าซึ่งส่งผลให้รายงานการศึกษา มีความครบถ้วนและสมบูรณ์ทั้งในมุมมองของผู้มีประสบการณ์งานด้านบริหารในต่างประเทศและ ในมุมมองของนักวิชาการ จึงขอกราบขอบพระคุณคณะอาจารย์ที่ปรึกษาทั้ง 3 ท่าน ได้แก่ เอกอัครราชทูต อุ่ม เมฆานนท์ เอกอัครราชทูต วิมล คิตชอบ และ รศ. ดร. ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์ เป็นอย่างยิ่ง

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศ และ ผู้บังคับบัญชาที่ให้โอกาสผู้ศึกษาเข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 10 ประจำปี 2561 นอกจากนั้น ผู้ศึกษาขอขอบคุณผู้ร่วมงานในส่วนวินัยและนิติการ สำนักบริหารบุคคลทุกท่าน ที่ช่วยกันสนับสนุนงานต่าง ๆ ให้ดำเนินไปได้อย่างราบรื่นในช่วงเวลาที่ผู้ศึกษาเข้าร่วมหลักสูตรนี้ อนึ่ง หากรายงานการศึกษานี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้ศึกษาขออภัยมา ณ ที่นี้

พิมพ์วดี โสวรัตน์พงศ์

สิงหาคม 2561

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	4
1.4 คำถามการศึกษา	4
1.5 สมมติฐานการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ของการศึกษา	5
1.7 นิยามศัพท์	5
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 กรอบแนวคิด	7
2.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	10
2.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	12
2.4 สรุปกรอบแนวคิด	13
บทที่ 3 ผลการศึกษา	14
3.1 ระบบการควบคุมภายในของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่	14
3.2 คดีวินัยที่เกิดขึ้นจริง	18
3.3 สรุปผลการศึกษากรณีคดีวินัยที่เกิดขึ้นข้างต้น	24
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	27
4.1 สรุปผลการศึกษา	27
4.2 ข้อเสนอแนะ	28
บรรณานุกรม	30
ประวัติผู้เขียน	31

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 1	องค์ประกอบ 3 ประการของภาวะผู้นำ	9
แผนภาพที่ 2	แสดงรูปแบบผู้นำตามสถานการณ์ของเฮอเชย์และบลิงชาร์ด	10
แผนภาพที่ 3	แสดงรูปแบบผู้นำตามสถานการณ์ของโรเบิร์ต เฮาส์	11
แผนภาพที่ 4	แสดงการควบคุมภายในเกี่ยวกับการเงินและการเก็บรักษาเงิน	15
แผนภาพที่ 5	แสดงการควบคุมภายในเกี่ยวกับการจัดเก็บเงินรายได้แผ่นดิน	16
แผนภาพที่ 6	แสดงการควบคุมภายในเกี่ยวกับการบริหารทรัพย์สิน	17

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่และความรับผิดชอบในการรักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา หากละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวถือเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการกระทำผิดวินัย อย่างไรก็ตาม ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ผู้บังคับบัญชารักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไว้เป็นกรอบในการดำเนินการ โดยมีได้กำหนดวิธีการโดยละเอียด หรือแนวทางที่พอจะพิจารณาปรับใช้ได้

ต่อมา ก.พ. ได้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติกำกับให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตามกฎหมายโดยเคร่งครัด และให้ถือว่า หากการรักษาวินัยของข้าราชการมิได้ดีขึ้น ผู้บังคับบัญชามีส่วนรับผิดชอบ เพราะมิได้เสริมสร้างพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย และมีได้ป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจต้องรับผิดชอบทางวินัยด้วย คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2556 เห็นชอบตาม มติ ก.พ. ดังกล่าว และ ก.พ. ได้เวียนให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทราบและถือปฏิบัติ (หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว. 12 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2556)

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดให้เอกอัครราชทูต เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนตามระเบียบพิธีการทูต และให้กงสุลใหญ่ เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนตามระเบียบพิธีการกงสุล เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่จึงอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการรักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตามหลักเกณฑ์ข้างต้น

นอกจากนั้น อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ดำรงตำแหน่ง เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่เป็นการใช้อำนาจทางบริหาร (Law Enforcement) จึงตกอยู่ภายใต้บริบทของกฎหมายมหาชนภายใน ซึ่งรวมถึงกฎหมายปกครองด้วย¹ และการใช้อำนาจของเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ ในฐานะที่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ย่อมเป็นไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจ ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล และในฐานะผู้บังคับบัญชาของบุคคลในคณะผู้แทน² หรือ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า “อำนาจหน้าที่” หมายความว่า อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้³ ซึ่งอาจกำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบภายในของส่วนราชการ หรือธรรมเนียมปฏิบัติทางราชการก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลัก “The Rule of Law”

¹ กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่กำหนดสถานะ อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองด้วยกัน และกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในฐานะที่รัฐเหนือกว่าประชาชน

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 50/4.

³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือแบบการร่างกฎหมาย (2551), หน้า 631.

ที่กำหนดว่า การกระทำใด ๆ ของรัฐ (โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ) ต้องชอบด้วยกฎหมาย และอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น⁴

โดยที่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่แต่ละแห่งจะมีข้าราชการสายสนับสนุนตำแหน่ง เจ้าหน้าที่งานการเงินและบัญชี เป็นผู้ปฏิบัติงานด้านการบัญชีและรายงานการเงิน⁵ หรือเรียกว่า “เจ้าหน้าที่คลัง” เมื่อเจ้าหน้าที่คลังปฏิบัติงานไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนหรือปฏิบัติงานไม่สุจริต และหากปรากฏว่า เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ไม่ได้กำกับดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่คลังตามที่ควรจะเป็น ก็จะส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ราชการและเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ก็มีความเสี่ยงที่จะเข้าข่ายกระทำการอันเป็นความผิดทางวินัยตามหลักเกณฑ์ข้างต้นด้วย

เพื่อลดความเสี่ยงดังกล่าว ในปี 2551 กระทรวงการต่างประเทศได้จัดทำคู่มือการบริหารงานในต่างประเทศ คู่มืองานคลัง และ Checklist การบริหารความเสี่ยง เพื่อวางระบบการควบคุมภายในสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไว้

อย่างไรก็ดี ทั้งในช่วงก่อนปี 2551 และตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา มีกรณีเจ้าหน้าที่คลังปฏิบัติงานโดยทุจริตหลายราย ซึ่งส่งผลให้เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ต้องเข้าสู่กระบวนการทางวินัยเพื่อพิจารณาว่า เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่มีการกระทำอันเข้าข่ายเป็นความผิดทางวินัยตามหลักเกณฑ์ข้างต้นหรือไม่

สำหรับกรณีเจ้าหน้าที่คลังปฏิบัติงานโดยทุจริตที่เกิดขึ้นนั้น ผู้ศึกษาพบว่า สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากเจ้าหน้าที่คลังไม่มีจริยธรรมในการปฏิบัติงานด้านการบัญชีและรายงานการเงิน สาเหตุอีกส่วนหนึ่งเกิดจากเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ไม่สามารถบริหารจัดการคนและงานของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อเกิดปัญหาขึ้นแล้ว เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ส่วนใหญ่จะให้ข้อมูลกับคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง และ/หรือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยว่า สำนักงานของตนมีภารกิจงานสำคัญด้านอื่นมากมาย เช่น การดำเนินความสัมพันธ์ทวิภาคี การรับรองการเยือนของคณะบุคคลสำคัญ เป็นต้น จึงไม่สามารถกำกับดูแลงานด้านการบัญชีและรายงานการเงินได้อย่างทั่วถึง

ในขณะที่ผู้ศึกษาพบว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่คลังไม่มีจริยธรรมในการปฏิบัติงานด้านการบัญชีและรายงานการเงิน ประกอบกับเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ให้ความไว้วางใจแก่เจ้าหน้าที่คลัง โดยเชื่อว่าเจ้าหน้าที่คลังเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงปล่อยให้ดำเนินงานอย่างอิสระ และได้ละเลยหรือไม่ได้กำกับดูแลกระบวนการควบคุมภายในที่ควรจะมี เช่น ไม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการ (คณะกรรมการเก็บรักษาเงิน และคณะกรรมการตรวจสอบการรับจ่ายเงิน) หรือบางกรณี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการแล้ว แต่ไม่ได้กำกับดูแลการดำเนินงานของคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

นอกจากนั้น เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่บางรายไม่มีปฏิสัมพันธ์หรือขาดความสนใจบุคลากรของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ ส่งผลให้เลือกใช้คนไม่เหมาะสมกับงานที่

⁴ ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2552), หน้า 12.

⁵ รายงานการเงิน หมายถึง รายงานสรุปการรับ-จ่ายเงินของหน่วยงานในต่างประเทศ จัดทำเป็นรายงานการเงินประจำเดือน และประจำปีงบประมาณ ตามระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง (กรมบัญชีกลาง, คู่มือแนวปฏิบัติด้านการเงินและบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐในต่างประเทศ, 2550, หน้า 7-2).

มอบหมาย บางคราวไม่ทราบว่าเป็นเจ้าหน้าที่คลังรายนั้นกำลังประสบปัญหาครอบครัวหรือมีความเดือดร้อนทางการเงิน บางคราวไม่ใช่ประโยชน์จากทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่ เช่น กระทรวงการต่างประเทศขอให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่จัดทำคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการสายงานการทูต 1 ราย เป็น Head of Chancery หรือ HOC เพื่อให้ช่วยกลั่นกรองงานด้านการบริหาร (งาน เงิน คน) ของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ แต่ในทางปฏิบัติ เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่จะมอบหมายให้ HOC ไปปฏิบัติงานอื่นแทน และปล่อยให้งานด้านการบริหาร (งาน เงิน คน) อยู่กับเจ้าหน้าที่คลังเป็นหลัก จากนั้น ให้เสนองานโดยตรงกับเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ ซึ่งเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ก็มักจะไว้วางใจเจ้าหน้าที่คลัง จึงไม่ได้ตรวจสอบรายละเอียดหรือกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่คลังอย่างที่ควรจะเป็น

ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า คู่มือการบริหารงานในต่างประเทศ คู่มืองานคลัง และ Checklist การบริหารความเสี่ยงของกระทรวงการต่างประเทศ เป็นการสร้างความเข้าใจเบื้องต้น และกำหนดแนวทางในการกำกับดูแลเกี่ยวกับงานด้านการบัญชีและรายงานการเงินเท่านั้น ยังไม่สามารถเป็นเครื่องมือช่วยลดความเสี่ยงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการบัญชีและรายงานการเงินได้อย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งในปัจจุบัน ระบบบัญชีของหน่วยงานในต่างประเทศได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบจากงบเดือนเป็นรายงานการเงิน⁶ ประกอบกับเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ส่วนใหญ่ไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญด้านการบัญชีและรายงานการเงิน อีกทั้งกรณีเจ้าหน้าที่คลังปฏิบัติงานโดยทุจริตส่วนใหญ่เกิดจากเจ้าหน้าที่คลังขาดจริยธรรมและอาศัยโอกาสที่เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ไม่ให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ในฐานะผู้นำเกี่ยวกับการบริหารจัดการงาน เงิน คน ซึ่งรวมถึงระบบการควบคุมภายใน (การเงินและการเก็บรักษาเงิน การจัดเก็บรายได้แผ่นดิน การบริหารทรัพย์สิน)

ดังนั้น นอกจากเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ควรมีความเข้าใจด้านการบัญชีและรายงานการเงินในเบื้องต้นตามคู่มือของกระทรวงการต่างประเทศแล้ว หากเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ในฐานะผู้บังคับบัญชาและหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาภาวะผู้นำ ซึ่งรวมถึงจริยธรรมของผู้นำด้วย ก็น่าจะช่วยส่งเสริมบทบาทของเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ในการรักษาวินัยของผู้ใต้บังคับบัญชาด้านการบัญชีและรายงานการเงินได้ เนื่องจาก “ภาวะผู้นำ” เป็นคุณสมบัติหนึ่งของผู้นำ (Leadership) ซึ่งสต็อคคิล (R.M. Stogdill) ได้กล่าวว่า ภาวะผู้นำเป็นกิจกรรมที่จะสร้างอิทธิพลต่อผู้ใต้บังคับบัญชาหรือกลุ่มเพื่อที่จะก่อให้เกิดความพยายามในการ

⁶ งบเดือน หมายถึง รายงานการสรุปการรับ-จ่ายเงินของหน่วยงานในต่างประเทศ จัดทำเป็นประจำเดือนตามระบบบัญชีเกณฑ์เงินสด (กรมบัญชีกลาง, คู่มือระบบบัญชีและแบบงบเดือนของส่วนราชการในต่างประเทศ, 2510, หน้า 12) งบเดือนมีความแตกต่างจากรายงานการเงิน เนื่องจากหลักบัญชีเกณฑ์เงินสด ใช้หลักบัญชีเดียว จะบันทึกบัญชีรับ-จ่ายเงิน เมื่อมีการรับ-จ่ายเงินที่เกิดขึ้นจริง แต่หลักบัญชีเกณฑ์คงค้าง ใช้หลักบัญชีคู่ ตามเกณฑ์สิทธิที่เกิดขึ้นจริง บันทึกบัญชีทันที เช่น การจัดซื้อครุภัณฑ์ เมื่อร้านค้าส่งครุภัณฑ์ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องทำรายงาน การตรวจรับ เสนอให้ผู้มีอำนาจอนุมัติจ่ายเงิน และเมื่อมีการตรวจรับครุภัณฑ์เสร็จสิ้นแล้ว ถ้าเป็นเกณฑ์เงินสด จะยังไม่สามารถบันทึกบัญชีจ่ายเงิน เนื่องจากยังไม่ได้จ่ายเงินจริง แต่ถ้าเป็นเกณฑ์คงค้าง เจ้าหน้าที่คลังต้อง บันทึกบัญชีรับรู้เป็นครุภัณฑ์และอุปกรณ์คู่กับบัญชีเจ้าหน้าที่ แม้ยังมิได้จ่ายเงินให้ร้านค้า ทั้งนี้ รูปแบบรายงานการเงินจะเหมือนกับงบการเงินของภาคเอกชนทั่วไป

