

การวิเคราะห์กฎระเบียบและข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการ พัฒนากำลังคนในหน่วยราชการ

An Analysis of the Governmental Rules and Regulation Which Obstruct Manpower Development

สุพัตรา เพชรมณีและเชี่ยวชาญ อาศุวัฒนกุล¹
Supatra Pecharamuni and Chiochan Arsuwatanakul

ABSTRACT

The major objectives of this research are to study the scope of providing and administering manpower development in Thai bureaucracy and to find out the barriers to in-house manpower development that were raised by the rigidity of governmental rules and regulation in order to be one of the guideposts for improving the administration of internal manpower development according to the Fifth National Economic and Social Development Plan. The study and analysis of governmental rules and regulations are made in terms of descriptive analysis.

The results of this survey are found that the most frequently offered manpower development services that were available to all levels of civil servants were made in term of training programs. To assue organizational climate and personnel system conducive to internal development were absolutely neglected. Moreover, government rules and regulations can be said that they were the significant barrier to internal manpower development and should be removed in order to conducive to development.

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เพื่อศึกษาถึงขอบเขตในการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาคนของราชการไทย ตลอดจนแสวงหา กฎระเบียบข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากำลังคน เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารการพัฒนาคนตามนโยบายและแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ต่อไป สำหรับวิธีการศึกษานั้นผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์จากกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ แล้วนำมาวิเคราะห์ในรูปของพรรณนาเชิงวิเคราะห์ ผลการศึกษาพบว่าแผนและนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนากำลังคนไม่ว่าจะเป็นระดับชาติ ระดับ

กระทรวง ระดับกรม หรือแม้แต่หน่วยงานที่เป็นแกนกลางในการบริหารงานบุคคล คือสำนักงาน ก.พ. มุ่งเน้นในการให้โอกาสแก่ข้าราชการในการพัฒนาตนเองมากกว่าการปรับปรุงกระบวนการบริหารงานบุคคลและบรรยากาศในองค์กร ซึ่งการให้โอกาสในการพัฒนาตนเองนั้นก็จัดให้ในรูปของโครงการฝึกอบรมมากกว่าโครงการอื่น ๆ และเมื่อพิจารณาต่อไปถึงกฎระเบียบที่จะเป็นอุปสรรคในการพัฒนากำลังคนพบว่า ระเบียบเกี่ยวกับการให้ข้าราชการไปศึกษาฝึกอบรม ระเบียบเกี่ยวกับการให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนตามคุณวุฒิ ระเบียบเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือการพิจารณาบำเหน็จประจำปี ระเบียบเกี่ยวกับการโอน การเลื่อนตำแหน่ง การให้

¹ ภาควิชารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
Dept of Political Sciences and Public Administration, Faculty of Social Sciences, Kasetsart Univ.

ข้าราชการประจำกระทรวง ทบวง กรม การสั่งพักราชการ และการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ยังมีส่วนที่ควรจะได้รับการปรับปรุงเพื่อให้มีทิศทางที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนากำลังคนมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

บทนำ

ในสถานะที่ประเทศไทยกำลังเน้นหนักการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน เพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นั้นทำให้การบริหารการพัฒนาเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างเช่นประเทศไทย ระบบราชการซึ่งเป็นกลไกของรัฐบาลในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนพัฒนาฯ จะต้องมีลักษณะเป็นตัวนำในการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) หรือมีโครงสร้างทางการบริหารที่เอื้ออำนวยต่อการบริหาร เพื่อการเปลี่ยนแปลงสังคมส่วนรวม แต่ถ้าหากระบบราชการมีลักษณะตรงกันข้ามแล้วก็จะกลายเป็นตัวเหนี่ยวรั้งไม่ให้แผนพัฒนาฯ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ การหยุดชะงักกันในการพัฒนาประเทศก็จะเกิดขึ้น และแผนพัฒนาฯ ก็จะกลายเป็นแค่เพียงเศษกระดาษเท่านั้น ในลักษณะเช่นนี้ระบบราชการจึงกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสร้างหลักประกันต่อความสำเร็จในการพัฒนาประเทศและในบรรดาทรัพยากรต่าง ๆ ที่ใช้ในการบริหารราชการ คนนับว่าเป็นปัจจัยในการบริหารงานที่สำคัญที่สุดเพราะการใช้ปัจจัยอื่น ๆ ทุกอย่างจะสำเร็จได้ผลก็อยู่ที่ความสามารถของบุคคล อย่างไรก็ตามประสิทธิภาพของคนที่บริหารงานเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามแผนพัฒนาฯ นั้นไม่อาจจะหามาได้จากกระบวนการสรรหา และการคัดเลือกแต่เพียงอย่างเดียว หากยังต้องการการพัฒนา กำลังคนอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่องกันอยู่ตลอดเวลา ราวเท่าที่เขายังมีชีวิตอยู่ในองค์กร อันเนื่องมาจากว่าสภาพแวดล้อมทางการบริหารเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาตนเอง ดังนั้นการพัฒนากำลังคนจึงกลายเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ความสำคัญของปัญหา

