

ตอนที่ ๘

การวิเคราะห์ปัญหาและข้อคิดเห็น



## ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ เอสแคป

การบริหารงานบุคคลเป็นงานที่มีลักษณะซับซ้อนและยุ่งยากไม่น้อย เนื่องจากว่าโดยธรรมชาติแล้ว มนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญและขณะเดียวกันก็มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงได้ง่ายอยู่เสมอ ประกอบกับความต้องการของมนุษย์เป็นสิ่งที่หาขอบเขตจำกัดได้ยาก เหตุนี้ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลจึงมีมาก ซึ่งอาจจะมียั้งปัญหาที่ผู้บริหารเตรียมพร้อมที่จะแก้ไขแล้วและปัญหาที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดว่าจะมีขึ้นมาสำหรับคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิก หรือเอสแคปก็เป็นอีกองค์การหนึ่งซึ่งไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงจากการประสบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในด้านการบริหารงานบุคคลได้ จากการศึกษากระบวนการในการบริหารงานบุคคลของเอสแคปอาจสรุปประเด็นสำคัญของปัญหาและอุปสรรคที่เอสแคปประสบได้ดังนี้

### ๑. ปัญหาในด้านการสรรหาบุคคล

ปัญหาในด้านการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมแก่ตำแหน่งหน้าที่การงานมาปฏิบัติงานให้กับองค์การนี้ นับว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นก้าวแรกแห่งการเริ่มต้นในการปฏิบัติงาน หากได้คนดีมีคุณสมบัติเหมาะสมกับหน้าที่การงานมาปฏิบัติงาน ก็จะช่วยให้งานก้าวหน้าไปด้วยดี หากได้บุคคลที่ไม่เหมาะสมมาบรรจุแต่งตั้งแล้ว ก็จะทำให้เกิดความเสียหายแก่องค์การได้ในที่สุด ปัญหาสำคัญในด้านการสรรหาบุคคลของเอสแคปมีดังต่อไปนี้

๑.๑ แหล่งสรรหาบุคคลของเอสแคปมีน้อย ถ้าพิจารณาถึงแหล่งสรรหาบุคคลของเอสแคปแล้ว จะเห็นว่ายังมีอยู่น้อยมาก แหล่งสรรหาเจ้าหน้าที่ระดับ Professional ขึ้นไป ทางสำนักเลขาธิการสหประชาชาติที่นิวยอร์ก เพียงแค่แจ้งตำแหน่งว่างในระดับนี้ไปประเทศต่าง ๆ ทราบ เพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนในประเทศของตนทราบและมาสมัครโดยผ่านทางคณะกรรมการของนานาประเทศประจำองค์การสหประชาชาติ การดำเนินการ

ประกาศให้ทราบถึงตำแหน่งว่างในเอสแคป ซึ่งประเทศต่าง ๆ รับแจ้งจากทางสำนักงานใหญ่ สหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก ก็ยังกระทำในลักษณะที่แคบประกาศให้ทราบพอเป็นพิธีเท่านั้น หรือบางประเทศก็ไม่ประกาศให้ทราบเลย แต่อาจสรรหาเจ้าหน้าที่ในวงราชการไปสมัครใน ตำแหน่งที่ว่าง ทั้งนี้คนที่จะมาสมัครจึงเป็นพวกที่อยู่ "วงใน" คือมีความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ ในหน่วยราชการของประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือมีความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบ ในการสรรหาบุคคลเข้าทำงานของสหประชาชาติ หรือเอสแคป เพราะมีการถ่ายทอดข่าวหรือ ชักชวนกันให้มาสมัครงานโดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเสียเป็นส่วนมาก นอกจากนี้บางประเทศก็ อาจแจ้งข่าวรับสมัครงานไปยังมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในประเทศตน เพื่อถึงคุณคณาจารย์มหาวิทยาลัย ผู้มีชื่อเสียงและความสามารถดีมาทำงานกับเอสแคป หรือกับองค์การสหประชาชาติ แต่ก็มี การดำเนินการเอาใจใส่เผยแพร่เช่นนี้ไม่มากเท่าไรนัก ๑๑๘

สำหรับเจ้าหน้าที่ระดับ General Service ของเอสแคปแล้ว ทั้ง ๆ ที่ใน ประเทศก็มีแหล่งสื่อสารมวลชนมากมายซึ่งจะช่วยในการสรรหาคนที่มีความสามารถมาสมัครงาน กับองค์การ แต่ทางแผนกบุคคลของเอสแคปก็ไม่มีการประกาศรับสมัครทางสื่อมวลชนใด ๆ หรือ ติลประกาศรับสมัครงานให้ผู้สนใจมาสมัคร แต่จะให้ผู้สนใจมาสมัครงานถึงเอาไว้ ทั้งนี้ผู้ที่ จะมาสมัครทำงานในระดับนี้กับเอสแคปจึงมักเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่จกกันทำงานอยู่ในเอสแคปแนะนำ มา เพราะผู้ที่ทำงานในนั้นจะเป็นแหล่งให้ข้อมูลการรับสมัครได้ดีที่สุด เนื่องจากไม่มีแหล่ง ข้อมูลอื่นใดในเรื่องนี้อีกแล้ว ทั้งนี้จึงเป็นเรื่องที่ไม่น่าสงสัยเลย ถ้าหากจะพบเห็นเจ้าหน้าที่ ระดับนี้ส่วนใหญ่รู้จักกันมาก่อนหรือจบสถาบันการศึกษาเดียวกัน เป็นรุ่นพี่รุ่นน้องกัน หรือผู้สมัคร จำนวนไม่น้อยมีภูมิลำเนาทั้งของตนและบิดามารดาตนทำงานในเอสแคป ๑๒๐

๑๑๘ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่แผนกบุคคลของเอสแคป เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๒๐.

