

การจัดการงานบุคคลของราชการไทย



ความหมายของการจัดการ และการบริหาร

คำว่า การจัดการ (management) และการบริหาร (Administration) เป็นคำที่มีความหมายใกล้เคียงกัน และใช้แทนกันอย่างกว้างขวาง ทั้งการบริหารงานในงานรัฐกิจ และธุรกิจ และมักจะใช้แทนกันอยู่เสมอ ศาสตราจารย์ ยอร์จ อาร์ เทอรี (George R. Terry) ได้ให้คำจำกัดความของการจัดการว่าเป็นการกระทำเพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ส่วนรวม โดยความพยายามของทุกฝ่าย¹ ศาสตราจารย์ เฮอร์เบิร์ต เอ. ซิมอน (Herbert A. Simon) ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหารว่าเป็นการกระทำของมนุษย์ โดยอาศัยความร่วมมือกันเพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ร่วมกัน²

จากคำจำกัดความ และความหมายของคำทั้งสองนี้ มีจุดมุ่งหมายเหมือนกัน คือ ก่อให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของส่วนรวมขององค์กร แต่ที่แตกต่างกันไปบ้าง คือ คำว่าการบริหารเน้นในเรื่องการบริหารตามนโยบาย โดยมีการวางแผนหลักที่สำคัญขององค์กร ส่วนการจัดการเป็นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นขั้นการดำเนินการ และทำการควบคุมให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ ทั้งนี้ในการวิจัยครั้งนี้ เพื่อความเหมาะสม ผู้วิจัยขอใช้คำว่า "การจัดการ" แทน "การบริหาร"

การจัดการเป็นวิชาที่ต้องใช้ทั้งศิลปะ และศาสตร์ เพื่อนำเอาประสบการณ์ และความรู้ต่าง ๆ มาปรับใช้ให้เข้ากับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

1 George R. Terry, Principles of management, 5th ed. (Ricardo D. Irwin, 1968) p. 4.

2 Herbert A. Simon, The Principles of Administration (Alfred A Knoff : New York., 1968) p. 4.

ประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งพอจะกล่าวได้ว่า การจัดการมีลักษณะเด่นที่ยอมรับกันอยู่หลายประการคือ ¹

1. การจัดการต้องมีวัตถุประสงค์ และต้องพยายามให้กลุ่มคน ใช้ความพยายามเพื่อบรรลุผลสำเร็จตามที่ปรารถนา
2. การจัดการมีผลต่อสภาพแวดล้อมของมนุษย์ให้ดีขึ้น
3. การจัดการเป็นการทำงานร่วมกันของกลุ่มคน ซึ่งมีความสำคัญยิ่งในการดำเนินงานขององค์การสมัยใหม่
4. ผลของความก้าวหน้า จะสามารถนำมาประเมินได้ว่ามีความสำเร็จมากน้อยเพียงไร
5. การจัดการสามารถ ศึกษา เรียนรู้ได้ และเกิดทักษะได้
6. การจัดการต้องใช้ความเชี่ยวชาญ จึงจะทำให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
7. การจัดการไม่มีตัวตน ไม่สามารถมองเห็นได้ แต่จะปรากฏผลออกมาในรูปความ

มีระเบียบ มุคตากรมีชีวิตที่ ผลิผลเป็นไปตามเป้าหมาย

8. ผู้ปฏิบัติหน้าที่การจัดการไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลเดียวกันกับผู้เป็นเจ้าของกิจการ

จึงอาจสรุปได้ว่า การจัดการต้องมีลักษณะดังนี้

1. อาศัยบุคคลเป็นองค์ประกอบ
2. ใช้ทรัพยากรการจัดการ เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
3. มีลักษณะเป็นกระบวนการ
4. ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคล เพื่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม อันจะ

ทำให้ภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์

5. เป็นการร่วมมือกันอย่างมีเหตุผล
6. มีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการทำงานกับวัตถุประสงค์ที่ใดที่กำหนดไว้

ดังนั้นเมื่อการจัดการเป็นที่ยอมรับว่าเป็นศาสตร์ชนิดหนึ่งที่ได้วิวัฒนาการมาเป็นลำดับ และในปัจจุบันก็กลายเป็นกระบวนการที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า "กระบวนการจัดการ" ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

1 เถาว์ชัย นันทวิวัฒน์, คำสอนวิชาการจัดการ, (คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2520) หน้า 2.

1. การวางแผน
2. การจัดสายงาน
3. การปฏิบัติขั้นดำเนินงาน
4. การควบคุม

เมื่อรวมทั้ง 4 ขั้นตอนเข้าด้วยกัน ซึ่งจะเริ่มด้วยปัญหา การแก้ปัญหา และผลที่ปรากฏ ออกมาตามลำดับดังนี้

1. เราต้องการทำอะไร จะมีขั้นตอนปฏิบัติอย่างไรก็ต้องมีการวางแผน เมื่อมีแผนงานแล้วก็จะทำให้เราสามารถรู้เป้าหมาย นโยบาย วิธีการ และระเบียบปฏิบัติ
2. จะดำเนินการที่ใด และใครเป็นผู้รับผิดชอบต้องมีการจัดการวางแผนงาน ผลจะออกมาในรูปการแบ่งส่วนงาน การมอบหมายงาน และมอบอำนาจในการสั่งการ
3. ผู้ที่รับผิดชอบงานนั้น จะทำอะไรจึงจะให้งานของตนสำเร็จ ผู้บังคับบัญชาจะต้องมีการจูงใจให้ผู้นร่วมงานปฏิบัติงานนั้นให้ลุล่วงอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
4. ขั้นตอนการปฏิบัติ จะต้องสอดคล้องกับแผนงานที่วางไว้ โดยอาศัยการควบคุม ซึ่งจะทราบผลจากรายงานและการประเมินผลเปรียบเทียบ

จากหลักการจัดการข้างต้นจะเห็นได้ว่า กิจกรรมทุกชนิดที่มีผู้ปฏิบัติงานหลายระดับ จะประสบความสำเร็จได้ ต้องมีการจัดการที่มีประสิทธิภาพ แต่สิ่งนี้ต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมภายนอกด้วย

ความหมายของการจัดการงานบุคคล

คำว่า "การจัดการงานบุคคล" เปรียบมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Personnel Management ความหมายของการจัดการงานบุคคลนี้มีอยู่มากมาย โดยมีผู้ให้คำจำกัดความไว้แตกต่างกันไปบ้าง ดังนี้

สมพงษ์ เชนมสิน ให้ความหมายว่า "เป็นกระบวนการวางแผน ระเบียบ และกรรมวิธีในการดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคล ที่ปฏิบัติงานในองค์กร โดยให้ใ้บุคคลที่เหมาะสมและบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรค่ามนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ ให้มีประสิทธิภาพเพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงาน-

บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย"¹

ยุสดี สัตยมานะ ให้ความหมายว่า "คือการศึกษาและพัฒนา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรมนุษย์" หรือกล่าวอย่างกว้าง ๆ "เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการวางแผน การวางแผน โครงการ การจัดระเบียบ วิธีดำเนินงานเกี่ยวกับตัวบุคคลในองค์การใด เพื่อให้ได้มา ใช้ประโยชน์และบำรุงรักษาไว้ ซึ่งทรัพยากรเกี่ยวกับบุคคล"²

ชูศักดิ์ เทียงตรง มีความเห็นว่า "เป็นการจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้คนที่ มีความรู้และมีความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ทำงานด้วยความสนใจ ซื่อสัตย์ ใจ มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล"³

จากความหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การจัดการงานบุคคล มีความหมายกว้างขวางมาก เพราะจะต้องเกี่ยวกับการวางแผน การวางแผน การวางแผนระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์อันสำคัญ คือเพิ่มประสิทธิภาพของผู้ทำงาน แต่ละคนให้สูงขึ้น โดยการเพิ่มความรู้สึกพอใจในงาน และสิ่งแวดล้อมของแต่ละคนให้สูงขึ้น

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการงานบุคคลแบบเดิม เปรียบเทียบกับแนวความคิดในการจัดการงานบุคคลแบบใหม่

จากการศึกษาประวัติความเป็นมาในเรื่องการจัดการงานบุคคลของประเทศต่าง ๆ นั้น มักจะพบว่าเริ่มต้นคล้าย ๆ กันคือ ในระยะแรกจะจัดการงานบุคคลในลักษณะที่เป็นการป้องกันเท่านั้น ไม่นับนโยบายที่จะหาทางชักจูงให้คนที่ที่สุด เข้ามาทำงานและหลังจากบุคคลได้เข้ามาทำงานแล้ว ก็มิได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับบุคคลผู้นั้นอีก ต่อมาตั้งแต่ ค.ศ. 1930 แนวคิดในด้านการจัดการงาน

1 สมพงษ์ เชมสิน, การบริหารงานบุคคลแบบใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชจำกัด, 2523), หน้า 3.

