

หลักการบริหาร และปัญหาของรัฐบาล

ดร. เกษม สุวรรณกุล



หน่วยงาน หรือองค์การ ซึ่งดำเนินงานทาง

Personnel Administration

(Organization for Personnel Administration)

ก่อนที่จะกล่าวถึง หน่วยงาน หรือองค์การซึ่งดำเนินงานทาง Personnel administration โดยเฉพาะ มีความจำเป็นต้องกล่าวถึงชนิดหรือลักษณะขององค์การ (organization) โดยทั่วไป และหน้าที่ขององค์การแต่ละชนิด เพื่อที่จะได้เป็นประโยชน์แก่การเข้าใจถึงปัญหาที่จะได้กล่าวต่อไป

ตามหลักการบริหารองค์การ (Formal Organization) อาจแบ่งได้เป็น ๓ ชนิด คือ

๑. Line agencies ได้แก่หน่วยงานหรือองค์การ ที่ปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่เป็นจุดประสงค์ ของการตั้ง องค์การ หรือหน่วยงานนั้น เช่น กระทรวงเกษตร มีกรมต่าง ๆ เช่น กรมชลประทาน กรมการข้าว กรมประมง กรมกสิกรรม กรมป่าไม้ เป็นต้น กรมต่าง ๆ เหล่านี้ดำเนินงานที่เกี่ยวกับการเกษตร เช่น ส่งเสริมการเกษตรกรรม ช่วยเหลือเกษตรกร

หรือทำการวิจัยเกี่ยวกับการเกษตร หน่วยงานหรือ องค์การ ที่ทำหน้าที่ อันเป็นจุดประสงค์ของการจัดตั้งองค์การนั้นขึ้นมา เรียกว่า Line agency และผู้ที่ปฏิบัติงานในองค์การนี้ ก็เรียกว่า Line officer ในทำนองเดียวกัน กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งแบ่งเป็นกรมการแพทย์ กรมอนามัย ฯลฯ หรือกระทรวงมหาดไทย ซึ่งแบ่งเป็นกรมการปกครอง กรมอัยการ กรมประชาสงเคราะห์ ฯลฯ กรมเหล่านี้เป็น Line agencies ทั้งสิ้น

๒. Auxiliary staff agencies ได้แก่ กล่าวแล้วว่า Line agency ทำหน้าที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับ จุดประสงค์ ของหน่วยงานนั้น โดยเฉพาะ แต่ยังมีหน่วยงานอีกชนิดหนึ่งที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือ Line agencies ในเรื่องบางเรื่อง เช่น เรื่องการเงิน การหาบุคคลเข้าทำงาน การจัดผลการทำงาน การอบรมข้าราชการ และการหาทางช่วยส่งเสริมน้ำใจข้าราชการ เป็นต้น จะเห็นได้ว่างานต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ได้เป็นจุดประสงค์หรืองานที่แท้จริงของกระทรวงเกษตร กรมชลประทาน กรม

การข่าว กรมผลิตกรรมหรือกรมการแพทย์ กรมอนามัย ดังที่ระบุนามมา แต่ต้นแต่กรมต่าง ๆ เหล่านี้ ถ้าจะดำเนินงานไปได้ จะต้องมีการปฏิบัติการทางการเงิน (Finance) จะต้องมีการหาคนมาสมัครเข้าทำงาน สอบคัดเลือกอบรมเพื่อให้มีความชำนาญและความรู้เพิ่มขึ้น และหาทางส่งเสริมกำลังใจผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งทั้งหมดนี้เรียกว่างาน Personnel administration ด้วยเหตุนี้จึงได้มีหน่วยงานหรือองค์การอีกอย่างหนึ่ง ขึ้นเพื่อช่วยเหลือ Line agencies ในเรื่องดังกล่าวแล้ว หน่วยงานหรือองค์การเช่นว่านี้เรียกว่า Auxiliary staff agencies หน้าที่อันแท้จริงของหน่วยงานนี้ทำหน้าที่ให้บริการหรือ Service แก่ Line agencies ในเรื่องที่เป็นหน้าที่ของตน เช่น การเงิน และทาง Personnel administration ดังกล่าวแล้ว

นอกจากหน้าที่ให้บริการต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว Auxiliary staff agencies ยังมีหน้าที่อีกอย่างหนึ่ง คือ เป็นผู้ให้คำปรึกษาและความเห็นเกี่ยวกับงานของตน แก่ผู้บริหารสูงสุดขององค์การ (Chief executive) และช่วยเหลือผู้บริหารดูแลการปฏิบัติงานของ Line agencies ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องของตน คือ ทาง Finance หรือ Personnel

ให้เป็นที่เรียบร้อยอีกด้วย ด้วยเหตุนี้หน้าที่ของ Auxiliary staff agencies ที่มีต่อ Line agencies จึงมีอยู่สองอย่าง อย่างแรกคือให้บริการแก่ Line agencies ในเรื่อง Finance หรือ Personnel แล้วแต่กรณี อย่างที่สองคือดูแลและควบคุมให้ Line agencies ให้ปฏิบัติตามกฎและระเบียบทาง Finance หรือทาง Personnel แล้วแต่กรณี ในนามของหัวหน้าหน่วยงาน