๑๒๐ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เอสแคประดับ General Service สัญชาติไทย

เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๒๐.

ลักษณะการจำกัดตนเองในการสรรหบุคคลของเอสแคปนี้ อาจจะเป็นประโยชน์สำหรับแผนกบุคคลของเอสแคปที่จะทำงานได้อย่างสบาย ไม่ต้องชวนชวนหาคนมาทำงานมากนักก็มีคนมาสมัครทำงานที่เอสแคปเองอย่างมากมาย เนื่องจากใคร ๆ ก็อยากจะเข้ามาทำงานกับองค์การสหประชาชาติ และไม่ต้องเปลืองงบประมาณมากนัก แต่การดำเนินการเช่นนี้เท่ากับปิดหนทางหาคนที่มีความสามารถมาก ๆ มาสมัคร ซึ่งจะช่วยให้องค์การได้มีโอกาสคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถจริง ๆ จากผู้สมัครทั้งหลายได้จำนวนน้อยลง ทำให้เกิดปัญหาต่อมาได้ว่าเอสแคปคัดเลือกได้คนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งงานนั้น ๆ ได้แท้จริงเพียงใด

๑.๒ ระบบการสรรหาของเอสแคปยังเป็นระบบอุปถัมภ์อยู่มาก นอกจากแหล่งสรรหาคนจะแคบแล้ว การสรรหาคนของเอสแคปก็อยู่ในรูปแบบของระบบอุปถัมภ์เสียเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือในตำแหน่งระดับ Professional ขึ้นไป หรือเทียบเท่าซึ่งอาจจะ เป็นตำแหน่งของผู้เชี่ยวชาญตามโครงการช่วยเหลือหรือตำแหน่งที่รับงบประมาณปกติของสหประชาชาติ การที่ใครจะมีโอกาสเข้ามาทำงาน นอกจากการมีชื่อเสียงความสามารถในตำแหน่งต่าง ๆ ที่อยู่แล้ว แต่หากไม่รู้จักใครในวงกรงานขององค์การสหประชาชาติแล้วก็ยากนักที่บุคคลเหล่านี้จะได้รับการคัดเลือกเข้ามาทำงานให้กับเอสแคป ความข้อนี้เป็นเรื่องจริงที่มีมานาน เพราะตำแหน่งในระดับนี้ไม่ได้มีการเปิดสอบคัดเลือกโดยขอเขียนหรือสอบปฏิบัติงานใด ๆ แล้วบรรจุตามผลการสอบ แต่เป็นตำแหน่งที่สรรหบุคคลที่มีประสบการณ์ความสามารถในตำแหน่งนั้น ๆ มาทำงานให้องค์การ จึงเป็นการเปิดช่องว่างให้มีการใช้ระบบพรรคพวก หรืออุปถัมภ์ได้ง่าย เพราะถ้าใครรู้จักกับเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ในเอสแคปหรือองค์การ สหประชาชาติเป็นการส่วนตัว และเมื่อประสงค์ที่จะ เข้าทำงานในเอสแคปในตำแหน่งต่าง ๆ ที่ตัวเองมีคุณสมบัติตรงตามที่ต้องการ ถ้าหากมีตำแหน่งว่างแล้วก็เป็นการไม่ยากที่เขายูนี้จะได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำงาน อาจจะเริ่มจากตำแหน่งประเภทชั่วคราวไปก่อน จนกว่าจะมีทางขยับขยายในภายหลังก็ได้ ๑๒๑

๑๒๑ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เอสแคประดับ Professional สัญชาติไทย เมื่อเดือน

ส่วนเจ้าหน้าที่ระดับ General Service ตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมา ก็จัดว่ามีการใช้ระบบอุปถัมภ์อยู่น้อย เพราะทางเอสแคปมีมาตรการสำหรับการคัดเลือกที่ดีพอสมควร แต่ถ้าวางตำแหน่งระดับ ๘ ขึ้นไป ซึ่งเป็นตำแหน่งระดับสูงของระดับ General Service ในกรณีที่มีตำแหน่งว่างและเปิดรับบุคคลภายนอกเข้ามาทำงานแล้ว อาจจะกล่าวได้ว่ามีการใช้ระบบพรรคพวก หรืออุปถัมภ์แทบทั้งสิ้น ซึ่งหัวหน้าส่วนงานนั้น ๆ อาจจะชักชวนญาติมิตรที่รู้จักกันมาดำรงตำแหน่งในระดับดังกล่าว ซึ่งก็ไม่ต้องผ่านการภาคทดสอบมากเท่าไร นอกจากจะดูถึงประวัติการศึกษาประสบการณ์ในการทำงานและความเหมาะสม ซึ่งถ้ามีเจ้าหน้าที่ระดับสูงในเอสแคปให้คำรับรอง เสนอแนะมาแล้ว โอกาสที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้งย่อมมีอย่างมาก ถ้าหากลองเปรียบเทียบดูแล้วบุคคลที่คิดว่าตนเองมีคุณสมบัติเหมาะสมสมัครงานในระดับดังกล่าวเอง แต่ไม่มีเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ในเอสแคปแนะนำรับรอง โอกาสที่บุคคลผู้นี้จะได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำงานย่อมมีน้อยกว่าบุคคลที่มีผู้รับรองแนะนำ ถึงแม้ว่าบุคคลผู้นั้นสมัครเองจะมีความสามารถสูงกว่าบุคคลที่มีผู้รับรองแนะนำก็ตาม ทั้งนี้เพราะในตำแหน่งระดับดังกล่าวนี้ไม่มีการทดสอบคัดเลือก มีมาตรฐานก็เพียงพอ การคัดเลือกจึงเป็นเรื่องที่อยู่ในแนวของระบบพรรคพวก หรือระบบอุปถัมภ์แทบทั้งสิ้น ซึ่งไม่ต้องสงสัยเลยว่าผลเสียย่อมจะเกิดแก่งานขององค์การมากแค่ไหน แทนที่เอสแคปจะได้อันที่ความสามารถยิ่งมาทำงาน กลับได้บุคคลที่มีความสามารถธรรมดา ๆ มาทำงาน ทำให้งานของ เอสแคปในบางส่วนก็เจริญก้าวหน้าไปช้ากว่าระดับที่ควรจะเป็น ๑๒๒