ในการพัฒนากำลังคน นอกจากจะต้องมีการปรับปรุงกระบวนการสรรหาการคัดเลือก และการบรรจุแต่งตั้งรวมทั้งการฝึกอบรม เพื่อให้เป็นหลักประกันในการได้มาซึ่งบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ และมีการสร้างบรรยากาศขององค์การที่เหมาะสมต่อการพัฒนาของบุคคลในองค์กรแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งได้แก่กฎระเบียบ และข้อบังคับอีกปัจจัยหนึ่งด้วย อันเนื่องมาจากว่ากฎระเบียบและข้อบังคับดังกล่าวนี้เป็นแหล่งที่มาของกระบวนการบริหารงานบุคคล และบรรยากาศขององค์กรนั่นเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือกระบวนการพัฒนากำลังคนจะมีลักษณะเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาของบุคลากรในองค์กรได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับกฎระเบียบ และข้อบังคับของระบบราชการจะเป็นอุปสรรคหรือส่งเสริมหรือไม่อย่างไร ดังนั้นการปรับปรุงกระบวนการพัฒนากำลังคนให้เหมาะสมต่อการสร้างประสิทธิภาพการทำงานของคนจะกระทำได้ดีก็ต่อเมื่อมีการปรับปรุงกฎระเบียบ และข้อบังคับให้สอดคล้องหรือเอื้ออำนวยต่อกระบวนการพัฒนากำลังคนด้วย ในลักษณะเช่นนี้กฎระเบียบและข้อบังคับจึงกลายเป็นสาเหตุสำคัญต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของกระบวนการพัฒนากำลังคน

ในสถานะปัจจุบันเมื่อพิจารณาถึงกฎระเบียบ และข้อบังคับของระบบราชการไทย ก็จะพบว่ายังมีลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากำลังคนอยู่มาก เช่น ระเบียบการลาศึกษาต่อของข้าราชการ ระเบียบการโอนย้าย ระเบียบการสั่งพักราชการ เป็นต้น ทำให้ข้าราชการต้องเผชิญอุปสรรคและความไม่คล่องตัวนานาประการ ซึ่งกฎและระเบียบดังกล่าวนี้ไม่ได้แก่กฎ ก.พ. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ-พลเรือน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีและข้อบังคับของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มักจะมีลักษณะขัดขวางมากกว่าส่งเสริมการพัฒนากำลังคนในองค์กร แม้แต่รัฐบาลเองก็ได้เริ่มตระหนักถึงผลเสียอันเกิดจากกฎระเบียบ โดยมีนโยบายเร่งรัดให้มีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบและข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากำลังคนไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

และฉบับที่ 6 ด้วย ดังนั้นการวิจัยครั้งนี้จึงเป็นการสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลอีกทั้งยังสามารถนำผลการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบและข้อบังคับได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

สำหรับวัตถุประสงค์ในการศึกษาครั้งนี้เพื่อศึกษาถึงขอบเขตในการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนากำลังคนของราชการไทยในปัจจุบัน ตลอดจนแสวงหากฎระเบียบข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากำลังคน เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารพัฒนากำลังคนต่อไป

ขอบเขตและวิธีการวิจัย

สำหรับการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในรูปพรรณาเชิงวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) โดยศึกษาวิเคราะห์จาก กฎ ก.พ., พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (ว่าด้วยเรื่องการลาศึกษาฝึกรอบรม) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (เน้นเฉพาะแผนพัฒนาหรือแผนแม่บทระดับกระทรวงและกรม) รวมทั้งการสัมภาษณ์ข้าราชการที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนากำลังคนอีกด้วย ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาคือเดือนเมษายน 2525 – มีนาคม 2526

การตรวจเอกสาร

ในการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับขอบเขตของการพัฒนากำลังคนนั้นผู้วิจัยพบว่าได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนากำลังคนไว้มากมาย ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรกให้ทรรศนะว่าการพัฒนากำลังคนมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่าการศึกษาฝึกรอบรม กล่าวคือหมายถึง กระบวนการหรือวิธีการซึ่งอาจถูกกำหนดขึ้นมาเป็นแผนหรือโครงการที่จะยกระดับความรู้ ความสามารถของบุคลากรในองค์กรให้สามารถปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตามทรรศนะนี้เป็นการมองขอบเขตของการพัฒนากำลังคนในลักษณะ