ปัญหาที่ใครจะเน้นในที่นี้ ก็คือ Auxiliary staff agencies มักจะเข้าใจบทบาท (role) ของตนผิด คือไปสนใจแต่เรื่องการควบคุม ไม่ค่อยสนใจในเรื่องการให้บริการแก่ Line agencies ในกลุ่มพวก Line officers หรือเจ้าหน้าที่ของกรมกองต่าง ๆ เรามักจะได้ยินคำบ่นอยู่เสมอ ในเรื่องการไม่ได้รับความสะดวกในการติดต่อกับ Auxiliary staff agencies เช่น กองคลัง หรือ ก. พ. ซึ่งสนใจแต่เรื่องกฎเรื่องระเบียบมาก จนบางครั้งไม่มีการอธิบายให้มีการเข้าใจ ยกตัวอย่าง เช่น การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหรือการเลื่อนชั้นเป็นต้น ทาง Line agencies ก็ได้รับการควบคุมจนเป็นผลเสีย แก่การปฏิบัติงาน ความจริงแล้ว Line agencies ซึ่งมีความรับผิดชอบในงานของตน มีความรับผิดชอบ

ชอบในการดำเนินงาน ในหน่วยงานของตน ให้ดีที่สุด และเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานและใกล้ชิดกับเหตุการณ์ย่อมที่รับรู้ถึงความต้องการของตนมากกว่า Auxiliary staff agencies แต่การปฏิบัติงานของ Line agencies ไม่ได้รับความสะดวกเพราะถูกควบคุมจนเกินไป ตัวอย่างเช่น ย่อมแสดงให้เห็นว่า Auxiliary staff agencies เน้นการควบคุมยิ่งกว่าการให้บริการ ซึ่งที่แท้แล้วการให้บริการแก่ Line agencies เป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของตน

การที่กล่าวถึงเรื่อง Auxiliary staff agencyt มายืดยาวเช่นนี้เพราะหน่วยงานที่ดำเนินงานทาง Personnel administration เป็น Auxiliary staff agency ด้วย และมีปัญหาที่กล่าวข้างต้น จะพบเสมอ ๆ เมื่อเรากล่าวต่อไป

๓. Staff agencies staff agencies นี้ เป็น หน่วยงานที่ให้คำปรึกษาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแก่หัวหน้าองค์การ (chief executive) ตามธรรมดาแล้ว หน่วยงานนี้มีหน้าที่แต่ให้คำปรึกษา มิได้เป็นหน่วยงานที่ดำเนินงาน โดยเหตุที่หน่วยงานนี้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เราพิจารณามากนัก จึงไม่มีความจำเป็นต้องกล่าวให้มากกว่านี้

ประวัติความเป็นมาในเรื่อง Personnel

administration ของประเทศต่าง ๆ มักจะเริ่มต้นเหมือนกัน ก่อนที่จะกล่าวถึงหน่วยงานทาง Personnel administration ของไทย ว่า เป็นอย่างไร มีข้อบกพร่องอยู่อย่างไร และควรแก้ไขอย่างไรนั้นมีความจำเป็นต้องกล่าวถึงความเป็นมาในต้นนี้ของประเทศอังกฤษ และ อเมริกา ว่าเริ่มมาอย่างไร และมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เพื่อจะได้เป็นข้อเปรียบเทียบกับระบบของไทยว่า Personnel concept หรือความคิดทาง Personnel ของเราล้าหลังหรือไม่ และควรเปลี่ยนแปลงอย่างไรหรือไม่ .

ก่อนปี ๑๘๕๕ การบริหารทาง Personnel ในประเทศอังกฤษเป็นแบบที่เรียกว่า spoils system หรือ patronage system กล่าวคือพวกชนชั้นสูง ถือว่าพวกตนมีสิทธิที่จะให้ตำแหน่งราชการแก่ผู้ใดก็ได้ ผลก็คือพวกชนชั้นสูงนี้ ได้ให้ตำแหน่งราชการแก่ญาติ เพื่อนฝูงหรือผู้อยู่ในอุปการ บางครั้งมีการให้ตำแหน่งเพื่อประโยชน์ทางการเมือง ได้มีการตั้งตำแหน่งราชการขึ้นมาหลาย โดยไม่จำเป็น เพื่อให้พรรคพวกของพวกชนชั้นสูงนี้ได้มีงานทำ และพวกนี้เมื่อเข้าทำราชการก็มีสิทธิได้รับบำนาญเมื่อออกจากราชการ ตำแหน่งราชการนั้นคน ผู้ที่เข้ารับราชการจะ

ไม่ถูกออกจนกว่าจะตายหรือพิการ ผู้ที่รับเข้ามาปฏิบัติงานบางคนมีความรู้เพียงนับได้หนึ่งถึงสิบ บางคนอ่านหนังสือไม่ออก บางคนก็ปัญญาอ่อน ไม่เหมาะที่จะทำงานใด ๆ ทั้งสิ้น ผลก็คือมีข้าราชการล้นงาน และรัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อเป็นเงินเดือน และบำนาญอย่างมากมาย