ดำเนินงานให้บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ และพระธรรมปิฎก (ประยูร ธมฺมปยุตโต)⁷ ได้หยิบยกพุทธภาษิตที่กล่าวถึงความสำคัญของผู้นำว่า “เปรียบเสมือนโคที่เป็นจ่าฝูง เมื่อว่ายข้ามแม่น้ำ หากโคจ่าฝูงไปตรง โคทั้งฝูงก็จะไปตรงตามกัน เช่นเดียวกับผู้นำที่ดีมีคุณธรรม จะนำพาประชาชนและประเทศชาติให้ตั้งมั่นอยู่ในทำนองคลองธรรม ก่อให้เกิดสวัสดิภาพและสันติสุข แก่สังคมและประเทศชาติทั้งหมด” ก็น่าจะช่วยลดความเสี่ยงที่จะเข้าข่ายกระทำการอันเป็นความผิดทางวินัย และลดความเสียหายที่จะเกิดแก่ราชการด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อเสนอแนะแนวทางหรือมาตรการที่จะส่งเสริมให้เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่มีความเข้าใจและพัฒนาภาวะผู้นำ ซึ่งเป็นทักษะหนึ่งที่สำคัญเพื่อช่วยรักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ด้านการบัญชีและรายงานการเงิน

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาทฤษฎีภาวะผู้นำกับบทบาทของเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ในการรักษา วินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ด้านการบัญชีและรายงานการเงินให้มีประสิทธิภาพ

1.3.2 วิธีดำเนินการศึกษา

รวบรวมข้อมูล ศึกษาวิเคราะห์คดีวินัยด้านการบัญชีและรายงานการเงินที่เกิดขึ้นจริง ประกอบกับทฤษฎีภาวะผู้นำแบบต่าง ๆ รวมทั้งประสบการณ์ของผู้ศึกษาที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน ที่สถานเอกอัครราชทูต และสำนักบริหารบุคคล

1.3.3 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาจะเป็นลักษณะการบรรยายและวิเคราะห์ (Descriptive / Analytical Approach) จากการรวบรวมข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารของสำนักบริหารบุคคลเกี่ยวกับกรณีที่เกิดขึ้นจริง และศึกษาตำราที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำเพื่อศึกษาในเชิงเปรียบเทียบกับกรณีที่เกิดขึ้น เพื่อเสนอแนะแนวทางที่จะนำทฤษฎีภาวะผู้นำมาปรับใช้ เพื่อเป็นแนวทางหรือมาตรการที่จะส่งเสริมบทบาทของเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ในการรักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ด้านการบัญชีและรายงานการเงิน

1.4 คำถามการศึกษา

เหตุใดผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายให้ไปประจำการที่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ เพื่อปฏิบัติงานด้านการบัญชีและรายงานการเงิน (เจ้าหน้าที่คลัง) จึงมีพฤติกรรมที่เข้าข่ายการกระทำความผิดทางวินัย ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ ฐานไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบของทางราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริตซ้ำซาก

⁷ พระธรรมปิฎก (ประยูร ธมฺมปยุตโต), ความสำคัญต่อการพัฒนาคน พัฒนาประเทศ (กรุงเทพฯ: ธรรมสภา, 2537), หน้า 2.

1.5 สมมติฐานการศึกษา

การกระทำอันเป็นความผิดทางวินัยด้านการบัญชีและรายงานการเงินที่เกิดขึ้น ณ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ โดยส่วนใหญ่มักเกิดจากผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา คือ เจ้าหน้าที่คลังที่มีแรงจูงใจโดยส่วนตัว ซึ่งเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่มีกิเลส ตัณหา ความโลภ และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่คลังเห็นช่องโหว่ในการบริหารจัดการสำนักงานของเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ หรืออาจกล่าวได้ว่า บทบาทของผู้นำมีส่วนให้ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น ดังนั้น ถ้าเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่สามารถปรับปรุงภาวะผู้นำจะช่วยบรรเทาปัญหาดังกล่าวได้ในระดับหนึ่ง

1.6 ประโยชน์ของการศึกษา

ผู้ศึกษาคาดหวังว่า กระทรวงการต่างประเทศจะมีแนวทางหรือมาตรการส่งเสริมให้เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่เข้าใจบทบาทของตนเองในฐานะผู้นำซึ่งจะช่วยรักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาด้านการบัญชีและรายงานการเงิน และลดความเสี่ยงของตนเองที่จะเข้าข่ายกระทำการอันเป็นความผิดทางวินัย

1.7 นิยามศัพท์

รายงานการศึกษานี้

คำว่า “**ผู้บังคับบัญชา**” หมายถึง เอกอัครราชทูตในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนตามระเบียบพิธีการทูต และหมายถึง กงสุลใหญ่ ในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนตามระเบียบพิธีการกงสุล

คำว่า “**เจ้าหน้าที่คลัง**” หมายถึง ข้าราชการสายสนับสนุน ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่งานการเงินและบัญชี ระดับปฏิบัติงาน หรือระดับชำนาญงาน ที่ได้รับมอบหมายให้ไปประจำการในต่างประเทศ และเป็นผู้ปฏิบัติงานด้านการบัญชีและรายงานการเงิน⁸ ของสำนักงาน ในต่างประเทศ

คำว่า “**สำนักงานในต่างประเทศ**” หมายถึง สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่

คำว่า “**ภาวะผู้นำ**” หมายถึง คุณสมบัติของผู้นำ เช่น สติปัญญา ความดีงาม ความรู้ความสามารถของบุคคล ซึ่งล้วนเป็นทักษะของการขอความร่วมมือจากผู้อื่น เพื่อให้ช่วยทำในสิ่งที่ตนเองทำคนเดียวไม่ได้ หรือเรียกว่า “**ความเป็นผู้นำ**”

คำว่า “**ผู้นำ**” หมายถึง คนที่จะนำไปสู่จุดมุ่งหมายต่าง ๆ หรือเป็นบุคคลที่จะมาประสานช่วยกันทั้งหลายรวมกัน โดยที่ว่าจะเป็นการอยู่ร่วมกัน หรือทำการร่วมมือกัน ให้พากันไปด้วยดีสู่จุดมุ่งหมายที่ดีงาม โดยถูกต้องตามทำนองคลองธรรม

คำว่า “**บัญชีเงินเดือน**” หมายถึง รายงานสรุปการรับ-จ่ายเงิน ประจำเดือน โดยช่วงก่อนปีงบประมาณ 2551 กรมบัญชีกลางได้กำหนดให้ใช้ระบบบัญชีเกณฑ์เงินสด กล่าวคือ เจ้าหน้าที่คลังต้องนำส่งบัญชีเงินเดือนกับเอกสารการจ่ายเงินให้กลุ่มตรวจสอบภายใน ภายในวันสิ้นเดือนของเดือนถัดไป และตั้งแต่ปีงบประมาณ 2551 เป็นต้นมา กรมบัญชีกลางได้กำหนดให้ใช้ระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง ซึ่งเป็นโปรแกรมบัญชีสำเร็จรูป (Software) บันทึกข้อมูล on line และ real time ทำให้บันทึกบัญชี

⁸ รายงานการเงิน หมายถึง รายงานสรุปการรับ-จ่ายเงินของหน่วยงานในต่างประเทศ จัดทำเป็นรายงานการเงินประจำเดือน และประจำปีงบประมาณ ตามระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง (กรมบัญชีกลาง, คู่มือแนวปฏิบัติด้านการเงินและบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐในต่างประเทศ, 2550, หน้า 7-2).

ย้อนหลังไม่ได้ และกลุ่มตรวจสอบภายในสามารถเรียกดูรายงานการใช้จ่ายเงินของสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ได้ทันที แต่ยังไม่สามารถตรวจสอบว่า มีการบันทึกบัญชีถูกต้องตรงกับเอกสาร การรับจ่ายเงินหรือไม่ จนกว่าจะได้รับรายงานการเงินจากสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ อนึ่ง กระทรวงการต่างประเทศได้ขอให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ใช้ระบบบัญชีเกณฑ์ คงค้างในปีงบประมาณ 2555 เป็นต้นมา

คำว่า “เงินรายได้แผ่นดิน” หมายถึง รายได้ที่หน่วยงานได้รับและต้องนำส่งคลัง โดยไม่สามารถนำเงินรายได้ดังกล่าวมาใช้ในการดำเนินงาน เช่น ค่าธรรมเนียมงานกงสุล การจำหน่าย ครุภัณฑ์ ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เงินเหลือจ่ายปีเก่า เป็นต้น

คำว่า “เกณฑ์คงค้าง” หมายถึง หลักการบัญชีที่รับรู้รายการที่เกิดขึ้นตามสิทธิ หรือผลประโยชน์ที่สูญเสีย หรือได้รับเชิงเศรษฐกิจที่วัดมูลค่าได้ ภายในรอบระยะเวลาบัญชี (ปีงบประมาณ) มิใช่รับรู้รายการที่เกิดขึ้นเฉพาะรายการที่เป็นเงินสดเท่านั้น

คำว่า “Head of Chancery” หรือ HOC หมายถึง ข้าราชการสายการทูตระดับ อัครราชทูตที่ปรึกษาซึ่งเอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่มอบหมายให้ทำหน้าที่กำกับดูแลงานของ สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ทั้งในเรื่องงานบริหารสำนักงานทั่วไป งานบุคลากร รวมทั้ง ลูกจ้าง งานพัสดุ ครุภัณฑ์ งานด้านการบัญชีและรายงานการเงิน และงานภารกิจอื่นที่ได้รับมอบหมาย

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 กรอบแนวคิด

หากกล่าวถึงปัจจัยหรือสิ่งที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ ดูเหมือนว่านักวิชาการ บุคลากรที่อยู่ในองค์กรทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนทั่วไปจะให้ความสำคัญกับคำว่า ผู้นำในระดับต้น ๆ ซึ่งความสำคัญของผู้นำในแง่ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือเสื่อมขององค์กรนั้นเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นและพิสูจน์มาตลอดว่าเป็นความจริง แม้จะมีทฤษฎีหรือแนวคิดเกี่ยวกับการทดแทนภาวะผู้นำหรือการลดความสำคัญของผู้นำซึ่งบางแนวคิดกล่าวว่า องค์กรบางแห่งอาจไม่จำเป็นต้องมีผู้นำเลยก็ได้ ซึ่งก็เป็นเพียงความคิดในอุดมคติเท่านั้น หมายความว่า ผู้นำยังคงมีความสำคัญต่อความสำเร็จและความเสื่อมขององค์กรทั้งหลายอยู่ดี ดังนั้น การศึกษาผู้นำยังคงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้เข้าใจผู้นำในมิติต่าง ๆ เกี่ยวกับความหมาย องค์ประกอบ สาเหตุ การเป็นผู้นำ ทักษะด้านต่าง ๆ ที่สำคัญของผู้นำ เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาเกี่ยวกับผู้นำที่จะส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงองค์กรต่อไป

ดังนั้น องค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นของรัฐหรือเอกชนก็ตาม จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ และมีบุคลิกภาพที่เหมาะสมมาเป็นผู้นำ และกำหนดทิศทางการบริหารเพื่อให้องค์กรบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

นักวิชาการบางท่าน เช่น Reit & Jewel กล่าวถึงความจำเป็นในการมีภาวะผู้นำในองค์กรว่า เกิดจาก

- 1) ไม่มีโครงสร้างองค์กรใด ๆ ที่สมบูรณ์แบบหรือเพียงพอ
- 2) เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งองค์กรจำเป็นต้องปรับตัวทั้งเชิง
- 3) มีการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายในขององค์กร เช่น การขยายตัว การหดตัว การเปลี่ยนทิศทาง และอื่น ๆ
- 4) องค์กรประกอบไปด้วยบุคคลซึ่งมีปัญหามากมาย ก่อให้เกิดความตึงเครียดขึ้นได้ด้วย สาเหตุดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีผู้นำเกิดขึ้นเพื่อแก้ไข ปรับปรุงปัญหาข้างต้น เพื่อให้องค์กรดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การศึกษา “ภาวะผู้นำ” เป็นสิ่งที่น่าสนใจ ซึ่งคนทั่วไปมักมองจากคนที่มีอำนาจมีความกระตือรือร้น ผู้ที่สามารถควบคุมกองทัพ หรือคนที่สามารถเปลี่ยนแปลงความเป็นไปหรือกำหนดชะตากรรมของประเทศชาติได้ ทั้งนี้ ผู้นำบางคนได้รับการแต่งตั้งโดยถูกต้องตามระเบียบทุกอย่าง หมายถึง เขาย่อมมีสิทธิที่จะใช้อำนาจตามตำแหน่งนั้นในการสั่งการ และสามารถลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา แต่ไม่ได้หมายความว่า เขาจะได้รับความร่วมมือ ความศรัทธาจากผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอย่างเต็มที่ ในทางตรงข้าม บุคคลบางคนแม้ว่าจะไม่มีตำแหน่งตำแหน่งหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชา แต่เขาก็เป็นบุคคลที่เพื่อนร่วมงานให้ความเชื่อถือ ให้ความเคารพนับถือและพร้อมที่จะให้ความร่วมมือเสมอ อาจมี

ปัจจัยหลายประการที่ทำให้บุคคลเหล่านี้ได้รับความนิยมนิยมชมชอบ แต่ปัจจัยหนึ่งซึ่งช่วยให้เกิดสภาพดังกล่าว คือ บุคคลนั้นมีลักษณะของความเป็นผู้นำอยู่