ที่แคบกล่าวคือ จำกัดการวิเคราะห์อยู่แต่เพียงกรรมวิธีในการยกระดับการรับรู้ของข้าราชการเท่านั้น ส่วนนักวิชาการกลุ่มหลังให้ทรรศนะว่าการพัฒนากำลังคนควรจะมี ความหมายที่กว้างกว่าที่กล่าวมาแล้วตามทรรศนะของกลุ่มแรก กล่าวคือเป็นกระบวนการที่ครอบคลุมไปถึงสภาพแวดล้อมในการทำงานกระบวนการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกรรมวิธีที่จะมีส่วนช่วยยกระดับ และเปิดโอกาสให้ข้าราชการได้เติบโตและพัฒนาตัวของเขาเอง ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่ความสามารถในการสนองต่อความต้องการของสังคมส่วนรวม การวิเคราะห์ขอบเขตของการพัฒนากำลังคนในความหมายอย่างกว้างตามทรรศนะของนักวิชาการกลุ่มหลังนี้ จึงเป็นการมองการพัฒนา กำลังคนที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากกว่าการวิเคราะห์ในความหมายอย่างแคบ อันเนื่องมาจากการพัฒนากำลังคนในตัวของมันเองไม่ได้เป็นเรื่อง ที่เกี่ยวกับการทำให้คนมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่เรากำลังต้องการ หากแต่เป็นการสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมเพื่อการเติบโตและพัฒนาของบุคลากรในองค์กร ส่วนวิธีการในการยกระดับความสามารถของคนนั้นเป็นแต่เพียงส่วนเกื้อหนุนเท่านั้น

จากทรรศนะของนักวิชาการกลุ่มหลังได้ชี้ให้เห็นขอบเขตของปัญหาในการพัฒนากำลังคนอยู่สองลักษณะด้วยกัน ประการแรกจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับบรรยากาศขององค์กรกระบวนการบริหารงานบุคคล และโอกาสในการพัฒนาไม่มีลักษณะเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาของข้าราชการ กล่าวคือถ้านโยบายการพัฒนากำลังคนไม่ส่งเสริมการพัฒนาอย่างแท้จริง ปรัชญาการจัดการองค์การจะมีลักษณะอนุรักษนิยม โครงสร้างองค์การมีลักษณะตายตัวไม่ยืดหยุ่น การใช้อำนาจและระบบสิทธิอำนาจมีลักษณะเผด็จการและรวมศูนย์ไม่กระจายอำนาจระบบบริหารงานบุคคลล้าสมัย การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบไม่ชัดเจน ลักษณะงานไม่ท้าทายไม่เปิดโอกาสให้มีการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร ฯลฯ ปัญหาเหล่านี้จะกลายเป็นอุปสรรคอย่างใหญ่หลวงที่ขัดขวางการพัฒนาของคนในองค์กร อย่างไรก็ตามปัญหาเหล่านี้บางประการมักจะเกิดขึ้นเพราะมี

กฎระเบียบข้อบังคับเป็นแหล่งที่มาของปัญหาอันเนื่องจากกฎระเบียบและข้อบังคับจะเป็นตัวกำหนดลักษณะในทางลบดังกล่าวนี้ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่ากฎระเบียบและข้อบังคับเป็นอุปสรรคที่สร้างปัญหาของการพัฒนากำลังคนประการหนึ่งด้วย ปัญหาประการต่อไปจะเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างบรรยากาศขององค์การกับพฤติกรรมหลังจากการเข้ารับการพัฒนหรือฝึกอบรม ปัญหานี้หมายถึงบรรยากาศขององค์การที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนดังกล่าวมานั้นจะนำไปสู่ปัญหาอีกประการหนึ่งคือไม่สามารถรองรับพฤติกรรมหลังจากการเข้ารับการฝึกอบรมได้ด้วย เช่น บรรยากาศขัดขวางความต้องการในการเปลี่ยนแปลงหรือปฏิเสธความคิดริเริ่มใหม่ ๆ หลังจากข้าราชการได้รับการฝึกอบรมมาแล้วหรือไม่สามารถมีตำแหน่งหรืองานที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถใหม่ ๆ ที่ได้รับมา สภาพเช่นนี้นำไปสู่ผลที่ไม่เป็นไปตามต้องการในการฝึกอบรม (Dysfunctional Consequences) ขึ้นมาได้ เช่น ความท้อแท้หมดกำลังใจในการทำงาน ความพึงพอใจในการทำงานลดลงและอาจนำไปสู่การลาออกเพื่อหาหน่วยงานที่มีบรรยากาศเหมาะสมกับความรู้ความสามารถของเขาเป็นต้น