๑.๓ ปัญหาการบรรจุบุคคลเข้าทำงานเนื่องจากอิทธิพลของแต่ละประเทศ

ความจริงปัญหานี้ก็คล้ายคลึงกับปัญหาในข้อที่ ๒ เพราะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากการใช้ระบบอุปถัมภ์เช่นกัน แต่ที่แยกออกมาให้เห็นเป็นอีกปัญหาหนึ่งก็เนื่องมาจากว่าเป็นปัญหาการใช้ระบบพรรคพวกสำหรับบุคคลสัญชาติเดียวกัน ซึ่งก่อผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคล

๑๒๒  
สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เอสแคประดับ General Service เมื่อเดือนมีนาคม

สัญชาติต่าง ๆ ในเอสแคป ลักษณะของปัญหานี้ก็คือ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ใดได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง ก็มักจะพาสัมัครพรรคพวกจากประเทศของตนเขามาร่วมงาน โดยอาจจะเข้ารับตำแหน่งซึ่งจัดสรรตามงบประมาณปกติขององค์การสหประชาชาติ หรือตำแหน่งที่รับงบประมาณตามโครงการความช่วยเหลือของ UNDP ซึ่งถึงแม้ว่าประเทศของตนจะมีเจ้าหน้าที่เกิน Desirable range แล้ว ก็ยังหาทางเลี้ยงโดยบรรจุในตำแหน่งที่รับงบประมาณตามโครงการความช่วยเหลือของ UNDP และรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ซึ่งไม่นับรวมอยู่ในการคิด Desirable range ทำให้เอสแคปมีเจ้าหน้าที่ซึ่งมาจากประเทศใดประเทศหนึ่งมากเกินไป<sup>๑๒๓</sup> แนวโน้มของการขัดแย้งระหว่างชาติเมื่อเห็นการใช้ระบบพรรคพวกก็จะเกิดขึ้นมา ทำให้ขวัญของผู้นำงานไม่มั่นคงได้

นอกจากนี้ ตำแหน่งที่สำคัญบางตำแหน่งก็เป็นตำแหน่งที่รัฐบาลบางประเทศถือครองสำหรับคนของประเทศตนโดยตลอด ซึ่งเป็นการใช้สิทธิพลของประเทศในการบรรจุคนของประเทศตนมาดำรงตำแหน่งสำคัญในเอสแคป แทนที่จะเปิดโอกาสให้คนของประเทศอื่นที่มีความสามารถเท่ากันได้เข้ามาทำงานในตำแหน่งเหล่านั้น ๆ บาง

#### ๑.๔ ปัญหาในการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ระดับ General Service

ตามที่กล่าวไว้แต่ต้นในวิธีการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ระดับ General Service ตั้งแต่ระดับ GS - ๗ ลงมา ว่าทางแผนกบุคคลให้เจ้าหน้าที่ระดับ Professional เพียง ๑ คน เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบในการคัดเลือก ซึ่งก่อนที่จะมีการทดสอบการปฏิบัติงาน เช่น พิมพ์ดีด จกขวเลข ก็จะมีการสอบสัมภาษณ์ภาษาอังกฤษก่อนเป็นการคัดเลือกขั้นแรก การสอบสัมภาษณ์ก็ดำเนินการโดยบุคคลเพียงคนเดียวเท่านั้น วิธีการดังกล่าวนี้ ถ้าพิจารณาในแง่ที่จะก่อให้เกิด

<sup>๑๒๓</sup> สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เอสแคประดับ Professional ๓ ท่าน สัญชาติไทย ๒ ท่าน และสัญชาติอังกฤษ ๑ ท่าน เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๒๐.

ความสะดวกสบายและรวดเร็วแล้ว ก็จะเกิดประโยชน์ แต่ถาพิจารณาให้ละเอียดแล้วจะเห็น  
ได้ว่ายังเป็นวิธีการที่ควรจะได้มีการปรับปรุงแก้ไข เพราะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า  
การให้อำนาจบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจสิ่งการมีแนวโน้มที่จะให้อำนาจในแง่ของอารมณ์  
คือความชอบ ไม่ชอบ เป็นการส่วนตัวได้ง่าย การที่แผนกบุคคลของเอสแคปให้อำนาจบุคคล  
เพียงผู้เดียวดำเนินการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ระดับ General Service ที่มาสมัครงาน แนว  
โน้มของการเอนเอียงให้คะแนน หรือการให้คะแนนโดยไม่ชอบธรรมและวัดผลได้ไม่แม่นยำ  
ย่อมมีมาก ยิ่งกว่านั้นยังเป็นการเปิดโอกาสให้มีการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว เพื่อคัดเลือกคนเข้า  
ทำงานได้ง่ายและสะดวกมากขึ้น