ตัวอย่างของคำจำกัดความของ “ภาวะผู้นำ” ในช่วงประมาณ 25 ปีที่ผ่านมา⁹

1) พฤติกรรมของแต่ละบุคคลเพื่อสั่งการให้กลุ่มทำกิจกรรมเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ได้ตกลงกันไว้ (Hemphill & Conns, 1957 : 7)

2) อิทธิพลระหว่างบุคคลที่แสดงออกโดยสถานการณ์ โดยผ่านกระบวนการสื่อสารเพื่อนำไปสู่เป้าหมายหลายอย่าง หรือเป้าหมายที่ตั้งขึ้นโดยเฉพาะ (Tannenbaum, Weschler & Massarik, 1961 : 24)

3) กระบวนการในการมอบหมายข้อเสนออันเป็นคำสั่งที่มีความหมายโดยก่อให้เกิดความพยายามในการบรรลุผลสำเร็จตามข้อเสนอแนะ (Jacobs & Jaoues, 1990 : 281)

4) ศิลปะหรือกระบวนการใช้อิทธิพลต่อผู้อื่นให้เกิดความกระตือรือร้นอย่างเต็มที่ที่จะบรรลุถึงความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกลุ่ม (Koontz, O' Donnell and Wehrich)

5) การที่ผู้นำใช้อิทธิพลหรืออำนาจหน้าที่ในความสัมพันธ์ซึ่งมีอยู่ต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่าง ๆ โดยใช้กระบวนการติดต่อซึ่งกันและกัน เพื่อมุ่งให้บรรลุผลตามเป้าหมาย (อาจารย์สมพงษ์ เกษมสิน)

6) ศิลปะในการชักจูงผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่เต็มความสามารถและความกระตือรือร้น (อาจารย์สุวรรณา ทองประดิษฐ์)

7) ผู้นำไม่ใช่ผู้ที่จะนำบุคคลอื่น แต่ผู้นำที่ดี คือ ผู้ที่บุคคลอื่นอยากเดินตาม (ฯพณฯ อานันท์ ปันยารชุน)

อาจกล่าวได้ว่า ภาวะผู้นำ คือ คุณสมบัติหรือการที่บุคคลหนึ่งใช้อิทธิพลเหนือบุคคลอื่น ๆ เพื่อก่อให้เกิดกิจกรรมและความสัมพันธ์ขึ้นในกลุ่มหรือองค์กร ซึ่งความหมายของภาวะผู้นำจะมีความแตกต่างกันในหลายแง่มุม เช่น ใครจะใช้อิทธิพล อะไรคือจุดมุ่งหมายในการใช้อิทธิพล อะไรคือลักษณะของผู้นำเมื่ออิทธิพลนั้นถูกใช้ออกมา และผลลัพธ์ของอิทธิพลนั้น ๆ หรือหากจะกล่าวให้เข้าใจได้โดยง่าย จะเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้นำ การปฏิบัติภารกิจหน้าที่ต่าง ๆ ของผู้นำต่อผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานในฐานะผู้ใช้อิทธิพล เพื่อเป็นวิธีให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานมีพฤติกรรมตามที่ต้องการในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จทางการบริหาร

องค์ประกอบของผู้นำ

ตามแนวคิดของ Koontz, O' Donnell and Wehrich¹⁰ จะประกอบด้วย

1) ความสามารถในการใช้อำนาจ เพื่อให้บุคคลอื่นในกลุ่มกระทำตาม

2) ความเข้าใจในธรรมชาติของคนในด้านความต้องการของมนุษย์และความสามารถในการจูงใจให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทำงานด้วยความเต็มใจ

⁹ พิชากพ พันธุ์แพ, ผู้นำกับการจัดการการเปลี่ยนแปลง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 10-11.

¹⁰ Koontz, O' Donnell and Wehrich, Management (New York: Prentice Hall Inc., 1994), p.121.

3) การกระตุ้นให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาแสดงความสามารถหรือใช้ศักยภาพที่มีอยู่อย่างเต็มที่ เป็นการสนับสนุนให้เกิดความจงรักภักดี การอุทิศตนเพื่อสนับสนุนความต้องการของผู้นำ

4) มีความสามารถในการเลือกรูปแบบของภาวะผู้นำและสามารถสร้างบรรยากาศที่จะนำไปสู่การพัฒนาและบรรยากาศที่ดีในการทำงาน

ตามแนวคิดของ รศ. นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์¹¹ จะประกอบด้วย สถานการณ์ ผู้นำ และผู้ตาม บริเวณที่ทับซ้อนกัน คือ เขตที่มีภาวะผู้นำ และลูกศรชี้ให้เห็นถึงการแลกเปลี่ยนทางสังคมที่เกิดขึ้นระหว่างผู้นำและผู้ตาม



แผนภาพที่ 1 องค์ประกอบ 3 ประการของภาวะผู้นำ (นงลักษณ์, 2537: 13)

ดังนั้น ตามแนวคิดของ รศ. นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์ ถ้าไม่มีผู้ตามจะเกิดผู้นำไม่ได้ ภาวะผู้นำจึงมีความสัมพันธ์กับผู้ตามอย่างใกล้ชิด สัมพันธภาพระหว่างผู้นำกับผู้ตามที่ดีย่อมแปรไปตามชนิดหรือแบบของผู้ตาม เช่น หัวหน้าฝ่ายบำรุงรักษากับหัวหน้าฝ่ายกฎหมายย่อมมีลักษณะแตกต่างกัน บุคคลที่เป็นผู้นำของกลุ่มหนึ่งเมื่อไปอยู่อีกกลุ่มหนึ่งอาจถูกปฏิเสธได้ นอกจากนั้น สถานการณ์ก็มีส่วนในการกำหนดประเภทหรือแบบของผู้นำ สถานการณ์ที่แตกต่างกันย่อมต้องการผู้นำแบบที่แตกต่างกัน

¹¹ นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์, การพัฒนาบุคลิกภาพ ผู้นำและผู้บริหาร (กรุงเทพฯ: ฝ่ายงานพิมพ์ บริษัท เอ็น เจ โพรโมชั่น จำกัด, 2537), หน้า 13-16.

2.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 ทฤษฎีเชิงสถานการณ์

มีผู้ศึกษาผู้นำตามทฤษฎีสถานการณ์ไว้หลายแนวความคิด แต่ผู้ศึกษาจะขอเลือกศึกษาเฉพาะแนวความคิดที่น่าจะเป็นประโยชน์แก่การกำหนดแนวทางการส่งเสริมบทบาทของผู้บังคับบัญชาในการรักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาด้านการบัญชีและรายงานการเงินเท่านั้น ดังนี้

1) การศึกษาทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์ของเฮอเชย์และบลิงชาร์ด (The Hersey-Blanchard Situational Theory)¹²

ทฤษฎีนี้มีจุดเน้นที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา หรือ Follower โดยผู้นำที่ประสบความสำเร็จต้องเลือกรูปแบบการเป็นผู้นำที่เหมาะสมตามระดับวุฒิภาวะ (Maturity) ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ดังนั้น ประสิทธิภาพของผู้นำจะขึ้นกับการกระทำของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ซึ่งเฮอเชย์และบลิงชาร์ดได้แบ่งผู้นำออกเป็น 4 ลักษณะ คือ

- ผู้นำแบบสั่งการ : ผู้นำกำหนดบทบาท และสั่งให้ทำอะไร อย่างไร เมื่อใด
- ผู้นำแบบขายความคิด : ผู้นำกำหนดคำสั่งและให้การสนับสนุนด้วย
- ผู้นำแบบมีส่วนร่วม : ผู้นำเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วม

ในการตัดสินใจ ส่วนผู้นำจะส่งเสริม สนับสนุน และติดต่อให้

- ผู้นำแบบมอบหมาย/กระจายงาน : ผู้นำจะให้คำแนะนำ หรือให้การสนับสนุนแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาน้อย

นอกจากนั้น บลิงชาร์ด ได้แบ่งลักษณะของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็น 4 ลักษณะเช่นกัน คือ

- ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ไม่เก่ง ไม่รับผิดชอบ
 - ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ไม่เก่ง แต่รับผิดชอบ
 - ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่เก่ง แต่ไม่รับผิดชอบ
 - ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่เก่ง และรับผิดชอบ
- ซึ่งส่งผลต่อรูปแบบของผู้นำ ดังนี้

ความพร้อมของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

สูง	ปานกลาง	ปานกลาง	ต่ำ
เก่ง และรับผิดชอบ	เก่ง แต่ไม่รับผิดชอบ	ไม่เก่ง แต่รับผิดชอบ	ไม่เก่ง ไม่รับผิดชอบ
ผู้นำแบบมอบหมาย/กระจายงาน	ผู้นำแบบมีส่วนร่วม	ผู้นำแบบขายความคิด	ผู้นำแบบสั่งการ

แผนภาพที่ 2 แสดงรูปแบบผู้นำตามสถานการณ์ของเฮอเชย์และบลิงชาร์ด

¹² Nelson Debra L. and Quick James Campbell, Organization Behavior : Foundations, Realities and Challenges (Ohio : R.R. Donelley, under Thomas Corporation, 2006), p.400.

2) การศึกษาทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์ของโรเบิร์ต เฮาส์ (House's Path Goal Theory)¹³

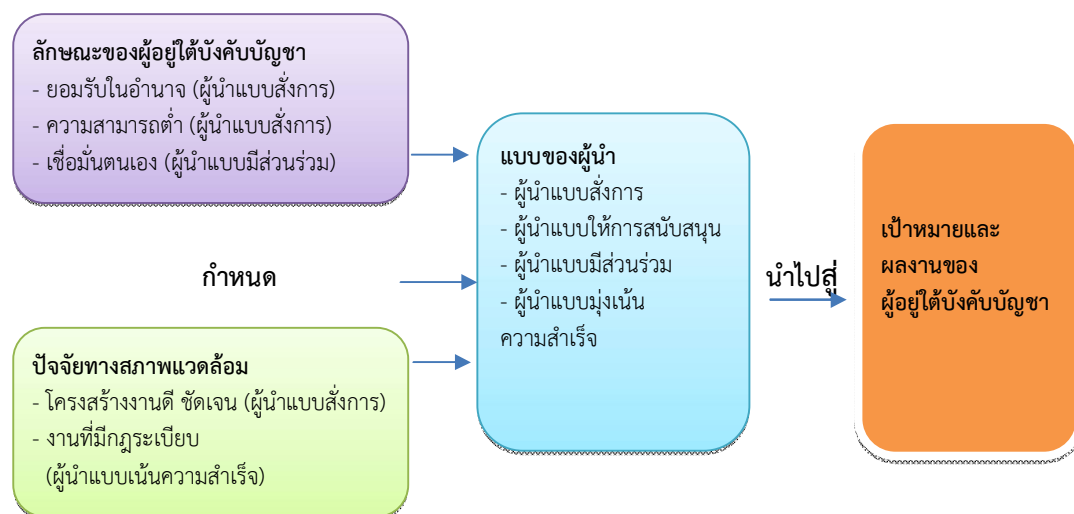
ทฤษฎีนี้มุ่งเน้นให้ผู้นำมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ โดยการให้คำแนะนำหรือการสนับสนุน ซึ่งจะทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีเป้าหมายในแนวทางเดียวกันกับวัตถุประสงค์ของกลุ่มหรือองค์กร หรือ Path Goal และสามารถดำเนินงานไปสู่เป้าหมายได้ง่ายขึ้น ซึ่งโรเบิร์ต เฮาส์ ได้แบ่งผู้นำออกเป็น 4 ลักษณะ คือ

- ผู้นำแบบสั่งการ : ผู้นำกำหนดบทบาท และสั่งให้ทำอะไร อย่างไร เมื่อใด
- ผู้นำแบบให้การสนับสนุน : ผู้นำที่สนใจความต้องการของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา
- ผู้นำแบบมีส่วนร่วม : ผู้นำที่เปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปรึกษาหารือ

และแสดงความคิดเห็นก่อนตัดสินใจ

- ผู้นำแบบมุ่งเน้นความสำเร็จ : ผู้นำที่เน้นการวางเป้าหมายที่ท้าทาย และคาดหวังว่า ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะทำงานอย่างดีที่สุด

ทั้งนี้ การที่จะกำหนดว่า ในสถานการณ์ใดต้องการผู้นำแบบใดนั้น ต้องศึกษา ลักษณะของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และปัจจัยทางสภาพแวดล้อมประกอบด้วย



แผนภาพที่ 3 แสดงรูปแบบผู้นำตามสถานการณ์ของโรเบิร์ต เฮาส์

¹³ Ibid, p.426.

