

## หน่วยที่ 2

### การบริหารงานบุคคล

#### ความหมายของการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลในภาษาอังกฤษมีใช้กันหลายคำ เช่น Personal Administration, Personal Management, Labor Relations, Manpower Management เป็นต้น ในภาษาไทย ก็มีใช้อยู่หลายคำ เช่นเดียวกัน เช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารบุคลากร การจัดการงานบุคคล และการบริหารงานเจ้าหน้าที่ เป็นต้น แต่คำที่ใช้กันอยู่อย่างกว้างขวางจนเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปคือ การบริหารงานบุคคล ความหมายและขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปนั้นได้มีผู้ให้-definition ความหมายไว้หลายความหมาย ขอยกตัวอย่างที่สำคัญ ๆ ดังนี้

แอปป์ลี (Apply) ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้ว่า คือ “การวางแผนและการกำหนดกระบวนการเกี่ยวกับบุคลากรในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนา นโยบาย และเทคนิคในการบริหารงานบุคคล รวมทั้งการพัฒนาความสามารถของบุคคลในองค์กร”

บีช (Beach) เห็นว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง “การวางแผน นโยบาย การกำหนดแผนงาน การเลือกสรร การฝึกอบรม การกำหนดค่าตอบแทน การจัดอัตรากำลัง การเสริมสร้างแรงจูงใจ การเสริมสร้างภาวะผู้นำ ตลอดจนการเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์ และบรรยายกาศที่ดีในการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงาน”

ไนโกร (Nigro) ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้อย่างกะทัดรัดว่า “การบริหารบุคคลหมายถึง ศิลปะในการเลือกสรรคนใหม่และใช้คนเก่าในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานและบริการจากบุคคลเหล่านั้นสูงสุดทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ”

สุกิจ จุลละนันทน์ ให้ความหมายไว้ว่า “การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางแผน นโยบาย การวางแผน โครงการ ระเบียบและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในองค์การ โดยองค์การหนึ่งเพื่อให้ได้มา ได้ใช้ประโยชน์ และบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรด้านมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและมีปริมาณเพียงพอเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์”

สมพงษ์ เกษมสิน มีความเห็นว่า “การบริหารงานบุคคลนั้น เป็นการจัดการเกี่ยวกับบุคคล สนับสนุนตั้งแต่การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงาน การดูแล บำรุงรักษา จนกระทั่ง พ้นไปจากการปฏิบัติงาน”

ชุดศักดิ์ เที่ยงตรง ให้ความหมายเชิงนิยามไว้ว่า “การบริหารงานบุคคลคือ การบริหารทรัพยากรมนุษย์โดยมีคุณมุ่งหมายเพื่อให้ได้คุณดี มีคุณวุฒิ และมีความสามารถ เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่มาทำงานด้วยความสนใจ พึงพอใจอย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิผล”

จากความคิดเห็นต่าง ๆ ของนักวิชาการและนักบริหารทั้งต่างประเทศและในประเทศไทย พอกจะสรุปสาระสำคัญของความหมายของการบริหารงานบุคคลได้ดังนี้

1. การบริหารงานบุคคล เป็นการบริหารทรัพยากรมนุษย์เพื่อใช้คนให้เหมาะสม กับงานตามวัตถุประสงค์และความต้องการของหน่วยงาน
2. การบริหารงานบุคคลมีขอบข่ายกว้างขวางครอบคลุมตั้งแต่การแสวงหาและการเลือกสรรบุคคลการเข้าสู่หน่วยงานจนกระทั่งพ้นจากการปฏิบัติงาน

3. พิจารณาในแง่กระบวนการ การบริหารงานบุคคล จึงเป็นกระบวนการที่เกี่ยวนেื่องกันเป็นลูกโซ่ ตั้งแต่ การวางแผน นโยบาย การกำหนดแผนและความต้องการด้านบุคคลการ บริการ การเลือกสรร การพัฒนา การกำหนดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การโอนย้าย และการพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ของบุคคล

เป้าหมายสำคัญของการบริหารงานบุคคล คือ การได้มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมตามความต้องการของหน่วยงาน โดยหน่วยงานสามารถดึงดูด 招商引资 และพัฒนาให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถพึงพอใจที่จะอยู่ปฏิบัติงานกับหน่วยงานนานที่สุดเท่าที่หน่วยงานต้องการ ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานสามารถกระทำการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตามความมุ่งหมายของหน่วยงาน

## มโนทัศน์ของผู้บริหารด้านหลักการบริหารงานบุคคล

ในการบริหารงานบุคคลนอกจากผู้บริหารจะมีคณะกรรมการหลักปรัชญาและจุดมุ่งหมายแล้ว ผู้บริหารยังต้องมีโนทัศน์ในเรื่องของหลักของการบริหารงานบุคคลอีกด้วย เพื่อจะได้

เป็นหนทางการสร้างหรือการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับบุคลากรในโรงเรียนขึ้นได้ Van Zwoll (1964) ได้เสนอหลักการบริหารบุคลากรในโรงเรียนไว้ 12 ประการดังนี้

1. การศึกษาเป็นความมุ่งประสงค์เบื้องต้นของโรงเรียน การมีชื่อเสียง มีความนิยมและมีความร่วมมืออันดีของบุคลากรในโรงเรียนต้องได้รับการบำรุงรักษา การศึกษาที่มีผลสูงเจิดจรัสขึ้นได้ ทั้งสองสิ่งนี้เป็นผลิตผลจากบุคลากรซึ่งทำงานด้วยประสบการณ์ที่ตนพอใจและที่ตนประสงค์

2. บุคคลมุ่งหมายต่าง ๆ ของโรงเรียนมาจากประชาชนซึ่งมีส่วนร่วมหรือที่เสียภาษี โดยมีความต้องการให้มีการศึกษาอย่างเป็นระบบในโรงเรียน ดังนั้นนโยบายด้านบุคลากรต้องประกอบด้วยนโยบายด้านอื่น ๆ ที่ใช้ในการดำเนินงานให้เป็นไปตามจุดหมายของการศึกษา

3. ประชาชนตั้งกล่าวกับบุคลากรในโรงเรียน มีความสนใจเบื้องต้น เช่นเดียวกัน ความสนใจนี้เกิดจากการที่โรงเรียนจะจัดการศึกษาให้ดีที่สุด ให้เป็นไปตามอัปการที่ได้รับมอบหมายตามแนวทางต่าง ๆ

4. ประสิทธิผลสูงสุดของแนวทางต่าง ๆ ที่จะยังผลให้เกิดความก้าวหน้าในงานที่ได้รับการมอบหมายจากประชาชนนี้ จะเกี่ยวข้องกับความต้องการการศึกษาที่ได้รับการคัดเลือกที่มีทางเป็นไปได้ อย่างดีที่สุด และการประสานความสัมพันธ์ของงานในส่วนอื่น ๆ เช่น บุคลากร อาคาร และวัสดุครุภัณฑ์ งานบริหารบุคคลต้องทำให้เกิดความแน่ใจหรือมั่นใจว่า การคัดเลือกบุคคล จัดต้องมีผลสูงสุด หรือให้ดีที่สุด การกำหนดมอบหมายงานให้บุคลากร การวางแผนบุคคล และการจัดหาบุคลากรต้องให้ถูกต้องเหมาะสม

5. บุคลากรของโรงเรียนมิใช้วัตถุเชือชา秧กัน การซื้อขายกันในวงการธุรกิจนี้ ผู้ขายตัดขาดจากผลผลิตที่ตนขายไป แต่บุคลากรในโรงเรียนยังคงต้องเกี่ยวข้อง และผสมผสานงานกับผู้ขาย หรือผู้เป็นลูกจ้างต่อไป ดังนั้นการพิจารณาใด ๆ ย่อมเป็นปัญหาทางการบริหารงานบุคคลที่จะแสดงนัยของผลงานของบุคลากร

6. บุคลากรมีชีวิตส่วนตัว (private life) และมีสิทธิ์ในเรื่องส่วนตัวของเขา การเข้าไปก้าวเข้าไปและยุ่งเกี่ยวในเรื่องส่วนตัว ไม่ว่าจะเป็นความตั้งใจดีเพียงใด สามารถก่อให้เกิดความโกรธและให้ผลร้ายมากกว่าผลดี ดังนั้นจำเป็นที่ผู้บริหารจัดต้องระมัดระวังในการที่จะเข้าไปก้าวเข้าไปในเรื่องส่วนตัวของบุคลากรหรือลูกจ้าง แม้ว่าจะเป็นเรื่องที่ดู

เห็นใจจะเกี่ยวข้องกับประสิทธิผลของการทำงานของเขาก็ตาม เพราะไม่ใช่สิ่งใดและก็เป็นไปไม่ได้ที่จะช่วยบุคลากรหรือลูกจ้างผู้ซึ่งไม่ตั้งใจหรือไม่อยากจะปรับทุกๆ หรือไม่อยากได้รับความช่วยเหลือ

7. ตัวประกอบต่าง ๆ ของมนุษย์ (human factors) เป็นสิ่งแปรผันได้ และความแปรผันเหล่านี้เป็นสิ่งที่ให้ประโยชน์ และก็เป็นเหตุให้เกิดปัญหาซับซ้อนในการบริหารงานบุคคลที่จะต้องมีการจัดระบบการเลื่อนความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการพัฒนาบุคลากรในระบบโรงเรียน

8. ตัวประกอบหนึ่งที่สำคัญที่สุดของบุคลากรก็คือความรู้สึกของบุคลากรที่มีต่องานของเข้า เพื่อร่วมงานหรือคนที่เกี่ยวข้องในงานของเข้า รวมทั้งระบบโรงเรียนที่เข้าเป็นลูกจ้างอยู่ ตัวประกอบเหล่านี้จะมีผลหรือมีอิทธิพลต่อตัวประกอบอื่น ๆ เพราะบุคลากรทุกคนต้องการให้งานของตนมีคุณค่า หรือต้องการงานที่มีคุณค่าทำ เพื่อจัดได้มีความภาคภูมิใจ เมื่อเข้าได้ทำงานอย่างดีที่สุดแล้ว

9. การได้รับความยกย่องนับถือในความสามารถและปัญญาของบุคลากร เป็นความจำเป็นเบื้องต้น ซึ่งผู้บริหารจัดต้องแสดงออกให้บุคลากรมีความมั่นใจด้วยวิธีการต่างๆ เช่นจากข่าวสาร การติดต่อและพบปะ ได้อย่างสะดวก และการทำงานร่วมกันระหว่างผู้บริหารกับบุคลากรอื่น ๆ อันจะก่อให้เกิดความเข้าใจอันดี และเกิดความเชื่อมั่นดังกล่าวได้

10. ปัญหาบุคลากรจะต้องแก้ไขตามสถานการณ์หรือเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และต้องศึกษาถึงสาเหตุของปัญหาจากสภาพแวดล้อม ซึ่งบางปัญหา ผู้บริหารอาจเลี่ยงหรือไม่ต้องแก้ไขหรืออาจยืดหยุ่นได้