ล่วงมาถึงปี ๑๘๘๓ จึงได้มีการสอบสวนโดย Sir Stafford Northcote และ Sir Charles Traveyan ท่านทั้ง ๒ ได้สอบสวน และได้เสนอรายงานข้อเสนอนะแกไขสภาพที่เป็นอยู่ รายงานนี้เรียกทั่ว ๆ ไปว่า Northcote-Traveyan Report ข้อเสนอนะข้อหนึ่งมีว่า ให้มีการสอบแข่งขันก่อนเข้ารับราชการ การสอบนี้ควรจะทำโดยคณะกรรมการคณะหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่อยู่ในฐานะอิสระและเป็นทีมนับถือแก่คนทั่วไป ในระยะที่ท่านทั้ง ๒ ได้เสนอรายงานขึ้นมา คนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับรายงานนี้ รายงานได้รับการโจมตีอย่างหนักในสภาสูง แม้กระทั่งในคณะรัฐมนตรี ซึ่งขณะนั้นมี Gladstone เป็นนายกรัฐมนตรีก็ยังไม่แบ่งออกเป็นสองพวก เมื่อมีผู้ไม่เห็นด้วยมากมาย เช่นนี้ จึงไม่มีการปรับปรุงตามข้อเสนอนั้น จนกระทั่งวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๘๘๕

จึงได้มีการปฏิบัติตามข้อเสนอดังกล่าว Northcote และ Traveyan โดยมีการตั้ง Civil Service Commission เป็นครั้งแรก กรรมการนี้ประกอบด้วยบุคคล ๓ คน มีหน้าที่กำหนดอายุ สุขภาพ ลักษณะ และความสามารถของ ผู้ที่จะสมัครเข้าทำราชการ กรรมการนี้จะจัดการสอบ ผู้ที่ประสงค์จะเข้าทำราชการ ผู้ใดสอบได้ก็จะได้ประกาศนียบัตร ซึ่งจะต้งนำไปแสดงเพื่อสมัครเข้าทำราชการ อย่างไรก็ตามผู้ที่ประสงค์จะเข้าทำราชการ ก็ยังต้องหาผู้ที่จะนำไปฝากฝังให้ทำงาน จะเห็นได้ว่าจุดประสงค์ในการปรับปรุงครั้งนี้เป็นแต่เพียงเพื่อป้องกัน คือไม่ให้บุคคลที่ทำราชการไม่ได้จริง ๆ เข้าทำงาน เพราะอย่างน้อยผู้ที่เข้าทำราชการ จะต้องมีความสมบัติบางประการ และมีความรู้พอสมควรจนผ่านการสอบ แม้กระนั้นก็ตามการใช้ระบบใหม่นี้หรือไม่ ยังอยู่ในดุลพินิจของเจ้ากระทรวงแต่ละกระทรวง บางกระทรวงก็ยังใช้ระบบเดิม บางกระทรวงก็ยอมให้ใช้ระบบใหม่ ระบบ Personnel administration ของอังกฤษเป็นเช่นนี้เรื่อยมา จนกระทั่งปี ๑๘๗๐ จึงได้มีการปรับปรุงขนานใหญ่ และได้เปลี่ยนแปลงปรับปรุงเรื่อยมา จนกระทั่งทุกวันนี้ ในปี ๑๘๗๐ นี้ ได้มีการบังคับให้มี

การสอบแข่งขัน เข้ารับราชการในทุกกระทรวง ยกเว้นกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการต่างประเทศ และบังคับว่าผู้ที่สอบแข่งขันเข้าบรรจุ ชั้น ๓ จะต้องเป็นผู้ที่สำเร็จมหาวิทยาลัย

ในสหรัฐอเมริกา ก็มีการเริ่มต้นคล้ายในประเทศอังกฤษ ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว ในระยะแรกตั้งประเทศใหม่ ในสมัยที่ George Washington, Adams และ Madison เป็นประธานาธิบดี ถึงแม้ว่าจะใช้ระบบ Spoils system ก็ยังมีการคำนึงถึงเรื่องความสามารถของบุคคลที่จะปฏิบัติงาน ในระยะแรกนี่ยังไม่ค่อยมีเหตุผลในทางการเมืองมาแทรกแซงในการแต่งตั้งบุคคล จนกระทั่งถึงสมัยประธานาธิบดีคนที่ ๔ คือ Jefferson การเมืองจึงได้เริ่มเข้ามาเกี่ยวข้องกับ การแต่งตั้งบุคคลมากขึ้น และได้เจริญถึงสุดยอดในสมัยประธานาธิบดี Andrew Jackson เมื่อปี ๑๘๒๗ ในบั้นนอกจากจะใช้ระบบ spoils คือระบบที่ใช้เหตุผลส่วนตัว หรือเหตุผลทางการเมืองเพื่อบรรจุบุคคลเข้าทำงาน แล้วยังได้นำระบบ rotation in office เข้ามาใช้อีกด้วย คือทุกครั้งที่ประธานาธิบดีคนหนึ่ง ออกเพราะหมดสมัย ข้าราชการส่วนใหญ่หรือแทบทั้งหมด จะต้องออกไปด้วย และประธานาธิบดีคน