สมมติฐาน

การศึกษาครั้งนี้ไม่มีข้อสมมติฐาน เพราะเป็นการตรวจสอบค้นหาว่ากฎระเบียบใดบ้างที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากำลังคนเพียงแง่เดียวเท่านั้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาครั้งนี้ทำให้ทราบถึงกฎระเบียบที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนากำลังคน ซึ่งรัฐบาลสามารถจะนำไปใช้ในการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนากำลังคนต่อไป

ผลและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแผนและนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนากำลังคนไม่ว่าจะเป็นระดับชาติ ระดับ

กระทรวง ระดับกรม หรือแม้แต่หน่วยงานที่เป็นแกนกลางในการบริหารงานบุคคล คือ สำนักงาน ก.พ. ต่างก็มีนโยบายและโครงการที่มุ่งเน้นในการให้โอกาสแก่ข้าราชการในการพัฒนาตนเองมากกว่าการปรับปรุงกระบวนการบริหารบุคคลและบรรยากาศในองค์การให้โอกาสแก่ข้าราชการในการพัฒนาตนเองนั้น ก็จัดให้ในรูปของโครงการฝึกอบรมมากกว่าโครงการอื่น ๆ โดยมีการกำหนดนโยบายที่เด่นชัด

อนึ่ง ผู้วิจัยใคร่เสนอความเห็นเพิ่มเติมว่าโครงการฝึกอบรมดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าหากว่าหน่วยงานและผู้บริหารตลอดเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนที่เกี่ยวข้องได้คำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้

1. หน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนผู้บริหาร ไม่ว่าจะเป็นระดับใดก็ตามควรจะต้องตรวจสอบรอบคอบเสียก่อนว่าเป็นการตัดสินใจที่ถูกต้องหรือไม่ที่จะพัฒนากำลังคนและพัฒนาวิธีการทำงานด้วยการฝึกอบรมจะมีวิธีอื่นที่ดีกว่าหรือไม่

2. การกำหนดหลักสูตรของการฝึกอบรมและวิทยาการที่ให้การฝึกอบรมควรจะตระหนักว่าผู้รับการฝึกอบรมนั้นมีอะไรแต่ความว่างเปล่า หรือมีอะไรเป็นร่องของการหยิบยื่นความรู้และประสบการณ์ให้แต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่ผู้รับการฝึกอบรมนั้นอุดมไปด้วยประสบการณ์จึงควรเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนา

3. โครงการฝึกอบรม จะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้นหากมีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การให้มีลักษณะแนวนอนมากกว่าแนวตั้งหรือรูปสามเหลี่ยมปิรามิดดังเช่นทุกวันนี้ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการได้นำเอาความรู้ที่ได้จากการฝึกอบรมมาใช้ในการปฏิบัติงานของเขาอย่างมีประสิทธิภาพและเสรีภาพในความคิดริเริ่มและสร้างสรรค์อย่างกว้างขวางมากกว่าทุกวันนี้ トラバิดที่โครงสร้างขององค์การมีลักษณะรูปสามเหลี่ยมปิรามิด ความเห็นที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างข้าราชการผู้ที่จะนำความรู้ใหม่ ๆ ที่ได้รับการฝึกอบรมกับความคิดเห็นของผู้บังคับบัญชาที่ค่อนข้างจะเป็นแบบอนุรักษ์ก็

คงจะมีเกิดขึ้นอยู่เนือง ๆ และในที่สุดความรู้ที่อยู่ในห้องฝึกอบรมก็คงจะถูกเก็บไว้ในห้องนั้นโดยมิได้ถูกนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์

4. การพัฒนานั้น ควรจะเริ่มต้นจากความต้องการของข้าราชการมากกว่าความต้องการของหน่วยงาน หน่วยงานหรือผู้บริหารควรมีบทบาทเพียงแต่กระตุ้นหรือสนับสนุนให้ข้าราชการเห็นความจำเป็นในการพัฒนาตนเองมากกว่าที่จะเป็นเรื่องของการสั่งหรือกำหนดมาจากเบื้องบน โดยไม่คำนึงว่าข้าราชการผู้นั้นจะมีความสมัครใจหรือต้องการจะรับการฝึกอบรมหรือไม่