11. ผู้ที่อยู่ในองค์การหรือในโรงเรียนทุกคนควรได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม การปฏิบัติต่อบุคลากรอย่างไม่เป็นธรรมย่อมก่อให้เกิดความขุนเคือง อันเป็นผลต่อประสิทธิผลของการปฏิบัติงานของบุคลากร การให้ความเป็นธรรมในด้านต่าง ๆ เช่นด้านเงิน รางวัล จำนวนชั่วโมงสอน และอื่น ๆ ล้วนเป็นผลต่อสถานภาพของการปฏิบัติงาน ขององค์การหรือของโรงเรียนโดยส่วนรวม

12. ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรด้วยกัน และระหว่างบุคลากรกับผู้บริหาร เป็นสิ่งที่ต้องสร้างขึ้นและให้มีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

## หลักการทั่วไปของการบริหารงานบุคคล

ฟลิปโป (Flippo) ได้ก่อตัวถึงหน้าที่ (function) ในการบริหารงานบุคคลของฝ่ายบริหารไว้ดังนี้

1. การวางแผนงาน (Planning) ได้แก่ การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับตัวบุคคล เป็นการรวมความคิดและกระบวนการตัดสินใจเพื่อเป็นพื้นฐานในทางปฏิบัติของบุคคลในหน่วยงาน

2. การจัดหน่วยงาน (Organizing) ได้แก่ การจัดแบ่งหน่วยงานให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบเฉพาะกับวางแผนสร้างของหน่วยงานให้ประสานสัมพันธ์กันมิให้เกิดความยุ่งยากแก่บุคคลผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ

3. การบังคับบัญชา (Directing) ซึ่งรวมถึงการที่จะทำให้บุคคลทำงานโดยความเต็มใจและให้ได้ผลดีด้วย

4. การควบคุม (Controlling) เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตรงตามแผนและนโยบาย บางครั้งอาจต้องความคุณและปรับปรุงแผนเพื่อแก้ไขความล่าช้า

เมื่อพิจารณาแนวความคิดดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การวางแผนงานเกี่ยวกับตัวบุคคลน่าจะมีคุณค่าในทางปฏิบัติ คือ เป็นการกำหนดเส้นทางหรือแนวทางและจุดหมายปลายทางในการดำเนินงานให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติได้มีความเข้าใจร่วมกันก่อนลงมือทำงาน ช่วยให้มองเห็นช่องทางหรืออุปสรรคได้ล่วงหน้า สามารถหลีกเลี่ยงหรือขัดเสียได้เพื่อมุ่งเน้นไปที่การซักถักกลางคัน

ในเรื่องการจัดหน่วยงาน การแบ่งงานและมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่บุคคลต่าง ๆ ที่มีส่วนช่วยในการสร้างหานมาทำงานให้เหมาะสมแก่ตำแหน่ง ได้ง่ายขึ้น ผู้บริหารจะสามารถพิจารณากำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาทำงานเพื่อการเลือกสรรอย่างกว้างขวาง การจัดวางตำแหน่งและหน้าที่ทำให้เห็นความสำคัญของงานและบุคคลที่จะร่วมกันทำงาน เป็นการขัดข้อขัดแย้งและการก้าวถอยเป็นอย่างดี

ส่วนการบังคับบัญชาและความคุณ อาจมีปัญหาอยู่บ้าง เนื่องจากปัจจุบันเรายอมรับแนวความคิดที่ควร มีอิสระในการทำงาน จึงน่าจะมีข้อขัดข้องในการที่ฝ่ายบริหารจะบังคับบัญชาหรือความคุณโดยตรง ฝ่ายบริหารอาจต้องจัดระบบกระบวนการ หรือกำหนด

หลักเกณฑ์ในการวัด หรือประเมินผลงานให้เหมาะสม ใช้การติดตามผลงานเป็นการบังคับบัญชาและควบคุม การสร้างระบบที่มีความโปร่งใส ให้เป็นที่เข้าใจและยอมรับแก่บรรดาบุคคลในหน่วยงาน ข้อสำคัญผู้บริหารจะต้องไม่ลืมว่าการบังคับบัญชาและควบคุมจะง่ายขึ้น เมื่อผู้ปฏิบัติมีความพึงพอใจต่องานในหน้าที่ มีความหวัง และมีขวัญดี ไม่เกิดความรู้สึกเบื่อกันทางใจต่อภาระเบี่ยบหรือการปฏิบัติใด ๆ จะมีปฏิกริยาในทางต่อต้าน

สมพงษ์ เกษมสิน กล่าวถึง หลักสำคัญของการบริหารงานบุคคล โดยแยกออกเป็น 2 ระบบ มีระบบคุณธรรม (Merit System) และระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ในระบบคุณธรรมมีแนวคิดที่ยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลที่เป็นลักษณะเด่นอยู่ 4 ประการ คือ

1. หลักความเสมอภาค (Equality of Opportunity)
2. หลักความสามารถ (Competence)
3. หลักความมั่นคง (Security on Tenure)
4. หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality)

ส่วนหลักการบริหารงานบุคคลในระบบอุปถัมภ์ มิได้กล่าวไว้

สุกิจ จุลละนันทน์ มีความเห็นว่า หลักสำคัญในการบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน มี 12 ประการคือ

1. หลักความรู้ความสามารถ หมายถึง ยึดถือความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการเลือกสรรบุคคลเข้าทำงาน
2. หลักเสมอภาค หมายถึง เปิดโอกาสเท่าเทียมกันแก่ผู้มีคุณสมบัติตามที่ต้องการหรือตามที่กำหนดไว้ในการสมัครเข้าทำงาน
3. หลักความเป็นกลาง คือมีความเป็นกลางในทางการเมือง ไม่ฝักใฝ่ในทางการเมือง
4. หลักความมั่นคง คือ ให้บุคคลมีความมั่นใจในงานที่ปฏิบัติอยู่ว่าจะยึดเป็นอาชีพได้ตลอดไปจนกว่าจะถึงเวลาอันสมควร
5. หลักการพัฒนา ได้แก่ การให้การศึกษา การฝึกอบรม ส่งเสริมสมรรถภาพในการปฏิบัติงานของแต่ละคน การตรวจตรา แนะนำและการบูรณาภรณ์ ตลอดจนการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง

6. หลักความเสมอภาค กือ ใช้คนให้ถูก ให้สอดคล้องกับความสามารถของเขา
  7. หลักความยุติธรรม กล่าวคือ ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง พิจารณาทุกอย่างให้เหมาะสมกับปริมาณงานและความรับผิดชอบ
  8. หลักสวัสดิการ โดยจัดให้มีบริการและสวัสดิการต่าง ๆ แก่ผู้ปฏิบัติงาน
  9. หลักเสริมสร้าง ได้แก่ การเสริมสร้างทางวินัย จริยธรรม และความรู้สึกรับผิดชอบของแต่ละคนให้ดีที่สุด มุ่งสร้างทุกคนให้เป็นพลเมืองดี ป้องกันมิให้ทำความผิดมากกว่าที่จะเคยคาดขั้นการลงโทษแต่อย่างเดียว
  10. หลักมนุษยสัมพันธ์ ได้แก่ การยอมรับนับถือคุณค่า ศักดิ์ศรี ความสำคัญ ความแตกต่างระหว่างบุคคล ซึ่งจะใจและบำรุงขวัญในการทำงาน ตลอดจนรับฟังข้อคิดเห็นจากผู้อื่นได้บังคับบัญชา
  11. หลักประสิทธิภาพและประหยัด กล่าวคือ ถือว่าการทำงานใด ๆ จะต้องให้บังเกิดผลดีที่สุด โดยสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย เวลา และแรงงานน้อยที่สุด
  12. หลักการวิจัย กือ ต้องมีการศึกษาค้นคว้า หรือการวิจัยเพื่อทราบสาเหตุแห่งปัญหาอุปสรรคข้อมูลพร่องที่เกิดขึ้น เพื่อนำมาพิจารณาปรับปรุงการบริหารงานบุคคลให้ดีขึ้น
- ฟลิปโป๊ (Flippo) ให้ความเห็นว่า การบริหารงานบุคคลเป็นบริการที่สำคัญและจำเป็นในการบริหารงานทุกประเภทจะได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นหลักไว้ 8 ประการ คือ
1. ผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติงานต้องมีเป้าหมายร่วมกัน
  2. มีความร่วมมือกันในการที่จะหาทางพัฒนา นโยบายเกี่ยวกับบุคลากร
  3. ฝ่ายบริหารกับฝ่ายปฏิบัติงาน ควรทำความเข้าใจกันให้ดีในเรื่องสิทธิหน้าที่ ตลอดจนสิทธิพิเศษต่าง ๆ
  4. ควรมีความยุติธรรมและความเสมอภาคในการบริหารงานบุคคล
  5. การยอมรับในความสามารถจะทำให้คนรู้สึกภาคภูมิใจในความสำเร็จของตน การแสดงความชื่นชมเมื่อเขาได้มีโอกาสเป็นผู้นำและมีความก้าวหน้า ทำให้คนมีกำลังใจในการทำงาน

6. จัดทำโอกาสหรือช่องทางที่จะสนับสนุนให้ผู้ที่มีความสามารถถึงขั้นได้ทำหน้าที่ผู้นำเพื่อให้เกิดความรู้สึกในความก้าวหน้าทางอาชีพ

7. ควรจัดระบบการติดต่อสื่อสารให้ดี ให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกันทุกฝ่าย

8. จัดให้มีบริการที่ดีในทุก ๆ ด้าน สร้างบรรยากาศในการทำงานให้เป็นที่น่าพอใจจะช่วยให้บุคคลทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

วิลเลียมส์ (Williams) ได้เสนอแนะหลักทั่วไปของการจัดงานบุคคลไว้ พอสรุปได้ดังนี้

1. หน่วยงานจะต้องแสดงปรัชญาการศึกษา และแนวคิดในเรื่องคุณค่าของคนไว้อย่างชัดแจ้ง

2. หน่วยงานต้องยอมรับนับถือประสิทธิภาพในการทำงานของบุคคล

3. ควรให้บุคคลการได้แสดงออกซึ่งความสามารถในการคิดริเริ่ม

4. พยายามหาทางลดความตึงเครียดและความคับข้องใจในหน่วยงานให้เหลือน้อยที่สุด

5. จะต้องยอมให้บุคคลการได้ฝึกหัดการร่วมกันวางแผนงาน และการประเมินผลงานกลุ่ม

6. การมอบอำนาจและการกำหนดอำนาจหน้าที่จะต้องเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนจัดหน่วยงาน

7. หน้าที่และความต้องการของฝ่ายบริหารจะต้องกำหนดไว้ในโครงงานอย่างชัดเจนให้เป็นที่เข้าใจและยอมรับ

8. ต้องมีวิธีการในการติดต่อสื่อสาร และการปฏิบัติงานร่วมกัน

9. จะต้องยอมรับว่า บุคคลมีความต้องการที่จะทำหน้าที่ผู้นำ และไม่ควรจำกัดเฉพาะคนของฝ่ายบริหารเท่านั้น