ใหม่ก็คัดเลือกพวกของตัวเข้ามาทำงานแทน ตำแหน่งราชการจึงถูกใช้เพื่อบรรจุพรรคพวก หรือบรรจุบุคคลที่ได้ช่วยเหลือหรือสนับสนุนประธานาธิบดีในการเลือกตั้ง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงประธานาธิบดีกันครั้งหนึ่ง ๆ จะมีผู้ที่เดินทางมายังกรุง Washington มากมายเพื่อมาของานทำ บางคนเข้าไปในทำเนียบประธานาธิบดี นอนรอเพื่อให้พบประธานาธิบดีเพื่อจะขอตำแหน่ง บางครั้งประธานาธิบดี ไม่สามารถจะเดินไปไหนมาไหนในทำเนียบเพราะพวกนี้ขวางทางและจะไม่ยอมให้เดิน จนกว่าจะสัญญาว่าจะให้ตำแหน่ง เหตุการณ์เป็นเช่นนี้เรื่อยมา จนกระทั่งหลังสงครามกลางเมือง จึงได้มีบุคคลกลุ่มหนึ่งได้หาทางที่จะปรับปรุง ระบบ Personnel administration ในสหรัฐอเมริกา บุคคลกลุ่มนี้ได้ไปศึกษาระบบ ของอังกฤษและได้มีการติดต่อเขียนจดหมายกับ Sir Northcote และ Sir Trevelyan ในประเทศอังกฤษ จะเห็นได้ว่าในประเทศทั้ง ๒ ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงระบบ Personnel มาในระยะได้เล็กน้อย บุคคลกลุ่มดังกล่าวในสหรัฐอเมริกา นี้ ได้ดำเนินการมาโดยไม่ได้ผลเท่าไรนัก เพราะนักการเมืองส่วนใหญ่ ยังขัดขวางอยู่ สภาไม่ยอมให้งบประมาณจนกระทั่ง Civil

Service Commission ที่ตั้งขึ้นมาครั้งแรกในสมัยประธานาธิบดี Grant ต้องยุติงานไป จนกระทั่งเหตุการณ์รุนแรงได้ปรากฏขึ้น คือประธานาธิบดี Garfield ได้ถูกลอบฆาตกรรมโดยผู้ที่มีอคติหวังในการหางาน เหตุการณ์อันน่าสลดนี้ ได้ล่อให้คนส่วนใหญ่เห็นถึงความจำเป็นที่จะปรับปรุงระบบ Personnel ใหม่ ผลก็คือสภาได้ยอมให้ผ่านกฎหมาย Pendleton Act ๑๘๘๓ ซึ่งกำหนดให้มีการสอบคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานโดย Civil Service Commission ซึ่งประกอบด้วยบุคคล ๓ คน ซึ่งประธานาธิบดีแต่งตั้ง จากพรรคการเมือง ๒ พรรค กรรมการนี้ได้รับความอิสระในการปฏิบัติงาน โดยกฎหมายกำหนดให้อยู่ในตำแหน่งตามระยะเวลาที่แน่นอน จะถูกปลดไม่ได้ นอกจากจะทำผิดอย่างร้ายแรงตามที่กฎหมายระบุ

การเปลี่ยนแปลง ตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า สภาพที่เป็นอยู่ก่อนการเปลี่ยนแปลง ก็คือการที่หัวหน้าหน่วยงานจะบรรจุผู้ใดก็ได้ อันเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้มีการบรรจุญาติ เพื่อนฝูง หรือบรรพบุรุษ เพราะเหตุผลทางการเมือง (spoils system) ระบบใหม่พยายามแก้ไขสภาพเช่นนี้ โดยจัด

ให้มีการบรรจุบุคคล โดยวิธีสอบแข่งขัน และมีคณะกรรมการซึ่งมีอิสระในการปฏิบัติงานพอควรเป็นผู้ควบคุมหรือดำเนินงาน เป็นการเปลี่ยนแปลงจากระบบ spoils system มาเป็น merit system ระบบ merit นี้เป็นระบบที่มีการสอบแข่งขัน และให้สิทธิแก่คนที่มีความสามารถตามที่กำหนด ได้มีโอกาสเข้าแข่งขันโดยเสมอภาค และปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง ระบบที่เปลี่ยนแปลงใหม่นี้มีจุดประสงค์แต่เพียงป้องกันบุคคลที่ไม่เหมาะสมจริง ๆ เข้ามาทำงานเท่านั้น เป็นระบบที่เรียกว่า Negative คือมีลักษณะเป็นการป้องกัน มิได้มีนโยบายที่จะหาทางชักจูงให้คนที่ดีที่สุด เข้ามาสมัครทำงาน การปฏิบัติของระบบนี้ยุติเพียงการสอบบุคคลเข้าทำงานเท่านั้น หลังจากบุคคลได้เข้ามาทำงานแล้ว ไม่มีความปรารถนาจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับบุคคลเหล่านั้นอีก

ตั้งแต่ปี ๑๙๓๐ concept หรือความคิดเห็นในทาง Personnel Administration ในสหรัฐอเมริกา และในประเทศอื่นบางประเทศได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลง โดยเห็นว่าการบริหารงานขององค์การ ถ้าจะให้มีความสมบูรณ์ มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องให้ได้คนที่ดีที่สุดเข้ามาทำงาน และจะ