5. ควรมีการติดตามและประเมินผลว่า ผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมไปแล้วนั้น ได้มีการพัฒนาทั้งในด้านการงานและตนเองหรือไม่ กล่าวคือ มีการเลื่อนตำแหน่งหรือเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มหน้าที่ความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับสิ่งที่ข้าราชการผู้นั้นได้ไปฝึกอบรมมา หรือมีการนำเอาสิ่งที่ได้ฝึกอบรมมาปรับปรุงการทำงาน หรือมีความคิดริเริ่มที่จะจัดโครงการใหม่ ๆ ขึ้นมาภายในหน่วยงานหรือไม่

เมื่อพิจารณาถึงกฎระเบียบที่จะเป็นอุปสรรคในการเปิดโอกาสในการพัฒนาตนเองของข้าราชการพบว่า ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้าราชการไปศึกษาฝึกอบรมฯ นั้นมีลักษณะรัดกุม และเป็นธรรมแก่ข้าราชการพอสมควร แต่ในเรื่องการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับเวลาถือว่าเป็นการทรวาง กรมจะต้องทำสัญญาผูกมัดให้ข้าราชการที่ไปศึกษาฝึกอบรม กลับมารับราชการตามแผนงานหรือโครงการที่ทางราชการกำหนดเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของข้าราชการผู้นั้นได้รับเงินเดือนระหว่างศึกษาฝึกอบรมฯ จากเงื่อนไขดังกล่าวนี้มิได้ระบุว่ามีข้าราชการกลับมาแล้วจำเป็นต้องปฏิบัติงานที่หน่วยงาน ซึ่งผู้นั้นปฏิบัติงานอยู่ก่อน ไปเป็นเวลาสองเท่าของเวลาที่ผู้นั้นได้รับเงินเดือนระหว่างศึกษาอบรมฯ จะโอนหรือย้ายไปปฏิบัติงานในหน่วยงานราชการอื่น ๆ ได้หรือไม่ จึงทำให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนี้ต่างกัน บางหน่วยงานผู้มีอำนาจก็ยินยอมให้ข้าราชการที่ลาไปศึกษาอบรมฯ นั้น โอนไปอยู่หน่วยงานอื่นได้ เพราะเห็นว่าหน่วยงานนั้นให้โอกาสก้าวหน้าแก่

ข้าราชการมากกว่าจึงไม่ต้องการเหนี่ยวรั้งไว้ และเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นก็ยังอยู่ปฏิบัติงานให้แก่ราชการอยู่มิได้ลาออกจากราชการก็ถือว่าทำประโยชน์ให้แก่ราชการเหมือนกัน บางหน่วยงานผู้มีอำนาจก็ยินยอมให้ข้าราชการผู้นั้นโอนย้ายไปไหนจนกว่าจะอยู่ครบเงื่อนไขเวลา หรืออาจเข้าทำนอง “บรรจุที่นี่ต้องเกษียณที่นี่” ซึ่งการไม่ยินยอมให้ข้าราชการผู้นั้นโอนไปหน่วยงานอื่นมิได้หมายความว่า จะเหนี่ยวรั้งเขาได้ตลอดไป กลับจะเป็นการผลักดันให้เขาเกิดความไม่พอใจในหน่วยงานและผู้บังคับบัญชามากขึ้น จนถึงกับตัดสินใจลาออกจากราชการโดยยินยอมเสียเบี้ยปรับแก่ทางราชการ อันเป็นการสูญเสียไปทั้งระบบราชการก็เป็นได้

ดังนั้นในการปรับปรุงกฎระเบียบตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงควรนำเอาประเด็นนี้มาพิจารณาด้วยว่าระบบราชการไทยควรมีการบริหารการพัฒนา กำลังคนแบบแคบหรือแบบกว้าง เมื่อพิจารณาทางเลือกได้แล้วก็ควรจะระบุลงไปให้ชัดเจน เพื่อผู้บริหารจะได้ตัดสินใจง่ายขึ้นเป็นการหลีกเลี่ยงความเหลื่อมล้ำในระหว่างหน่วยงาน อีกทั้งข้าราชการลาศึกษาฝึกอบรมฯ ก็จะได้รับรู้.....อนาคตของเขาว่าจะต้องอยู่ปฏิบัติราชการให้แก่หน่วยงานนั้นจนกว่าจะครบเงื่อนไขเวลา โอนย้ายไปหน่วยงานอื่นมิได้