10. บุคคลการใหม่จะต้องได้รับการชักนำให้เกิดความคิดพื้นฐานในการสร้างสรรค์โดยคำแนะนำร่วมงานยอมรับความรับผิดชอบเพื่อความสำเร็จของชาติ

11. แบบของหน่วยงานจะต้องมีลักษณะที่จะให้ความมั่นคงในอาชีพแก่บุคคลการ หลักบริหารงานบุคคลจากแนวความคิดของท่านผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้รวบรวมเสนอไว้ข้างต้นนี้ มีลักษณะและหลักการคล้ายคลึงกันซึ่งพึงจะสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

- หน่วยงานและบุคลากรจะต้องมีความเข้าใจ และยอมรับร่วมกันในเรื่องเป้าหมายปัจจุบันและอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย
- ผู้บริหารควรยอมรับนับถือในความรู้ ความสามารถ บทบาท และความสำเร็จของบุคคลในหน่วยงาน
- จะต้องสร้างเสริมพัฒนาบุคลากร โดยให้โอกาสแสดงออก หรือให้มีส่วนในการคิดสร้างสรรค์ อย่างยุติธรรม
- มีการสื่อสารที่ดี ให้เกิดความเข้าใจและสร้างมุขยสัมพันธ์ในหน่วยงานเพื่อความร่วมมือในการทำงาน
- การจัดสวัสดิการและบริการเป็นสิ่งจำเป็นในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานอย่างไรก็ตาม หลักที่นำไปในการบริหารงานบุคคลนั้นจะหมายถึง การกระทำใด ๆ ของฝ่ายบริหารที่จะทำให้บุคคลสองฝ่ายในหน่วยงาน คือ ฝ่ายบริหาร (management) และฝ่ายปฏิบัติ (Operation) เกิดความเข้าใจในหน้าที่ บทบาท และความสัมพันธ์ของงานจนมีแนวความคิดที่จะช่วยเหลือกัน โดยยึดเอาความจริงก้าวหน้าของหน่วยงานเป็นหลักปฏิบัติหรือพัฒนาตัวบุคคลเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานเป็นสำคัญ

## เป้าหมายของการบริหารงานบุคคล

ระบบการศึกษามีเป้าหมายสำคัญที่จะมีบุคคลที่มีคุณภาพพร้อมที่จะปฏิบัติภารกิจหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ การบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นการกิจสำคัญของผู้บริหาร มีเป้าหมายสำคัญที่จะชักจูงโน้มน้าว พัฒนา ฝึกอบรม และกระตุ้นบุคลากรเพื่อบรรลุเป้าหมายต่อไปนี้

- การดำเนินการขององค์การบรรลุเป้าหมาย
- ส่งเสริมสนับสนุนช่วยเหลือบุคลากร ให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพประสบความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่การทำงานและทำงานให้ได้ตามเกณฑ์มาตรฐาน

### 3. พัฒนาวิชาชีพของบุคลากร

#### จุดมุ่งหมายของการบริหารงานบุคคล

จากเป้าหมาย 3 ประการดังกล่าวอาจกระจายออกเป็นจุดประสงค์ย่อย ๆ เพื่อสะดวกในการปฏิบัติตามเนื้อหาของการบริหารดังนี้ โดยมุ่งให้การบริหารงานบุคคลปรากฏผลออกมา 11 ประการดังนี้

1. การวางแผนกำลังคน ทั้งแผนระยะสั้นและระยะยาว
2. กำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่จะแนะนำการพัฒนาและเป็นเครื่องมือของแผน  
หลักของบุคลากรซึ่งจะสนองความต้องการของมนุษย์
3. สร้างหานบุคลากรให้มีจำนวนเพียงพอและมีคุณภาพดีที่จะสามารถนำริการ  
การศึกษาที่เหมาะสมและมีประสิทธิผลมอบให้กับผู้เรียน
4. คัดเลือกบุคลากรตามความต้องการกำลังคน
5. ประเมินการปฏิบัติงานของบุคลากรเพื่อการพัฒนาบุคลากร
6. วางแผนการใช้การศึกษาต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาการอาชีพของบุคลากรให้ถึงขีด  
สูงสุด
7. จัดทำระบบการให้รางวัลเพื่อจะได้ช่วยรักษาจุดมุ่งหมายขององค์กรที่  
บุคลากรมีหน้าที่อยู่
8. จัดทำแผนการจูงใจบุคลากรเข้าสู่หน่วยงานเพื่อช่วยเหลือบุคลากรใหม่ ให้  
ความสะดวกต่อบุคลากรและลดความสับสนในระบบงาน
9. จัดทำระบบข่าวสารเพื่อให้บุคลากรได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสมและถูก  
ต้อง
10. มีกระบวนการให้บุคลากรได้เข้าร่วมมือในเรื่องที่ตนสนใจ จัดให้มีความ  
สัมพันธ์กันทั้งในระหว่างกันและกับผู้อื่นเพื่อผลในการประสานงานกันและ  
ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน
11. รวบรวมและเชื่อมโยงหน้าที่หลักของบุคลากรกับหน้าที่รอง ๆ ลงไปในเรื่อง  
ของโปรแกรมการศึกษา การดำรงรักษาบุคลากร การวางแผนงาน เพื่อให้สอดคล้องกับ  
ความต้องการต่าง ๆ ของบุคคลและความคาดหวังขององค์กร

กิจกรรมและจุดมุ่งหมายทั้ง 11 ประการนี้ มีจุดร่วมกันคือ พยายามที่จะทำอะไร  
ก็ตามที่จะทำให้บุคลากรที่ทำงานอยู่ในองค์กรมีทักษะ (skill) มีความสามารถ (Competency)  
มีความมุ่งมั่นตั้งใจ (will) และมีความผูกพันกับการทำงาน (working condition) ที่จำเป็น  
ที่จะทำให้ทำงานได้ดีที่สุด เพื่อความคงอยู่ขององค์กรหรือหน่วยงาน จุดมุ่งหมายของ  
การบริหารงานบุคคลในโรงเรียนจะต้องดำเนินการต่าง ๆ ที่จำเป็นที่จะทำให้บุคลากรใน  
โรงเรียนมีความสามารถทำงานที่ตามที่ได้รับมอบหมายให้มีประสิทธิภาพสูงสุดตามศักย

ภาพของบุคลากร และจะต้องจัดสภาพแวดล้อมตลอดจนเงื่อนไขการทำงานที่จะสามารถปรับปรุงความสามารถของบุคลากรให้เกิดความก้าวหน้าต่อองค์การศึกษาของโรงเรียนอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

### ระบบบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล โดยทั่วไปไม่ว่าในประเทศใดและในสมัยใด โดยเฉพาะกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐแล้ว การบรรจุแต่งตั้ง เลื่อนขั้นตำแหน่งบุคลากรเป็นปัญหาสำคัญ และเป็นเรื่องที่วิภาควิจารณ์กันอยู่เสมอ ระบบบริหารงานบุคคลที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันก็คือ ระบบคุณวุฒิ (Merit System) ซึ่งก่อนที่จะมีระบบคุณวุฒิ การบริหารงานบุคคลนิยมใช้ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ในปัจจุบันระบบบริหารบุคคลของไทยในทางปฏิบัตินั้นมีทั้งระบบคุณวุฒิ และระบบอุปถัมภ์ การศึกษาระบบการบริหารงานบุคคลทั้งสองระบบนี้จะทำให้บังเกิดความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาสาระของการบริหารงานบุคคลยิ่งขึ้น

**ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System)** หมายถึงระบบที่มีการให้ตำแหน่งในหน่วยงานเป็นรางวัลแก่ผู้ภักดีต่อผู้บริหาร โดยไม่จำกัดขอบเขต อำนาจการบรรจุแต่งตั้งไว้ในระดับของหน่วยงานหรือกฎหมายทางการบริหารใด ๆ บางที่เรียกระบบนี้ว่า “ระบบชุมเสียงหรือระบบสกปรก (Spoils System)” ระบบชอบพอพิเศษ (Favoritism) หรือระบบเล่นพวก (Nepotism) เพราะการปฏิบัติการต่าง ๆ เกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มักจะได้รับผลกระทบจากอำนาจต่าง ๆ ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจทางการเมือง พระราชการเมืองที่ได้อำนาจทางการบริหารมักจะมีการวิ่งเต้นช่วยเหลือสนับสนุนช่วยเหลือพระราชพวกเพื่อเป็นการตอบแทนบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ การปฏิบัติต่างๆ ซึ่งอยู่ในระบบอุปถัมภ์ อาจมีหลายรูปแบบหลายลักษณะ เช่น

1. ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่เดิมซึ่งเป็นฝ่ายของพระองค์ที่แพ้การเลือกตั้งต้องถูกออกจากการตำแหน่งไป
2. ตำแหน่งต่าง ๆ รวมทั้งผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ จะถูกแจกจ่ายไปยังบุคคลที่ช่วยเหลือพระราชพวก โดยมิได้คำนึงถึงความสามารถและความเหมาะสมกับตำแหน่งของบุคคลเหล่านี้

การแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งหน้าที่โดยนัยของระบบอุปถัมภ์อาจจะมิใช่เพื่อเหตุผลทางการเมืองแต่อย่างเดียว อาจรวมถึงเหตุผลอื่น ๆ เช่น ความเป็นญาติมิตร ความผูกพันกันด้วยประการอื่น ๆ เป็นต้น ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่ไม่มีแบบแผนแต่อย่างใด หากความแน่นอนไม่ได้ ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจจะเห็นควร ไม่ว่าจะเป็นการเลือกสรร และบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าทำงาน การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน ตลอดจนการออกจากตำแหน่ง หรือการกำหนดตำแหน่งขึ้นใหม่ ทำให้มีคนลื้นงาน ก่อให้เกิดปัญหาอย่างร้ายแรงต่อสมรรถภาพและการส่งเสริมสมรรถภาพหรือพัฒนาตัวบุคคลเพื่อประสิทธิภาพของการทำงาน

อาจกล่าวได้ว่า เหตุผลที่นำระบบอุปถัมภ์มาใช้ในการบริหารงานบุคคลคือ

1. เพื่อให้ตำแหน่งเป็นสิ่นหน้าไป
2. เพื่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล
3. เพื่อประโยชน์ในการควบคุมนโยบาย
4. เพื่อเอกภาพ ( Unity ) ใน การบริหารและการปกครอง

ระบบอุปถัมภ์ถูกนำมาใช้มากหรือน้อยตามเหตุการณ์และกรณีเฉพาะลักษณะต่าง ๆ ปัจจุบันระบบนี้ปริยนเสมอหนาเมยอกออกของระบบคุณวุฒิ เพราะมีปัญหาขัดกันอยู่ทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ

**ข้อดีข้อเสียของระบบอุปถัมภ์**

ระบบอุปถัมภ์หรือระบบเล่นพากมีข้อดีข้อเสียดังนี้

**ข้อดีของระบบอุปถัมภ์**

ระบบอุปถัมภ์เป็นอุปกรณ์อย่างหนึ่งของการบริหาร ช่วยเสริมให้ระบบคุณวุฒิมีประสิทธิภาพ สามารถดำเนินกิจกรรมบริหารให้เรียบร้อยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ข้อดีของระบบอุปถัมภ์มีดังนี้