ต้องพยายามหาทางให้บุคคลที่เข้ามาทำงาน แล้วนั้น มีความรู้ความชำนาญเพิ่มขึ้น เพื่อที่จะรับผิดชอบในกิจการที่สำคัญยิ่งขึ้น และจะต้องพยายามส่งเสริม ให้บุคคลมีจิตใจรักงานและพยายามดำเนินงาน ให้บรรลุถึงจุดประสงค์ของหน่วยงานให้ดีที่สุด คือเป็นคนที่มี morale ดี ด้วยเหตุนี้งานทาง Personnel administration จะยุติลงเพียงแต่การสอบบุคคลเข้ามาทำงานเท่านั้นหาได้ไม่ จำเป็นต้องมีวิธีการต่างๆ เช่น การอบรม (training) และส่งเสริมกำลังใจ งาน Personnel ตาม concept ใหม่ มีได้เป็นแต่เพียงงานประจำที่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรืองาน routine เท่านั้น แต่เป็นงานที่จะต้องหาทางเปลี่ยนแปลงแก้ไข และนำวิธีการใหม่ๆ มาใช้ นอกจากนี้ยังเห็นว่าผู้บริหาร (chief executive) มีความรับผิดชอบในทาง Personnel โดยตรง เพราะตนมีหน้าที่ที่จะต้องหาทางให้การบริหารขององค์การ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

จึงเห็นได้ว่า หน่วยงานทาง Personnel อย่างเก่า ซึ่งมีแต่เพียง Civil Service Commission ไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานให้เป็นไปตาม concept ใหม่ และเมื่อถือว่าผู้บริหาร มีความรับผิดชอบทาง Personnel โดยตรง จึงมีผู้เห็นว่าควรยกเลิก Civil Service Commission เสีย และให้ตั้งหน่วย

งานทาง Personnel ขึ้นในแต่ละองค์การ รับผิดชอบต่อผู้บริหาร มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้บริหารให้เป็นไปตามนโยบายทาง Personnel ที่ดี ในระยะหลังงานทาง Personnel กลายเป็นงานเทคนิค ซึ่งต้องการคนมีความรู้ ความชำนาญโดยเฉพาะมาทำงาน ดังนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องตั้งหน่วยงานทาง Personnel ขึ้นมาต่างหากดังกล่าวแล้ว มีองค์การของรัฐบาลหลายแห่ง และของเอกชนจัดให้มีรูปการบริหารทาง Personnel เช่น ทศบาล ข้าราชการ

อย่างไรก็ตามมีผู้เห็นว่า Civil Service Commission ยังมีประโยชน์อยู่บ้าง โดยเฉพาะในการกำหนดนโยบายใหญ่ๆ และการออกกฎข้อบังคับต่างๆ ทั้งนี้เพราะว่าในเรื่องนโยบาย และการออกกฎเกณฑ์นั้น ให้บุคคลหลายคนเป็นผู้กำหนดจะดีกว่าคนเดียว ผู้ที่มีความเห็นเช่นว่านี้เห็นว่าควรให้ Civil Service Commission คงอยู่ มีหน้าที่กำหนดนโยบายออกกฎเกณฑ์ และมีหน้าที่พิจารณาคำร้องเรียนของข้าราชการ ส่วนการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย ให้เป็นหน้าที่ของ Personnel agency ที่ตั้งขึ้นในแต่ละหน่วยงาน

การตั้งหน่วย Personnel ขึ้น ในกระทรวงทบวงกรม หรือ Line agency ดังกล่าวมาข้างต้น มิได้หมายความว่า หน่วย Personnel นี้จะเป็นผู้รับผิดชอบหรือปฏิบัติ

งานในทาง Personnel แต่ผู้เดียว ความจริงแล้วงาน Personnel เป็นงานของ Line agency และเป็นงานซึ่งหัวหน้า Line agency จะต้องรับผิดชอบในที่สุด ทั้งนี้เพราะว่าหัวหน้าหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องสมรรถภาพ และคุณภาพของการปฏิบัติงานในองค์การของตน เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว หน่วยงานนั้นก็จำเป็นต้องได้บุคคลที่ดี มีสมรรถภาพในการทำงาน และเพื่อให้บุคคลที่เข้ามาแล้วมีความรู้ความสามารถยิ่งขึ้น และมีจิตใจรักงานก็ จำเป็นอยู่เองที่จะต้องมีการอบรมและวิธีส่งเสริมขวัญหรือจิตใจของผู้ปฏิบัติงาน ให้เป็นผู้ที่รักงานและตั้งใจปฏิบัติงาน ดังนั้นจะเห็นได้ว่างานทาง Personnel เป็นงานที่ Line agency จะต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่ของ Personnel agency ในฐานะที่เป็น Auxiliary staff agency คือช่วย Line agency ให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ทั้งนี้ตามที่กล่าวแล้วงาน Personnel เป็นงานที่ต้องอาศัยเทคนิคยิ่งขึ้นทุกที อย่างไรก็ตาม Personnel agency จะทำงานได้ผลมากน้อยเพียงไร ก็ยังต้องอาศัยความร่วมมือจาก Line agency เช่น เรื่องการสอบ การที่จะออกข้อสอบในเรื่องเทคนิค ก็จะต้อง อาศัยผู้เชี่ยวชาญ ของ Line agency หรือเรื่อง training หรือการอบรม