นอกจากเงื่อนไขเวลาแล้วยังมีเงื่อนไขในเรื่องอายุของข้าราชการผู้ลาไปศึกษาต่างประเทศ กล่าวคือ ผู้ไปศึกษาชั้นปริญญาตรีต้องมีอายุไม่เกิน 35 ปี ผู้ไปศึกษาชั้นสูงกว่าปริญญาตรีต้องมีอายุไม่เกิน 40 ปี

ในเรื่องนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรจะนำมาเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากำลังคน เพราะข้าราชการไม่ว่าจะมีอายุเท่าใดก็ตามถ้าหากสามารถสอบแข่งขันชิงทุนมาได้ หรือชวนชวนที่จะไปศึกษาฝึกอบรมด้วยทุนของเขาเองนับว่าเป็นโชคดีแก่หน่วยงานที่มีบุคคลชนิดนี้อยู่ แสดงว่าผู้นั้นเป็นบุคคลที่มีคุณค่าและความกระตือรือร้นชวนชวนหาความเจริญก้าวหน้า ซึ่งจะส่งผลดีให้แก่ระบบราชการ การจำกัดสิทธิด้วยอายุคล้ายกับเป็นการทำให้สังคมยอมรับว่าข้าราชการที่สูงอายุจะต้องท้อแท้ เฉื่อยชา

คือยอมรับสภาพ แม้แต่จะแสวงหาความก้าวหน้า ก็สู้คนหนุ่มสาวไม่ได้

อีกประการหนึ่ง ภาษาเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากำลังคน เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบได้กำหนดมาตรฐานภาษาของผู้ที่จะไปศึกษาฝึกอบรมไว้ในระดับค่อนข้างสูง

ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าทุนฝึกอบรมควรจะมีควมยืดหยุ่นและคล่องตัวมากกว่านี้ เพราะมีข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่พลาดโอกาสในการได้รับทุนฝึกอบรมทั้ง ๆ ที่เป็นผู้รับผิดชอบงานด้านนั้นโดยตรง เนื่องจากเหตุผลของภาษาเป็นข้อขัดข้อง จึงควรจะได้มีระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้มาปรับปรุงให้เป็นประโยชน์และคล่องตัวในการพัฒนากำลังคนมากขึ้น ควรหลีกเลี่ยงการส่งผู้ที่ไม่มีโอกาสจะใช้ประโยชน์จากการฝึกอบรมไปแทนด้วยเหตุผลที่ว่ามีความสมบัติด้านภาษาดีกว่า ซึ่งจะเข้าทำนองที่ว่า “คนไม่ได้ไปต้องใช้ประโยชน์แต่คนไม่ต้องใช้ประโยชน์ได้ไป”

นอกจากนี้ยังมีกฎระเบียบอื่น ๆ ที่ทำให้ผู้ที่ลาศึกษาฝึกอบรมเสียประโยชน์โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการทหารและข้าราชการในมหาวิทยาลัย ซึ่งข้าราชการสองประเภทหลังอยู่ภายใต้กฎระเบียบที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนากำลังคน กฎระเบียบที่ทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งลาไปศึกษาฝึกอบรมเสียประโยชน์ได้แก่ ระเบียบว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินเดือนสูงกว่าหรือต่ำกว่าขั้นต่ำ หรือสูงกว่าขั้นสูงของเงินเดือนสำหรับตำแหน่งระเบียบว่าด้วยการให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนตามวุฒิ และระเบียบว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือการพิจารณาบำเหน็จประจำปีของข้าราชการ จากระเบียบทั้งสามทำให้ข้าราชการจำนวนไม่น้อยมีความเห็นว่า การที่เขาลาศึกษาฝึกอบรมในระยะเวลา 1 - 2 ปี โดยเงินเดือนไม่เลื่อนขั้นนั้น แม้เขาจะได้รับคุณวุฒิสูงขึ้นหรือมีประสบการณ์มากขึ้นก็ตาม แต่เขาอาจพลาดโอกาสทองไป กล่าวคือเพื่อนร่วมงานที่มีอัตราเงินเดือนขั้นเดียวกันเขาก็จะได้รับเลื่อนเงินเดือนประจำปีสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งขั้นเงินเดือนของเขาและของเพื่อนนับแต่จะ

ห่างกันออกไปทุกที ซึ่งอาจมีผลต่อการเลื่อนตำแหน่งด้วย เช่น เมื่อหน่วยงานได้รับอนุมัติตำแหน่งใหม่หรือปรับระดับตำแหน่งใหม่จาก ก.พ. จากระดับ 6 เป็นระดับ 7 ผู้บังคับบัญชาที่อาจพิจารณาแต่งตั้งเพื่อนร่วมงานของเขามีสระดับเงินเดือนสูงกว่าเขาโดยถือหลักอาวุโสและอยู่ปฏิบัติงาน