1. ระบบอุปถัมภ์ช่วยเสริมระบบคุณวุฒิให้สมบูรณ์ ระบบคุณวุฒินี้หลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีกว่าและเหมาะสมกว่าระบบอุปถัมภ์ เนื่องจากมีการเลือกสรรตัวบุคคลเข้ารับราชการ เพราะมีลักษณะเป็นวิทยาการ มิใช่ขึ้นอยู่กับอารมณ์หรือความพอใจ แต่ก็มิใช่จะอำนวยผลได้โดยสมบูรณ์ ปัญหาระบบคุณวุฒิก็มีอยู่มาก เช่นเกี่ยวกับกรรมการ ผู้เข้าสอบและหลักเกณฑ์วิธีการสอบ บางกรณีการบรรจุบุคคลตามระบบคุณวุฒิเข้ารับตำแหน่ง

บริหารงานประจำระดับสูงกับภูมิบัติยาก การแต่งตั้งตัวบุคคลตามระบบอุปถัมภ์ที่ดีและนีระเบียบย่อไม่ได้ผลดีกว่า

2. ระบบอุปถัมภ์ช่วยการบริหารงานประจำ เป็นที่ทราบกันแล้วว่า การบริหารนี้จะมีอยู่ในที่ ๆ ปลดจากความเมืองมิได้ กล่าวคือถ้าไม่มีการเมืองก็ไม่มีการบริหาร และการบริหารที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากการเมืองก็จะไม่บังเกิดผล การที่ฝ่ายประจำจะแยกตัวออกจากความเมืองจึงไม่มีทางที่จะเป็นไปได้ทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ ดังนั้นผู้ที่เข้ามาตามระบบอุปถัมภ์จะช่วยได้มาก หากการพิจารณาแต่งตั้งตัวบุคคลเป็นไปเพื่อหวังผลในราชการ โดยแท้จริง

3. ระบบอุปถัมภ์กับการบริหารงานยุคใหม่ ปัญหาการพัฒนาประเทศปัจจุบันคือการขาดแคลนตัวคนที่จะมอบหมายให้เป็นผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบดำเนินงานตามแผนพัฒนาประเทศ บางกรณีมีปัญหาต้องการบรรจุคนเร่งด่วน การใช้ระบบคุณวุฒิอาจจะไม่ทันต่อเหตุการณ์ จึงมักใช้ระบบอุปถัมภ์แทน การกระทำได้รวดเร็วและกว้างขวางกว่าอย่างไรก็ตาม การบรรจุแต่งตั้งทำงานองค์กรจะกระทำการเพียงพอสมควร ถ้าหากเกินไปย่อมจะทำให้ข้าราชการประจำในหน่วยงานนี้เสียกำลังใจและประสิทธิภาพในการทำงานอาจเสียไปได้ บุคคลที่จะบรรจุแต่งตั้งก็ต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถสามารถรับใช้ไม่ใช่เป็นการช่วยเหลือพรrokพวงเท่านั้น

### ข้อเสียของระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์มีข้อเสียอยู่หลายประการ ดังนี้

1. ข้าราชการขาดสมรรถภาพ เพราะระบบบรรจุแต่งตั้งกันตามความพอใจไม่มีการเลือกสรรจากผู้มีความรู้ความสามารถสามารถทำให้งานไม่ก้าวหน้า
2. ข้าราชการถูกใช้ไปในทางส่วนตัวเสียมาก
3. ฐานะของข้าราชการคลอนแคลน ขาดหลักประกันความมั่นคง
4. ข้าราชการทำงานโดยมุ่งที่จะประจบผู้มีอำนาจ หรือถ้าพะวงแต่จะรักษาผลประโยชน์ของพรrokพวงมากกว่าที่จะคำนึงถึงแผนและประโยชน์ของราชการ นอกจากนั้น ทำให้เกิดความล้าเอียงในการปฏิบัติงาน และประชาชนอาจไม่ได้รับความยุติธรรม
5. ผู้ไม่มีพรrokพวงในวงราชการก็ไม่มีโอกาสได้เข้ารับราชการ

6. ข้าราชการไม่ได้รับความยุติธรรมตามสมควร
7. เป็นช่องทางให้นักการเมืองใช้ข้าราชการเป็นเครื่องมือของตน และอาจอาศัยวิถีทางการเมืองเป็นบันไดทางแสวงหาตำแหน่งข้าราชการประจำได้

### ระบบอุปถัมภ์และระบบบริหาร

ถ้าสำรวจและวิเคราะห์ระบบบริหารและระบบอุปถัมภ์ที่ปรากฏอยู่ในเมืองไทย จะเห็นความจริงว่า ในสayaการมังคันบัญชาระบบบริหารของไทย ซึ่งเริ่มตั้งแต่นายกรัฐมนตรีเรื่อยลงมาจนถึงหัวหน้าแผ่นดิน โดยทั่วไปมีผู้ที่ดำรงตำแหน่งโดยใช้ระบบอุปถัมภ์ จำกัดอยู่แต่เฉพาะในระดับสูงและมีลักษณะเป็นตำแหน่งทางการเมือง ทั้งมักจะอยู่ที่สำนักนายกรัฐมนตรีหรือที่ทำหน้าที่ใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรี ในระดับการเมืองมีบุคคลอยู่ 2 ฝ่าย คือ ผู้กำหนดและควบคุมนโยบาย ได้แก่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีต่าง ๆ และผู้ช่วยปฏิบัติในระดับการเมือง ได้แก่ เลขาธิการ เลขาธุการนายกรัฐมนตรี เลขาธุการรัฐมนตรี เป็นต้น บุคคลทั้งสองประเภทจะเข้าหรือออกจากราชการตามระบบอุปถัมภ์และวิถีทางการเมือง

ส่วนข้าราชการประจำเข้าและออกจากการราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการของระบบคุณวุฒิ อำนาจหน้าที่ของข้าราชการประจำเกี่ยวกับอำนาจวินิจฉัยสั่งการเงินมักอยู่ในขอบเขตจำกัดตามตัวบทกฎหมายหรือจากที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ในเรื่องบางเรื่องเท่านั้น อำนาจหน้าที่ของข้าราชการประจำที่มีอยู่หรือจะมีเพิ่งจึงเป็นเรื่องที่จะพึงมีพึงได้ ก็โดยความยินยอมเห็นชอบของฝ่ายการเมืองทั้งสิ้น ภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในระดับสูงสุดตกลอยู่กับฝ่ายการเมือง

### การใช้ระบบอุปถัมภ์ในลักษณะการสร้างสรรค์

ประเทศไทยยังคงยึดมั่นในระบบอุปถัมภ์ คือ การตอบแทนต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และถ้าไปในอนาคต ถึงแม้จะมีระบบอุปถัมภ์ แต่ถ้าหากจะเลือกใช้ให้ถูกวิธี เห็นอกเห็นใจกัน มีนำ้ใจถ่ายทอดซึ่กันและกัน ให้ระบบอุปถัมภ์ให้เป็นประโยชน์จะช่วยให้การบริหารบุคคลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้น ผู้บริหารที่จะใช้ระบบอุปถัมภ์ควรคำนึงถึงหลักการดังนี้

1. ช่วยเหลือเกื้อภูมิความสมควร
2. สนับสนุนทุกฝ่าย

3. คำนึงถึงความสมัครสมานสามัคคีของดง
4. ไม่เห็นแก่ตัวเห็นแก่ประโยชน์ของส่วนรวม
5. ช่วยเหลือดูแลเอาใจใส่ทุกคน
6. หันหน้าเข้าหากัน
7. ให้ทุกคนในองค์กรได้รับสิ่งที่ดีงามเสมอ กัน

#### การใช้ระบบอุปถัมภ์ในลักษณะบ่อนทำลาย

อย่างไรก็ตาม หากใช้ระบบอุปถัมภ์ในลักษณะบ่อนทำลาย อาจทำให้ระบบคุณวุฒิเสื่อมเสียได้ ซึ่งการใช้ระบบอุปถัมภ์ในลักษณะบ่อนทำลายมีหลายประการ

1. การเมแทรกซึมของระบบอุปถัมภ์ หรือการใช้วิธีการของระบบอุปถัมภ์ เพื่อให้มืออาชีพเหล่านี้อวิธีการของระบบคุณวุฒิ เช่น การสอบในระบบคุณวุฒิถูกอิทธิพลครอบงำโดยการขอร้องหรือขอสิทธิทางจดหมาย โทรศัพท์ นามบัตร และวิธีการอื่น ๆ การสอบจึงบิดเบือนไปจากความเที่ยงธรรม อันทำให้ระบบคุณวุฒิไร้ความหมาย

2. การใช้ระบบอุปถัมภ์เกินขอบเขต ระบบอุปถัมภ์หากใช้ถูกต้องย่อมอำนวยผลดีต่อการบริหารงาน แต่ถ้าใช้เกินขอบเขตจะมีผลกระทบกระเทือนถึงประสิทธิภาพของงาน และความเสื่อมโกร姆ของราชการบริหารในส่วนรวม เช่น การแต่งตั้งเฉพาะลูกท่านหานานເຫຼວໃນจำนวนคนอันจำกัด การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งหลายตำแหน่งเพื่อมุ่งให้ผู้ได้รับแต่งตั้งรับประโยชน์ตอบแทน ยิ่งไปกว่านั้นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งด้วยวิธีการในระบบอุปถัมภ์อาจจะใช้อิทธิพลหรืออำนาจหน้าที่สร้างอำนาจอุปถัมภ์ของตนขึ้นในหน่วยงานที่ได้รับแต่งตั้งด้วย อันเป็นระบบอุปถัมภ์ช้อน

3. การใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นบันไดทอง เช่น การแต่งตั้งข้าราชการประจำให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งบางครั้งเป็นบันไดทอง บันไดเลื่อน เร่งจังหวะทางเดินของข้าราชการ เข้าทำงานองน้ำขึ้นให้รับตัก แบบนี้ก่อให้เกิดความไม่เรียบร้อยอย่างร้ายแรงในวงราชการ

4. การใช้ระบบอุปถัมภ์ก่อความราชการ เช่น การบริหารธุรกิจของเอกชน ก็จะมีผลกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ของส่วนรวม

## ระบบคุณวุฒิ (Merit System)

ระบบคุณวุฒิ หรือ Merit System มีผู้แปลเป็นภาษาไทยไว้ต่าง ๆ กัน เช่น “ระบบคุณธรรม” “ระบบคุณความดี” “ระบบความรู้ความสามารถ” “ระบบความดีและความสามารถ” เป็นต้น

ถ้าพิจารณาถ้อยคำต่าง ๆ ดังกล่าวจะเห็นว่า ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายของคำไว้วังนี้

คุณธรรม แปลว่า คุณงามความดี (คำนี้มีความหมายยังไม่ตรงกับความหมายของคำ Merit System)