๑.๕ ปัญหาการกระจายเจ้าหน้าที่ไปตามภูมิภาค ( Geographical Distri-  
bution ) ปัญหาการกระจายเจ้าหน้าที่ไปตามภูมิภาคต่าง ๆ นับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งประการ  
หนึ่ง เนื่องจากว่าทางสหประชาชาติได้กำหนด Desirable range ซึ่งแต่ละประเทศจะพึง  
มีเจ้าหน้าที่ในสหประชาชาติไว้ หลายประเทศประสบปัญหาว่าคนในประเทศตนทำงานในระดับ  
Professional เกิน Desirable range ทำให้คนที่มีความรู้ความสามารถไม่สามารถ  
เข้าไปทำงานได้อีก นอกจากจะเสี่ยงมาทำงานประเภทชั่วคราวเป็น Fixed Term กับโครงการ  
ต่าง ๆ ซึ่งรับเงินช่วยเหลือจาก UNDP และไม่คิดรวมใน Desirable range ดังกล่าว ๑๒๔  
ตัวอย่างเช่นอินเดีย Desirable range เป็น ๒๔ - ๒๕ แต่มีเจ้าหน้าที่ระดับ Profes-  
sional ซึ่งรับเงินเดือนจากงบประมาณปกติของสหประชาชาติทั้งหมด ๕๑ คน ๑๒๕ อินเดีย  
จึงเสี่ยงใช้วิธีการส่งเจ้าหน้าที่มาทำงานตามโครงการต่าง ๆ เป็น Fixed Term แทน ซึ่ง

---

๑๒๔ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เอสแคประดับ Professional สัญชาติไทย เมื่อเดือน  
เมษายน ๒๕๒๐.

๑๒๕ United Nations General Assembly, Personnel Questions  
(Doc. A/31/154, 1976), p. 12.

สามารถทำได้ไม่ยาก เนื่องจากว่าในเอสแคปมีเจ้าหน้าที่ระดับสูงซึ่งเป็นชาวอินเดียนอยู่มาก จึงง่ายที่จะใช้อิทธิพลถึงคนสัญชาติตนหรือแถบเดียวกับคนมาทำงานให้กับโครงการต่าง ๆ ดังกล่าว สำหรับประเทศไทย Desirable range เป็น ๓ - ๘ คน แต่มีเจ้าหน้าที่ระดับ Professional ซึ่งรับเงินเดือนจากงบประมาณปกติของสหประชาชาติเกิน Desirable range คือมีอยู่ทั้งหมด ๒๑ คน แต่ส่วนมากเป็นเจ้าหน้าที่ระดับกลาง <sup>๑๒๖</sup> จึงทำให้อิทธิพลของคนไทยในเอสแคปมีน้อยมาก และในขณะที่เกี่ยวกับคนไทยที่มีความรู้ความสามารถคนอื่นก็ยากที่จะเข้ามาทำงานรับเงินเดือนของสหประชาชาติในระดับ Professional ใต้อีก เนื่องจากคนไทยมีจำนวนมากเกินกว่าที่สหประชาชาติกำหนดแล้ว

ปัญหานี้ทำให้การสรรหาคนไม่อาจคำนึงแก่ความรู้ความสามารถได้อย่างเดียว บางครั้งผู้ที่มีความรู้ความสามารถก็ไม่อาจเข้าทำงานในเอสแคปได้ เพราะมีเจ้าหน้าที่สัญชาติเดียวกับบุคคลผู้นี้ในสหประชาชาติมากเกินกว่าที่กำหนดไว้แล้ว ทำให้มีบางประเทศที่มีโควตาสำหรับประเทศคนเหลืออยู่ จัดส่งคนจากประเทศที่ยังไม่มีคุณสมบัติเพียงพอมาทำงาน ซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินงานทั้งของเอสแคปและองค์การสหประชาชาติมาก ทำให้การดำเนินการสรรหาคนไม่ได้ใช้หลักวิธีตามระบบคุณธรรมเท่าที่ควร ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการขัดกับระบบคุณธรรม แต่การกำหนด Desirable range ก็เป็นสิ่งจำเป็นที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ มิฉะนั้นจะทำให้มีคนของประเทศใดประเทศหนึ่งมาทำหน้าที่ในเอสแคปและองค์การสหประชาชาติมากเกินไป จนทำให้ขาดลักษณะระหว่างประเทศและก่อให้เกิดภาพพจน์ที่ไม่ดีในสายตาคนทั่วไปได้ <sup>๑๒๗</sup>

### ๑.๖ ปัญหาในการบรรจุแต่งตั้ง

การดำเนินการบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับ Professional มีขั้นตอนการดำเนินงานหลายขั้นตอน เอสแคปเองไม่สามารถจัดการบรรจุแต่งตั้งได้เลย แต่ต้องทำเรื่อง

<sup>๑๒๖</sup>

Ibid., p. 13.

<sup>๑๒๗</sup>

Bailey, op.cit., pp. 93-100.