2 ยุสดี สัตยมานะ, การบริหารธุรกิจ, (สำนักพิมพ์โอเคียนส์ไทร์, พ.ศ. 2521), หน้า 198.

3 ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ, (ก.ท.ม. : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 8.

บุคคลได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงโดยมีความเห็นว่าการจัดการงานบุคคลขององค์การ ถ้าจะให้มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องทำอะไรที่จะต้องให้คนที่เหมาะสมเข้ามาทำงานและจะต้องพยายามหาทางให้บุคคลที่เข้ามาทำงานแล้ว มีความรู้ความชำนาญเพิ่มขึ้นเพื่อที่จะได้รับประสิทธิภาพในกิจการที่สำคัญยิ่งขึ้นไป จะต้องพยายามส่งเสริมให้บุคคลมีจิตใจรักงาน และดำเนินงานให้บรรลุ ถึงวัตถุประสงค์ของหน่วยงานให้ดีที่สุด ศาสตราจารย์โจเซฟ บี ลิงคัฟวิร์ ได้ให้คำจำกัดความของการจัดการงานบุคคลแบบใหม่ที่ว่า คือ "การแสวงหาการพัฒนาและใช้คนให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่องค์การ"¹ แนวความคิดนี้มองบุคคลในแง่ที่ว่าคนทุกคนมีโอกาที่จะแก้ไขตนเองให้ดีขึ้นอยู่เสมอ ถ้าอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สนับสนุน ส่งเสริม กำลังใจ หรือขวัญ ในการทำงาน แนวนิยามตามหลักการจัดการงานบุคคลแบบใหม่ จึงเป็นไปในทางที่จะสร้างสภาพแวดล้อม เพื่อให้ปฏิบัติงาน ปฏิบัติงานเป็นประโยชน์แก่องค์การมากที่สุด แทนการก่อให้เกิดความเกรงกลัวโดยการลงโทษ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การจัดการงานบุคคลแบบใหม่ ได้เห็นในเรื่องการพัฒนาบุคคล การเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์ การปฏิบัติต่อผู้ปฏิบัติงาน โดยความยุติธรรม ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพอใจ มีความรู้สึกมั่นคง เพราะว่าคุณ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดขององค์การ และเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จะยังความสำเร็จหรือล้มเหลวในการปฏิบัติงานขององค์การได้ คนมักจะทำงานชุกกับวัตถุประสงค์ขององค์การ เมื่อเกิดความรู้สึกไม่พอใจในงานหรือสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานที่ปฏิบัติอยู่ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์การจะต้องหาทางเสริมสร้างขวัญของผู้ปฏิบัติงานในองค์การให้ดีขึ้น เพื่อจูงใจให้เกิดความร่วมมือร่วมใจและความรับผิดชอบร่วมกันของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจะมีผลไปถึงความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การในที่สุด

ในการพยายามจูงใจผู้ปฏิบัติงานนั้น ผู้บริหารควรจะต้องทราบถึงระบบต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการแสดงออกของผู้ปฏิบัติงานด้วย เพื่อประโยชน์ในการสรรหาวิธีในการจัดการงานบุคคลที่กระบวนเหล่านี้ได้แก่²

1 สุกิจ จุลละนันท์, การบริหารงานบุคคลแบบใหม่ ในการบริหารงานบุคคลในประเทศไทย, อมร วิชาสิทธิ์ และโสรัจ สุจริตกุล, เรียบเรียง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505), หน้า 17

2 ชงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, (ก.ท.ม, บริษัทไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 370 - 371.

1. ระบบของฝ่ายจัดการ (Managerial System) เช่นระบบของการตัดสินใจในการวางแผน และการควบคุมรวมตลอดถึงลักษณะการเป็นผู้นำ
2. ระบบการจ่ายผลตอบแทน (Reward System) ทั้งในรูปของการจ่ายผลตอบแทนที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน
3. ระบบความสัมพันธ์ของกลุ่มที่จัดขึ้น (Group Relationship) ทั้งที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการ
4. ระบบของสภาพงาน (Work Situation) ที่จัดขึ้นโดยเน้นถึงความสำคัญของตนหรือการคำนึงถึงอิทธิพลของการก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่มีผลต่อสภาพการทำงานของตน
5. ระบบของปัญหาปัจจุบันต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับคนงานต่าง ๆ โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นปัญหาส่วนตัวของเขา เช่น ปัญหาครอบครัว ความกดดันจากสังคม สุขภาพจิต การติดสุรา เป็นต้น ทั้งนี้ องค์การต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์การธุรกิจเอกชน รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การของรัฐบาลจึงให้ความสนใจในเรื่องการจัดการงานบุคคลมากขึ้น โดยเหตุผลที่ว่า เมื่อองค์การรับคนเข้ามาทำงานแล้วควรจะให้คนนั้นให้เกิดประโยชน์ ตามวัตถุประสงค์ขององค์การมากที่สุด กล่าวคือให้ผู้นับปฏิบัติงานขององค์การนั้นทำงานดี ทั้งปริมาณและคุณภาพ เกิดความรู้สึกกับนิคมชอบต่องานที่ทำอยู่ ซึ่งในการนี้องค์การจะต้องมีนโยบายที่ดีในการสนับสนุน ส่งเสริม และจูงใจผู้นับปฏิบัติงานให้มีศรัทธาและจิตใจที่ดีต่อองค์การ มีความรู้สึกว่าคุณเป็นส่วนหนึ่งขององค์การเมื่อผู้นับปฏิบัติงานมีขวัญดี เขาก็จะทำงานโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ขององค์การเป็นสำคัญ

ความหมายของ "ระบบราชการ"

คำว่าระบบราชการ หรือที่เรียกกันในภาษาอังกฤษว่า "Bureaucracy" นั้นได้มีผู้ให้ความหมายไว้ต่าง ๆ กัน ทั้งในแง่โครงสร้าง ในแง่พฤติกรรมและบทบาทของระบบราชการ

Webster's New World Dictionaries ให้คำนิยามของระบบราชการว่า ¹

1. หมายถึงการบริหารงานของรัฐบาลที่มีข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติงาน มีลักษณะเป็นงานตามแบบฉบับของส่วนราชการต่าง ๆ

¹ กุลชน ชนาพงศธร, การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ, (ก.ท.ม. : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 212.

2. หมายถึงบรรดาข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางการบริหารต่าง ๆ
3. หมายถึงวิธีปฏิบัติราชการ
4. หมายถึงการเน้นเกี่ยวกับอำนาจการรวมอำนาจพลังอำนาจที่มีอยู่ในองค์การบริหารต่าง ๆ

แนวความคิดของระบบราชการ อันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ว่าเป็นระบบราชการในอุดมคติ นั้น คือแนวความคิดของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งได้ให้หลักการสำคัญของระบบราชการดังนี้¹

1. มีการกำหนดหลักการที่แน่นอนภายในขอบเขตของกฎหมายและการปฏิบัติงานเป็นไปตามระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ
 - 1.1 ระเบียบในการปฏิบัติราชการเป็นไปตามโครงสร้างการควบคุมของหน่วยงาน ซึ่งมีการแจกแจงงานตามหน้าที่เฉพาะอย่าง
 - 1.2 การคัดเลือกบุคคล เข้ารับราชการให้ถือหลักความสามารถมากกว่าฐานะทางสังคม ซึ่งมีมาแต่กำเนิด
 - 1.3 การบรรจุแต่งตั้ง โยกย้ายและการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์สากลมากกว่าหลักเกณฑ์ที่วางไว้เฉพาะกรณีหรือเฉพาะบุคคล
 - 1.4 ผู้ปฏิบัติงานได้รับเงินเดือนประจำและถือว่างานที่ทำอยู่เป็นงานอาชีพ
2. หลักการของสายการควบคุมบังคับบัญชา และวิธีการจัดอันดับอำนาจหน้าที่ เป็นระบบของผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา การวินิจฉัย อาจมาจากระบับทำไต่ แต่ต้องเป็นไปตามระเบียบการ แต่ถ้าจะให้สายการควบคุมบังคับบัญชาได้พัฒนาอย่างเต็มที่ ต้องจัดให้สายการควบคุมนี้เป็นอิสระต่อกัน
3. การจัดการงานมีพื้นฐานอยู่ที่เอกสาร อันเป็นสายลักษณะอักษร มีระบบการจัดเก็บเข้าแฟ้มอย่างดี
4. บุคคลที่จะเข้าปฏิบัติงาน จะต้องได้รับการฝึกอบรมอย่างดีมาแล้ว

¹ เกศินี หงสนันท์, การบริหารงานบุคคลในราชการไทย, (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2518), หน้า 3 - 4.