คุณ แปลว่า ความดี อุปการะ ความเกื้อกูล ดังนั้น การใช้คำว่าคุณความดีจึงเป็นการใช้ถ้อยคำที่มีความหมายอย่างเดียวกัน ซึ่งกันสองคำ แต่ความหมายยังไม่ตรงกับความหมายของคำว่า Merit System ที่เดียว

คุณวุฒิ แปลว่า ความดีหรือความสามารถที่เหมาะสมแก่ตำแหน่งหน้าที่ ความหมายที่สองของคำนี้มีความหมายตรงกับความหมายของคำ Merit System มากที่สุด ต่อไปจึงขอใช้คำ Merit System ว่า ระบบคุณวุฒิ

### ความหมายของระบบคุณวุฒิ

คำว่า ระบบคุณวุฒิ (Merit System) นี้ มาเรจี ทอลแมน (Marjorie Tallman) ได้อธิบายว่า หมายถึง “วิธีการซึ่งบรรจุคนในตำแหน่งงานของรัฐบาล โดยวิธีการสอบแข่งขันในระหว่างบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนตามต้องการ โดยไม่คำนึงถึงเรื่องการเมือง”

ถ้าจะวิเคราะห์ความหมายของคำว่า “ระบบคุณวุฒิ” จะเห็นว่า

1. จะต้องไม่นำเรื่องการเมืองเข้ามายุ่งเกี่ยวในการพิจารณาเลือกสรรข้าราชการ
2. การเลือกสรรและการให้ดำรงอยู่ในตำแหน่งของข้าราชการจะต้องมีคุณสมบัติ
3. ต้องมีการดำเนินการ เพื่อให้ได้คนที่มีความสามารถ และได้รับการฝึกอบรมเป็นอย่างดีไว้ใช้ในราชการ

ระบบคุณวุฒิ เป็นระบบที่จัดให้มีการเลือกสรรคนเข้ารับราชการ โดยมีการสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกและไม่บรรจุหรือให้ออกตามความพอใจส่วนตัวของผู้มีอำนาจ หรือเหตุผลทางการเมือง ระบบคุณวุฒิจึงถือการสอบเป็นสาระสำคัญ บวกกับมาตรฐาน

ในเรื่องคุณวุฒิและความสามารถของบุคคล ทั้งนี้เพื่อเลือกสรรบุคคลที่มีความรู้และความสามารถเหมาะสมหนึ่งเดียวอื่นใดทั้งสิ้นเพื่อให้ข้าราชการได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของรัฐในอันที่จะให้บริการเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชน ซึ่งเป็นความรับผิดชอบที่รัฐมีต่อประชาชน

### ความเป็นมาของระบบคุณวุฒิ

ประเทศจีนในสมัยโบราณ ได้เปลี่ยนคตินิยมหรือปรัชญาในการบริหาร โดยมุ่งที่จะกัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซึ่งเป็นการเริ่มน้ำหลักคุณวุฒิ (Merit) มาใช้ในสมัยราชวงศ์เจ้า ปรัชญาเมืองน้ำ (Merit) ของจีอ (551-478 ก่อน ค.ศ.) ได้วางหลักการบริหารราชการที่สำคัญ ๆ ไว้หลายประการ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จนได้วางหลักเกี่ยวกับการคัดเลือกข้าราชการไว้ว่า จะต้องพิจารณาคัดเลือกเฉพาะคนที่ซื่อสัตย์ ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและมีความสามารถ โดยเหตุนี้จึงทำให้ประเทศจีนได้เริ่มจัดให้มีการสอบแข่งขันวิชาข้าราชการพลเรือนขึ้น ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นประเทศแรกในโลก

ก่อนที่ระบบคุณวุฒิจะเข้ามาระเบิดเป็นที่นิยมแพร่หลายอยู่ในระบบข้าราชการทั่วโลก ในสมัยปัจจุบัน ระบบตรงกันข้ามคือ ระบบอุปถัมภ์หรือระบบเล่นพวก ได้เพื่อฟื้นฟูบทบาทสำคัญในวงราชการสมัยก่อน ความเจริญอย่างกว้างขวางและการใช้อย่างเกินขอบเขต ของระบบอุปถัมภ์ทำให้คนทั่วไปเกิดความรู้สึกต่อต้านคือ จนในที่สุดระบบอุปถัมภ์ก็เสื่อมและต้อพ่ายแพ้给ระบบคุณวุฒิไป

ประเทศอังกฤษการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณวุฒิได้เริ่มขึ้นมากกว่า 100 ปีแล้ว และได้รับการปฏิบัติอย่างเต็มที่ในปี ค.ศ. 1870 คือ เมื่อประมาณ 100 ปีมานี้เอง ส่วนในสหรัฐอเมริกา ได้เริ่มออกกฎหมายข้าราชการพลเรือนเมื่อปี ค.ศ. 1883 จุดประสงค์เพื่อจะกีดกันนักการเมืองไม่ให้เข้ามาแทรกแซงในการแต่งตั้งข้าราชการและจัดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่ทำการสอบบุคคลเข้ารับราชการ นับเป็นการเริ่มต้นระบบคุณวุฒิในสหรัฐอเมริกา แม้ว่าประเทศทั้งสอง ระบบข้าราชการจะเป็นระบบคุณวุฒิ แต่ก็มีหน้าที่หลักแตกต่างกันอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะในเรื่องต่อไปนี้

1. สหรัฐอเมริกาไม่ให้ความสำคัญกับความรู้ที่ได้จากสถานศึกษา แต่ให้ความสำคัญกับประสบการณ์หรือความสามารถในการปฏิบัติการ

2. สหรัฐอเมริกามิได้กำหนดอายุขันต่างของผู้สมัครไว้ และอาจจะบรรจุในตำแหน่งใดก็ได้ ซึ่งอาจจะเป็นตำแหน่งสูง ส่วนในประเทศไทยอังกฤษรับบุคลากรอายุยังน้อย

3. ในประเทศไทยอังกฤษการสอนไม่ทดสอบความสามารถในการปฏิบัติงานได้ทันทีของบุคคล แต่ทดสอบความสามารถในตัวบุคคล ถือว่า ความรู้ที่ได้จากสถานศึกษาเป็นฐานในการที่จะไปแข่งขันกับปัญหาและตัดสินใจ ประสบการณ์เป็นสิ่งที่จะหาได้มีอยู่ปฏิบัติงานแล้ว

สำหรับในประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เมื่อ พ.ศ. 2471 ซึ่งเป็นสมัยสมบูรณากษัตริย์ นับเป็นการมองการณ์ไกลของพระมหากษัตริย์อย่างหนึ่ง ในการออกแบบพระราชบัญญัตินี้ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอความเห็น เช่น สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นต้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมีหลักและสาระสำคัญกล้ายกบงค์ของประเทศไทย ได้นำระบบคุณวุฒามาใช้ มีการสอบแข่งขันเข้ารับราชการ จัดให้มีคณะกรรมการซึ่งสมัยนั้นเรียกว่า กรรมการรักษาพระราชบัญญัติ หรือ ก.ร.พ. เป็นผู้ดำเนินการสอบ และมีความประสงค์ที่จะให้การรับราชการถือเป็นอาชีพของผู้ที่ยังเยาว์ไว้ โดยจะเห็นได้ในคำอธิบายในพระราชบัญญัติที่กล่าวว่า “โดยที่มีพระราชประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรรผู้มีความรู้และความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกังวลด้วยการแสวงหาผลประโยชน์ในทางอื่น ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ให้ได้รับประโยชน์เนื่องจากความสะพรั่งพร้อมด้วยข้าราชการซึ่งมีความสามารถและรอบรู้ในวิถีและอุบัติของราชการกับทั้งหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตย์การ” พระราชบัญญัติได้แก้ไขเพิ่มเติมในระยะต่อมาหลายครั้งเพื่อให้เหมาะสมกับกาลสมัย

ประเทศไทยปัจจุบันใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ซึ่งมีสาระสำคัญของระบบคุณวุฒิหลายประการ แห่ง

1. กำหนดคุณสมบัติ และพื้นความรู้ของผู้ที่จะสมัครเข้ารับราชการ เมื่อจะให้ได้คุณดีไว้ปฏิบัติราชการ

2. กำหนดให้มีการสอบแข่งขัน (ในตำแหน่งธุรการ) และสอบคัดเลือก (ในตำแหน่งวิชาการ) เพื่อรับบุคคลเข้ารับราชการ โดยให้เปิดเป็นการทั่วไป

3. กำหนดให้บรรจุตามลำดับที่สอบได้ เพื่อเลือกสรรเอาผู้ที่มีความรู้ ความสามารถสูงกว่าผู้อื่น

4. กำหนดให้มีการทดลองปฏิบัติหน้าที่ในการบรรจุครั้งแรกก่อน ไม่น้อยกว่า 6 เดือน และไม่เกิน 1 ปี ทั้งนี้เพื่อคัดเลือกให้ได้ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถอีกชั้นหนึ่ง

5. กำหนดหลักเกณฑ์ในการเลื่อนขั้น เงินเดือน เพื่อให้เป็นไปโดยยุติธรรม อันจะเป็นทางส่งเสริมสมรรถภาพของข้าราชการ

6. กำหนดให้มีการสอบคัดเลือกในการเลื่อนขั้นข้าราชการ ทั้งนี้เพื่อเลือกสรรผู้มีความรู้ ความสามารถ แต่ตั้งให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่

7. กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะให้ข้าราชการพ้นจากราชการ โดยไม่ปล่อยให้ผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากราชการ ได้ตามใจชอบ การให้ออกจากราชการ เพราะการกระทำผิดก็ต้องมีการสอบสวนตามวิธีการที่กำหนดไว้

8. กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ.