เสนอไปทางสำนักเลขาธิการสหประชาชาติที่นครนิวยอร์ก พิจารณาอนุมัติทำให้เกิดปัญหาของความ  
ล่าช้าในการบรรจุแต่งตั้ง ยิ่งไปกว่านั้น เจ้าหน้าที่ประเภทชั่วคราว ซึ่งเป็นข้าราชการของ  
ประเทศต่าง ๆ ก็จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีของประเทศตน เสียก่อนจึงจะสามารถมาทำงาน  
ที่เอสแคปได้ การดำเนินการขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเช่นนี้ทำให้เกิดความล่าช้ามากยิ่งขึ้น เนื่องจาก  
มีขั้นตอนมากมายซึ่งกว่าเรื่องจะถึงคณะรัฐมนตรีก็ต้องผ่านการเห็นชอบจากหน่วยงานต้นสังกัดมาตาม  
ลำดับ ความล่าช้าจึงเกิดขึ้นมา ๑๒๘

สำหรับเจ้าหน้าที่ประเภท Fixed Term ทั้งระดับ Professional และระดับ  
General Service จะมีความรู้สึกไม่มั่นคงในการเข้าทำงานในเอสแคป เนื่องจากไม่แน่ใจ  
ว่าตนจะได้รับการต่ออายุการทำงานอีกหรือไม่ ถ้าไม่ได้รับการต่ออายุการทำงานในเอสแคป ก็  
จะต้องออกและหางานใหม่ทำ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ย่อมกระทบกระเทือนขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่  
ประเภท Fixed Term มาก และถ้าหากจะได้รับการต่ออายุการทำงานก็มักจะพิจารณาการ  
การอนุมัติให้จ้างทำงานต่อ เมื่อใกล้จะหมดสัญญาทำให้เจ้าหน้าที่ขาดความมั่นใจเพียงพอว่าจะได้  
ทำงานในเอสแคปต่อ และบางครั้งก็เสียเวลาไปหางานใหม่ทำแล้วผลที่เกิดขึ้นจากปัญหานี้ก็ทำให้  
เจ้าหน้าที่ประเภทนี้ขาดกำลังขวัญในการทำงานให้ดีเพียงพอ

๑.๗ ปัญหาบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่ทดลองปฏิบัติงานให้เป็นเจ้าหน้าที่ประเภทถาวร  
เจ้าหน้าที่ที่ทดลองปฏิบัติงานเป็นเวลา ๒ ปี ในเอสแคปมักจะได้รับการบรรจุ  
แต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ประเภทถาวร ภายหลังจากที่ทำงานมาครบ ๒ ปี แล้ว การพิจารณา  
คัดเลือกเจ้าหน้าที่ที่ทดลองปฏิบัติงานเพื่อแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ประเภทถาวรในเอสแคปยังไม่มี  
การกระทำกันอย่างจริงจังเท่าที่ควร ซึ่งก็คล้ายกับการบรรจุข้าราชการที่ทดลองปฏิบัติราชการ ของ  
ไทย เมื่อทำงานครบ ๖ เดือน ซึ่งเป็นไปโดยอัตโนมัติ โดยไม่มีการพิจารณาคุณสมบัติใหม่อย่าง  
พิถีพิถัน ดังนั้นโอกาสที่จะมีเจ้าหน้าที่ซึ่งยังไม่เหมาะสมแต่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ถาวรของ

เอสแคปจึงมีอยู่มาก การทดลองปฏิบัติงานจึงไม่ได้เป็นสิ่งที่ช่วยทดสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หรือวัดความสามารถและคุณสมบัติต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ ตำแหน่งสุดท้ายของการคัดเลือกคนจึงเป็นไปอย่างบกพร่อง และไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร

นอกจากนี้แล้ว เจ้าหน้าที่ซึ่งผ่านการบรรจุแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ประเภทถาวรแล้ว จำนวนไม่น้อยก็เริ่มทำงานอย่างสบายอารมณ์ ทำบ้าง ไม่ทำบ้าง ไม่เอาใจใส่งานเท่าที่ควร เพราะถือว่าถึงอย่างไรตนก็ไม่ถูกปลดออกจากงาน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ประเภทถาวรได้รับความมั่นคงในวิชาชีพจากองค์การมาก<sup>๑๒๘</sup> การกระทำเช่นนี้ย่อมกระทบกระเทือนความเจริญก้าวหน้าของเอสแคปเอง ซึ่งเป็นผลเสียจากการที่ไม่ใช่การทดลองปฏิบัติงานเป็นเครื่องมือในการวัดความสามารถและคุณสมบัติของบุคคลอย่างแท้จริง กลับปล่อยให้ละเลยหรือเกรงใจกันทั้ง ๆ ที่ระยะเวลา ๒ ปี ในการทดลองปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นยาวนานพอสมควร หัวหน้างานสามารถพิจารณาได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีความเหมาะสมจะทำงานให้กับเอสแคปในฐานะเจ้าหน้าที่ถาวรหรือไม่เพียงไร การปล่อยให้หลุดพ้นช่วงเวลาสำคัญเช่นนี้ไปอย่างง่ายดาย แทนที่จะให้คนประโยชน์แก่งานของเอสแคป กลับทำให้เกิดผลเสียหายในการดำเนินงานของเอสแคป ซึ่งยากที่จะแก้ไขต่อไปได้

๑.๘ ปัญหาที่เกิดจากความแตกต่างทางภาษา วัฒนธรรม และสัญชาติ ปัญหาสำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งที่เอสแคปและองค์การระหว่างประเทศทุกแห่งไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงได้ก็คือ ปัญหาที่เกิดจากตัวเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความแตกต่างทางภาษา วัฒนธรรม และสัญชาติ เจ้าหน้าที่ซึ่งมาจากประเทศเดียวกัน หรือมีภาษาพูดอย่างเดียวกัน หรือมาจากภูมิภาคแถบเดียวกัน มีแนวโน้มที่จะรวมตัวกันได้ง่าย หรือพยายามคบหาสมาคม และทำงานร่วมกันเฉพาะกับพวกเดียวกัน การทำงานของเจ้าหน้าที่เอสแคปจึงไม่อาจจะหลีกเลี่ยงการใช้อารมณ์ ความชอบ ลำเอียง เข้าข้างพวกของตน ยิ่งถ้าเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีความคิดคำนึงที่ผูกพันกับภาษา วัฒนธรรม หรือสัญชาติเดียวกันกับตนแล้ว ความลำเอียงความขัดแย้งระหว่างตัวเจ้าหน้าที่ด้วยกันยิ่งมีมาก<sup>๑๓๐</sup> ปัญหาเช่นนี้

<sup>๑๒๘</sup> สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่แผนกบุคคลของเอสแคป เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๒๐.