5. การวินิจฉัยสั่งการเป็นไปโดยเฉียบพลัน และเข้าใจได้ง่าย ตามสายงาน ความรับผิดชอบความถูกต้อง ตามระเบียบกฎเกณฑ์ และระเบียบวินัย

แมกซ์ เวเบอร์ เห็นว่าหากได้มีการยึดหลักเกณฑ์ทางองนี้ในงานราชการ ซึ่งเป็นองค์การขนาดใหญ่แล้ว จะทำให้การจ้การงานมีความถูกต้องแน่นอน ค่อนข้างคลอเวลาและมีประสิทธิภาพสูง จากแนวคิดของเวเบอร์นี้เอง กระตุ้นให้นักวิชาการสมัยใหม่เกิดความคิดในการสร้างทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การ และการจัดการงานสมัยใหม่ แต่ก็มีบางกลุ่มโต้แย้งแนวความคิดของเวเบอร์ว่าเป็นลักษณะที่เป็นอุดมคติ บางประการเป็นไปไม่ได้ในความเป็นจริง ปัจจุบันคำว่า "ระบบราชการ" มิได้ให้ความหมายตามที่เวเบอร์ให้ไว้ แต่นำมาใช้ความหมายที่เขวร้ายลง โดยถือกันจนเป็นที่เข้าใจว่า "ระบบราชการ" หมายถึงการปฏิบัติงานประจำ เพิ่มไปด้วยระเบียบแบบแผนข้าราชการชนชั้นสูงหาอำนาจ ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง ฯลฯ ผลงานที่ออกมาจึงไร้ประสิทธิภาพ

ระบบสังคมไทยเป็นระบบที่มีความเข้มงวดน้อยกว่าหลายชาติในเอเชีย และจากการที่การปกครองของไทยเป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาช้านาน การตัดสินใจและเปลี่ยนแปลงมักต้องมาจากเบื้องบน แม้ว่าการปกครองจะเปลี่ยนแปลงมาเป็นแบบประชาธิปไตยแล้วก็ตาม ทำให้ขาดความคิดริเริ่ม ไม่อยากลองเสี่ยงใช้วิธีการใหม่ ๆ ซึ่งมีใช้แก่ระบบราชการของเราเพียงประเทศเดียวที่ประสบปัญหาเช่นนี้คือประการหนึ่งขององค์การส่วนใหญ่ของรัฐนั้น เป็นหน่วยงานที่ให้บริการแก่สังคม และโดยธรรมชาติการให้บริการผู้รับมักจะต้องการสิ่งนั้นในทันที เมื่อไม่สมบูรณ์ตามที่ทำให้เกิดความไม่พอใจและเมื่อได้รับความไม่พอใจเหล่านั้นก็เกิดขึ้นมากกว่าหนึ่งครั้งก็เริ่มสะสมเป็นทัศนคติในทางลบที่มีต่อราชการ¹

จากการที่ภารกิจของรัฐบาลไทย มีอยู่มากมาย จึงต้องมีหน่วยปฏิบัติงานจำนวนมาก และมีขนาดใหญ่ ปัจจุบันการจัดหน่วยงานและดำเนินการต่าง ๆ อย่างเป็นทางการนั้น ได้พยายามเจริญรอยความคิดของเวเบอร์ ซึ่งยอมรับกันว่าเป็นความคิดสากล แต่ขณะเดียวกันสภาพของราชการไทยก็ยังอยู่ในภาวะที่ไม่ดีนัก เนื่องจากระบบราชการไทย ซึ่งเคิมระบบการปกครองเป็นแบบอาศัย

1 สุธี เอกะนิทานนท์, "การจัดการศิลปะและวิทยาศาสตร์ ว่าด้วยการดำเนินงานใหม่่งเกิดผลสำเร็จในการบริหารราชการและบริหารธุรกิจ" จุฬาลงกรณ์ธุรกิจปริทัศน์, คณะพลศึกษาศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 ธันวาคม 2521, หน้า 9.

อำนาจ จากประเทศที่มีมาเป็นเวลานานมีร้อยปี เมื่อนำเอาระบบราชการในอุดมคติของเวเบอร์มาใช้
 อย่างเป็นทางการ จึงก่อให้เกิดพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนออกไปหลายประการ เพราะบางส่วนยังเป็น
 แบบเดิมอยู่ กล่าวคือ

1. การปฏิบัติงาน แม้จะมีกฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ กำหนดไว้ แต่ใน
 ทางปฏิบัติยังมีหน่วยงานหลายแห่งพยายามหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตาม เช่น การขอย้ายขอเขตหน้าที่ความ
 รับผิดชอบของหน่วยงานออกไป โดยขาดหลักการที่แน่นอน ทำให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกับหน่วยงาน
 อื่น ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในการประสานงาน

2. การเลื่อนตำแหน่งต่าง ๆ ในราชการพลเรือนนั้น ข้าราชการสามารถเลื่อน
 ตำแหน่งได้หลายวิธี เช่น โดยการสอบคัดเลือก คัดเลือก แล้วแต่ว่าผู้ใดจะมีคุณสมบัติครบถ้วนตาม
 ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ การคัดเลือกย่อมอาจจะเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้อิทธิพล
 ส่วนตัว คัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นได้

3. ข้าราชการต้องรักษาระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัดในการปฏิบัติราชการ ผู้ใดไม่
 ปฏิบัติตามถือว่ากระทำผิดวินัย กฎหมายได้กำหนดโทษของผู้กระทำผิดวินัยไว้มาก แต่ในทางปฏิบัติ
 แล้วระเบียบวินัยต่าง ๆ ที่กำหนดไว้นั้น บางแห่งมิได้มีผู้ปฏิบัติตามอย่างจริงจัง แม้แต่การลงโทษบาง
 ครั้งผู้บังคับบัญชาก็ช่วยผู้ใต้บังคับบัญชาที่สนิทสนม โดยการลอโทษจากบทให้เป็นเบาได้ตามอำนาจ
 ที่ตนมีอยู่

จะเห็นได้ว่า การนำแบบของเวเบอร์มาใช้ ในราชการไทยนั้นเพียงแต่เป็นการนำเอา
 ทั่วแบบระบบราชการตามอุดมคติของเวเบอร์มาสวมไว้เท่านั้น

การจัดการงานบุคคลในราชการ มีลักษณะแตกต่างจากการจัดการงานบุคคลโดยทั่วไป
 กล่าวคือการเป็นข้าราชการ ถือว่าเป็นอาชีพที่ให้บริการต่อประชาชนโดยตรง รัฐบาลทำหน้าที่เป็นตัว
 แทนของประชาชน เป็นนายจ้างของบุคคลกลุ่มนี้ ได้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในหน่วยงาน
 ของรัฐบาลไม่มีการรับผิดชอบต่อคนโยบาย ข้าราชการดังกล่าว เป็นข้าราชการประเภท "ข้าราชการ
 ราชการพลเรือน"

คำว่า "ข้าราชการพลเรือน" นั้น ตามคำจำกัดความของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 หมายความว่า "บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุ และแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณ หมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน และหมายความรวมถึงข้าราชการตำรวจ ซึ่งกรมตำรวจสั่งแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจ โดยได้รับเงินเดือนจากผู้ว่าจ้างด้วย"

ตามมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2518 แก่ไขตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 กำหนดประเภทของข้าราชการพลเรือนไว้ 5 ประเภทดังนี้

1. ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ข้าราชการพลเรือน ซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญ และได้รับแต่งตั้งตามที่มีบัญญัติไว้ในลักษณะ 3 ของ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
2. ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์ พระมหากษัตริย์และพระบรมราชินี คือสำนักราชเลขาธิการ สำนักพระราชวัง
3. ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ ได้แก่ข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งการรัฐพาณิชย์ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ได้แก่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสังกัดกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงคมนาคม
4. ข้าราชการครู ได้แก่ข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นผู้สอน ในสถานศึกษาของกระทรวงศึกษา หรือซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่น ในกระทรวงศึกษาธิการ อันเกี่ยวเนื่องกับการให้การศึกษาตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา
5. ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในต่างประเทศในกรณีพิเศษ โดยเหตุผลทางการเมืองตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 8 ก็จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และต้องเป็นกรณีที่มีเหตุผลสมควรในการเมือง

วิวัฒนาการของการจัดการงานบุคคลในราชการพลเรือนไทย

การจัดการงานบุคคลของไทยนั้นไ้วิวัฒนาการมาจากระบบเจ้าขุนมูลนาย บรรดาศักดิ์ และชั้นยศต่าง ๆ การรับราชการในสมัยก่อนถือเป็นหน้าที่ซึ่งจะหลีกเลี่ยงมิได้ ปรากฏว่าการจัดการงานบุคคลสมัยใหม่เริ่มต้นในสมัยรัชกาลที่ 7 คือเมื่อประมาณ 50 กว่าปีมาแล้ว ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งถือเป็นกฎหมายจัดระบบการจัดการงานบุคคล ฉบับแรกของไทย โดยมีเหตุผลว่า เพื่อที่จะวางระเบียบในการคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ เข้ารับราชการเป็นอาชีพ ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่กำหนดให้มีข้าราชการพลเรือน 3 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ และเสมียนพนักงาน