เหตุผลที่จำเป็นต้องมีระบบคุณวุฒิ คือ

1. จำนวนข้าราชการจำเป็นต้องมีมากขึ้น

2. ความตื้นเปลี่ยนงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายในการสับเปลี่ยนหมุนเวียนรับคนใหม่

3. ค่าใช้จ่ายสำหรับฝึกอบรมให้รู้จักทำงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

4. การปฏิบัติราชการ ไม่ติดต่อสัมพันธ์กัน

5. ผู้ปฏิบัติงาน ไม่มีความสามารถ

6. เกิดการใช้ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวมากขึ้น

เมื่อเป็นดังนี้ การปฏิบัติงานโดยทั่วไปย่อมขาดประลิทธิภำพ ผลเสียหายทำให้เกียรติภูมิของข้าราชการลดต่ำลง อาจชั่วราชการ ไม่เป็นที่นิยมนับถือของสังคม ไม่เป็นที่พึงปรารถนาของคนดี หรือคนมีความรู้ ความสามารถสูง ประเภทต่าง ๆ จึงจัดบริหารงานบุคคลองรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณวุฒิ

หลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณวุฒิ

ระบบคุณวุฒิมีแนวคิดที่ยึดเป็นหลักสำคัญ 4 ประการ คือ

1. หลักความสามารถ (The Rule of Competence)

2. หลักความมั่นคง (Security on Tenure)
3. หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality)
4. หลักความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity)

#### ข้อดีและข้อบกพร่องของระบบคุณวุฒิ

เมื่อพิจารณาถึงการใช้ระบบอุปถัมภ์กับระบบคุณวุฒิในการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการสำหรับระบบคุณวุฒินี้ น่าจะมีส่วนดีหรือมีประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคลในวงราชการอยู่มาก ประเทศต่าง ๆ จึงได้พยายามรักษาหลักของระบบคุณวุฒิด้วยการพยายามกำจัดระบบอุปถัมภ์ ระบบเล่นพวกรอกไป หากการที่ได้พิจารณาถึงความหมายและลักษณะของระบบคุณวุฒิแล้วคงจะเห็นได้ว่าระบบคุณวุฒิยังมีประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคล คือ

1. ทำให้บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถสามารถได้เข้ารับราชการ เพราะก่อนที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้เข้ามาดำรงตำแหน่งในทางราชการ บุคคลเหล่านี้ย่อมผ่านการสอบแข่งขัน ทดสอบความรู้ความสามารถแล้ว และในการที่จะเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งก็ต้องผ่านการสอบคัดเลือก แต่ความคิดในข้อนี้จะรักษาไว้ได้เพียงในนั้นย่อมขึ้นอยู่กับการสอบว่า มีความถูกต้องเหมาะสมและยุติธรรมเพียงใด
2. ส่งเสริมระบบปublic service โดยเปิดโอกาสให้บุคคลผู้มีคุณสมบัติเท่ากันทุกคน มีโอกาสเข้ารับราชการหรือทำงานได้เท่าเทียมกัน
3. บุคคลที่ทำงานมีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ ส่งเสริมให้มีความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ประสิทธิภาพของงานหรือของราชการดีขึ้น
4. ป้องกันมิให้นักการเมืองเข้ามาร้าทำให้การปฏิบัติงานของข้าราชการ เปลี่ยนแปลงโ碌碌 ไม่แน่นอน ขาดความสม่ำเสมอ
5. ส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานมีขวัญดีในการทำงาน ให้ร่วมแรงร่วมใจกับปฏิบัติราชการ ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เพราะตระหนักรถึงความเป็นธรรมที่คนได้รับในการทำงานและผลการปฏิบัติงาน
6. เป็นการส่งเสริมเกียรติภูมิของข้าราชการหรืออาชีพการรับราชการ ทำให้งานราชการได้รับความสนใจจากผู้ที่มีความรู้และความสามารถสูง ราชการก็จะได้คนดีเข้ามารаботา

ระบบคุณวุฒินี้ไม่ใช่จะมีผลดีเสมอไป ข้อบกพร่องก็ย่อมมีอยู่บ้างแม้ก้อนกัน เป็นต้นว่า ข้อบกพร่องของการสอบในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมการสอบและหลักเกณฑ์วิธีการสอบ นอกเหนือนั้น บางกรณีเป็นเรื่องที่สอบไม่ได้ หรือการสอบไม่มีความหมาย เช่น ตำแหน่งทางการเมือง ตำแหน่งผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญพิเศษ หรือตำแหน่งข้าราชการระดับสูง เป็นต้นว่า ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงระบบคุณวุฒิของระเบียบข้าราชการพลเรือนของไทย จะเห็นได้ว่ายังไม่สมบูรณ์อย่างทั่วถ้วนมาก การประเมินคุณภาพของระบบคุณวุฒิของประเทศไทย จึงต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียด

1. การสอบແร່งขันหรือสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ หรือเพื่อการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ยังไม่เคยปรากฏว่าได้มีการทดสอบความถูกต้องแน่นอน (Validity) และความเชื่อถือได้ (Reliability) ของข้อสอบ

2. การจัดทำทะเบียนประวัติของข้าราชการ ยังไม่ทันสมัยและครบถ้วนสมบูรณ์เท่าที่ควร

3. การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Evaluation) ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับใช้ประกอบในการพิจารณาคัดเลือกเพื่อแต่งตั้ง เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง ยังไม่ได้ทำกันอย่างจริงจัง

4. ข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง ยังแยกออกจากกันไม่ค่อยเด็ดขาด เพราะปรากฏว่า ยังมีการแต่งตั้งข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งอาจทำให้เสียความเป็นกลางทางราชการได้

ดังนั้น ทราบโดยที่เรายังไม่ทางแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านี้ การที่เราเรียกระบบบริหารงานบุคคลของเราว่าเป็นระบบคุณวุฒินี้ก็เป็นแต่เพียงเคย์ rekayada ทางก่อสร้างโดยแท้ๆ หากไม่ปรับปรุงแก้ไขก็นับวันแต่ละรายของระบบคุณวุฒิจะถูกฉีกละเอียด แล้วระบบอุปถัมภ์จะเข้ามาแทนที่

### ระบบอุปถัมภ์และระบบคุณวุฒิกับการบริหารราชการ

เนื่องจากได้มีข้อขัดแย้งกันอยู่ในเรื่องของการใช้ระบบอุปถัมภ์กับระบบคุณวุฒิ ในสหรัฐอเมริกา ประเทศนี้เองได้มีการพยายามที่จะวางแผนรัฐบาลว่า งานอย่างใดจะใช้ระบบอุปถัมภ์บรรจุบุคคลเข้าทำงานได้ ในที่สุด คณะกรรมการพิจารณาการจัดองค์กรฝ่ายบริหารของรัฐบาลสหรัฐฯ หรือที่เรียกว่า The Second Hoover Commission ได้เสนอ

ว่า ควรแยกงานเป็นสองอย่าง อี่างหนึ่งคือ ตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนงานต่าง ๆ ถือว่าเป็นข้าราชการการเมือง (The non-career executives) ควรจะให้พรรดาเมืองผู้กรองอำนาจเป็นผู้เลือก เพราะพรรดาเมืองผู้กรองอำนาจเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการต่อประชาชน ส่วนอีกอย่างหนึ่งได้แก่ งานที่ผู้ปฏิบัติจะต้องฝ่าฝืนกอบรวม มีความชำนาญ และไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง เพื่อบริหารงานของรัฐต่อเนื่องกันไปโดยไม่ขาดตอน ถึงแม้มีการพยายามแบ่งแยกงานออกเป็นสองส่วนดังกล่าว แต่ก็ยังเป็นความยากลำบากในการที่จะคืนหาเส้นแบ่งเขตระหว่างตำแหน่งข้าราชการอันมีลักษณะเป็นการเมืองที่อาจใช้ระบบอุปถัมภ์ได้กับตำแหน่งข้าราชการประจำอันพึงใช้แต่ระบบคุณวุฒิโดยเฉพาะ จะเห็นว่า ตำแหน่งหน้าที่ราชการในระดับสูง ๆ นั้น บางตำแหน่งก็สามารถถูกกำหนดให้แห่ชัด เช่น ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส่วนตำแหน่งอื่น ๆ ในระดับรอง ๆ ลงมา เช่น ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้อำนวยการ ฯลฯ บางตำแหน่งก็บรรจุจากข้าราชการประจำ บางตำแหน่งก็บรรจุจากฝ่ายการเมือง

เลโอนาร์ด ดีไวท์ (Lenard D. White) ให้ความเห็นว่า ในองค์กรรัฐบาลไม่อาจขัดเส้นแบ่งที่แน่นอน ให้ระหว่างหน้าที่ระดับการเมือง (Political Level) กับระดับงานประจำ (Career Level) ฉะนั้น การที่จะกำหนดเป็นมาตรฐานแน่ชัดว่า งานชนิดใดจึงจะนำระบบอุปถัมภ์มาใช้ในการบรรจุแต่งตั้งบุคคลได้นั้นย่อมทำไม่ได้เสมอไป จะกำหนดได้ก็แต่เพียงว่า งานที่จะบรรจุบุคคลโดยระบบอุปถัมภ์นั้นควรจะเป็นงานประเภทที่คำชี้แจง การเมือง และเป็นอุปถัมภ์ต่อการนำในทางบริหาร (Executive Leadership) แต่ต้องไม่มากเกินไปจนทำให้นักการเมืองกลายเป็นนายหรือตัวโกง (Corrupt) ของสังคม และควรระลึกว่า ในสังคมต่าง ๆ ย่อมมีลักษณะและประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน การที่จะนำระบบอุปถัมภ์มาใช้ได้เพียงใดนั้น ย่อมแล้วแต่ความต้องการและความจำเป็นของสังคมนั้น ๆ

ดังนั้น ระดับงานประจำซึ่งต้องอาศัยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและความชำนาญ การใช้ระบบคุณวุฒิย่อมนำไปสู่จุดมุ่งหมายที่ต้องการได้ดีกว่าการใช้ระบบอุปถัมภ์ ส่วนงานระดับการเมืองเบื้องสูงต้องการบุคคลที่มีแนวความคิดและนโยบายที่สอดคล้องต้องกัน ต้องการบุคคลซึ่งໄວเนื้อเชื่อใจได้ และเป็นผู้ที่จะคำนึงถึงการเมืองหรือการบริหารราชการในระดับสูงให้เป็นโดยละเอียด รวดเร็ว และมีเสถียรภาพตามสมควร ลักษณะนี้หากที่จะหมายได้ด้วยระบบคุณวุฒิ จึงต้องใช้ระบบอุปถัมภ์

ระบบข้าราชการพลเรือนของเรา แม้เป็นไปตามระบบคุณวุฒิโดยมี ก.พ. เป็นหลักประกันหรือเป็น Watchdog of Merit System แล้วก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้นำระบบอุปถัมภ์มาใช้ได้ตามกฎหมายด้วย สำหรับข้าราชการบางตำแหน่ง เช่น ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 มาตรา 60 มาตรา 109 มาตรา 111 มาตรา 117 ฯลฯ และในกฎ ก.พ. บางฉบับ

ระบบอุปถัมภ์นี้ ถ้าผู้มีอำนาจปฎิบัติอย่างเป็นธรรมก็อาจจะได้คุณดี ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการเลือกตามระบบคุณวุฒิ แต่ที่น่ากลัวคือ ทางราชการมักจะใช้ระบบอุปถัมภ์กันอย่างฟุ่มเฟือยจนเกินไป

เกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์และระบบคุณวุฒินั้น พอจะกล่าวได้ว่า

1. ระบบอุปถัมภ์อย่างมีระเบียบ และระบบคุณวุฒิ มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ประการหนึ่งคือ “ต่างมุ่งที่จะนำบุคคลให้เข้าทำงานเพื่อหวังผลในประสิทธิภาพของราชการบริหาร” เช่นเดียวกัน แต่ระบบคุณวุฒิพยายามไฟหานและจัดให้มีวิธีการโดยการทดสอบก่อนเข้าทำงาน การทดสอบเช่นนี้มีพัฒนาการไปในลักษณะที่เป็นวิทยาศาสตร์มากขึ้น แต่ก็มีข้อบกพร่อง ซึ่งให้ผลอยู่มาก จะต้องพากเพียรแก้ไขต่อไป ส่วนการแต่งตั้งบุคคลเข้าทำงานตามระบบอุปถัมภ์นั้นอยู่กับหัวหน้าฝ่ายบริหารที่จะต้อง “หาคนให้ถูก” เพื่อจะได้ “ใช้คนให้ถูก” ซึ่งเป็นการใช้วิธีการในแบบศิลปะของการทำงานมากกว่าที่จะใช้วิธีการวิทยาศาสตร์ ข้อนกพร่องก็มีอยู่มากเช่นกัน