<sup>๑๓๐</sup> Nigro, *op.cit.*, pp. 496-500.

เอสแคปเองก็ประสบอยู่ มีการรวมกลุ่มกันของเจ้าหน้าที่ซึ่งมาจากภูมิภาคเดียวกัน เช่น เอเชียใต้ ยุโรป อเมริกา ญี่ปุ่น ทำให้ความขัดแย้งบังเกิดขึ้นมาในจิตใจซึ่งก่อให้เกิดการขาดความสามัคคีในการทำงาน ทำให้การร่วมปฏิบัติงานกันของเจ้าหน้าที่จากประเทศต่าง ๆ ยังไม่ดีเท่าที่ควร เนื่องจากปัญหานี้ยังคงมีอยู่ และยากที่จะหลีกเลี่ยงได้ในสังคมที่มีคนซึ่งแตกต่างกันในด้านภาษา วัฒนธรรม และสัญชาติ มาร่วมกันทำงานเช่นนี้ การทำงานร่วมกันในเอสแคปจึงได้รับการกระทบกระเทือนมากพอสมควร และบรรยากาศในบางแผนกก็ถึงขีดสุดเนื่องจากปัญหานี้

สำหรับปัญหาในเรื่องความแตกต่างทางภาษานี้เป็นปัญหาที่สำคัญมาก เนื่องจากสหประชาชาติมีภาษาทางการใช้หลายภาษา ดังนั้นเจ้าหน้าที่แต่ละคนก็อาจเชี่ยวชาญในการพูดและฟัง เข้าใจในภาษาใดภาษาหนึ่งโดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่คนหนึ่งซึ่งพูดภาษาอังกฤษได้ดีมาพูดปรึกษาหารือเรื่องงานกับเจ้าหน้าที่อีกคนหนึ่งซึ่งพูดภาษาฝรั่งเศสได้ดี แต่พูดภาษาอังกฤษไม่ดีเท่าไรนัก การติดต่อกันให้เข้าใจเรื่องและถูกต้องจึงอาจเกิดปัญหาได้ ความเข้าใจผิดในการทำงานอาจเกิดขึ้นมาได้เสมอในเอสแคปนี้และองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ปัญหาเช่นนี้ยากที่จะหลีกเลี่ยงได้ง่าย ซึ่งผลกระทบกระเทือนก็มาตกอยู่ที่การดำเนินงานของ เอสแคปเอง ซึ่งกว่าจะเข้าใจกันและแก้ไขปัญหาก็เกิดจากความเข้าใจผิดเนื่องจากการติดต่อกันก็ทำให้งานล่าช้าหรือเกิดผลเสียหายขึ้นมาแล้ว

นอกจากนี้แล้ว ความนึกคิดในการยอมรับฝีมือความสามารถของผู้เชี่ยวชาญหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งมาจากประเทศอื่นที่กำลังพัฒนา เช่นประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายในเอเชีย อาฟริกา และลาตินอเมริกา ยังเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาในเอสแคปเช่นกัน เนื่องจากว่าเจ้าหน้าที่บางคนยังไม่ยอมเชื่อถือความสามารถของผู้เชี่ยวชาญหรือเจ้าหน้าที่ที่มาจากประเทศกำลังพัฒนากังกล่าว อาจจะเนื่องจากว่าพวกเขาเหล่านี้มาจากประเทศที่ยังไม่มีผู้เชี่ยวชาญมากและมาจากประเทศที่ยากจน จึงทำให้เกิดการดูถูกดูแคลนความสามารถกันขึ้นมา ซึ่งในที่สุดก็ไม่ค่อยจะยอมเชื่อฟังคำแนะนำ หรือคำสั่งของผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้ ทำให้ต้องมาเสียเวลาแก้ไขปัญหานั้นอีก ผลเสียหายก็ตกอยู่กับเอสแคป ทำให้การดำเนินงานไม่ราบรื่นเท่าที่ควร

๑.๘ ปัญหาในการแย่งตัวผู้เชี่ยวชาญระหว่างหน่วยงานของสหประชาชาติด้วยกัน

ปัญหาในการแสวงหาผู้เชี่ยวชาญและดึงตัวมาทำงานให้กับองค์การของตน เป็นปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นมาในระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน ซึ่งแต่ละองค์การก็หวังที่จะได้