2.2.2 ทฤษฎีจริยธรรมภาวะผู้นำ¹⁴

จริยธรรมช่วยผู้นำในการตัดสินใจว่า อะไรถูกหรือผิด ดีหรือเลว ในสถานการณ์หนึ่ง และให้พื้นฐานความเข้าใจว่า อะไรคือความหมายของความเป็นมนุษย์ที่มีเกียรติทางศีลธรรม และในเรื่องภาวะผู้นำ จริยธรรมเกี่ยวข้องกับสิ่งที่ผู้นำทำ และสิ่งที่ผู้นำเป็น ดังนั้น สิ่งที่ผู้นำเลือกและตอบสนองต่อสถานการณ์จะถูกชี้แนะและให้ข้อมูลโดยจริยธรรมของพวกเขาตนเอง

หัวใจของภาวะผู้นำที่มีจริยธรรม ผู้นำที่จะนำพาผู้คนได้นั้น จะต้องนำตนเองให้ได้ก่อน ซึ่งหมายถึง จะต้องชนะใจตนเองและนำตนเองให้ได้ก่อน ผู้นำที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอันดีงามได้นั้น จะต้องเปลี่ยนแปลงที่ตนเองก่อน แสดงว่าทุกคนเป็นผู้นำได้ ถ้าสามารถชนะใจตนเอง ดังคำกล่าวของเต๋าที่ว่า “ผู้นำประเสริฐสุด ประชาชนเพียงรู้ว่าดำรงอยู่ ติรงลงมาเป็นที่รักและชื่นชม รองลงมาอีกเป็นที่กลัวเกรง ต่ำสุดเป็นที่เกลียดชัง” คือ รู้ว่ามีผู้นำ แต่ไม่ได้ถวิลหา เพราะประชาชนเติบโตเกินกว่าที่จะพึงพาผู้นำ สิ่งเหล่านี้จึงเป็นศิลปะของผู้นำที่มีคนเข้าถึงได้ยาก

ทฤษฎีจริยธรรมภาวะผู้นำ แบ่งเป็น 2 แบบ คือ

1) ทฤษฎีเกี่ยวกับความประพฤติของผู้นำ

เน้นที่การกระทำของบุคคลจะเป็นตัวตัดสินความดีหรือความเลว เช่น การพูดความจริง การมีความยุติธรรม การเคารพผู้อื่น เป็นต้น

2) ทฤษฎีเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำ

เน้นที่ลักษณะนิสัยของผู้นำ เช่น ความกล้าหาญ การควบคุมอารมณ์ ความไม่เห็นแก่ตัว ความซื่อสัตย์ การแสดงไมตรีจิต ความถ่อมตัว เป็นต้น

ทฤษฎีจริยธรรมภาวะผู้นำเกี่ยวข้องกับการมีชีวิตอยู่ การเป็นคนดี การเป็นคนที่มีคุณค่า หากได้ฝึกปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ ก็จะกลายเป็นอุปนิสัยและกลายเป็นส่วนหนึ่งของบุคคลนั้น

2.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้ประมวลข้อมูลจากคดีวินัยที่เกิดขึ้นจริงเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่คลังซึ่งประจำการ ณ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เพื่อพิจารณาว่า ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจากสาเหตุใดบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากสาเหตุหนึ่งของปัญหาเกิดจากความบกพร่องในการบริหารจัดการงาน เงิน คน ของเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ จะสามารถนำความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีภาวะผู้นำมาปรับใช้เพื่อแก้ปัญหานี้ได้หรือไม่ เพียงใด

ผู้ศึกษาได้ศึกษาทฤษฎีภาวะผู้นำจากหนังสือซึ่งเขียนโดยบุคคลต่อไปนี้

1) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิชามพ พันธุ์แพ (2555) ศึกษา เรื่อง ผู้นำกับการจัดการการเปลี่ยนแปลง โดยผู้เขียนเน้นการศึกษาภาวะผู้นำแบบต่าง ๆ และความจำเป็นของการที่ผู้นำต้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงในองค์กร ทั้งนี้ เพื่อความอยู่รอด เนื่องจากสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรมีการเปลี่ยนแปลงจากทั้งสภาพแวดล้อมทางธุรกิจ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ดังนั้น หากผู้นำมี

¹⁴ รัตติกรณ จงวิศาล, ภาวะผู้นำ ทฤษฎี การวิจัย และแนวทางการพัฒนา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559), หน้า 119-129.

ความเข้าใจบทบาทของตนและผู้ตาม ก็จะสามารถบริหารจัดการองค์กรในภาวะต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) รองศาสตราจารย์ ดร. รัตติกรณ์ จงวิศาล (2556) ศึกษา เรื่อง ภาวะผู้นำ ทฤษฎี การวิจัย และแนวทางสู่การพัฒนา โดยผู้เขียนเน้นการศึกษาภาวะผู้นำแบบต่าง ๆ และความสำคัญของการพัฒนาภาวะผู้นำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความสำคัญกับเรื่องจริยธรรมของผู้นำและจิตวิญญาณของมนุษย์ ซึ่งเป็นหน้าที่หลักที่มาพร้อมกับความรับผิดชอบของผู้นำ

ผู้ศึกษาได้ศึกษาคุณสมบัติที่จำเป็นในการพัฒนาภาวะผู้นำจากหนังสือที่เขียนโดยบุคคลต่อไปนี้

1) ดร. ปวีณ ฌ นคร (2551) เกี่ยวกับ ครรลองครองใจระหว่างหัวหน้ากับลูกน้อง โดยผู้เขียนเน้นการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้ากับลูกน้อง ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยราบรื่น เรียบร้อย มีประสิทธิภาพ

2) นายชูชุกิ โยชิยุกิ (2561) เกี่ยวกับคุณสมบัติที่จำเป็นในการพัฒนาภาวะผู้นำ

2.4 สรุปกรอบแนวคิด

การศึกษารอบแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำประเภทต่าง ๆ พบว่า การส่งเสริมให้เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่เข้าใจภาวะผู้นำตามทฤษฎีต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงจริยธรรมของผู้นำด้วย น่าจะช่วยให้เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ดำเนินบทบาทของตนเองในการรักษารักษาวินัยของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาด้านการบัญชีและรายงานการเงินได้ไม่มากนักน้อย อีกทั้งยังช่วยให้ตนเองลดความเสี่ยงจากการกระทำที่จะเป็นความผิดพลาดวินัยในกรณีที่ไม่งำกักับดูแลวินัยของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาอีกด้วย

บทที่ 3 ผลการศึกษา

รายงานการศึกษานี้ได้อธิบายให้เห็นถึงความสำคัญของภาวะผู้นำของเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่กับการรักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาด้านการบัญชีและรายงานการเงิน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนะแนวทางหรือมาตรการที่จะส่งเสริมให้เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่มีความเข้าใจและพัฒนาภาวะผู้นำ ซึ่งเป็นทักษะหนึ่งที่สำคัญเพื่อช่วยรักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาด้านการบัญชีและรายงานการเงิน โดยผลการศึกษาแบ่งเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1) ระบบการควบคุมภายในของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ เพื่อสร้างความเข้าใจในภาพรวมว่า งานของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ที่เกี่ยวกับด้านการบัญชีและรายงานการเงินมีกระบวนการอย่างไร และเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ควรมีบทบาทหรือดำเนินการอย่างไร

2) คดีวินัยที่เกิดขึ้นจริงเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่คลังซึ่งประจำการที่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่กระทำการอันเป็นความผิดทางวินัยหลายฐาน ซึ่งรวมถึงฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ ฐานไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎระเบียบของทางราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต เพื่อวิเคราะห์ว่า การกระทำดังกล่าวเกิดจากสาเหตุใดได้บ้าง เช่น เกิดจากความไม่ซื่อสัตย์ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาโดยตรง หรือเกิดจากการบริหารงานของเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ เป็นต้น และจะสามารถนำทฤษฎีภาวะผู้นำแบบต่าง ๆ มาปรับใช้ เพื่อลดแนวโน้มที่จะเกิดการกระทำอันเป็นความผิดทางวินัยเช่นว่านี้ได้หรือไม่

3) สรุปผลการศึกษาคดีวินัยที่เกิดขึ้นจริง

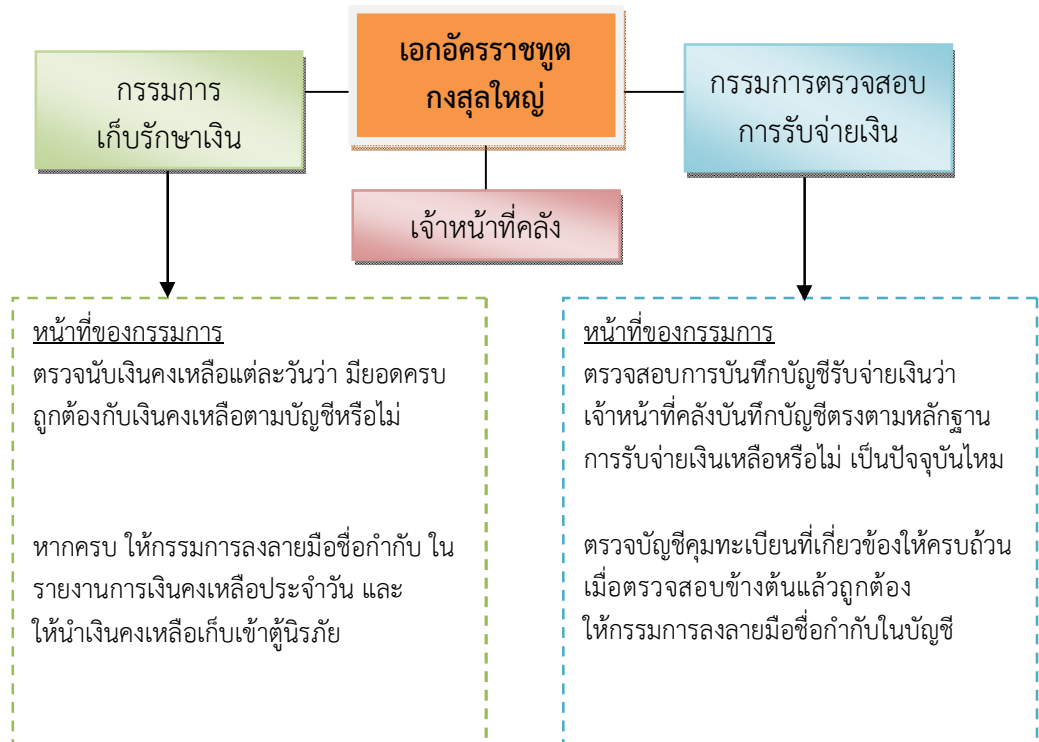
จากการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ สามารถวิเคราะห์และประมวลผล โดยมีรายละเอียดผลการศึกษา ดังนี้

3.1 ระบบการควบคุมภายในของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่¹⁵

กระทรวงการต่างประเทศได้ขอให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่จัดวางระบบควบคุมภายในขั้นพื้นฐาน 3 ด้าน คือ การเงินและการเก็บรักษาเงิน การจัดเก็บเงินรายได้แผ่นดิน และการบริหารทรัพย์สิน ดังนี้

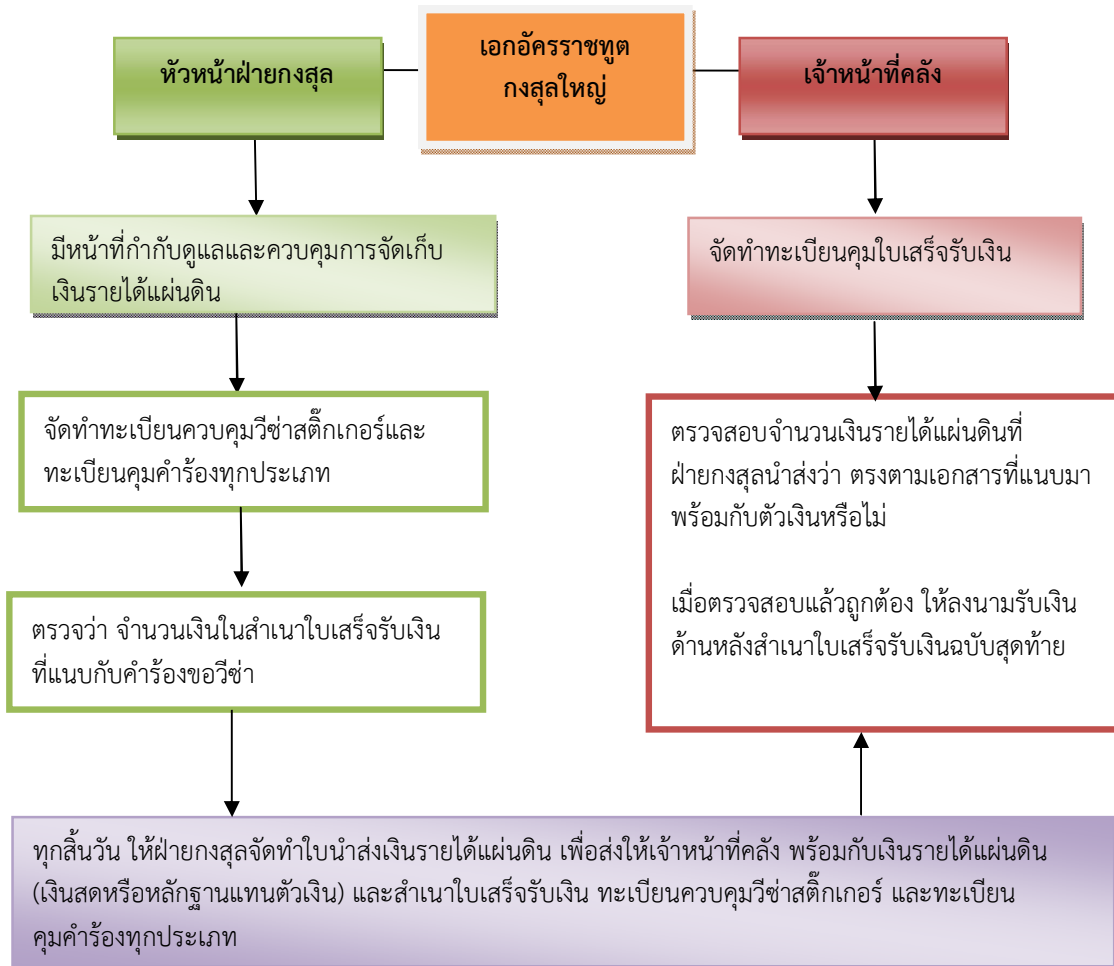
¹⁵ อัญญาพร เลิศพงศาภรณ์, การจัดวางระบบการควบคุมภายในเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของหน่วยงานในต่างประเทศ สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ (หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8, กระทรวงการต่างประเทศ, 2559), หน้า 16.