ส่วนกฎระเบียบที่จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากำลังคนนั้น ในเรื่องของการโอนไปดำรงตำแหน่งในต่างกระทรวงทบวงกรม นอกจากจะมีเงื่อนไขว่าต้องได้รับความยินยอมจากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุของทั้งสองฝ่ายแล้ว ยังมีเงื่อนไขต่อไปว่า จะต้องโอนไปดำรงตำแหน่งที่ไม่สูงกว่าเดิมและรับเงินเดือนในขั้นไม่สูงกว่าเดิม ซึ่งเงื่อนไขประการหลังนี้ นอกจากจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาข้าราชการแล้วยังเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอัตราากำลังในระบอบราชการอีกด้วย กล่าวคือในขณะที่หน่วยงานมีโครงการใหม่ ๆ ที่ต้องการผู้ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะอย่างและทราบว่า จะได้นุคคลที่เหมาะสมจากแห่งใดแต่ก็ไม่สามารถจะนำบุคคลนั้นมาบรรจุในตำแหน่งที่มีอยู่ได้ เนื่องจากตำแหน่งที่มีอยู่นั้นเป็นคนละระดับกับบุคคลที่เหมาะสมที่จะโอนมา ซึ่งต้องเสียเวลาทำเรื่องขอเปลี่ยนแปลงอัตราให้อยู่ในระดับเดียวกันหรือไม่ก็ต้องขอยืมตัวข้าราชการผู้นั้นมาปฏิบัติราชการจนกว่าจะเสร็จสิ้นโครงการ ซึ่งในประเด็นหลังนี้อาจเกิดผลเสียแก่ข้าราชการผู้ถูกขอยืมตัวได้ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการบำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษ

ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า ควรพิจารณาทบทวนระเบียบนี้ใหม่ โดยอาจนำเอาความสามารถ ประสิทธิภาพ ตลอดจนจำนวนปีที่รับผิดชอบงานนั้นหรืองานที่เกี่ยวข้องมาเป็นเงื่อนไขประกอบการโอนมากกว่าที่จะใช้ระดับและอัตราเงินเดือนเข้ามาเป็นเงื่อนไขสำคัญแต่ประการเดียว และควรใช้หลักเกณฑ์เดียวกันไม่ว่าจะเป็นการโอนระหว่างกระทรวงทบวงกรมหรือ การย้ายภายในกระทรวงกรมเดียวกัน

ในเรื่องการเลื่อนตำแหน่งนั้น แม้ว่าจะเป็นการยอมรับในหลักการหรือทฤษฎีที่เน้นในเรื่องตำแหน่งมากกว่าบุคคลก็ตาม แต่ก็ยังไม่เป็นการเอื้ออำนวยต่อการสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้แก่

ข้าราชการ กล่าวคือ การเลื่อนตำแหน่งให้แก่ข้าราชการผู้ใด ผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายจะเป็นผู้พิจารณาตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความประพฤติและประวัติการรับราชการ ซึ่งคำว่า “เหมาะสม” นั้นยืดหยุ่นมาก ถ้าหากผู้บังคับบัญชามีหลักคุณธรรมในการบริหารผู้ใต้บังคับบัญชาก็จะได้รับผลทางบวก ตรงข้ามถ้าผู้บังคับบัญชามีหลักคุณธรรมในการบริหารไม่เพียงพอ ผู้ใต้บังคับบัญชาจะได้รับผลทางลบ กล่าวคือ ขวัญกำลังใจในการทำงานของข้าราชการจะมีน้อย อีกทั้งเป็นการเปิดช่องทางให้ผู้บังคับบัญชาสามารถแต่งตั้งสมัคพรพรรคพวกของตนเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับการเลื่อนระดับก็ได้

ดังนั้น ก.พ. จึงควรพิจารณาหาทางปรับปรุง โดยอาจจะกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อเป็นการถ่วงอำนาจผู้บังคับบัญชาบ้าง เช่น อาจมีการให้ทดลองปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้นก่อนระยะหนึ่ง เพื่อพิสูจน์ความสามารถของแต่ละคนว่าจะสามารถเลื่อนไปดำรงตำแหน่งสูงขึ้นได้หรือไม่ เป็นต้น