คนมีความสามารถมาทำงานให้กับหน่วยงานของคุณ สำหรับเอสแคปนี้ การดึงคุณผู้เชี่ยวชาญให้มาทำงานที่กรุงเทพฯ ยังกระทำไม่ได้เท่าที่ควร และข้ากว่าหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติอื่น ๆ ทำให้ผู้เชี่ยวชาญที่มีความสามารถถูกดึงตัวไปทำงานให้กับหน่วยงานอื่นของสหประชาชาติหรือทำงานในภูมิภาคแถบอื่น ทางเอสแคปก็สรรหาได้แต่ผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความสามารถปานกลางเท่านั้น การขาดบุคคลที่มีความสามารถทั้งในการวางแผนและปฏิบัติการย่อมก่อผลเสียหายให้แก่งานขององค์การมาก เอสแคปยังมีความต้องการผู้เชี่ยวชาญที่มีความสามารถสูงมาช่วยงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกอยู่มาก แต่เท่าที่สรรหามาได้ในปัจจุบันก็ยังไม่จัดว่าดีเพียงพอ เนื่องจากผู้เชี่ยวชาญจำนวนไม่น้อยเข้ามาทำงานโดยอาศัยระบบอุปถัมภ์ หรือรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ส่งตัวมาโดยที่ทางเอสแคปไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ การขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญเช่นนี้เป็นผลจากความล่าช้าและไม่เอาใจใส่ในการสรรหาผู้เชี่ยวชาญของเอสแคปเสียเอง เป็นประการสำคัญ<sup>๑๓๑</sup> นอกจากนี้ก็เป็นปัญหาจากสถานที่ตั้ง เอสแคปคือกรุงเทพฯ ไม่อาจดึงคุณผู้เชี่ยวชาญให้มาทำงานที่นี่ได้เพราะถ้าผู้เชี่ยวชาญผู้นั้นอยู่ที่อื่นก็อยู่ได้สบายกว่าเมื่อมีโอกาสเลือกผู้เชี่ยวชาญก็มักจะเลือกไปอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว เพื่อความสะดวกสบายและความสุขของตนและสมาชิกในครอบครัวของตน ลูก ๆ ก็จะไม่ประสบปัญหาการเรียน สิ่งเหล่านี้เป็นเหตุที่ทำให้เอสแคปยังขาดผู้เชี่ยวชาญที่มีความสามารถมาทำงานและช่วยสรรค์สร้างงานของ เอสแคปให้เจริญรุดหน้ามากขึ้นได้

#### ๑.๑๐ ปัญหาการฝึกอบรม

การฝึกอบรมเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับหน่วยงานทุกหน่วยงาน เพราะจะช่วยพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าในการทำงานขององค์การได้มาก จากที่ไต่ถามถึงการฝึกอบรมที่มีในเอสแคปจะเห็นได้ว่าการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของเอสแคปแทบจะไม่มีเลย เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องฝึกหัดเรียนงานเขาเอง แล้วแต่ว่าจะเรียนรู้งานได้มากน้อยแค่ไหน การปล่อยให้เจ้าหน้าที่เรียนรู้งานด้วยตนเอง เท่ากับเป็นการปล่อยให้ตามยถากรรมมิได้มีความสนใจหรือห่วงใยแต่

<sup>๑๓๑</sup> สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เอสแคประดับ Professional สัญชาติไทย เมื่อเดือนกุมภาพันธ์

ประการใด ทำให้เจ้าหน้าที่อาจเรียนรู้งานผิด ๆ หรือเกิดภาพพจน์ครั้งแรกที่ไม่ดีต่อองค์การขึ้นมาได้ง่าย ความเข้าใจแต่เบื้องต้นแรกก่อนที่จะเข้ามาทำงานในเอสแคปที่คาดคิดว่าระบบการดำเนินงานต่าง ๆ ในหน่วยงานขององค์การโลก เช่นนี้คงจะรุดหน้าไปกว่าหน่วยงานอื่นใด ย่อมมีผลกระทบกระเทือนจิตใจของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้ ถ้าหากเกิดความผิดหวังอย่างมากในสิ่งที่ตนเองคาดคิดเอาไว้ และก่อให้เกิดการหมกมุ่นกังวลใจในการทำงาน ขวัญในการทำงานก็เสียไป การพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่เอสแคปก็แทบจะไม่ได้จัดให้มีขึ้นมา ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากการขาดแคลนงบประมาณและกำลังคน ความสามารถของเจ้าหน้าที่เอสแคปซึ่งชะงักอยู่กับที่หรือถอยหลังไปเรื่อย ๆ ได้ง่าย ซึ่งเป็นผลมาจากปัญหาการไม่ได้รับการเอาใจใส่จัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เท่าที่ควรจะเป็นนั่นเอง เมื่อเจ้าหน้าที่ขาดขวัญในการทำงาน หรือไม่ได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถให้ดีขึ้น การดำเนินงานของเอสแคปก็จะเป็นไปเรื่อย ๆ และเชื่องช้า ไม่มีอะไรจะก้าวหน้าเท่าที่ควร ซึ่งในปัจจุบันผลงานความก้าวหน้าของเอสแคปก็มีให้เห็นอยู่น้อยมาก ส่วนหนึ่งของปัญหาที่เกิดจากการขาดการฝึกอบรมที่ดีเพียงพอ ไม่มีการให้ทุนดูงาน หรือศึกษาอบรมเพิ่มเติมเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่เป็นสิ่งที่มีประโยชน์ต่อองค์การมากที่สุด