3.1.1 การควบคุมภายในเกี่ยวกับการเงินและการเก็บรักษาเงิน



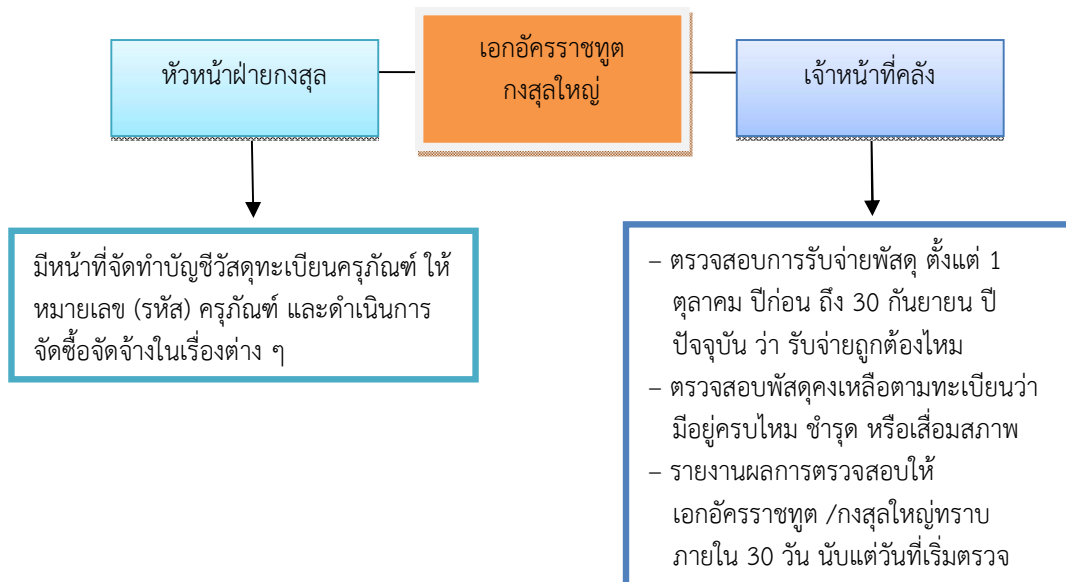
แผนภาพที่ 4 แสดงการควบคุมภายในเกี่ยวกับการเงินและการเก็บรักษาเงิน

3.1.2 การควบคุมภายในเกี่ยวกับการจัดเก็บเงินรายได้แผ่นดิน



แผนภาพที่ 5 แสดงการควบคุมภายในเกี่ยวกับการจัดเก็บเงินรายได้แผ่นดิน

3.1.3 การควบคุมภายในเกี่ยวกับการบริหารทรัพย์สิน



แผนภาพที่ 6 แสดงการควบคุมภายในเกี่ยวกับการบริหารทรัพย์สิน

ในช่วงก่อนปีงบประมาณ 2551 กรมบัญชีกลางได้กำหนดให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่รายงานสรุปการรับ-จ่ายเงิน ประจำเดือน หรือ “บัญชีบเดือน” ตามระบบบัญชีเกณฑ์เงินสด กล่าวคือ เจ้าหน้าที่คลังต้องนำส่งบัญชีบเดือนกับเอกสารการจ่ายเงินให้ กลุ่มตรวจสอบภายในภายในวันสิ้นเดือนของเดือนถัดไป โดยไม่ต้องนำส่งเอกสารอื่น เช่น ใบนำส่งเงินรายได้แผ่นดิน ใบนำฝากธนาคาร เป็นต้น ดังนั้น หากสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไม่ให้ความสำคัญกับระบบการควบคุมภายในข้างต้น ก็จะเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่คลังปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตนโดยวิธีการต่าง ๆ อาทิ บันทึกทรายรับไม่ตรงกับใบนำส่งเงินรายได้แผ่นดิน บันทึกบัญชีจ่ายซ้ำ ไม่นำเงินรายได้แผ่นดินไปฝากธนาคาร เป็นต้น

ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2551 เป็นต้นมา กรมบัญชีกลางได้ปรับเปลี่ยนระบบ โดยขอให้บันทึกบัญชีตามระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างแทน กล่าวคือ เป็นโปรแกรมบัญชีสำเร็จรูป (Software) ที่สามารถบันทึกข้อมูล on line และ real time จึงบันทึกบัญชีย้อนหลังไม่ได้ และกลุ่มตรวจสอบภายในสามารถเรียกดูรายงานการใช้จ่ายเงินของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ได้ทันที แต่ยังไม่สามารถตรวจสอบว่า มีการบันทึกบัญชีถูกต้องตรงกับเอกสารการรับจ่ายเงินหรือไม่ จนกว่าจะได้รับรายงานการเงินจากสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่

อนึ่ง กระทรวงการต่างประเทศได้ขอให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่บันทึกบัญชีตามระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2555 เป็นต้นมา ดังนั้น สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่จะต้องจัดส่งรายงานการเงินโดยแนบเอกสารการรับเงิน การจ่ายเงิน ประกอบใบสำคัญการลงบัญชีทุกฉบับ รวมทั้งใบนำส่งเงินรายได้แผ่นดิน สรุปรายงาน การออกกวีซ่าจากระบบของฝ่ายกงสุล ใบนำเงินฝากธนาคาร บัญชีคุมงบประมาณ (ค่าเช่าบ้านรายบุคคล และงบโครงการย่อย)

บัญชีคุมเงินนอกงบประมาณ บัญชีเงินรับฝาก บัญชีลูกหนี้เงินยืม งบเทียบยอดเงินฝากธนาคาร รายงานรายได้แผ่นดิน รายงานกระทบยอด เพื่อลดความเสี่ยงการบันทึกบัญชีไม่ตรงกับ การรับจ่ายเงินจริง

นอกจากนั้น กระทรวงการต่างประเทศได้ขอให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ พิจารณาออกคำสั่งภายในสำนักงาน เพื่อแต่งตั้งให้ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งอัครราชทูตที่ปรึกษา หรือรองกงสุลใหญ่ เป็น Head of Chancery หรือ HOC มีหน้าที่กำกับดูแลงานด้านการบริหารของ สถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุลใหญ่ ที่เกี่ยวกับ งาน เงิน คน ทรัพย์สิน ตามระบบการควบคุม ภายในข้างต้น ก่อนที่เจ้าหน้าที่คลังจะเสนองานเรื่องดังกล่าวมายังเอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่

3.2 คดีวินัยที่เกิดขึ้นจริง

เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่คลังซึ่งประจำการ ณ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ กระทำการอันเป็นความผิดทางวินัยหลายฐาน ซึ่งรวมถึงฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ ฐานไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบของทางราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต

3.2.1 กรณีที่หนึ่ง : เจ้าหน้าที่คลังไม่มีประสิทธิภาพ เอกอัครราชทูตไม่แต่งตั้ง คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่คลังอาศัยโอกาสเปิดช่องล่อใจ แสวงหาประโยชน์เพื่อตนเอง

ในปี 2550 กระทรวงการต่างประเทศตรวจพบว่า เจ้าหน้าที่คลังของ สถานเอกอัครราชทูตแห่งหนึ่งจัดทำงบเดือนผิดพลาดทางบัญชีหลายประการ เช่น บันทึกบัญชี เบิกจ่ายซ้ำซ้อน ไม่ล้างรายการเงินยืมตรง ไม่มีใบสำคัญประกอบการเบิกจ่าย ปรับปรุงรายการ ยอดเงินฝากธนาคารและเงินคงเหลือไม่ถูกต้อง เป็นต้น จึงได้เรียกให้เจ้าหน้าที่คลังรายนี้กลับมา ปฏิบัติหน้าที่ที่ประเทศไทยก่อนครบวาระประจำการ และสั่งให้ดำเนินการทางวินัย

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เอกอัครราชทูตได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่คลังเป็นผู้ดำเนินงานด้านการบัญชีและรายงานการเงินแต่เพียงลำพัง เนื่องจากเป็นสถานเอกอัครราชทูต ขนาดกลาง จึงไม่มีข้าราชการระดับอัครราชทูต มีเพียงอัครราชทูตที่ปรึกษา เลขานุการเอก เลขานุการโท แต่เอกอัครราชทูตไม่ได้มอบหมายให้ข้าราชการรายใดช่วยกำกับดูแลงานของเจ้าหน้าที่คลัง และอาจไม่ให้ความสำคัญกับระบบการควบคุมภายในเพียงพอ จึงไม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการ ตรวจสอบการรับจ่ายเงิน คณะกรรมการเก็บรักษาเงิน และเอกอัครราชทูตไม่ได้สอบทานบัญชีและ รายงานการเงินให้ดีก่อนส่งกระทรวงการต่างประเทศ

เจ้าหน้าที่คลังรายนี้เป็นผู้สอบผ่านการอบรมหลักสูตรงานคลังก่อนออกประจำการ ต่างประเทศในรอบสอง คือ สอบรอบแรกไม่ผ่าน และขอเข้ารับการทดสอบรอบสอง จึงผ่านการ ทดสอบและมีคุณสมบัติออกประจำการต่างประเทศ ดังนั้น เจ้าหน้าที่คลังรายนี้จึงไม่มีประสิทธิภาพ และไม่พร้อมปฏิบัติงานด้านการบัญชีและรายงานการเงินเท่าที่ควร เนื่องจากไม่มีความเข้าใจเรื่อง การลงบัญชี ที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่คลังส่งรายงานการเงินล่าช้าจนกระทั่งกระทรวงการต่างประเทศต้อง ตรวจสอบบัญชีในรายละเอียดและช่วยปรับปรุงแก้ไขงบเดือนให้มีสถานะ ทางการเงินเป็นปัจจุบัน

ในช่วงแรก เจ้าหน้าที่คลังรายนี้ไม่จัดเก็บหลักฐานการจ่ายตามระเบียบการเก็บ รักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ และใช้สลิปบัตรเครดิตแทนใบเสร็จรับเงิน

ซึ่งเอกอัครราชทูตในฐานะผู้กำกับดูแลงานเจ้าหน้าที่คลังโดยตรง และในฐานะหัวหน้าสำนักงานไม่ได้ ทักท้วง

ต่อมา เจ้าหน้าที่คลังได้บันทึกบัญชีรับจ่ายเงินไม่ถูกต้อง และเพิ่มยอดเงินไม่ตรงกับ หลักฐานการรับจ่าย ทำบันทึกบัญชีเบิกจ่ายซ้ำซ้อน (คือ นำหลักฐานที่เบิกจ่ายไปแล้วมาเบิกจ่ายซ้ำอีก) ซึ่งเชื่อได้ว่า เป็นการกระทำที่ส่อไปในทางทุจริต

จากกรณีนี้ จะเห็นได้ว่า ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา มีลักษณะ

- ไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ไม่ผ่านการอบรมหลักสูตรงานคลังครั้งแรก แม้ครั้งที่สองจะผ่าน แต่ยังไม่พร้อมที่จะปฏิบัติงานคลังได้
- ไม่รับผิดชอบ และไม่เอาใจใส่ศึกษากฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง
- ขาดจริยธรรม กล่าวคือ แสวงหาประโยชน์โดยการปลอมแปลงเอกสารซึ่งเป็น คดีร้ายแรง

ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์ทฤษฎีผู้นำเชิงสถานการณ์ทั้งของเฮอเชย์และ บลังชาร์ด กับของโรเบิร์ต เฮาส์ จะพบว่า บทบาทที่เหมาะสมของเอกอัครราชทูตในกรณีเช่นนี้ คือ “การเป็นผู้นำแบบสั่งการ” คือ ควรสั่งให้เจ้าหน้าที่คลังรายนี้ทำอะไร อย่างไร เมื่อใด เอกอัครราชทูตจึงควรสั่งให้ เจ้าหน้าที่คลังหาหรืออย่างไรใกล้ชิดกับกลุ่มตรวจสอบภายใน

อย่างไรก็ดี การที่เอกอัครราชทูตจะสามารถสั่งการได้อย่างมีประสิทธิภาพอาจต้องอาศัยทฤษฎีจริยธรรมภาวะผู้นำ กล่าวคือ ผู้นำที่จะนำพาผู้คนได้นั้น ต้องนำตนเองให้ได้ก่อน ดังนั้น เอกอัครราชทูตควรเป็น “แบบอย่างที่ดี” ในการอบรมสั่งสอนและกำกับดูแลเจ้าหน้าที่คลัง ในเรื่อง “ความซื่อสัตย์สุจริต” และควรมีความเข้าใจในงานด้านการบัญชีและรายงานการเงิน โดยเฉพาะระบบ การควบคุมภายใน 3 ด้าน (ดูข้อ 3.1) และควรกระจายงานให้ข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งเป็น HOC ให้ตรวจสอบในรายละเอียดกับขอให้งานและหรือเอกอัครราชทูตเป็นระยะ ๆ ทั้งนี้ เอกอัครราชทูต อาจตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่คลังอีกชั้นหนึ่ง โดยการสอบถาม HOC และ/หรือ ข้าราชการที่เกี่ยวข้องมิใช่ปล่อยปละละเลยให้เจ้าหน้าที่คลังดำเนินการโดยลำพังจนกระทั่ง กลุ่มตรวจสอบภายในตรวจสอบพบว่า มีความผิดปกติเกิดขึ้น

3.2.2 กรณีที่สอง : เจ้าหน้าที่คลังมีประสิทธิภาพ เอกอัครราชทูตแต่งตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง แต่ขาดการกำกับดูแลให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องดำเนินงานในส่วนของตนเอง สม่่าเสมอ เจ้าหน้าที่คลังอาศัยโอกาสเปิดช่องล่อใจ แสวงหาประโยชน์เพื่อตนเอง

ในปี 2552 กระทรวงการต่างประเทศตรวจพบว่า เจ้าหน้าที่คลังที่ครบวาระ ประจําการของสถานเอกอัครราชทูตแห่งหนึ่งไม่สามารถส่งมอบเงินสดตามจำนวนที่ระบุในบัญชี ให้แก่เจ้าหน้าที่คลังรายใหม่ที่จะมารับหน้าที่ได้ จึงสั่งให้ดำเนินการทางวินัย