2. การเลือกคนตามระบบอุปถัมภ์ ถ้าบังเอิญมีผิดพลาดขึ้นก็แก้ไขได้ง่าย โดยการขอให้ออกไปแล้วเลือกคนอื่นแทนก็ทำได้ แต่ระบบคุณวุฒิกัดคนออกได้ยากมาก

3. การบริหารบุคคลโดยถือระบบคุณวุฒิ มุ่งเน้นให้เห็นความหมายและความสำคัญของหน้าที่ที่รับผิดชอบของข้าราชการประจำต่อประสิทธิภาพของงาน ส่วนใหญ่มีผลแสดงในรูปของบริการต่าง ๆ เช่น ไปสู่ประชาชน ส่วนระบบอุปถัมภ์มุ่งเน้นหน้าที่ความรับผิดชอบทางการเมือง ซึ่งลักษณะแสดงออกในรูปนโยบายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

### ผลของระบบคุณวุฒิในประเทศไทย

ก่อนที่จะวิพากษ์วิจารณ์ผลของระบบคุณวุฒิในการบริหารงานบุคคลของไทย ขอสรุปความคิดเห็นของ วอลโลด (Waldo) เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสหราชอาณาจักร ว่า

อเมริกาว่า ควรแบ่งเป็น 2 ยุค ยุคแรกเรียกว่า ยุคการต่อสู้เพื่อหลักคุณธรรม และยุคต่อมา เรียกยุคเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดทางด้านป้องกันปราบปราม หรือเชิงนิเสธ (Negative Police Concepts) มาสู่แนวคิดทางด้านส่งเสริมจัดการหรือนิมาน (Positive Managerial Concepts)

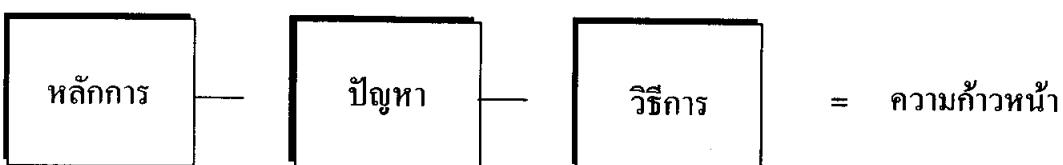
เมื่อได้พิจารณาดู ก.พ. ของไทยกับของสหราชอาณาจักรแล้ว จะเห็นว่าหลักการ ใหม่ๆ กล้ายกถึงกัน จะต่างกันที่ที่มาของและข้อปลีกย่อยบางส่วนเท่านั้น หลักการที่ กล้ายกถึงกันนี้ ได้แก่ระบบคุณวุฒิในการบริหารงานบุคคลเกิดขึ้น เพราะความต้องการที่ จะขัดระบบพรรคพวก หรือระบบอุปถัมภ์ให้หมดไปจากการบริหาร โดยวิธีการจัดใหม่ การสอนแบ่งขั้นเข้ารับราชการประจำหนึ่ง อีกประการหนึ่งเพื่อประกันความมั่นคงใน ตำแหน่งของข้าราชการคือว่าเมื่อใดที่ข้าราชการไม่ได้ทำความผิดอย่างร้ายแรงก็มีโอกาสที่ จะได้อยู่ในราชการต่อไป และการที่จะถูกให้ออกจากราชการนั้นต้องมีการสอบสวนโดย คณะกรรมการด้วย ส่วนในข้อที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดก็ตรงที่ระบุข้อบังคับข้าราชการพล เรือนของสหราชอาณาจักรเป็นผลมาจากการประชาน แต่ของไทยนั้นพระมหาภัยศรีทรงพระ ราชทานลงมาเมื่อปรากฏว่าสหราชอาณาจักรได้จริงก้าวหน้ามากในการบริหารงานบุคคล โดยใช้ระบบคุณวุฒิ ทั้งนี้ เพราะเขาได้พยายามคิดค้นหาวิธีการทำงานวิทยาศาสตร์ใหม่ ๆ มี การใช้หลักการทำงานวิชาจิตวิทยาและอื่น ๆ เข้าช่วย เป็นการส่งเสริมให้การบริหารงาน บุคคลโดยใช้ระบบคุณวุฒิสมบูรณ์ แม้จะมีการใช้ระบบอุปถัมภ์อยู่บ้าง แต่ก็เป็นไปเพื่อ ความก้าวหน้าของชาติเป็นส่วนรวม

ต่อไปนี้ลองหันกลับมาพิจารณาการบริหารบุคคลตามระบบคุณวุฒิของไทยดู บ้างก็จะเห็นว่า ในระบุข้อบังคับข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 มีหลักการของระบบคุณวุฒิอยู่ มาก และมีบางส่วนที่เปิดโอกาสให้มีการบรรจุบุคคลโดยใช้ระบบอุปถัมภ์บ้าง แต่ก็เป็น เพียงระเบียบซึ่งกฎหมายตราไว้ ทางปฏิบัติจริง ๆ นั้น รู้สึกว่ามิได้จริงก้าวหน้าไปเท่าที่ ควร ทั้งนี้ก็เพราะในสังคมไทย บุคคลต่าง ๆ พยายามระมัดระวังตัวเองมากกว่าที่จะคิด หรือทำอะไรใหม่ ๆ คนส่วนน้อยเท่านั้นที่พยายามคิดพยายามทำแต่ก็ได้รับผลคือ การถูก เพ่งเลิง และไม่ได้รับการสนับสนุน เมื่อเป็นเช่นนี้ผลของระบบคุณวุฒิก็เป็นระเบียบที่ เกี่ยวนี้ไว้ แต่ทางปฏิบัตินั้นถักล่าวว่า ล้มเหลวก็น่าจะไม่ผิดนัก อุปสรรคที่ขัดขวางมิให้ ระบบคุณวุฒิของไทยเป็นผลดีเท่าที่ควรน่าจะเกี่ยวข้องกับเรื่องต่อไปนี้คือ

1. สภาพแครลล์อมของสังคมไทย uhnบธรรมเนียมประเพณีและนิสัยของคนไทยนั้นเอื้อที่จะช่วยเหลือกันเป็นส่วนตัว โดยไม่ค่อยคิดถึงสถาบันหรือส่วนรวม
2. ประชาธิปไตยในประเทศไทยนั้นแตกต่างไปจากในสหราชอาณาจักรในเรื่องการปฏิบัติประชาชนไทยส่วนใหญ่ขาดในเรื่องการปลูกฝังให้มีความรู้สึกนึกในความรับผิดชอบ
3. ระบบคุณวุฒิเกิดขึ้นในสังคมไทย 40 กว่าปีมานี้เอง ยังเป็นระยะเริ่มแรก คือ ยุคการต่อสู้เพื่อหลักคุณธรรม เป็นไปในทางป้องกันมิให้ผู้ขาดคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถเข้ามารับราชการหรือมีการใช้ระบบอุปถัมภ์กันอย่างเกินขอบเขต แต่ยังไม่ถึงขั้นเปลี่ยนแปลงไปในทางส่งเสริมและจัดการ
4. บุคคลผู้มีความรู้ความเข้าใจและได้ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลยังมีอยู่น้อย เสียงสนับสนุนจึงไม่มีกำลังพอ การที่จะเปลี่ยนแปลงปรับปรุงจึงยังเป็นเรื่องที่ยากอยู่
5. มีผู้คิดริเริ่มที่จะขยายสู่ทางนำระบบคุณวุฒิมาใช้ให้ได้ผลจริงจัง แต่ขาดผู้ปฏิบัติจริง มีแต่ปัญญาชน คือ มีคิด แต่ขาดคนปฏิบัติ
6. ระบบงานบุคคลของไทยได้ปฏิบัติกันมาตามกฎหมายและตัวระเบียบซึ่งเขียนเป็นอักษรเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ไม่เกิดขึ้นเมื่อถึงภาคบังคับจริง ๆ
7. การดำเนินงานบริหารบุคคลเท่าที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ผู้ทำไม่มีความรู้ ส่วนผู้มีความรู้ไม่ได้ทำ ระบบบริหารงานของไทยมีลักษณะเช่นนี้อยู่เป็นจำนวนมากและมีอยู่เกือบทุกหน่วยงาน
8. คนไทยมีนิสัยชอบรักษาไว้มากกว่าทดลองสิ่งใหม่ ๆ มิได้คำนึงถึงว่าการที่เราหยุดอยู่นั่ง ๆ เท่ากับเราถ้าวัดอยหลังอยู่เรื่อย ๆ ทั้งนี้เนื่องจากในสังคมไทยบุคคลไม่ค่อยกล้าเผชิญกับปัญหา
9. มีพฤติกรรมอย่างหนึ่งในวงราชการไทยคือ เกือบทุกแขนงงานเข้าลักษณะมือคราวยสาวได้สามาถฯ
10. ระบบคุณวุฒิที่นำมาใช้ในประเทศไทยได้เป็นความคิดริเริ่มจากเมืองนอก ไม่ใช่เป็นความต้องการและได้มาจากการดีนั้น ประชาชนจึงอาจจะไม่รู้คุณค่า หรือไม่เข้ากันแพร่หลาย จึงไม่ได้คิดริเริ่มประสานต่อ

ในระบบการบริหารงานบุคคลดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นว่า ระบบคุณวุฒิมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีและเหมาะสมกว่า ระบบอุปถัมภ์ เลพาะอย่างยิ่งการเลือกสรรบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการ ทั้งนี้ เพราะมีลักษณะเป็นวิทยาการ มีความเป็นปรนัยมากกว่าระบบอุปถัมภ์ จึงเห็นควรที่จะใช้ระบบคุณวุฒิเป็นหลักในการบริหารงานบุคคลในวงการศึกษา งานทางด้านการศึกษาจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ทั้งนี้ เพราะการศึกษาเป็นเรื่องใหญ่ที่รัฐจะต้องจัดให้กับประชาชน เมื่อมองหน่วยงานบริหารของชาติแล้ว จะเห็นว่า หน่วยงานการศึกษาเป็นหน่วยงานใหญ่ ถ้าพิจารณาถึงปัจจัยในการบริหารอันมี กัน เกิน วัสดุ และการจัด ก็จะเห็นความจริงชั่นเดียวกันว่า หน่วยงานการศึกษามี คน เกิน วัสดุ มากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ ดังนั้น ถ้าการบริหารหรือการจัดการไม่ดี การจัดการศึกษา ก็ จะขาดประสิทธิภาพ ในบรรดาปัจจัยต่าง ๆ ของการบริหาร จัดว่าคนเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด การบริหารงานบุคคลจึงน่าจะ ได้รับความสนใจเป็นพิเศษ และการบริหารงานบุคคล ตามระบบคุณวุฒิ ย่อมดีกว่าการใช้ระบบอุปถัมภ์ แต่บางครั้งระบบอุปถัมภ์ก็อาจจะใช้ได้ ผลดีกว่าในเมื่อต้องการที่จะบรรจุผู้บริหารระดับสูง และงานในตำแหน่งนั้น ไม่สามารถจะ ใช้วิธีการสอบได้ ระบบอุปถัมภ์จึงน่าจะมีความจำเป็นอยู่