อนึ่ง ในเรื่องการเลื่อนตำแหน่ง ยังมีระเบียบซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการเลื่อนตำแหน่งซึ่งเป็นอุปสรรคในการพัฒนากำลังคนนั้นคือ ระเบียบที่เกี่ยวกับการกำหนดอัตราเงินเดือนขั้นต่ำที่จะแต่งตั้งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นดำรงตำแหน่งในระดับสูงขึ้นไว้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งด้วยวิธีการสอบแข่งขันการสอบคัดเลือก หรือการคัดเลือกก็ตาม ซึ่งถ้าหากได้เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงขึ้นของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการอัยการ ข้าราชการตุลาการ และข้าราชการรัฐสภา จะพบว่าไม่มีการกำหนดอัตราเงินเดือนขั้นต่ำไว้ เพียงแต่กำหนดจำนวนปีที่รับผิดชอบงานที่จะได้รับเลื่อนระดับไว้ ดังนั้นการกำหนดอัตราเงินเดือนขั้นต่ำจึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากำลังคนด้วย

ประการสุดท้าย ระเบียบเกี่ยวกับการให้ข้าราชการประจำ กระทรวง ทบวงกรม กอง จังหวัด แล้วแต่กรณี และระเบียบเกี่ยวกับการสั่งพักราชการ และการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน แม้ว่าจะเป็นผลดีแก่ข้าราชการในกรณีที่ข้าราชการนั้นถูกกล่าวหา

ว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือทุจริตต่อหน้าที่ราชการในแง่ของการสืบสวนสอบสวนก็ตาม แต่มีบางประการที่อาจทำลายกำลังใจขวัญของข้าราชการได้ กล่าวคือ การให้สิทธิผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้อื่นมารับดำรงตำแหน่งได้และเมื่อผลปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้นไม่มีความผิดจริงเขาก็ต้องสูญเสียตำแหน่งเดิม ซึ่งอาจเป็นตำแหน่งที่ก้าวหน้าไป แม้ว่าจะแต่งตั้งให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งในระดับเดิมก็ตาม แต่อาจเป็นตำแหน่งที่ก้าวหน้าน้อยกว่าก็ได้หรือมีลักษณะด้อยกว่าตำแหน่งเดิมก็ได้

ในเรื่องนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ดังกล่าวนั้นอาจจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนของคณะกรรมการ แต่เพื่อความเป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานด้วยความสุจริต แต่อาจถูกกล่าวหา (กลั่นแกล้ง) จนต้องมีการสอบสวนควรมีข้อกำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับตำแหน่งของผู้นั้นในลักษณะที่เป็นทางบวก คือ ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้รักษาการณ หรือผู้ปฏิบัติการแทนได้จนกว่าการสอบสวนสิ้นสุด ถ้าผู้นั้นกระทำผิดวินัยร้ายแรง ผู้มีอำนาจจึงจะแต่งตั้งผู้อื่นมาดำรงตำแหน่งแทนได้ แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ผิดจริงก็สามารถดำรงตำแหน่งเดิมต่อไปได้ ซึ่งจะไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อการเปลี่ยนตำแหน่ง ส่วนในกรณีของการไปศึกษาฝึกอบรมต่างประเทศสมควรจะใช้เป็นเหตุผลในการสั่งให้ข้าราชการไปประจำกระทรวงทบวงกรม กองหรือจังหวัดแล้วแต่กรณี เพราะการไปศึกษาฝึกอบรมควรถือว่าไปปฏิบัติราชการ เช่นกันสมควรจะเป็นเหตุให้ต้องสูญเสียตำแหน่งที่ดีที่ก้าวหน้าไป

เอกสารอ้างอิง

- Abels, Paul, *The New Practice of Supervision and Staff Development* (New York : Association Press, 1977).
- Bett, P.W., *Staff Management* (Estover, Plymouth : Macdonald and Evans L.T.D. 1977).
- Byers, Kenneth T. (ed), *Emolover Training and*

- Development in the Public Service* (Chicago, Illinois : Public Personnel Association, 1970).
- Gellerman, Saul W., *Managers and Subordinates* (Hinsdale, Illinois : The Dryden Press, 1976).
- Greenlaw, Paul S. and Biggs, William D., *Modern Personnel Management* (Philadelphia : W.B. Saunders, 1979)
- House, Robert J., "Leadership Training : Some Dysfunctional Consequences" *Administrative Science Quarterly* 12 (March, 1968)
- Knowles, Malcolm S., "Human Resources Development in OD" *Public Administration Review* 34 (March/April, 1974)
- Morano, Richard A., "A New Concept in Personnel Development and Employee Relations" *Personnel Journal* 53 (August, 1974).
- Muller, David G. "A Model for Human Resources Development" *Personnel Journal* 55 (May, 1976).
- Watson, Charles E., *Management Development Through Training* (Reading, Massachusetts : Addison - Wesley Publishing Company, 1979).