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เอกอัครราชทูตได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่คลังเป็นผู้ดำเนินงานด้านการบัญชีและรายงานการเงิน โดยให้อัครราชทูตในฐานะรองหัวหน้าสำนักงานเป็นผู้กลั่นกรองงานทุกด้านก่อนเสนอเอกอัครราชทูต และแต่งตั้งอัครราชทูตที่ปรึกษาเป็น HOC มีหน้าที่กำกับดูแลงานด้านการบริหารของสถานเอกอัครราชทูต รวมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการรับจ่ายเงิน คณะกรรมการเก็บรักษาเงินตามระบบการควบคุมภายในข้างต้นแล้ว อย่างไรก็ตาม เอกอัครราชทูตไม่ได้ติดตามและประเมินผลว่า ข้าราชการที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับ

มอบหมายหรือไม่ และหากปฏิบัติหน้าที่แล้ว มีข้อขัดข้องหรือปัญหาที่ต้องร่วมกันหาทางแก้ไขหรือไม่อย่างไร

เจ้าหน้าที่คลังรายนี้เป็นผู้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านการบัญชีและรายงานการเงิน โดยในช่วงแรกๆ ไปประจำการ เจ้าหน้าที่คลังรายนี้สามารถส่งบัญชีงบเดือน (รายงานการเงิน) ได้เป็นปัจจุบัน มีกรณีล่าช้าบ้าง สัก 2-3 เดือน แต่ก็สามารถนำส่งได้ จนกระทั่ง ในปีสุดท้ายของการประจำการ เจ้าหน้าที่คลังรายนี้ส่งบัญชีงบเดือนล่าช้ามาก กระทรวงการต่างประเทศได้เร่งรัดเป็นหนังสือเป็นระยะ ๆ ปรากฏว่า บัญชีงบเดือนที่ส่งมาให้ตรวจก่อน กลับจากประจำการมียอดเงินในบัญชีผิดปกติ กล่าวคือ มีการบันทึกบัญชีไม่ถูกต้อง นำเงินรายได้แผ่นดินฝากธนาคารไม่ตรงตามวันที่บันทึกบัญชี และเงินรายได้แผ่นดินสูญหายไปจำนวนหนึ่ง และใบสำคัญประกอบการเบิกจ่ายไม่ถูกต้องหลายรายการ โดยบางรายการไม่จัดส่งใบสำคัญประกอบการเบิกจ่าย นอกจากนั้น เพื่อนร่วมงานต่างให้ข้อมูลตรงกันว่า เจ้าหน้าที่คลังรายนี้มีอัธยาศัยดี มีเพื่อนมาก แต่มักบ่นว่า ตนเองเป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายในครอบครัวทั้งหมด คือ ต้องดูแลบิดามารดาที่อยู่ในประเทศไทย และบุตรธิดาที่ศึกษาอยู่ในประเทศที่ประจำการ นอกจากนั้น มีผู้พบเห็นว่า ในช่วงวันหยุด เจ้าหน้าที่คลังได้เดินทางไปบ่อนการพนันซึ่งเปิดอย่างถูกต้องตามกฎหมายบ่อยครั้ง

สาเหตุที่เจ้าหน้าที่คลังสามารถอาศัยโอกาสเปิดช่องล่อใจแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองได้เป็นผลมาจากข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจสอบการรับจ่ายเงินและคณะกรรมการเก็บรักษาเงินไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตน และเข้าใจว่า เจ้าหน้าที่คลังเป็นผู้ปฏิบัติงานหลักด้านนี้อยู่แล้ว จึงให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานหลักของตนก่อน และมีได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนตามระบบการควบคุมภายในอย่างสม่ำเสมอ ประกอบกับอัครราชทูตที่ปรึกษาในฐานะ HOC กับอัครราชทูตในฐานะรองหัวหน้าสำนักงานก็มิได้ให้ความสนใจกับระบบการควบคุมภายในเท่าที่ควร ไม่ได้ตรวจสอบบัญชีและรายงานการเงินให้ดีก่อนส่งให้กระทรวงการต่างประเทศไม่คอยสังเกตดูพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่คลังว่า จะมีเหตุชักนำไปให้กระทำผิดทางวินัยหรือไม่

จากกรณีนี้ จะเห็นได้ว่า ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชามีลักษณะ

- มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ปฏิบัติหน้าที่ได้ดี มีน้ำใจ เป็นที่รักของเพื่อนร่วมงาน
- มีความผิดปกติในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ ในช่วงหลังของการประจำการ เจ้าหน้าที่คลังรายนี้ได้จัดทำบัญชีงบเดือนล่าช้า โดยมักพูดกับเพื่อนร่วมงานว่า มีภาระที่ต้องดูแลคนในครอบครัว

- ขาดจริยธรรม กล่าวคือ แสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองโดยการปลอมแปลงเอกสาร โดยการแก้ไขงบเดือนให้มีสถานะทางการเงินเป็นปัจจุบัน

ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์ทฤษฎีผู้นำเชิงสถานการณ์ทั้งของเฮอเชย์และบลิงชาร์ดกับของโรเบิร์ต เฮาส์ จะพบว่า บทบาทที่เหมาะสมของเอกอัครราชทูตในกรณีเช่นนี้ คือ “การเป็นผู้นำแบบมีส่วนร่วม” คือ ควรเปิดโอกาสให้ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ส่วนผู้นำจะช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุน และติดต่อให้

ในกรณีนี้ เอกอัครราชทูตได้แต่งตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องแล้ว แต่มิได้กำกับดูแลการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจสอบการรับจ่ายเงิน ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า งานด้านการบัญชีและรายงานการเงินเป็นเรื่องความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และในขณะเดียวกัน เอกอัครราชทูตมีภารกิจ

บริหารจัดการสถานเอกอัครราชทูตในภาพรวม ซึ่งรวมถึงการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในหลายมิติ ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดข้อบกพร่องในการบริหารงานสำนักงาน เอกอัครราชทูตควรพิจารณาใช้การมีส่วนร่วมของข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายกงสุล คณะกรรมการต่าง ๆ และผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็น HOC ให้กำกับดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่คลัง เช่น สุ่มตรวจจากฝ่ายกงสุลว่า เงินรายได้แผ่นดินที่ได้รับในวันที่มีผู้รับบริการจำนวนน้อย และในวันที่มีผู้รับบริการจำนวนมากคือวันใด และในวันนั้น มีเงินรายได้แผ่นดินเท่าใด สอดคล้องกับที่เจ้าหน้าที่คลังบันทึกในบัญชีรับหรือไม่ หรือสุ่มตรวจจากข้าราชการที่ดำเนินโครงการใดโครงการหนึ่งที่ปรากฏในบัญชีงบเดือนว่าได้จ่ายเงินไปเท่าใด สอดคล้องกับที่เจ้าหน้าที่คลังบันทึกในบัญชีจ่ายหรือไม่ หรือสุ่มตรวจว่า คณะกรรมการตรวจสอบการรับจ่ายเงินได้ตรวจสอบบัญชีรับจากเอกสารใดบ้าง และได้มีการตรวจสอบใบนำเงินฝากธนาคารแต่ละวันด้วยหรือไม่ เป็นต้น

หากเอกอัครราชทูตสามารถดำเนินการข้างต้นอย่างแนบเนียนได้ย่อมแสดงให้เห็นว่า เอกอัครราชทูตมีภาวะผู้นำ หรือคุณสมบัติที่จำเป็นในการเป็นผู้นำ กล่าวคือ มีจิตสำนึกในเป้าหมายและทิศทางในการดำเนินงาน มีความกระตือรือร้น มีความจริงจัง ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่คลังและบุคคลที่เกี่ยวข้องมีความตื่นตัว และเอาใจใส่ในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายที่สำคัญ เป็นการกำกับดูแลภารกิจที่เอกอัครราชทูตได้แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบไปแล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สอบทานระหว่างกัน อันจะช่วยลดความเสี่ยงที่เจ้าหน้าที่คลังจะสร้างหลักฐานขึ้นเอง

3.2.3 กรณีที่สาม : เจ้าหน้าที่คลังมีประสิทธิภาพ กงสุลใหญ่ไม่สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง เพราะมีข้อจำกัดด้านอัตรากำลัง เจ้าหน้าที่คลังอาศัยโอกาสเปิดช่องล่อใจ แสวงหาประโยชน์เพื่อตนเอง

ในปี 2554 เจ้าหน้าที่สถานกงสุลใหญ่แห่งหนึ่งได้ตรวจพบว่า เจ้าหน้าที่คลังไม่สามารถจัดทำบัญชีงบเดือนให้เป็นปัจจุบัน และเมื่อผู้บังคับบัญชา คือ กงสุลใหญ่ทวงถาม เจ้าหน้าที่คลังก็บ่ายเบี่ยง โดยอ้างว่า มีภารกิจมาก ไม่มีเวลา และยังไม่สามารถทำบัญชีงบเดือนให้ส่งตัวได้ และเมื่อเวลาล่วงเลยไปสักระยะหนึ่ง กงสุลใหญ่จึงตรวจพบความผิดปกติของการเก็บรักษาเงินรายได้แผ่นดินที่ได้จากค่าธรรมเนียมด้านกงสุล กล่าวคือ จำนวนเงินฝากในบัญชีเงินรายได้แผ่นดินไม่ตรงกับบันทึกการจัดเก็บค่าธรรมเนียมด้านกงสุล กระทรวงการต่างประเทศจึงได้เรียกให้เจ้าหน้าที่คลังรายนี้กลับมาปฏิบัติหน้าที่ที่ประเทศไทยก่อนครบวาระประจำการ และสั่งให้ดำเนินการทางวินัย

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า สถานกงสุลใหญ่แห่งนี้มีข้าราชการปฏิบัติหน้าที่เพียง 3 ราย คือ กงสุลใหญ่ กงสุล และเจ้าหน้าที่คลัง จึงไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอที่จะแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการเก็บรักษาเงิน และคณะกรรมการตรวจสอบการรับจ่ายเงิน และไม่สามารถมอบหมายให้ข้าราชการรายใดช่วยกำกับดูแลงานของเจ้าหน้าที่คลังได้ ทั้งนี้ กงสุลใหญ่ได้สอบทานบัญชีและรายงานการเงินอย่างดี ก่อนส่งให้กระทรวงการต่างประเทศ จึงพบความผิดปกติที่เกิดขึ้น

เจ้าหน้าที่คลังรายนี้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านการบัญชีและรายงานการเงิน เพราะเคยออกประจำการหลายครั้ง ไม่เคยมีปัญหาในการปฏิบัติงานมาก่อน อนึ่ง เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของสถานกงสุลใหญ่ได้ให้ข้อมูลว่า มีเจ้าหน้าที่โทรศัพท์มาทวงถามให้เจ้าหน้าที่คลังชำระหนี้หลายครั้ง แต่ไม่มีผู้ใดทราบรายละเอียด ต่อมา เจ้าหน้าที่คลังได้ยอมรับว่า ตนเองได้นำเงินรายได้แผ่นดินดังกล่าวไปใช้ส่วนตัว เพื่อไปใช้หนี้พนันบอลที่สามีไปกู้ยืมเงินนอกระบบมา

จากกรณีนี้ จะเห็นได้ว่า ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีลักษณะ

- มีประสิทธิภาพ และประสบการณ์ด้านการบัญชีและรายงานการเงิน เพราะเคยออกประจำการหลายครั้งแล้ว

- มีความผิดปกติในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ จัดทำบัญชีเงินเดือนล่าช้า

- ขาดจริยธรรม กล่าวคือ บันทึกรายบัญชีนำเงินรายได้แผ่นดินฝากธนาคาร แต่มีได้นำเงินฝากธนาคารตามที่บ้านที่บัญชี และได้นำเงินรายได้แผ่นดินไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว

เมื่อพิเคราะห์ทฤษฎีผู้นำเชิงสถานการณ์ทั้งของเฮอเชย์และบลิงชาร์ด กับของโรเบิร์ต เฮาส์ จะพบว่า บทบาทที่เหมาะสมของกงสุลใหญ่ในกรณีนี้ คือ “การเป็นผู้นำแบบมีส่วนร่วม” คือ เปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ส่วนผู้นำควรจะช่วยส่งเสริม สนับสนุน และติดต่อให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในลักษณะเดียวกับกรณีที่สอง

ทั้งนี้ หากกงสุลใหญ่รีบประสานและปรึกษาหารือกับกลุ่มตรวจสอบภายในของกระทรวงการต่างประเทศ ในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลงานด้านการบัญชีและรายงานการเงิน ในโอกาสแรกที่ตรวจพบหรือมีข้อสงสัยว่า เจ้าหน้าที่คลังจัดทำงบเดือนล่าช้า อาจเป็นมาตรการหนึ่งในการป้องกันมิให้เกิดปัญหาเช่นนี้ในอนาคต

3.2.4 กรณีที่สี่ : เจ้าหน้าที่คลังมีประสิทธิภาพ เอกอัครราชทูตไม่แต่งตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง และได้ลงนามในใบรับรองแทนใบเสร็จรับเงินสำหรับการจ่ายแลกเงินโดยไม่ได้ตรวจสอบรายละเอียด เจ้าหน้าที่คลังอาศัยโอกาสเปิดช่องล่อใจ แสวงหาประโยชน์เพื่อตนเอง

ปี 2558 สถานเอกอัครราชทูตระดับกลางแห่งหนึ่ง โดยอัครราชทูตที่ปรึกษาในฐานะอุปทูตฯ ในช่วงเวลาที่เอกอัครราชทูตคนก่อนเกษียณอายุราชการ และเอกอัครราชทูตคนใหม่ยังไม่ได้มาได้ตรวจพบว่า เจ้าหน้าที่คลังได้ระบุอัตราแลกเปลี่ยนของการจ่ายแลกเงินงบประมาณไม่เป็นที่ไปตามอัตราที่ใช้แลกเปลี่ยนจริง และมีการใช้ใบเสร็จรับเงินปลอมประกอบการแลกเปลี่ยนดังกล่าว เมื่ออุปทูตฯ รายงานกระทรวงการต่างประเทศ เจ้าหน้าที่คลังแสดงความประสงค์ขอกลับจากประจำการก่อนครบวาระ โดยอ้างความจำเป็นทางครอบครัว กระทรวงการต่างประเทศอนุมัติตามคำขอ และสั่งให้ดำเนินการทางวินัย