รวม การอบรมส่วนใหญ่ ก็ยังอยู่ในความรับผิดชอบของ Line agency เช่นการอบรมให้ ผู้เข้าปฏิบัติงานใหม่ ทำงานได้ถูกต้องก็เป็นหน้าที่ของหัวหน้างาน ซึ่งเป็น Line officer หรือแม้การอบรมในระยะหลัง ก็มีความจำเป็นต้องอบรมในเรื่องเทคนิคของงาน ซึ่งต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็น Line officer เหมือนกัน หน้าที่ของ Personnel agency ที่ถูกต้อง คือช่วยให้งาน Personnel เหล่านี้เป็นไปด้วยดี เรียบร้อย เช่นในเรื่องอบรมที่กล่าวแล้ว Personnel agency อาจช่วยกระตุ้นให้ Line agency จัดการอบรมเมื่อเห็นว่ามี ความจำเป็นและช่วยบริการอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การอบรม เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่างานทาง Personnel ที่อยู่ในความรับผิดชอบ ของ Personnel agency เป็นการบริการ Line agency มากกว่าการควบคุม ในฐานะที่ Personnel agency เป็นองค์การที่ให้การปรึกษาแนะนำ และเป็นผู้ช่วยหัวหน้างาน ในทาง Personnel อาจจะทำหน้าที่ช่วยเหลือหัวหน้างานดูแลให้หน่วยต่าง ๆ ในองค์การ นั้นปฏิบัติตามกฎระเบียบอยู่บ้าง Personnel agency ก็ควรจะเข้าใจว่าอำนาจที่ตนได้วันนี้ เป็นอำนาจที่ตนได้รับมอมมาจากหัวหน้างาน งานที่แท้ของตนคืองาน

ให้บริการแก่ Line agency

ประวัติทาง public personnel administration ของไทยก็เริ่มมาคล้ายๆ กับประเทศอื่น ๆ คือการรับบุคคลเข้าปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ต้องอาศัยการฝากฝังต่อผู้มีอำนาจ จนกระทั่งมาถึงปี พ.ศ. ๒๔๗๖ จึงได้มีการตรา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกขึ้น ยกเลิกระบบ spoils อันดั้งเดิม และเริ่มใช้ระบบ merit เป็นครั้งแรก การเปลี่ยนแปลงในประเทศไทยที่ผิดกับในสหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ที่กล่าวมาแต่ต้น ในประเทศ ทั้ง ๒ การเปลี่ยนแปลง เกิดจากการมีกระบวนการ (civil service movement) หรือมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนหาทางขจัดความชั่วของระบบ spoils แต่ในประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงเกิดในสมัย สมบูรณาญาสิทธิราช จึงเป็นความประสงค์ของพระมหากษัตริย์ที่จะปรับปรุงประเทศ และการเปลี่ยนแปลงในประเทศไทยได้เริ่มทีหลังจึงได้อาศัยความรู้ความชำนาญ ที่มีอยู่ในต่างประเทศ ให้เป็นประโยชน์ ความประสงค์ของ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๓ นี้ มีว่า "จะวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้

เป็นไปในทางเลือกสรรผู้มีความรู้ และความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกีดกวดด้วยการแสดงผลประโยชน์ในทางอื่น ส่วนฝ่ายราชการก็ให้ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสปรังพร้อมด้วยข้าราชการ ที่มี ความสามารถ และรอบรู้ในวิถีและอุปนิสัยของราชการ กับทั้งหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิจกาล"

เช่นเดียวกับการแก้ไขในประเทศอื่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้นของบทนี้ พ.ร.บ. ปี ๒๔๗๓ นี้ ได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่าคณะกรรมการรักษาระเบียบข้าราชการพลเรือน เรียกโดยย่อว่า ก.ร.พ. ประกอบด้วยเสนาบดีกระทรวงการคลังมหาสมบัติ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ เสนาบดีกระทรวงธรรมการ และกรรมการซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้ง โดยคุณวุฒิอีก ๒ คน เพื่อควบคุมรักษาระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับข้าราชการ พลเรือน ของ กระทรวงทบวงกรมโดยทั่วไป ซึ่งแต่เดิมอยู่ในอำนาจของเจ้ากระทรวงแต่ละกระทรวง ให้รวมอยู่ในความควบคุม ขององค์การอันเดียวกัน และกรรมการนั้นหน้าที่จัดให้มีการสอบแข่งขัน เพื่อรับบุคคลเข้ารับราชการ

พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ. ๒๔๗๓ นี้ ได้ใช้บังคับตลอดมาจนถึงสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน จึงได้ถูกยกเลิกไปโดย พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ และหลังจากนั้นก็มี พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนใหม่หลายฉบับ จนถึงฉบับที่ใช้อยู่ปัจจุบันคือ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๗

ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๗ ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งเรียกว่า ก.พ. ทำหน้าที่เป็น Central Personnel Agency ก.พ. นี้ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในหลักราชการ มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๕ คน แต่ไม่เกิน ๗ คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้า แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคราวละ ๒ ปี หน้าที่ของ ก.พ. ตาม พ.ร.บ. ดังกล่าวมีเช่นรักษาทะเบียนประวัติข้าราชการ ควบคุมดูแลให้หน่วยราชการต่าง ๆ ปฏิบัติตามระเบียบข้าราชการพลเรือน และรายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่กระทรวงทบวงกรม ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว ออกกฎ ก.พ. และ

วางระเบียบต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือน จัดการสอบแข่งขันและสอบคัดเลือกบุคคลเพื่อรับทุน รัฐบาลไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศตามความต้องการของส่วนราชการ และดูแลนักเรียนทุนของรัฐบาล ที่อยู่ต่างประเทศ ส่วนในกระทรวงทบวงกรม กฎหมาย กำหนดให้มี อ.ก.พ. กระทรวง และ อ.ก.พ. กรมชั้น อ.ก.พ. กระทรวงประกอบด้วยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นประธาน ปลัดกระทรวง อธิบดีเป็นอนุกรรมการ และมีเลขาธิการ อ.ก.พ. อีก ๑ คน อ.ก.พ. กรมประกอบด้วย อธิบดีเป็นประธาน รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดีและหัวหน้ากองต่าง ๆ ในกรมเป็นอนุกรรมการ และมีเลขาธิการ ๑ คน หน้าที่ของ อ.ก.พ. ช่วย ก.พ. ปฏิบัติการตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน เช่น ช่วยจัดการสอบแข่งขัน พิจารณาอนุมัติการรับโอนข้าราชการ พิจารณารายงานข้าราชการผู้ทำผิดวินัย เป็นต้น

เท่าที่กล่าวมาแล้ว เกี่ยวกับองค์การทาง Personnel ของประเทศไทยจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยเริ่มงานทาง Personnel คล้ายกับประเทศอื่น ๆ ที่กล่าวมาในตอนต้น คือมีการจัดตั้ง ก.พ. (Civil Service Com-

mission) ขึ้น เพื่อป้องกันระบบ spoils system และนำระบบ merit system มาใช้ การเริ่มต้นเช่นนี้ เป็นการแก้ไขสภาพที่เป็นอยู่ในขณะนั้น และมีจุดประสงค์เพื่อป้องกันข้าราชการที่ไม่มีความรู้ และความสามารถให้เข้ามารับราชการ โดยเหตุผลส่วนตัวหรือเหตุผลทางการเมือง และเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้ ตามที่กฎหมายกำหนด มีสิทธิเสมอภาค ในการเข้ามาสอบแข่งขันเข้ารับราชการ

เมื่อประเทศไทยได้เริ่มมี พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๓ นั้น นับว่าเป็นการก้าวหน้าในทางบริหารของประเทศไทยอย่างมาก และถ้าจะกล่าวโดยทั่วไปแล้ว เมื่อเปรียบเทียบกับอีกหลายประเทศ ต้องนับว่าเป็นวิธีการที่ค่อนข้างใหม่และทันสมัยในขณะนั้น แต่ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าตั้งแต่ประมาณ ปี พ.ศ. ๒๔๗๓ (ค.ศ. ๑๙๓๐) เป็นต้นมาความคิดหรือหลักในทาง Personnel administration ได้เปลี่ยนจาก negative concept คือการพยายามป้องกันผู้ที่ไม่มีความรู้ความสามารถ เข้ามารับราชการ มาเป็นระบบส่งเสริม หรือ positive concept ซึ่งหมายถึงวิธีการที่จะพยายามให้คนที่ดีที่สุด เข้ามาทำงาน

และส่งเสริมผู้ที่เข้าปฏิบัติงานแล้ว ให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถยิ่งขึ้น และพยายามส่งเสริมน้ำใจในการปฏิบัติงาน ของข้าราชการ และในระยะหลังนี้ถือว่างาน Personnel เป็นงานเทคนิค ต้องการผู้ที่มีความรู้ความสามารถโดยเฉพาะ และปฏิบัติงานเต็มตามเวลา ในฐานะผู้ช่วยหัวหน้าสูงสุดของหน่วยงาน แต่สำหรับประเทศไทยเมื่อเริ่มมี พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๓ ก็มีวัตถุประสงค์ในทางป้องกัน negative แม้ในปัจจุบันนี้หลักการของ Personnel administration ก็ยังไม่เปลี่ยนแปลง คือหนักไปในทางป้องกัน และโดยเหตุที่ยังถือหลักการดังกล่าวนี้ จึงจัดรูปองค์การอย่างปัจจุบัน คือในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มี อ.ก.พ. ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลซึ่งเป็น line officer บุคคลเหล่านี้ไม่มีความรู้ความชำนาญทาง Personnel และยุ่งอยู่กับงานประจำจนไม่สามารถ ปฏิบัติงานทาง Personnel ที่เป็น Positive แต่ถือว่างาน Personnel เป็นงาน routine ปฏิบัติไปเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงงานทาง Personnel ให้ดีขึ้น วิธีปฏิบัติมีดังนี้คือ ระหว่างที่มีการประชุม ของกระทรวงหรือของ