ต่อมา หลังจากได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 โดยมีสาระสำคัญ คือ ให้ยกเลิกยศและชั้นข้าราชการ คงให้มีแต่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือน ได้แก่ ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก ประจำแผนก และเสมียนพนักงาน และเพิ่มประเภทข้าราชการพลเรือนเป็น 5 ประเภท คือ ข้าราชการการเมือง ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ และข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ ใน พ.ศ. 2479 มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนชั้นอีกฉบับหนึ่ง โดยเพิ่มข้าราชการพลเรือนอีกประเภทหนึ่งคือ ข้าราชการพลเรือนฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร และได้มาประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 เพิ่มประเภทข้าราชการอีก 2 ประเภทคือ ข้าราชการตำรวจ และข้าราชการครู ท้ายสุดได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และได้มีการแก้ไขใน พ.ศ. 2521

ระบบราชการจัดการงานบุคคลในราชการพลเรือนในปัจจุบันกำลังประสบกับความยุ่งยากสับสน ทั้งนี้ก็เนื่องจากมีองค์การจัดการงานบุคคลกลางหลายองค์การ และทำหน้าที่เป็นเอกเทศการดำเนินงาน จึงไม่สอดคล้องไปในทางเดียวกัน ดังจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันมีองค์การจัดการงานบุคคลสำหรับข้าราชการประเภทต่าง ๆ ถึง 9 องค์การ คือ

1. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.ข.
2. คณะกรรมการครู หรือ ก.ค.
3. คณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย หรือ ก.ม.

4. คณะกรรมการข้าราชการตุลาการ หรือ ก.ต.
5. คณะกรรมการข้าราชการอัยการ หรือ ก.อ.
6. คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด หรือ ก.จ.
7. คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร หรือ ก.ท.
8. คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา หรือ ก.ร.
9. คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ หรือ ก.ตร.

การที่มีองค์การกิจการงานบุคคล หลายองค์การซึ่งปฏิบัติงานอิสระ ไม่อยู่ในแนวทางเดียวกันนี้ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติราชการอยู่มาก เช่น เกิดความเหลื่อมล้ำในการจัดการงานบุคคล สำหรับข้าราชการภายใต้องค์การที่ต่างกันซึ่งมีลักษณะการปฏิบัติงานราชการมิได้แตกต่างกันแต่ประการใด และองค์การเหล่านี้มีลักษณะเป็นการแข่งขัน เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลมากกว่าอื่น ๆ มีจุดประสงค์ใหญ่ในด้านงบประมาณที่จะได้รับ ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ขององค์การของตนซึ่งอาจจะละเอียดในผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ เป็นต้น ซึ่งเป็นการหันเหอนขวัญ และกำลังใจในการทำงานของข้าราชการโดยมีการเบียดเบียนระหว่างข้าราชการที่ทำงานเหมือนกันและระดับเดียวกัน จะเห็นว่าผลประโยชน์และผลตอบแทนต่างกัน อาจทำให้ข้าราชการขาดความกระตือรือร้นในการทำงานได้

กระบวนการจัดการงานบุคคลของราชการไทย

เป็นที่ยอมรับกันว่า "คน" เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด ในการบริหารทั้งนั้น หากองค์การหรือหน่วยงานใด สามารถหาคนที่ มีความรู้ ความสามารถเข้าปฏิบัติงาน และสามารถจูงใจ ให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถนั้น สามารถปฏิบัติงานในองค์การให้มากที่สุดที่จะนานได้ ก็ย่อมเป็นที่แน่ใจได้ว่า การจัดการในองค์การหรือหน่วยงานนั้น จะต้องเจริญก้าวหน้า สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น ในที่นี้จึงขอกล่าวถึงกระบวนการจัดการงานบุคคลของราชการไทยตามขั้นตอนต่อไปนี้

การวางแผนกำลังคน

การวางแผนกำลังคนเป็นการคาดคะเนถึงความต้องการกำลังของหน่วยงานเป็นการล่วงหน้าว่าต้องการกำลังคนประเภทใด ระดับใด จำนวนเท่าใด และต้องการเมื่อใด และกำหนดวิธี

วิธีการที่จะได้มาซึ่งกำลังคนที่ต้องการเป็นการล่วงหน้า เช่นกันว่า จะได้จากไหน อย่างไร ตลอดจนกำหนดนโยบายและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อที่จะใช้กำลังคนที่มีอยู่ให้ไปประโยชน์สูงสุด¹

จากคำนิยามข้างต้น การวางแผนกำลังคนอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. การวางแผนความต้องการกำลังคน (Manpower Requirement Planning)

เป็นการคาดคะเนถึงความต้องการกำลังของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นการล่วงหน้าว่าต้องการกำลังคนประเภทใด ระบุใด จำนวนเท่าใด และต้องการเมื่อใด โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

1.1 ศึกษาวิเคราะห์ความต้องการกำลังคนทั้งหมดของหน่วยงานในในปัจจุบันว่าต้องการกำลังคนประเภทใด ระบุใด จำนวนเท่าใด จึงจะสามารถปฏิบัติงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบ หรือ โครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 ประเมินกำลังคนที่มีอยู่ในปัจจุบัน

1.3 ประเมินกำลังคนที่ยังขาดอยู่ และต้องการเพิ่มในปัจจุบัน

1.4 อัตราความต้องการกำลังคนเพิ่มเนื่องจากการขยายงานหรือได้รับมอบงาน

เพิ่มในแต่ละปี

1.5 ความต้องการกำลังคนในระยะเวลา 5 ปี หรือ 10 ปี โดยแยกออก

เป็นปี ๆ

2. การวางแผนเพื่อให้ได้มาซึ่งกำลังคนที่ต้องการ (Manpower Supplies Planning)

เป็นการกำหนดวิธีการที่จะได้มาซึ่งกำลังคนที่ต้องการเป็นการล่วงหน้าว่า จะได้จากไหน อย่างไร โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

2.1 อัตราการผลิตทั้งหมดในปัจจุบัน

2.2 อัตราการผลิตที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นได้ในแต่ละปี

2.3 จำนวนกำลังคนที่จะผลิตได้ในระยะเวลา 5 ปี หรือ 10 ปี

2.4 จำนวนกำลังคนที่จะต้องผลิตเพิ่มขึ้นเพื่อให้สามารถสนองความต้องการกำลังคนในแต่ละด้านได้

กำลังคนในแต่ละด้านได้

การวางแผนตามข้อ 1 และ 2 ดังกล่าวข้างต้นจะต้องจำแนกออกเป็นสาขาวิชาและระ-

1 สมาน รังสิโยภักดิ์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล, (กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2523, หน้า 12-13.

กัมการศึกษาควย

3. การวางแผนการใช้กำลังคน (Manpower Utilization Planning)

เป็นการวางแผนเพื่อให้มีการใช้กำลังคนที่มีอยู่ในหน่วยงานให้ไ้ประโยชน์สูงสุด โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

- 3.1 สำรวจ และประเมินความรู้ ความสามารถ ของกำลังคนที่มีอยู่
- 3.2 ทัศน หรือฝึกอบรมกำลังคนที่มีอยู่ในให้มีสมรรถภาพสูงขึ้น
- 3.3 ใช้กำลังคนที่มีอยู่ให้เหมาะสมกับความรู้ ความสามารถของแต่ละคน

การวางแผนกำลังคนในราชการพลเรือนไทย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในฐานะที่เป็นองค์การจ้กการงานบุคคลกลาง เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบกำนกำลังคนของส่วนราชการต่าง ๆ แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มาก ซึ่งพอจะประมวลได้ดังนี้ ¹

1. ขาดข้อมูลที่เป็นสำหรับการวางแผนกำลังคนในการวางแผนความต้องการกำลังคนจำเป็นจะต้งทรมายข้อมูลเกี่ยวกับกำลังคนที่ถูกคอง เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่แน่นอนและชัดเจน ความต้องการกำลังคนที่แท้จริงของส่วนราชการต่าง ๆ ข้อมูลเกี่ยวกับกำลังคนที่มีอยู่ในส่วนราชการ เป็นต้น

2. ไม่มีหน่วยงานจ้กการงานบุคคลกลางที่แท้จริงในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ในปัจจุบันนี้ มีองค์การจ้กการงานบุคคลกลางในราชการพลเรือน หลายองค์การด้วยกัน เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) คณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.) คณะกรรมการข้าราชการตุลาการ (ก.ต.) เป็นต้น การวางแผนกำลังคนในราชการพลเรือนจำเป็นจะต้งได้กับความร่วมมือและประสานงานจากองค์การต่าง ๆ ดังกล่าว จึงจะสามารถกระทำได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมซึ่งในสภาพของสังคมไทยในปัจจุบันนี้ การร่วมมือประสานงานกันระหว่างหน่วยงานนั้น มักจะไม่ค่อยได้ผล

3. การวางแผนกำลังคนจำเป็นต้งใช้คน เงิน และวัสดุเป็นจำนวนมาก จำเป็นต้งได้รับการสนับสนุนจากผู้ใหญ่ โดยเฉพาะทางค้ำงงบประมาณ ซึ่งปัจจุบันนี้ยังไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร

1 : เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

การสรรหาบุคคล

การสรรหาบุคคลเป็นกระบวนการที่สำคัญของการจัดการงานบุคคล เพราะจำเป็นจะต้องให้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถที่สุดเข้ามาปฏิบัติงาน เพราะหากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่แล้ว ย่อมทำให้การปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพ

แนวคิดในการสรรหาบุคคลที่เหมาะสมสมควร เพื่อรับการคัดเลือกเข้าทำงานนั้นอาจแบ่งได้ว่ามีแนวความคิดอยู่ 2 แนวคิด¹ คือ

1. แนวความคิดของอังกฤษ แนวความคิดนี้มีทัศนะว่า คนที่มีสติปัญญาดี จะฝึกให้ทำอะไรก็ทำได้ดีทั้งนั้น คือถือว่าคุณวุฒิอยู่ที่ตัวคน ดังนั้น การสรรหาจึงยึดเอาความรู้ไว้ก่อนมากกว่าจะยึดประสบการณ์ โดยสรรหาจากบุคคลที่สำเร็จการศึกษา มีความเฉลียวฉลาดมาทำงานด้วยกันแต่ชั้นต้น ๆ แล้วจัดการฝึกอบรมพัฒนาตัวคน เพื่อให้เลื่อนตำแหน่งสูง ๆ ขึ้นไปได้ อนาคตการสรรหาคนทำงานตามแนวคิดนี้จึงสรรหามาในลักษณะทั่ว ๆ ไป คือสรรหาคนที่ยังไม่เคยทำงานมาฝึกเพื่อใช้งานต่อไปในอนาคต

2. แนวความคิดของสหรัฐอเมริกา การสรรหาบุคคลตามแนวความคิดของสหรัฐอเมริกาเน้นยึดหลักประสบการณ์เป็นสำคัญ โดยมีทัศนคติว่า คนเราไม่ใช่จะเก่งเสียทุกอย่าง ดังนั้นการสรรหา ต้องสรรหาคนมาให้เหมาะกับงานโดยถือว่าคุณวุฒิอยู่ที่งานต้องการ จึงต้องกำหนดคุณวุฒิที่ต้องการสำหรับแต่ละงานไว้แล้ว สรรหาคนที่มีคุณวุฒิตามที่กำหนดไว้แล้วมาทำงานเฉพาะอย่าง การสรรหาคนตามแนวความคิดนี้ จึงสรรหามาเป็นผู้ชำนาญเฉพาะด้าน โดยสรรหาจากคนที่เคยปฏิบัติงานแล้วมาทำงานในปัจจุบัน การสรรหาแบบนี้ต้องทำกันบ่อยนัก เพราะคนจะย้ายงานอยู่ตลอดเวลา

สำหรับประเทศไทย การสรรหาบุคคลมีลักษณะผสมกันทั้งแนวความคิดของอังกฤษ และแนวความคิดของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ บางตำแหน่งสรรหาจากบุคคลที่สำเร็จการศึกษาจากสถานศึกษา บางตำแหน่งนอกจากพิจารณาคุณวุฒิแล้ว ยังพิจารณาประสบการณ์อีกด้วย เช่นตำแหน่งในระดับสูง ๆ เป็นต้น

1 สิมหา สิมานันท์, หลักทั่วไปในการบริหารงานบุคคล, (กรุงเทพมหานคร: กองวิชาการสำนักงาน ก.พ., 2521), หน้า 12 - 13.

การกำหนดตำแหน่งในราชการพลเรือนของไทย มีอยู่หลายวิธีด้วยกัน เริ่มกำหนดตำแหน่งโดยถือชั้นยศเป็นหลัก ที่เรียกว่าระบบจำแนกตำแหน่งตามชั้นยศ (Rank Classification) และการรับเงินเดือนจะรับเงินเดือนตามชั้นยศที่บุคคลผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ ปัจจุบันใช้วิธีการกำหนดตำแหน่งที่ถือหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นหลัก ที่เรียกว่า ระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) ซึ่งจะกำหนด โดยแยกตำแหน่งออกเป็นกลุ่ม ๆ ว่าตำแหน่งนั้น ๆ มีหน้าที่ และความรับผิดชอบอย่างไร แบ่งออกเป็นกี่ระดับ แต่ละระดับมีชื่อตำแหน่ง มีหน้าที่ และความรับผิดชอบ ตลอดจนลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติอย่างไร กำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งและกำหนดว่าตำแหน่งนั้น ระดับนั้นรับเงินเดือนเท่าใดจากนั้นก็จัดทำเป็นมาตรฐานกำหนดตำแหน่งไว้ การที่นำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ก็เพื่อสามารถใช้คนได้ตรงกับงาน และทำให้ข้าราชการได้ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ทั้งนี้เพราะเงินเดือนมีบทบาทสำคัญมากในการทำให้การสรรหาบุคคล และการรักษามูลค่าให้อยู่ในองค์กรตลอดไป ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ นอกจากนั้นยังมีผลกระทบต่อขวัญในการทำงาน และคุณภาพของงานด้วย เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานจะไม่สามารถทำงานได้เต็มที่ ตราบใดที่ยังมีความกังวลใจเกี่ยวกับปัญหาทางการเงินอยู่

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นว่า การกำหนดอัตราเงินเดือนย่อมมีปัจจัยสำคัญอันเป็นพื้นฐานในการกำหนดเงินเดือนอยู่ 2 ประการคือ¹

1. ความยุติธรรม หมายความว่าข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน ซึ่งมีปริมาณและคุณภาพของงานที่คึกเข็มนกันย่อมจะได้รับเงินเดือนในอัตราที่เท่าเทียมกัน
2. ความเสมอภาค คือการกำหนดอัตราเงินเดือน ควรกำหนดตามหน้าที่และความรับผิดชอบและการกำหนดช่วงของอัตราเงินเดือนแต่ละชั้น ควรกำหนดให้เหมาะสมไม่ห่างกันมากเกินไป กล่าวคืองานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ย่อมจะต้องได้รับค่าตอบแทนเท่ากัน ซึ่งในการนี้จะต้องหลีกเลี่ยงความขงขี้ขอมและความชอบพอกันเป็นพิเศษด้วย

การเลื่อนขั้นเงินเดือน

การเลื่อนขั้นเงินเดือนสำหรับข้าราชการนั้น เป็นขั้นตอนที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการจัดการงานบุคคลที่มีผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน โดยถือหลักปฏิบัติที่มา

1 สมทรงศ์ เกษมสิน, การบริหาร, (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดเกษมสุวรรณ, 2514), หน้า 453.

ทั้งแต่ทั้ง เคิมว่า เป็นการให้บำเหน็จความชอบแก่ข้าราชการ

หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเลื่อนเงินเดือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับปัจจุบันและกฎ กพ. ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2519 แยกเป็น 3 กรณีที่สำคัญดังนี้คือ

1. การเลื่อนขึ้นเงินเดือนตามปกติ เป็นการให้บำเหน็จความชอบแก่ข้าราชการที่ได้ปฏิบัติงานมาในรายนี้อันแล้ว ซึ่งได้รับการพิจารณาให้เลื่อนขึ้นเงินเดือน 1 ขั้น โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่สำคัญคือ

- 1.1 คุณภาพและปริมาณงานของตำแหน่ง
- 1.2 ผลงานที่ได้ปฏิบัติงานมา
- 1.3 การรักษาวินัย
- 1.4 ความสามารถในการปฏิบัติงาน
- 1.5 ความอุสาหะในการปฏิบัติงาน

2. การเลื่อนขึ้นเงินเดือนเกินกว่า 1 ขั้น หมายถึงการให้บำเหน็จความชอบแก่ข้าราชการที่ได้ปฏิบัติงานมาในรายนี้อันแล้ว โดยมีความดีความชอบพิเศษซึ่งควรได้รับการให้เลื่อนขึ้นเงินเดือนเกินกว่า 1 ขั้น การพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน แก่ข้าราชการเกินกว่า 1 ขั้นนี้ ยึดหลักเกณฑ์การพิจารณา เช่นเดียวกับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนตามที่กล่าวมาทุกประการ และมีหลักเกณฑ์พิเศษที่จะต้องพิจารณาเพิ่มเติม ดังนี้

- 2.1 ปฏิบัติงานตามหน้าที่ โดยลติเกินจนถือเป็นตัวอย่างที่ดี หรือ
- 2.2 ปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อผู้หรือที่ต่องเสียอันตรายเป็นกรณีพิเศษ หรือ
- 2.3 ปฏิบัติงานเกินกว่าตำแหน่งหน้าที่จนเกิดประโยชน์ต่อทางราชการเป็นพิเศษ และปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่จนเกินลติด้วย หรือ
- 2.4 ปฏิบัติงานโดยมีความคิดริเริ่มในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือได้ค้นคว้า หรือประดิษฐ์สิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อทางราชการเป็นพิเศษ และทางราชการได้ทำเป็นการยกย่องความคิดริเริ่มหรือได้รับรองให้ใช้การค้นคว้าหรือสิ่งประดิษฐ์นั้น หรือ
- 2.5 ปฏิบัติงานตามหน้าที่ด้วยความทรากทว่าหนักเหน้อย เป็นพิเศษและงานนั้นได้ลติบัง หรือปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้กระทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งจนสำเร็จเป็นผลดีแก่ประเทศชาติ

การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในรอบปี โดยปกติมีระยะเวลาตั้งแต่ 1 กรกฎาคมของปีหนึ่ง จนถึงวันที่ 30 มิถุนายนของปีถัดไป

3. การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนผู้ถึงแก่ความตาย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยถือว่าเป็นผู้ที่ควรได้รับบำเหน็จความชอบเป็นพิเศษ และเพื่อประโยชน์ในการนำเงินเคียนเกี้ยนสุกท้ายมาคำนวณบำเหน็จบำนาญได้สูงขึ้นอีก

การพัฒนาบุคคล

การพัฒนาบุคคลเป็นกระบวนการที่จะประสงค์จะเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ความสามารถ และมุ่งที่จะปรับปรุง เปลี่ยนแปลงวิธีการในการทำงานตลอดจนทัศนคติของบุคคลให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น¹

การพัฒนาบุคคลเป็นสิ่งจำเป็นต่อประสิทธิภาพของงานเป็นอย่างมาก กล่าวคือเมื่อได้มีการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าทำงานแล้ว ก็มีใค้หมายความว่า จะสามารถให้เขาทำงานได้ทันทีเสมอไป จำเป็นจะต้องมีการอบรมและแนะนำเบื้องต้นแก่ผู้เข้าทำงานใหม่ ในบางกรณี อาจต้องมีการอบรมถึงวิธีการทำงาน ใ้ท้วยทั้งนี้ เพราะการศึกษาที่ไ้มาจากโรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นเพียงความรู้พื้นฐาน และมีงานหลายอย่างที่ยังไม่มีสอนในโรงเรียน วิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัย ทำให้ผู้สำเร็จการศึกษาไม่สามารถจะทำงานได้ทันทีที่ต้องมีการอบรมกันก่อน จึงจะทำงานได้

นอกจากนั้น เมื่อผู้ปฏิบัติงานไ้ทำงานไปนาน ๆ ประกอบกับระเบียบ หลักเกณฑ์และเทคนิคต่าง ๆ ในการทำงานไ้เปลี่ยนแปลงไปก็จำเป็นจะต้องมีการอบรม เพื่อให้สามารถทำงานไ้ที่เช่นเดิม โดยหน่วยงาน การเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานฝึกอบรมของส่วนราชการ จะเป็นผู้ดำเนินการเองหรืออาจส่งไปรับการอบรม ในส่วนราชการอื่น หรือสถาบันอื่นก็ได้ เช่น สถาบัน การศึกษา ทั้งในและต่างประเทศเป็นต้น

1 พัทธ์ธีรณง วัฒนสินธุ์, คำสอนการบริหารงานบุคคล, (คณะพาณิชยศาสตร์ และการบัญชีจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2524), หน้า 12.

การพัฒนาบุคคลในราชการพลเรือนไทย

ในราชการพลเรือนไทย ส่วนราชการต่าง ๆ ได้เห็นความสำคัญของการพัฒนาบุคคล จึงจะเห็นได้ว่ามีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในค้ำนี้กันมาก ทั้งในระดับแผนก และระดับกองซึ่งส่วนใหญ่ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่อบรมข้าราชการในสังกัดของตน แต่ก็มีหลายส่วนราชการที่ทำหน้าที่อบรมให้แก่ข้าราชการของส่วนราชการ อื่นนอกสังกัด เช่น สำนักงาน กพ. สำนักงานประมาณ ฯลฯ

การอบรมในราชการพลเรือนไทยที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน อาจแยกได้เป็น 5 กลุ่มใหญ่ คือ¹

1. การอบรมค้ำชุกรการ อันได้แก่การอบรมเทคนิคการปฏิบัติงานในหน้าที่ชุกรการ ซึ่งเป็นความต้องการของข้าราชการในส่วนราชการต่าง ๆ เกือบทุกส่วนราชการ เช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารงานพัสดุ การงบประมาณ การบัญชี เป็นต้น
2. การอบรมค้ำนการบริหาร เป็นการอบรมทางค้ำนเทคนิค การบริหารหรือการจัดการ ซึ่งผู้เข้ารับการอบรมจะได้นำเอาแนวความคิดสมัยใหม่ไปใช้ การจัดการงานของราชการ เช่น การบริหารงานระดับค้ำน การบริหารระดับกลาง การบริหารงานระดับสูง และการฝึกอบรมเทคนิคในการบริหารงานบางอย่าง เป็นต้น
3. การอบรมเทคนิคการอบรม เป็นการอบรมข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการอบรม เพื่อให้สามารถจัดการอบรมข้าราชการ ในส่วนราชการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามหลักวิชา เช่น การอบรมวิทยากรผู้ทำหน้าที่ฝึกอบรม เป็นต้น
4. การอบรมเทคนิคการทำงานเฉพาะอย่าง เป็นการอบรมเทคนิคการทำงานเฉพาะอย่างของแต่ละส่วนราชการ เช่น การอบรมการเกษตรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การอบรมการสร้างทางของกรมทางหลวง เป็นต้น
5. การอบรมทางวิชาการ เป็นการอบรมวิชาการใหม่ ๆ เพื่อนำไปปรับใช้ในการปฏิบัติงาน หรืออบรมแนวความคิดใหม่ ๆ ให้แก่ข้าราชการ เช่น การอบรมคอมพิวเตอร์ การอบรมทางวิทยาศาสตร์ เป็นต้น

1 สมาน ริงสิโยกฤษณ์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล, หน้า 75.

ข้อสังเกตและปัญหาทางประการ เกี่ยวกับการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการในระบบราชการไทย

แม้ว่าในปัจจุบันนี้ส่วนราชการต่าง ๆ จะมีหน่วยฝึกอบรม และสถาบันฝึกอบรมทั้งกล่าวแล้วก็ตาม แต่การจัดการงานบุคคลหรือการบริหารบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการในระบบราชการไทยนั้น ยังประสพปัญหาและอุปสรรคทางประการที่ทำให้การพัฒนาบุคคลไม่บรรลุผลเท่าที่ควร ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวอาจจะสรุปได้ดังนี้

1. การฝึกอบรมในปัจจุบันยังขาดนโยบายการฝึกอบรมในระดับชาติที่แน่นอน และต่อเนื่องทำให้การฝึกอบรมในส่วนราชการต่าง ๆ บางหน่วยซ้ำซ้อนกัน อันเป็นการสิ้นเปลืองทั้งเวลาและงบประมาณค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมโดยใช้เหตุ

2. ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีข้อกำหนดมาตรการที่มีประสิทธิภาพอันจะนำเอาผลการฝึกอบรมไปใช้ประโยชน์ให้เชื่อมโยงกับการจัดการงานบุคคล เช่น การเลื่อนตำแหน่ง แต่งตั้งโยกย้าย เปลี่ยนสายงานทำให้ข้าราชการ และส่วนราชการไม่เห็นความสำคัญของการฝึกอบรมเท่าที่ควร

3. การฝึกอบรมของราชการไทย ในปัจจุบันยังขาดปัจจัยต่างที่เอื้ออำนวยในการฝึกอบรม เช่น เจ้าหน้าที่ งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ รวมทั้งสื่อทัศนูปกรณ์ และสถานที่ฝึกอบรม ตลอดจนวิทยากรผู้ฝึกอบรม

4. ในปัจจุบันการฝึกอบรมและพัฒนา ข้าราชการของหน่วยราชการต่าง ๆ ยังขาดเทคนิคการบริหารงานฝึกอบรม เช่น การศึกษาวิเคราะห์ความต้องการของการฝึกอบรมยังไม่เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชา ทำให้วัตถุประสงค์และหลักสูตรของการฝึกอบรมไม่สนองความต้องการที่แท้จริง การคัดเลือกตัวบุคคลผู้เข้ารับการอบรมยังไม่รัดกุมพอ นอกจากนั้นยังขาดการติดตามผลการฝึกอบรม จึงขาดข้อมูลที่จะนำมาปรับปรุงการฝึกอบรม ในคราวต่อไปและทำให้ไม่ทราบว่าผลการฝึกอบรมที่จัดดำเนินการไปแล้วได้นำไปใช้โดยผลหรือไม่

5. การฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการในระบบราชการไทยในปัจจุบัน อาจจะกล่าวได้ว่ากลุ่มข้าราชการต่าง ๆ ยังไม่ยอมรับหรือตระหนักในคุณค่าอย่างแท้จริง มักจะมองการฝึกอบรมว่าเป็นเรื่องที่ไม่เร่งด่วน และไม่เห็นคุณค่าของการฝึกอบรมว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทางราชการ

สวัสดิการ

สวัสดิการเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการงานบุคคลที่มุ่งให้ความสะดวกสบาย ความสุข ความพอใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้สึกมั่นคง หมกกังวลใจในเรื่องต่าง ๆ ทำให้มีความตั้งใจทำงานอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

"สวัสดิการ" หมายถึง บริการและประโยชน์พิเศษต่าง ๆ ที่นอกเหนือไปจากเงินเดือน หรือค่าจ้างประจำ ซึ่งโดยปกติหน่วยราชการหรือนายจ้างจัดให้มีขึ้นตามความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน

เทล เฮส. บีช (Dale S. Beach)¹ กล่าวว่าสวัสดิการคือ ผลประโยชน์ หรือค่าตอบแทนต่าง ๆ ที่หน่วยงาน จัดให้แก่บุคลากรของตน อาจเป็นเงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนหรือค่าจ้างปกติ เช่น ให้การคุ้มครองช่วยเหลือในเรื่องเจ็บป่วย อุบัติเหตุ ออกจากงานโดยกะทันหัน รวมทั้งการจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ถูกหลักอนามัย เป็นต้น

สวัสดิการอาจแบ่งได้เป็น 6 ประเภท คือ²

1. สวัสดิการด้านเศรษฐกิจ ซึ่งรวมถึงการจ่ายเงินช่วยเหลือบุตรภรรยาของข้าราชการ หรือพนักงาน ค่าเช่าบ้าน เงินทุนช่วยเหลือ เงินกู้ เป็นต้น และเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนบางประการ เช่น เพื่อรักษาพยาบาลตนเอง และครอบครัว เพื่อการสมรส การจ่ายเสื่อน้ำ หรือเครื่องแม่ให้เพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน การจัดตั้งสหกรณ์ การจัดยานพาหนะสำหรับรับส่ง การจัดฌริบทูกิน และอาคารเช่าซื้อ เป็นต้น ซึ่งเป็นบริการที่ให้ออกเหนือไปจากเงินเดือนที่ได้รับเป็นประจำอยู่แล้ว
2. สวัสดิการด้านการศึกษา เช่น การให้ทุนการศึกษา เพื่อให้ข้าราชการหรือพนักงาน มีโอกาสได้รับการฝึกอบรมหรือศึกษาต่อทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งช่วยเหลือการศึกษาของบุตรภรรยาบริการต่าง ๆ ในค้ำนี้ เช่น การจัดทำสิ่งพิมพ์ของหน่วยงาน การให้หนังสือสมุททางวิชาการ และการจัดให้มีการฝึกอบรมในระดับและประเภทต่าง ๆ เป็นต้น

1 Dale S. Beach, Personnel : The Management of People at work, (New York : The Macmillian Co., 1971), p. 786.

2 Paul Pigors and Charles A. Myers, Personnel Administration : A Point of View and Method, 3rd ed. (New York : Mc.Graw-Hill Book Company Inc., 1956), pp. 631 - 639

3. บริการด้านสังคมสงเคราะห์ บริการประเภทนี้ไม่มีขอบเขตกว้างขวางมาก เพราะรวมถึงการให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยเหลือทางกฎหมาย การรับฟัง และพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ และบริการอื่น ๆ เช่น การจัดสถานที่ทำงาน โรงอาหาร ห้องน้ำห้องส้วม ให้ถูกสุขลักษณะ และอนามัย เป็นต้น

4. สวัสดิการด้านเงินทดแทนการ เช่น จัดให้มีสโมสรมีการแข่งขันกีฬา มีห้องพักผ่อนหย่อนใจนอกเวลาทำงาน เป็นต้น

5. สวัสดิการด้านการสร้างความมั่นคง ได้แก่ผลประโยชน์ หรือบริการตอบแทนที่สร้างความมั่นคงตามควรแก่อาชีพ ในการดำรงชีวิตของข้าราชการหรือพนักงานในหน่วยงานนั้น เช่น เงินบำเหน็จบำนาญ เงินทดแทน การประกันประเภทต่าง ๆ เงินทุนสงเคราะห์ประเภทต่าง ๆ เป็นต้น

6. สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย มีการตรวจสุขภาพเป็นประจำทุกปี ให้บริการในด้านการแพทย์และพยาบาล การจ่ายยา การอนุญาตให้ลาป่วยเพื่อพักรักษาตัว การจัดส่งผู้ป่วยเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การให้บริการสวัสดิการของแต่ละหน่วยงาน ย่อมมีข้อแตกต่างกันไปตามจุดมุ่งหมายของหน่วยงานนั้น ๆ แต่สิ่งหนึ่งที่องค์การทั่วไปต้องการคือ เพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจระหว่างผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงาน ซึ่งจะเป็นผลให้การดำเนินงานของหน่วยงานบรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

วิทยุ โสธร¹ กล่าวว่า "การจัดสวัสดิการให้แก่บุคลากร ควรได้คำนึงถึงผลของสวัสดิการที่จะย้อนกลับมาสู่หน่วยงานเป็นสำคัญ การที่หน่วยงานให้สวัสดิการไปเพื่อให้บุคลากรมีประสิทธิภาพในการทำงาน หากบุคลากรรับผลประโยชน์และบริการโดยไม่ยอมรับของหน่วยงาน สวัสดิการก็ไร้ความหมาย เป็นการลงทุนที่สูงเปล่า" ซึ่งผู้บังคับบัญชาควรคำนึงถึงการให้สวัสดิการดังนี้

1 วิทยุ โสธร, การบริหารงานบุคคล, (กรุงเทพฯ : บริษัทไทยวัฒนาพานิช, 2517) หน้า 387.

1. หลักความเสมอภาค ควรคำนึงถึงความเท่าเทียมให้มากที่สุด เช่น สวัสดิการบ้านพัก บุคลากรที่มีคุณสมบัติตามข้อกำหนด ย่อมมีความเสมอภาคที่จะเข้าอยู่ในบ้านพักทุกคน
2. หลักผลประโยชน์ ควรให้ผลคุ้มค่าทั้งหน่วยงานและตัวบุคลากร
3. หลักการจูงใจ ต้องมีแรงจูงใจให้เกิดกำลังใจในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดผลประโยชน์แก่หน่วยงานและตัวเอง
4. หลักการตอบสนองความต้องการ การจัดสวัสดิการต้องตรงกับความต้องการของบุคลากรมิฉะนั้นการให้ก็จะไม่เกิดผล
5. หลักแห่งประสิทธิภาพ ต้องคำนึงถึงการเกิดประโยชน์ในผลงานให้มากที่สุด สิ้นเปลืองเวลาและลงทุนน้อยที่สุด
6. หลักแห่งการบำรุงขวัญ สร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน
7. หลักแห่งการประหยัด ใช้เวลา แรงงาน ทรัพย์สิน ฯลฯ ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่
8. หลักแห่งความสะอาด การให้สวัสดิการต้องมีระเบียบ ระเบียบ คล่องตัวไม่ติดขัด แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ทันการ
9. หลักแห่งความยุติธรรม ต้องป้องกันไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันในกลุ่มบุคลากรนั้น ๆ
10. หลักแห่งงบประมาณ ต้องคำนึงถึงจำนวนเงินที่จะต้องจ่ายว่ามีเพียงพอหรือไม่

เกชา แก้วชาญศิลป์ ได้ทำการวิจัยเรื่อง สวัสดิการของข้าราชการไทย พบข้อบกพร่องของสวัสดิการข้าราชการไทยพอสรุปได้ 2 ประการคือ

1. สวัสดิการของข้าราชการหลายประการไม่เป็นไปตามจุดมุ่งหมาย และหลักการจัดสวัสดิการ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในข้าราชการ คือ

- 1.1 สโมสรข้าราชการส่วนมาก ไม่มีการควบคุมที่ดี ปล่อยให้มีการเล่นการพนัน และเสพยาโคโยเสรี รายได้ของข้าราชการ จะหมดไปกับสิ่งเหล่านี้แทนที่จะเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจและสังสรรค์กัน

1 เกชา แก้วชาญศิลป์, "สวัสดิการข้าราชการไทย", (คณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย, สถาบันวิจัย พัฒนาบริหารศาสตร์, 2513), หน้า 24 - 26.