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เอกอัครราชทูตคนก่อนได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่คลังเป็นผู้ดำเนินงานด้านการบัญชีและรายงานการเงินแต่เพียงลำพัง เนื่องจากเป็นสถานเอกอัครราชทูตขนาดกลาง จึงไม่มีข้าราชการระดับอัครราชทูต มีเพียงอัครราชทูตที่ปรึกษา เลขานุการเอก เลขานุการโท แต่เอกอัครราชทูตไม่ได้มอบหมายให้อัครราชทูตที่ปรึกษาในฐานะ HOC หรือข้าราชการรายใด ช่วยกำกับดูแลงานของเจ้าหน้าที่คลัง และไม่ให้ความสำคัญกับระบบการควบคุมภายใน จึงไม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการรับจ่ายเงิน คณะกรรมการเก็บรักษาเงิน และเอกอัครราชทูตไม่ได้สอบทานบัญชีและรายงานการเงินให้ตีก่อนส่งกระทรวงการต่างประเทศ

นอกจากนั้น โดยที่ภาวะเศรษฐกิจของประเทศนี้มีความผันผวนทางการเงินค่อนข้างมาก ที่ผ่านมา สถานเอกอัครราชทูตแห่งนี้และสถานเอกอัครราชทูตของประเทศอื่นที่ตั้งอยู่ในประเทศนี้จะจ่ายแลกเงินงบประมาณที่ได้รับกับร้านรับแลกเปลี่ยนเงิน (คือ จ่ายแลกจากสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐ หรือ USD เป็นสกุลเงินท้องถิ่นหรือหน่วย) เพราะจะได้รับเงินท้องถิ่นในอัตราที่มากกว่าการจ่ายแลกกับธนาคาร อย่างไรก็ตาม ร้านรับแลกเปลี่ยนเงินไม่มีใบเสร็จรับเงิน มีเพียง Slip ที่

ระบุจำนวนเงินสดสกุลดอลลาร์สหรัฐที่จ่ายแลกกับอัตราแลกเปลี่ยนที่จ่ายแลกในวันนั้น ดังนั้น เพื่อประกอบการเบิกจ่ายและการจัดทำบัญชีขิงเบเดือน เจ้าหน้าที่คลังจะเรียนเสนอใบรับรองแทนใบเสร็จรับเงินให้เอกอัครราชทูตลงนาม

เจ้าหน้าที่คลังรายนี้ประสิทธิภาพและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานด้านการบัญชีและรายงานการเงิน เพราะเคยออกประจำการหลายครั้ง ไม่เคยมีปัญหาในการปฏิบัติงานมาก่อน ในช่วงแรกของการประจำการ เจ้าหน้าที่คลังได้จ่ายแลกกับร้านรับจ่ายแลก และได้นำส่งใบรับรองแทนใบเสร็จรับเงินที่ระบุชื่อร้านรับจ่ายแลก พร้อมแนบ Slip ที่ระบุจำนวนเงินสดสกุลดอลลาร์สหรัฐที่จ่ายแลกกับอัตราแลกเปลี่ยนที่จ่ายแลกในวันนั้น ต่อมา เจ้าหน้าที่คลังระบุชื่อร้านรับจ่ายแลก แต่ไม่แนบ Slip ซึ่งเอกอัครราชทูตก็ลงนามรับรองการจ่ายแลก ทั้งที่ไม่มีหลักฐานใด ไม่เคยสอบถาม ไม่เคยตรวจสอบ และไม่ได้อัปให้เอกอัครราชทูตที่ปรึกษาซึ่งเป็น HOC หรือข้าราชการรายอื่นใดกำกับดูแลงานของเจ้าหน้าที่คลัง

ในที่สุด เจ้าหน้าที่คลังได้ระบุอัตราแลกเปลี่ยนที่จ่ายแลกในใบรับรองแทนใบเสร็จรับเงินซึ่งแนบไปกับบัญชีขิงเบเดือน เป็นอัตราคงที่ที่กำหนดขึ้นมาเอง อันสูงกว่าอัตราทางการหรือ Official Rate ซึ่งก็คือ อัตราที่แลกเปลี่ยนกับธนาคารที่เป็นไปตามอัตราที่รัฐบาลกำหนด แต่ต่ำกว่าอัตราไม่เป็นทางการ หรือ Blue Dollar หรือ Blue Rate ซึ่งก็คือ อัตราที่แลกเปลี่ยนกับร้านรับจ่ายแลก เพื่อแสวงหาประโยชน์จากส่วนต่างของอัตราแลกเปลี่ยนที่กำหนดกับที่แลกเปลี่ยนจริง เช่น อัตราทางการคือ 1 USD = 7.31 หน่วย อัตราร้านรับจ่ายแลก คือ 1 USD = 12.21 หน่วย อัตราที่กำหนดขึ้นเองคือ 1 USD = 9.00 หน่วย เจ้าหน้าที่คลังจะได้ประโยชน์จากส่วนต่าง คือ 1 USD ได้ประมาณ 3 หน่วย เป็นต้น อุปทูตฯ ได้สอบถามเจ้าหน้าที่คลังว่า จ่ายแลกที่ใด เหตุใดไม่มีใบเสร็จรับเงิน แต่เจ้าหน้าที่คลังไม่สามารถอธิบายได้ ส่วนเอกอัครราชทูตรายที่เกษียณอายุราชการไปแล้วได้ชี้แจงว่า ตนมักใช้บัตรเครดิต ไม่ใช่เงินสด ไม่เคยตรวจสอบอัตราแลกเปลี่ยนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ จึงไม่ทราบว่า อัตราที่ระบุในใบรับรองแทนใบเสร็จรับเงินผิดปรกติ คือ ไม่สอดคล้องกับอัตราแลกเปลี่ยนใด ๆ ในท้องตลาด

ต่อมา เจ้าหน้าที่คลังต้องการยืนยันกับกระทรวงการต่างประเทศว่า ตนเองได้จ่ายแลกจากธนาคาร แต่ไม่ได้ส่งใบเสร็จรับเงินของธนาคารให้ในขณะที่ทำบัญชีขิงเบเดือน เพราะไม่ได้ทวงถาม ในขณะที่ตนเองได้รับใบเสร็จรับเงินจากธนาคารแล้วจึงนำส่งให้ในภายหลัง แต่กระทรวงการต่างประเทศได้ตรวจสอบกับธนาคารที่ปรากฏชื่อในใบเสร็จรับเงินแล้ว พบว่า เป็นเอกสารปลอม เพราะธนาคารมิได้ออกใบเสร็จรับเงินดังกล่าว และได้ตั้งข้อสังเกตด้วยว่า อัตราแลกเปลี่ยนที่ระบุในใบเสร็จรับเงินที่นำมาให้ตรวจนั้น เป็นอัตราคงที่ และเป็นเลขจำนวนเต็ม เช่น 1 USD = 9.00 หน่วย เป็นต้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่อัตราแลกเปลี่ยนจะขึ้นหรือลงในแต่ละวัน และจะเป็นอัตราที่มีจุดทศนิยมเสมอ เช่น 1 USD = 7.31 หน่วย เป็นต้น

จากกรณีนี้ จะเห็นได้ว่า ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีลักษณะ

- มีประสิทธิภาพ และประสบการณ์ด้านการบัญชีและรายงานการเงินเพราะเคยออกประจำการหลายครั้งแล้ว

- มีความผิดปรกติในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ ใช้ใบรับรองแทนใบเสร็จรับเงินโดยไม่แนบหลักฐานใดประกอบทั้งที่ในช่วงแรกที่มาประจำการยังสามารถแนบ Slip ได้ และอัตราแลกเปลี่ยนที่ใช้เป็นอัตราคงที่

- ขาดจริยธรรม กล่าวคือ กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ขึ้นมาเอง เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว จัดทำและใช้ใบเสร็จรับเงินปลอม

เมื่อพิเคราะห์ทฤษฎีผู้นำเชิงสถานการณ์ทั้งของเฮอเชย์และบลิงชาร์ด กับของโรเบิร์ต เฮาส์ จะพบว่า บทบาทที่เหมาะสมของกงสุลใหญ่ในกรณีนี้ คือ “การเป็นผู้นำแบบมีส่วนร่วม” คือ ควรเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ส่วนผู้นำควรจะช่วยส่งเสริมสนับสนุน และติดต่อให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดปัญหาเช่นนี้อีก หากเอกอัครราชทูตพัฒนาภาวะผู้นำของตน โดยการติดตามข่าวสารและเหตุการณ์ปัจจุบัน ก็จะช่วยให้อิทธิพลและประเมินเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอัตราแลกเปลี่ยนได้ ที่สำคัญ หากเอกอัครราชทูตศึกษาระบบการควบคุมภายในชั้นพื้นฐานตามข้อ 3.1 ข้างต้น ก็จะสามารถวางแผนการปฏิบัติงาน จัดแบ่งงานและกำหนดหน้าที่ให้ข้าราชการที่มีอยู่ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระในการตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่คลังได้ และเอกอัครราชทูตหรือข้าราชการที่ได้รับมอบหมาย ก็จะตรวจพบความผิดปกติได้รวดเร็ว แก้ปัญหาได้ทันเวลา เอกอัครราชทูตจะไม่เข้าข่ายกระทำการอันเป็นความผิดทางวินัยเช่นนี้

3.3 สรุปผลการศึกษารณคดีวินัยที่เกิดขึ้นข้างต้น

จากการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีวินัยที่เกิดขึ้นข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า

กรณีที่	เจ้าหน้าที่คลัง	เอกอัครราชทูต/ กงสุลใหญ่	มูลเหตุจูงใจ	วิธีการทุจริต	ภาวะผู้นำที่เหมาะสม
1	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่มีประสิทธิภาพแต่ได้ออกประจำการเพราะผ่านการสอบซ่อมหลักสูตรงานคลังก่อนออกประจำการ - ไม่มีจริยธรรม 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่แต่งตั้งคณะกรรมการตามระบบการควบคุมภายใน ทั้งที่กระทรวงฯ ได้เคยเวียนให้ทราบแล้ว - ไม่แต่งตั้ง HOC - ไม่สอบทานรายงานการเงิน ก่อนส่งกระทรวงฯ 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่มีระบบการควบคุมภายใน - ไม่ตรวจสอบการบันทึกบัญชีงบเดือน - โอกาสเปิดช่องล่อใจ 	<ul style="list-style-type: none"> - เบิกจ่ายซ้ำ - เอกสารประกอบการเบิกจ่ายผิดปกติ (ไม่มี/ใช้เพียง Slip บัตรเครดิต/ แก้ไขเอกสารประกอบการเบิกจ่ายให้สูงกว่าที่จ่ายจริง) 	<ul style="list-style-type: none"> - แบบสั่งการ เช่น สั่งให้หาหรือกลุ่มตรวจสอบภายในเป็นระยะ ๆ เป็นต้น และสนับสนุน การทำงานของเจ้าหน้าที่คลัง โดยขอความร่วมมือจากกลุ่มตรวจสอบภายในในการให้คำปรึกษา และให้ช่วยประเมินผลการทำบัญชีด้วย หากไม่ผ่าน ควรรายงานกระทรวงฯ เพื่อเรียกตัวกลับ - มอบหมาย HOC ให้กลั่นกรองงานคลังและต้องติดตามประเมินผลการทำงานของ HOC ด้วย
2	<ul style="list-style-type: none"> - มีประสิทธิภาพ - ไม่มีจริยธรรม 	<ul style="list-style-type: none"> - แต่งตั้งคณะกรรมการตามระบบการควบคุมภายใน - แต่งตั้ง HOC - ไม่กำกับดูแลงานตามระบบการควบคุมภายใน เพราะไม่ตระหนักถึงความสำคัญของระบบการควบคุมภายใน - ไม่ติดตามประเมินผล การดำเนินงานของ HOC ว่าได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอและเหมาะสมหรือไม่ 	<ul style="list-style-type: none"> - ติดพัน - มีภาระค่าใช้จ่ายการศึกษาในต่างประเทศของบุตร - โอกาสเปิดช่องล่อใจ 	<ul style="list-style-type: none"> - บันทึกบัญชีรับต่ำกว่าจริง - ไม่นำเงินรายได้แผ่นดินฝากธนาคาร - เบิกจ่ายซ้ำ - เอกสารประกอบการเบิกจ่ายผิดปกติ (ไม่มี/ใช้เพียงสำเนาเช็ค) - ทำลายสำเนาใบนำส่งเงินรายได้แผ่นดินซึ่งเก็บไว้ที่ฝ่ายกงสุล 	<ul style="list-style-type: none"> - แบบมีส่วนร่วม - มอบหมาย HOC ให้กลั่นกรองงานคลังและต้องติดตามประเมินผลการทำงานของ HOC ด้วย