ระบบคุณวุฒิของระเบียงข้าราชการพลเรือนของไทยยังไม่มีความสมบูรณ์ดัง กล่าวมาแล้วหลาย ๆ ด้าน เช่น การสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือก การจัดทำทะเบียน ประจำตัวราชการ การประเมินผลการปฏิบัติงาน ฯลฯ จึงควรที่จะ ได้มีการศึกษาด้านคว้า วิจัย เพื่อแก้ไขหรือปรับปรุงให้ดีขึ้น เป็นตนว่า การสรรหาบุคคลโดยการเข้าถึงมากกว่าที่ จะรอให้บุคคลมาหาราชการ การปรับปรุงด้านการสอน ควรจะ ได้ทำการวิจัยกัน และนำ วิทยาการสมัยใหม่ เช่น การทดสอบทางจิตวิทยามาใช้ วิธีการต่าง ๆ ที่จะส่งเสริมให้การ บริหารงานบุคคลตามระบบคุณวุฒิเกิดผลดี น่าจะ ได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อเป็น ไปในทางที่ถูกต้องมากขึ้น ไม่ว่าที่จะมีความพอดีอยู่แค่ปัจจุบัน ข้อคิดเกี่ยวกับความก้าว หน้าต่อไปนี้จะนำไปพิจารณาพอสมควร คือ



การบริหารงานบุคคลก็เช่นเดียวกัน เมื่อมีหลักซึ่งในที่นี้คือ ระบบคุณวุฒิ การใช้หลักนี้ก่อให้เกิดปัญหาอะไรบ้าง มีวิธีการที่จะแก้ปัญหาอย่างไร การคิดวิธีการหลาย ๆ วิธี แล้วใช้วิธีการที่เห็นว่าดีและเหมาะสมมาแก้ปัญหา กระบวนการทั้งหลายเหล่านี้จะนำผลคือ คือ ความก้าวหน้ามาให้

การใช้ระบบคุณวุฒิในการบริหารงานบุคคลในวงการศึกษาควรพิจารณาให้เหมาะสมเพื่อระดับบุคลากรที่ทำงานด้านการศึกษาอาจจะแยกเป็นหลายฝ่าย แต่ละฝ่ายก็มีหน้าที่ต่างกันไป เช่น อาจแยกเป็นบุคลากรฝ่ายบริหาร ครุฝ่ายวิชาการ ครุฝ่ายบริการ และศึกษานิเทศก์ การสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคลากรแต่ละฝ่ายควรจะแตกต่างกัน เช่น ระหว่างบุคลากรฝ่ายบริหารกับฝ่ายวิชาการ ถ้าจะมีการสอบวิชาการ ฝ่ายบริหารควรจะเน้นหนักทางด้านความรู้ทั่วไป ส่วนฝ่ายวิชาการควรเน้นหนักด้านความรู้เฉพาะอย่าง ถ้าเป็นฝ่ายศึกษานิเทศก์ควรเน้นทางด้านเทคนิคของการนิเทศและการสอน เหล่านี้เป็นต้นบุคลากรฝ่ายต่าง ๆ ควรจะผ่านการทดสอบทางจิตวิทยา เพื่อวัดความรู้ ความสนใจ ทักษะที่มีต่ออาชีพ ตลอดจนบุคลิกภาพที่จะไปรับตำแหน่งด้วย

อย่างไรก็ตาม การสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกเข้าทำงานตามระบบคุณวุฒินี้ยังไม่ใช้วิธีการที่สมบูรณ์พอที่จะได้ผู้มีความรู้ความสามารถเข้าปฏิบัติงาน การสอบเข้าทำงานไม่ใช่เครื่องวัดความสามารถในการปฏิบัติงานของบุคคลในอนาคตได้ จะเป็นได้ก็เพียงแต่วัดความรู้ ความสามารถของบุคคลในขณะที่ทำการสอนเท่านั้น จึงน่าจะได้พิจารณาสิ่งอื่น ๆ ประกอบด้วย นอกจากการสอบ ยิ่งเป็นการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานในด้านการศึกษาซึ่งต้องอาศัยความอดทนและมีลักษณะนิสัยต่างจากอาชีพอื่น ๆ สิ่งที่ควรพิจารณาคือ คำนึงอนาคตของผู้ที่มาสมัครว่าจะมีโอกาสก้าวหน้าหรือไม่ เขาจะพัฒนาตัวเองหรือไม่ ซึ่งอาจจะทราบได้จากการศึกษาอย่างละเอียด พลังเหลือต่างๆ การสังคม ฐานะทางสังคม เศรษฐกิจ ลักษณะความประพฤติ มนุษยสัมพันธ์ การปรับตัวและอื่น ๆ เรื่องต่าง ๆ ที่จะใช้เป็นเกณฑ์คัดเลือกบุคคลควรได้มีการพิจารณาเปรียบเทียบอย่างละเอียดถี่ถ้วน (Competitive Rating) หรือการให้คะแนนสำหรับแต่ละข้อ แล้วคำนึงถึงคะแนนรวม (Overall Score) อย่างไรก็ต้องการใช้หลักเกณฑ์ด้านต่าง ๆ ประกอบการตัดสินใจคัดเลือกนั้น การให้น้ำหนักคะแนน (Weights) แต่ละเรื่องสำหรับการคิดคะแนนรวมอาจจะไม่เท่ากัน (Unequal Weighting) และวัดว่าหน่วยงานจะมีความต้องการด้านไหนเพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมกับงานมากที่สุด

## การบริหารงานบุคคลแผนใหม่

การบริหารงานบุคคลในสภาพที่ได้มีวิัฒนาการมาถึงปัจจุบัน นักจากจะยึดระบบคุณธรรมซึ่งมีหลักสำคัญ 4 ประการดังกล่าวมาแล้ว การบริหารงานบุคคลยังได้มุ่งเน้นการพัฒนาตัวคนเพื่อเพิ่มพูนสมรรถภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานรวมทั้งได้ประยุกต์เอาความก้าวหน้าทางด้านการบริารมาประกอบหลักการบริหารงานบุคคลด้วยการบริหารงานบุคคลแผนใหม่จึงยึดหลักการสำคัญ 12 ประการเป็นหลักในการจัดระบบบริหารงานบุคคล คือ

1. หลักความเสมอภาค ยึดถือการเปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันสำหรับผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่ต้องการในการสมัครเข้าทำงานโดยไม่มีข้อกีดกันเรื่อง ฐานะ เพศ ผิว และศาสนา เป็นการเปิดรับสมัครทั่วไป

2. หลักความสามารถ ยึดถือความรู้ความสามารถเป็นหลัก คุณวุฒิเป็นเกณฑ์ในการเลือกสรรบุคคลเข้าทำงานทั้งการพิจารณาความดีความชอบและการเลื่อนตำแหน่ง

3. หลักความมั่นคง ถือว่า การปฏิบัติงานเป็นอาชีพที่มั่นคงถาวร การจะให้ออกจากงานจะต้องมีเหตุผล เมื่อพ้นจากงานแล้วโดยไม่มีความผิด มีผลตอบแทนที่ตรงชีวิตได้ตามสมควรแก่อัตภาพ

4. หลักความเป็นกลางทางการเมือง ถือว่า ข้าราชการประจำจะต้องไม่ฝึกไฟทางการเมืองมุ่งปฏิบัติงานให้บังเกิดผลดีต่อประชาชนตามนโยบายของรัฐบาลและในการปฏิบัติงานนั้น ข้าราชการประจำมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง หรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมือง หรือพรรคการเมืองใด ๆ

5. หลักการพัฒนา "ได้แก่" การจัดให้มีการเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถของบุคลากร โดยการให้การศึกษา อบรม จัดระบบการนิเทศ และการตรวจตราการปฏิบัติงานที่ดี เพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ตลอดจนการจัดระบบการพิจารณาความดีความชอบ และการเลื่อนตำแหน่งอย่างเป็นธรรม

6. หลักความเหมาะสม เป็นหลักของการใช้คนให้เหมาะสมกับงาน โดยการแต่งตั้งหรือมอบหมายงานที่เหมาะสมกับคุณวุฒิความรู้ความสามารถและความสนใจของคน

7. หลักความยุติธรรม เป็นหลักปฏิบัติในการบริหารงานบุคคล โดยละเอียดจากการเลือกที่รักมักที่ซัง มีการกำหนดค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับภาระและคุณภาพของงานที่รับผิดชอบโดยยึดหลักงานเพื่อกันเงินเท่ากัน

8. หลักสวัสดิการ ได้แก่ การจัดให้มีบริการสวัสดิการต่าง ๆ ที่จะเอื้ออำนวยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถอุทิศตนให้กับงานได้เต็มที่ เช่น การจัดที่ทำงานให้สุขลักษณะการรักษาสุขภาพ ความปลอดภัยและการสงเคราะห์ด้านต่าง ๆ

9. หลักเสริมสร้าง ได้แก่ การเสริมสร้างจริยธรรมและคุณธรรม ทั้งในทางป้องกันการกระทำผิดและประพฤติมิชอบของบุคลากรและการกวดขันการลงโทษผู้กระทำผิด

10. หลักมนุษยสัมพันธ์ ได้แก่ การยอมรับนับถือคุณค่าและศักดิ์ศรีของบุคคลแต่ละคนโดยยึดหลักประชาธิปไตยในการทำงาน โดยการเสริมสร้างบรรยากาศและสัมพันธภาพอันดีให้เกิดขึ้นในระหว่างบุคลากรของหน่วยงาน

11. หลักประสิทธิภาพ ถือว่าการทำงานใด ๆ จะต้องพยายามทำให้เกิดผลดีที่สุดโดยใช้คน เวลา และค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด การจะทำเช่นนี้ได้จะต้องมีการวางแผนงาน การประสานงาน และการจัดหน้าที่รวมทั้งวิธีการทำงานที่ดี

12. หลักการศึกษาวิจัย การบริหารงานบุคคลจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสมัยอยู่เสมอ ระบบบริหารงานบุคคลที่ดีจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อจะได้นำวิทยาการก้าวหน้าต่อไป ไม่ใช้ปรับปรุงงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพยิ่ง ๆ ขึ้นไป

การจัดระบบบริหารงานบุคคล ไม่ว่าจะเป็นของทางราชการหรือของธุรกิจเอกชน ในปัจจุบันนี้ได้ยึดหลัก 12 ประการดังกล่าวข้างต้นเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย ซึ่งจะได้นำมากล่าวในหน่วยต่อ ๆ ไป