1.2 การใช้จ่ายหมายถึงสินค้าในราคาถูก และให้ข้าราชการบ่อนส่งไถ่คืน มีข้าราชการเป็นจำนวนไม่น้อยที่นำสินค้าเหล่านั้นไปขายต่อเป็นเงินสดในราคาที่ถูก เพื่อเอาเงินสดมาใช้ทำให้เป็นการสร้างหนี้สิน ผิดจุดมุ่งหมายของสวัสดิการ

2. สวัสดิการที่รัฐบาลบังคับให้นายจ้าง เอกชนจัดให้แก่ลูกจ้าง แต่รัฐบาลเองมิได้จัดให้ข้าราชการของตน หรือจัดให้ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ ซึ่งได้แก่

2.1 บังคับในการปรนสนพยาบาล กฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องจัดไว้ในสถานที่ทำงาน แต่รัฐบาล มิได้วางระเบียบให้จัดไว้ในหน่วยราชการ ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะต้องจัดหาเขาเอง

2.2 การตรวจร่างกายประจำปี ข้าราชการถูกกำหนดให้ตรวจสุขภาพ เฉพาะตอนที่เข้ารับราชการเท่านั้นหลังจากนั้นแล้ว ไม่มีการตรวจกันอีกเลย

2.3 นำสะสมค่าส่วนเกิน รัฐบาลปล่อยให้เป็นเรื่องของแต่ละหน่วยงานจัดหาช่วยตนเอง แต่ก็บางแห่งที่รัฐบาลได้จัดให้

2.4 ห้องน้ำ และส้วม เป็นเรื่องหนึ่งที่ไม่มีความสำคัญ บางแห่งจำนวนคนทำงานมีมาก แต่ห้องน้ำ ห้องส้วมไม่เพียงพอ บางแห่งมีพอเพียงทั้งอุปกรณภายในครบครัน

ฉะนั้น จึงขอสรุปได้ว่า สวัสดิการที่จัดให้ประชาชนก็โดยวัตถุประสงค์ เพื่อสร้างขวัญกำลังใจ ให้นับผลผลิตสูงขึ้น มาตรฐานการดำรงชีวิตดีขึ้น ฯลฯ ในวงราชการกำลังคนเป็นทรัพยากรที่มีค่าที่สุดของประเทศ การที่ประเทศจะพัฒนาไปได้นั้นขึ้นอยู่กับปริมาณ และคุณภาพของคนเป็นสำคัญ ดังนั้นในการจัดการงานบุคคลของรัฐจึงพยายามหาวิธีที่จะทำให้ข้าราชการได้ใช้ความสามารถของตนให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยให้ข้าราชการทำงานที่ได้รับมอบหมายด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีขวัญ เชื่อมั่น ในตนเอง และมีความมั่นคงในการดำรงชีพ ตลอดจนเมื่อเวลาพ้นจากการเป็นข้าราชการแล้วยังได้เงินทดแทนที่เรียกว่าบำเหน็จบำนาญ เพื่อเป็นการทดแทนความชอบที่ได้ทำงานให้รับรัฐบาลด้วยดี แต่การจะทำงานให้ประสิทธิผลได้ผลตามเป้าหมายของหน่วยงานนั้นจะต้องขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของสถานที่ทำงานนั้น สภาพการทำงานอันเหมาะสม เงินเดือนเพียงพอ สวัสดิการและผลประโยชน์ที่เกื้อหนุนให้ได้ มีพอสมควร เป็นต้น ทั้งนี้เพราะคนเป็นปัจจัยที่แตกต่างกว่าปัจจัยอื่น คนมีชีวิตจิตใจ มีความรู้สึกแปรปรวนไม่คงที่ ผู้บริหารไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลหรือเอกชน มักจะประสบปัญหาเกี่ยวกับคนอยู่เป็นประจำ

เมื่อรายได้ของข้าราชการไม่เหมาะสมกับค่าครองชีพและความเป็นธรรมแล้ว จะทำ

ให้ข้าราชการทำงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เพราะเขาจะใช้เวลาอีกส่วนหนึ่งเพื่อไปหารายได้จุนเจือครอบครัวเป็นที่ทราบกันว่าข้าราชการเป็นแรงงานที่มีส่วนสำคัญ ในการพัฒนาประเทศ เพราะประกบค้ำยันผู้มีความรู้ในวิชาการแขนงต่าง ๆ ถ้าการทำงานขาดประสิทธิภาพแล้วการพัฒนาประเทศก็จะไม่ได้ผลตามเป้าหมายที่วางไว้ได้

กล่าวโดยสรุปการจัดเกรงงานบุคคลในระบบราชการไทยยังมีปัญหาอยู่มาก ซึ่งพอจะยกปัญหาที่เป็นมูลฐานได้ดังนี้

1. ปัจจุบันมีองค์การกลางบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการอยู่หลายองค์การ นอกจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ยังมีคณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม) คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ฯลฯ การมีองค์การกลางการบริหารงานบุคคลหลายฝ่ายทำให้เกิดความลักลั่นในการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง และอื่น ๆ จึงเกิดการแข่งขันกันที่จะหาทางเพิ่มสิทธิ และประโยชน์ให้แก่ราชการในหน่วยงานนั้น ๆ สูงขึ้นไปเรื่อย ๆ ¹

2. ความก้าวหน้าทางราชการ มักขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ ที่นอกเหนือไปจากความสามารถในการทำงาน เช่น ตระกูลดี สังคมดี ฐานะสัมพันธ์เก่ง มีความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจในทางการเมือง เป็นต้น ²

3. มวลเหตุจูงใจ สำหรับข้าราชการ ไม่อยู่ที่วัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายขององค์การตามที่ควรเป็น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเงินเดือน ข้าราชการต่ำ และขาดโอกาสที่จะมีส่วนในการวางแผน และการวินิจฉัยสั่งการ หรือทำงานที่แต่ไม่ได้รับผลตอบแทนคู่กับความตั้งใจ ดังนั้นจึงมุ่งทำงานเพื่อตัวเองมากกว่าทำงานเพื่อเป้าหมายขององค์การ และมีไม่น้อยที่ทำงานไปวันหนึ่ง ๆ โดยมีความพอใจเพียงมีงานทำ มีเงินเดือนที่มีความมั่นคงในอนาคต เมื่อเปรียบเทียบกับงานของเอกชนทราบใดที่ไม่ทำอะไรให้ใครระเบียบราชการ ทำให้ไม่เกิดความคิดสร้างสรรค์ในวงราชการ

1) ไพโรจน์ สิตปรีชา, การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทย, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2523), หน้า 118

2) หัสนคดีของข้าราชการไทย รวบรวมโดยเคซชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์ จาก "ข้อติภาษหนังสือการชันมณา" วารสารนักบริหาร, ปีที่ 1 ฉบับที่ 4 มกราคม 2518, หน้า 7

4. ในการบริหารงาน มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ทำให้ข้าราชการระดับสูงมีการระงับกำลังความสามารถ มีเรื่องหมกหมิ่นมากมายตนต้องละเลยต่อการวางนโยบายและแผนการ การรวมอำนาจนี้ทำให้ข้าราชการระดับรอง ๆ ลงมาไม่มีโอกาสที่จะได้แสดงความคิดเห็นใหม่ ๆ และเป็นการทำลายขวัญของข้าราชการในระดับต่ำมาก ¹

5. เนื่องจากมีการรวมอำนาจมากเกินไป และขาดการกระจายอำนาจ จึงก่อให้เกิดปัญหาในการประสานงานกันขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่จะต้องทำหน้าที่ช่วยเหลือ และประสานงานกันวิธีการแก้ปัญหาที่มีจะหาทางจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้น เพราะมีความคิดว่าเมื่อหน่วยงานขึ้นมาใหม่ก็จะพ้นกับปัญหาเก่า ๆ ไปได้ แต่ในทางปฏิบัติการตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้น กลับทำให้ทวีความขัดแย้งและเพิ่มการจึงตั้งเกณฑ์ระหว่างหน่วยงานใหม่กับหน่วยงานเก่า ซึ่งจะต้องทำงานคล้ายกันเป็นการเพิ่มความขัดแย้งในหน่วยงานมากขึ้น

6. ทางด้านการพัฒนาตัวบุคคล ยังไม่ค่อยได้รับการสนใจเท่าที่ควร การเข้ารับราชการส่วนใหญ่ก็จะเป็นผู้ที่จบมหาวิทยาลัยและค่อนข้างจะเป็นนักวิชาการทั่วไปมากกว่าจะเป็นฝ่ายชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขา ทั้งนี้อาจเป็นเพราะส่วนใหญ่เราได้อุดหนุนสรรหาบุคคลแบบอังกฤษ จึงมีความจำเป็นที่ผู้เข้ารับราชการเหล่านี้ ควรได้รับการฝึกอบรมตามงานในหน้าที่ เฉพาะของตนเป็นบางครั้งบางคราว เพื่อเป็นการพัฒนา และการฝึกอบรมมีใช้จำกัดจนเป็นการทุ่มเทโดยมิรู้จักประสงค์ของการฝึกที่แท้จริง ทำให้สิ้นเปลืองและไม่เกิดผลประโยชน์อันใด ²

ปัญหาดังกล่าวข้างต้นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน ถึงแม้จะได้มีการจัดระบบราชการอย่างเป็นระบบแบบแผนแล้วก็ตาม

1 William D. Reeve, Public Administration in Siam, (London : Royal Institute of International Affairs, 1951), P. 38

2 ไพโรจน์ ธิภริชา, การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทย, หน้า 69.