กรณีที่	เจ้าหน้าที่คลัง	เอกอัครราชทูต/ กงสุลใหญ่	มูลเหตุจูงใจ	วิธีการทุจริต	ภาวะผู้นำที่เหมาะสม
3	<ul style="list-style-type: none"> - มีประสิทธิภาพ - ไม่มีจริยธรรม 	<ul style="list-style-type: none"> - ขาดอัตรากำลัง จึงไม่สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการตามระบบการควบคุมภายใน และไม่สามารถแต่งตั้ง HOC - กำกับดูแลงานเจ้าหน้าที่คลังอย่างใกล้ชิด จึงพบปัญหาตั้งแต่ในระยะแรก - ขาดการสังเกตการณ์ว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีเหตุชักนำให้กระทำผิดวินัยบ้างหรือไม่ 	<ul style="list-style-type: none"> - สามีติดพนันบอล - เป็นหนี้นอกระบบ - โอกาสเปิดช่องล่อใจ 	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนเงินฝากในบัญชี เงินรายได้แผ่นดินต่ำกว่า ใบนำส่งเงินรายได้แผ่นดินของฝ่ายกงสุล - ไม่นำเงินรายได้แผ่นดินฝากธนาคาร 	<ul style="list-style-type: none"> - แบบมีส่วนร่วม และควรเอาใจใส่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาว่า มีพฤติกรรม มีเหตุชักนำ มีช่องทาง หรือมีแนวโน้มที่จะกระทำผิดวินัยบ้างหรือไม่
4	<ul style="list-style-type: none"> - มีประสิทธิภาพ - ไม่มีจริยธรรม 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่แต่งตั้งคณะกรรมการตามระบบการควบคุมภายใน - ไม่แต่งตั้ง HOC - ไม่กำกับงานเจ้าหน้าที่คลังรวมทั้งไม่รอบรู้ ไม่ทันต่อสถานการณ์ 	<ul style="list-style-type: none"> - แสวงหาประโยชน์ เพื่อตนเอง - โอกาสเปิดช่องล่อใจ 	<ul style="list-style-type: none"> - ใช้ใบรับรองแทนใบเสร็จรับเงิน สำหรับการจ่ายแลกเงินงบประมาณจาก USD เป็นเงินท้องถิ่น ในอัตราแลกเปลี่ยนที่กำหนดขึ้นเอง และแสวงหาประโยชน์จากส่วนต่างของอัตราแลกเปลี่ยนที่กำหนดขึ้นเอง กับอัตราที่แลกเปลี่ยนซึ่งต่ำกว่าที่อัตราที่กำหนดขึ้น - ใช้เอกสารปลอม (จัดทำและใช้ใบเสร็จรับเงินปลอมของธนาคารแห่งหนึ่ง เพื่อยืนยันว่าได้จ่ายแลกกับธนาคารในอัตราเดียวกับอัตราที่ระบุไว้ในใบรับรองแทนใบเสร็จรับเงิน) 	<ul style="list-style-type: none"> - แบบมีส่วนร่วม และควรพัฒนาความรู้ อย่างสม่ำเสมอ

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รายงานการศึกษานี้ได้ตั้งคำถามการศึกษาว่า เหตุใดผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายให้ไปประจำการที่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ เพื่อปฏิบัติงานด้านการบัญชีและรายงานการเงิน หรือเจ้าหน้าที่คลัง จึงมีพฤติกรรมที่เข้าข่ายการกระทำอันเป็นความผิดทางวินัย ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ ฐานไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบของทางราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริตซ้ำซาก ซึ่งพฤติกรรมเช่นนี้ส่งผลให้เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ในฐานะหัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศ สุ่มเสี่ยงที่จะเป็นผู้กระทำการอันเข้าข่ายเป็นความผิดทางวินัย ฐานละเลยหน้าที่ในการรักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา โดยเคร่งครัด และความผิดทางวินัยฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ฐานไม่เอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

จากการศึกษาบางคดีวินัยที่เกิดขึ้นจริงพบว่า บทบาทของผู้นำมีส่วนให้ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นด้วย ผู้ศึกษาจึงขอสรุปผลการศึกษา และขอเรียนข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน ดังนี้

4.1 สรุปผลการศึกษา

4.1.1 การกระทำอันเป็นความผิดทางวินัยด้านการบัญชีและรายงานการเงินที่เกิดขึ้นที่สถานเอกอัครราชทูตและที่สถานกงสุลใหญ่ ส่วนใหญ่มักเกิดจากผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการเงินของทางราชการ คือ เจ้าหน้าที่คลัง ส่วนหนึ่งเกิดจากแรงจูงใจส่วนบุคคล เช่น ความโลภ เป็นต้น อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่คลังเห็นโอกาสเปิดช่องล่อใจอันเป็นผลมาจากระบบของกระทรวงการต่างประเทศ และเกิดจากการบริหารจัดการของหัวหน้าสำนักงาน คือ เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ หรืออาจกล่าวได้ว่า บทบาทของหัวหน้าสำนักงานในฐานะผู้นำมีส่วนให้ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นด้วย ดังนั้น ภาวะผู้นำที่ดีของเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่จะมีส่วนช่วยบรรเทาหรือป้องกันปัญหาดังกล่าวได้ในระดับหนึ่ง

4.1.2 ปัญหาที่เกิดจากระบบของกระทรวงการต่างประเทศ ได้แก่

- 1) การอบรมหลักสูตรงานคลังก่อนออกประจำการต่างประเทศยังไม่สามารถทำให้เจ้าหน้าที่คลังมีประสิทธิภาพและทักษะเพียงพอในการปฏิบัติงานด้านการบัญชีและรายงานการเงิน
- 2) การจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการในต่างประเทศไม่สอดคล้องกับปริมาณงานของแต่ละสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ทำให้บุคลากรที่ควรจะทำหน้าที่สอบทานการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่คลังไม่มีเวลาพอที่จะทำการตรวจสอบ
- 3) การมีโทรเลขจากกระทรวงการต่างประเทศแจ้งเวียนเพื่อให้ตระหนักรู้ถึงความสำคัญของจริยธรรมและระบบการควบคุมภายในด้านการบัญชีและรายงานการเงินไม่ต่อเนื่อง

4) ไม่มีมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาระยะสั้น ระยะยาว เพื่อมิให้เกิดปัญหาเจ้าหน้าที่คลังทุจริต หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการซ้ำแล้วซ้ำอีก

4.1.3 ปัญหาที่เกิดจากการบริหารจัดการสำนักงานของเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ คือ

1) ให้ความสนใจกับระบบการควบคุมภายในน้อยไป เมื่อเกิดกรณีบางสถานเอกอัครราชทูตและบางสถานกงสุลใหญ่ไม่แต่งตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง บางกรณีแต่งตั้งคณะกรรมการแล้ว ก็ไม่ประเมินผลว่า ระบบของการควบคุมภายในใช้ได้เหมาะสมหรือไม่

2) ไม่ตรวจสอบบัญชีและรายงานการเงินให้ดีกว่าก่อนซึ่งในบางกรณีอาจเกิดจากความไม่รู้หลักการเบื้องต้นทางบัญชี หรือเกิดจากการปล่อยปละละเลยจนเกิดคดีทุจริต

3) ไม่คอยสังเกตพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่คลังว่าจะมีเหตุชักนำให้กระทำผิดทางวินัยหรือไม่

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) กระทรวงการต่างประเทศควรกำหนดแผนการสร้างภาวะผู้นำทุกระดับอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยการจัดทำระบบข้อมูล การสร้างบรรยากาศการเรียนรู้ในองค์กร การจัดสรรงบประมาณและอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ โดยให้มีการกำกับดูแล ส่งเสริม สนับสนุน และติดตามผล

2) กระทรวงการต่างประเทศควรให้ความสำคัญในการเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามกฎระเบียบด้านการบัญชีและรายงานการเงิน โดยใช้โอกาสระหว่างการประชุมเอกอัครราชทูตทั่วโลกประจำปี จัดให้มีการประชุมระหว่างเอกอัครราชทูต กงสุลใหญ่ และหัวหน้ากลุ่มตรวจสอบภายใน เพื่อกำหนดแนวทาง การปฏิบัติเกี่ยวกับการบัญชีและรายงานการเงินที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

3) กระทรวงการต่างประเทศควรกำหนดบทบาทและหน้าที่ของหัวหน้าสำนักงานในต่างประเทศ โดยเน้นเรื่องการบริหารจัดการภายใน เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ควรให้ความสำคัญแก่บทบาทและหน้าที่ของอัครราชทูต รองกงสุลใหญ่ และอัครราชทูตที่ปรึกษาผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เป็น HOC ด้วย ซึ่งต่างมีหน้าที่หลักในการบริหารภายในสำนักงานและรับผิดชอบร่วมกัน

4) เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ควรเป็นแบบอย่างของผู้นำที่ดี โดยเฉพาะการกำกับดูแลให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาประพฤติปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด และโดยการเสริมสร้างและพัฒนาทัศนคติ จิตสำนึก และพฤติกรรมในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต และการมีจริยธรรมของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

5) หากมีข้อสงสัยหรือมีความไม่แน่ใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎระเบียบด้านการบัญชีและรายงานการเงิน เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ควรประสานงานหรือปรึกษาหารือกับกลุ่มตรวจสอบภายในในโอกาสแรกที่เห็นเหมาะสม ไม่ควรรอจนปัญหาเกิดขึ้น

6) กระทรวงการต่างประเทศควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับคุณสมบัติของข้าราชการสายสนับสนุนที่จะเข้ารับการคัดเลือกไปปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่คลังประจำสถานเอกอัครราชทูต

หรือสถานกงสุลใหญ่โดยเข้มงวดในการคัดเลือกผู้ที่ผ่านการทดสอบหลักสูตรด้านการบัญชีและรายงานการเงินในระดับที่สามารถปฏิบัติงานได้เท่านั้น หากไม่ผ่าน ควรให้เข้ารับการอบรมใหม่ก่อนที่จะทดสอบครั้งที่สองเพื่อให้มีเวลาในการพัฒนาทักษะอย่างแท้จริงและเพื่อรักษามาตรฐานการปฏิบัติงานด้านนี้

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน

1) กลุ่มตรวจสอบภายในควรแจ้งเวียนระบบการควบคุมภายใน (บทที่ 3 ข้อ 3.1) ให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลรับทราบและถือปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

2) กลุ่มตรวจสอบภายในควรจัดอบรมแก่อัครราชทูต รองกงสุลใหญ่ และอัครราชทูตที่ปรึกษาที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่เป็น HOC เป็นระยะ ๆ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องระบบการควบคุมภายในของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ เพื่อให้ปฏิบัติตามอย่างเข้าใจ และควรจัดให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติ เพื่อหาแนวทางปรับปรุงการควบคุมภายในให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

3) สำนักบริหารบุคคลควรจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้างเพิ่มให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ที่มีปริมาณงานที่เกี่ยวข้องกับการบัญชีและรายงานการเงิน เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายกงสุล เป็นต้น

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กรมบัญชีกลาง. คู่มือแนวปฏิบัติด้านการเงินและบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐในต่างประเทศ. 2550. _____ . คู่มือระบบบัญชีและแบบงบเดือนของส่วนราชการในต่างประเทศ. 2510.
- ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร. หลักนิติธรรม. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2552.
- นงลักษณ์ สุทธิพัฒน์พันธ์. การพัฒนาบุคลากรคุณภาพ ผู้นำและผู้บริหาร. กรุงเทพฯ: ฝ่ายงานพิมพ์ บริษัท เอ็น เจ โพรโมชัน จำกัด, 2537.
- พระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตโต). ความสำคัญต่อการพัฒนาคนพัฒนาประเทศ. กรุงเทพฯ: ธรรมสภา, 2537.
- พิชาภพ พันธุ์แพ. ผู้นำกับการจัดการการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.
- รัตติกรณ์ จงวิศาล. ภาวะผู้นำ ทฤษฎี การวิจัย และแนวทางการพัฒนา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. คู่มือแบบการร่างกฎหมาย. 2551.
- อัญญาพร เลิศพงศาภรณ์. การจัดวางระบบการควบคุมภายในเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของหน่วยงานในต่างประเทศ สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ. หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8. กระทรวงการต่างประเทศ, 2559.
- Koontz, O' Donnell and Wehrich. Management. New York: Prentice Hall Inc., 1994.
- Nelson Debra L. and Quick James Campbell. Organization Behavior : Foundations, Realities and Challenges. Ohio: R.R. Donelley, under Thomas Corporation, 2006.

เอกสารราชการ

- กระทรวงการต่างประเทศ. การจัดวางระบบการควบคุมภายในของสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่. หนังสือราชการ กต 0200/86 (6 มกราคม 2542). _____ . คู่มือการบริหารงาน คู่มืองานคลัง และ Checklist การบริหารความเสี่ยง. โทรเลข 0200.1/ว.394/2551 (27 มิถุนายน 2551).
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนที่ 22 ก วันที่ 25 มกราคม 2551.
- สำนักงาน ก.พ. การกำชับให้ผู้บังคับบัญชารักษาวินัยของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา. หนังสือราชการ นร 1011/ว.12 (21 สิงหาคม 2556).

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางพิมพ์ดี โสวัตตพงษ์
ประวัติการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (เกียรตินิยมอันดับ 2) - Master of Laws (International Law) American University, Washington D.C., USA - Master of Laws (International Comparative Law) Georgetown University, Washington D.C., USA (ได้รับทุนรัฐบาลตามความต้องการของกระทรวงการต่างประเทศ)
ประวัติการทำงาน	<p>พ.ศ. 2541-2543 เจ้าหน้าที่การทูต 4 กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย</p> <p>พ.ศ. 2544-2547 เจ้าหน้าที่การทูต 5 กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย</p> <p>พ.ศ. 2548 เจ้าหน้าที่การทูต 6 กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย</p> <p>พ.ศ. 2548-2552 เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเวียงจันทน์</p> <p>พ.ศ. 2553-2555 นักการทูตชำนาญการ ฝ่ายสรรหา สำนักบริหารบุคคล</p> <p>พ.ศ. 2556 นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) ฝ่ายสรรหา สำนักบริหารบุคคล</p> <p>พ.ศ. 2557 นิติกรชำนาญการ หัวหน้าส่วนวินัยและนิติการ สำนักบริหารบุคคล</p> <p>พ.ศ. 2559 นักการทูตชำนาญการพิเศษ ผู้อำนวยการส่วนวินัยและนิติการ สำนักบริหารบุคคล</p> <p>พ.ศ. 2560 นิติกรชำนาญการพิเศษ ผู้อำนวยการส่วนวินัยและนิติการ สำนักบริหารบุคคล</p>
เกียรติประวัติ	ข้าราชการพลเรือนดีเด่นของกระทรวงการต่างประเทศ ประจำปี พ.ศ. 2548
ตำแหน่งปัจจุบัน	นิติกรชำนาญการพิเศษ ผู้อำนวยการส่วนวินัยและนิติการ สำนักบริหารบุคคล