กรมเพื่อพิจารณางานต่าง ๆ ถ้าหากจะต้องมีการพิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับ Personnel ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ที่ประชุมก็เปลี่ยนฐานะเป็น อ.ก.พ. พิจารณาเรื่องเหล่านั้น โดยเลขานุการที่ประชุม จะนำเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ Personnel นี้ เช่น เรื่องการบรรจุหรือแต่งตั้งข้าราชการเป็นต้น มาอ่านให้ที่ประชุมพิจารณา ที่ประชุมก็พิจารณาไปอย่าง routine คือปฏิบัติเพราะกฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติเท่านั้น อย่างที่เรียกว่าเป็นภาษาอังกฤษว่า perfunctory ถ้าหากมีความจำเป็นต้องสอบข้าราชการ อ.ก.พ. เหล่านี้ ก็ไม่สามารถจัดการสอบด้วยตัวเองได้ จึงต้องตั้งกรรมการซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการในกระทรวงหรือกรม นั้น ซึ่งเป็น Line officer พวกเหล่านี้ก็จัดการสอบ ไปตามที่กำหนด ซึ่งมีข้อบกพร่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติ เช่น เรื่องประกาศรับสมัคร เรื่องการสอบ เรื่องประกาศผลสอบเป็นต้น ส่วน อ.พ. เองก็ปฏิบัติกันไปในทางควบคุม บังคับกันเป็นส่วนใหญ่ คือมีหน้าที่ออกกฎออกระเบียบต่าง ๆ และดูแลให้กระทรวงทบวงกรม ปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้น ๆ ไม่ได้ปฏิบัติงาน ในด้านส่งเสริมหรือให้บริการในทาง Personnel หรือช่วยเหลือ Line

agency คือกระทรวงทบวงกรมให้ปฏิบัติ งานทาง Personnel ดีขึ้นเลย

จริงอยู่ เมื่อเริ่มมี พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนใหม่ ๆ นั้นนับเป็นสิ่งก้าวหน้าอย่างยิ่ง แต่ว่าเมื่อ concept ทาง Personnel ในประเทศอื่น ได้เปลี่ยนไปทาง positive แล้ว เรายังได้เปลี่ยนแปลงตาม ยังยึดถือหลัก concept ที่ล้าสมัยอยู่ ในอดีตหลักวิธีปฏิบัติที่ล้าสมัยนี้ อาจจะไม่ก่อให้เกิดผลร้ายมากนัก เพราะมีประเพณีเกี่ยวกับการรับราชการเป็นเครื่องช่วย เช่น บุคคลขอรับราชการ และการรับราชการถือว่า มีเกียรติ เป็นต้น แต่มาในระยะหลัง morale ของข้าราชการได้ตกต่ำไป และรัฐบาลเริ่มมีคู่แข่งชั้น คืออุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้นโดยผลของการส่งเสริมเศรษฐกิจ รวมทั้งงานของรัฐบาล จำเป็นต้องได้ข้าราชการที่มีสมรรถภาพ และความสามารถสูงมาปฏิบัติ จึงเห็นว่า จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงหลัก และวิธีปฏิบัติทาง Personnel ใหม่ หลักที่ถืออยู่ปัจจุบันเป็นสิ่งที่ไม่ทันกับเหตุการณ์ และการมีข้าราชการที่มี morale ต่ำและหย่อนสมรรถภาพ เป็นเครื่องถ่วงความเจริญของชาติ

- Title:** Personnel Administration
- Author:** Dr. Kasem Suwanagul
- Contents:** Formal organization can be divided into three categories:
Line agencies, auxiliary staff agencies and staff agencies.

1. Line Agencies. Line agencies are those agencies or organizations whose tasks are directed towards the fulfillments of their own purposes.

2. Auxiliary Staff Agencies. These agencies are designed to render services to line agencies on such matters as finance and personnel administration. These agencies furnish advice and suggestions for the chief executive and help him supervise the work of the line agencies in regard to finance and personnel. The Auxiliary staff agencies should see to it that line agencies follow the rules and concerning regulations those matter mentioned above. The prevailing problem is that the auxiliary staff agencies are inclined give to more emphasis on control and supervision than on rendering service to line agencies.

3. Staff Agencies. The staff agencies possess no administrative authority. They supply advice to the chief executive.

Originally only spoils or patronage system prevailed. Later, in England especially, Civil Service Commission was devised with the purpose of acquiring those presumably qualified for official duties. However, the change was not generally applied since each ministerial head still had, at his dcretion, the authority to decide whether or not the method should be adopted and executed. Similar development of events also took place in the United States. The seal transition did not begin until 1930. Since then the concept has been changed considerably. It has been generally agreed that efficient administration can be achieved by securing the best persons for the jobs and by improving the knowledge and experiences of the employees after placement in order to make them better-prepared for the more significant responsibilities.

According to this concept, the Civil Service Commission which has been designed as a functioning organ of personnel administration cannot possibly fulfill the above mentioned responsibilities necessitated and demanded by new circumstances. However, the situation does not call for the complete elimination of the Commission since it still renders benefit by producing the carefully-scrutinized policies and regulations. It is, therefore, recommended that each working unit establish its own personnel agency to carry out the decisions of the Civil Service Commission and to assist line agencies for the more efficient execution of the personnel administration.