นอกจากนี้แล้ว ถ้าพิจารณาถึงเจ้าหน้าที่ซึ่งยังไม่มีความรับผิดชอบเพียงพอ แต่ประเทศนั้น ๆ มีโควตาสำหรับตำแหน่งเจ้าหน้าที่จากประเทศของตนในสหประชาชาติเหลืออยู่ ก็เลยส่งตัวมาทำงานกับเอสแคป ซึ่งเรื่องนี้ก็ได้มีการพูดถึงกันโดยผู้แทนประเทศต่าง ๆ ในองค์การสหประชาชาติว่าจะแก้ไขปัญหานี้ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ซึ่งยังขาดคุณสมบัติในด้านความรู้ความสามารถที่ดีเพียงพอตามที่ต้องการได้โดยการให้การฝึกอบรม ฝึกฝนต่าง ๆ แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ประเภทนี้มาทำงานที่เอสแคปซึ่งแทบจะไม่มีใครเอาใจใส่ให้การฝึกอบรมเลย เจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็ไม่ได้รับการฝึกอบรม พัฒนาความรู้ความสามารถตามที่ได้มีการวางแผนวางแก้ไขไว้ดังกล่าว ผลที่เกิดขึ้นก็ย่อมคาดเดาได้ว่าเอสแคปมีกำลังเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งที่มีความรู้ความสามารถไม่ได้มาตรฐานตามที่ต้องการ การดำเนินงานต่าง ๆ ของเอสแคปก็ถูกกระทบกระเทือนไปมากจากปัญหาการขาดการฝึกอบรมนี้ ทำให้ผลงานไม่ดีเท่าที่ควร และการดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ยากลำบาก



## ๒. ปัญหาในเรื่องที่เกี่ยวกับเงินเดือน

เงินเดือน เป็นสิ่งสูงใจในการปฏิบัติงานที่สำคัญที่สุด หากเกิดปัญหาเกี่ยวกับค่าจ้างเงินเดือนขึ้น การบริหารงานขององค์กรนั้น ๆ มักไม่อาจดำเนินไปด้วยความราบรื่นได้ ปัญหาในเรื่องที่เกี่ยวกับเงินเดือนในเอสแคปที่สำคัญคือ

๒.๑ ปัญหาในด้านการกำหนดอัตราเงินเดือน ปัญหานี้เป็นปัญหาในระดับนโยบาย ในการกำหนดอัตราเงินเดือน ซึ่งดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ระดับ Professional ขึ้นไป ทางสำนักงานใหญ่สหประชาชาติที่นิวยอร์กจะเป็นผู้พิจารณาอัตราเงินเดือนซึ่งจะต้องได้รับการอนุมัติจากสมัชชาของสหประชาชาติเสียก่อน ส่วนอัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่เอสแคประดับ General Service ทางเอสแคปเป็นฝ่ายกำหนดขึ้นมาเอง โดยดูจากสภาพค่าครองชีพในกรุงเทพมหานคร และอัตราเงินเดือนของลูกจ้างในบริษัทต่าง ๆ ทั่วไป ซึ่งจะต้องมีการศึกษาละเอียดเพื่อกำหนดอัตราเงินเดือนขึ้นมา ทั้งนี้ก็ต้องได้รับอนุมัติจากเลขาธิการสหประชาชาติก่อน ซึ่งไม่จำเป็นที่จะต้องผ่านการอนุมัติจากสมัชชาสหประชาชาติเหมือนกับเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ระดับ Professional ขึ้นไป โดยสรุปแล้วขั้นตอนดำเนินการมากมายในเรื่องนี้ได้ก่อให้เกิดความล่าช้าในการปรับปรุงอัตราเงินเดือนใหม่ ยิ่งเป็นเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ระดับ Professional ขึ้นไปแล้ว ยิ่งล่าช้ามาก เนื่องจากจะต้องผ่านการเห็นชอบของประเทศต่าง ๆ ในสมัชชา ก่อน การปรับปรุงอัตราเงินเดือนจึงถูกควบคุมโดยนานาประเทศ โดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้วไม่ยอมให้เพิ่มอัตราเงินเดือนขึ้นมากนัก เนื่องจากว่าจะเป็นภาระแก่ประเทศพัฒนาในการจะต้องบริจาควินค่าสมาชิกของสหประชาชาติมากขึ้น ปัญหาความล่าช้าในการกำหนดอัตราเงินเดือนจึงถูกกระทบกระเทือนขึ้นมาโดยไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ <sup>๑๓๒</sup>

---

<sup>๑๓๒</sup> องค์การระหว่างประเทศ, กรม, กระทรวงการต่างประเทศ, รายงานคณะผู้แทนไทยในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยที่ ๒๘, ๒๘ มิถุนายน ๒๕๑๘.

๒.๒ การกำหนดอัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ระดับ Professional ขึ้นไป ขององค์การสหประชาชาติในนโยบายเปรียบเทียบเงินเดือนเฉลี่ยสูงสุดโดยทั่วไปเป็นเกณฑ์ พิจารณาและจะจ่ายเงินเดือนเท่ากันโดยไม่คำนึงว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะเป็นบุคคลสัญชาติใด มาจาก ภูมิภาคแถบใดของโลก ทำให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมาจากประเทศที่มีค่าครองชีพต่ำ โดยเฉพาะประเทศ กำลังพัฒนาทั้งหลายได้เปรียบเจ้าหน้าที่ซึ่งมาจากประเทศที่มีค่าครองชีพสูง เนื่องจากว่าได้รับ เงินเดือนสูงกว่าเงินเดือนปกติที่ตนพึงได้รับจากการทำงานในประเทศของตนอย่างมากมาย ในขณะที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมาจากประเทศที่มีค่าครองชีพสูงได้รับเงินเดือนสูงกว่าเงินเดือนที่ตนพึงได้รับ จากการทำงานในประเทศของตนไม่มากเท่าไร หรืออาจจะน้อยกว่าเงินเดือนที่ได้รับในการ ทำงานให้กับหน่วยงานหรือบริษัทต่าง ๆ ในประเทศตน ซึ่งโดยปกติเงินเดือนที่ให้แก่ผู้ทำงานใน ยุโรปและสหรัฐอเมริกาที่สูงมากที่สุดก็แล้ว พวกนี้จึงเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ทำให้ผู้ที่มีความรู้ความ สามารถมาก ๆ ไม่อยากมาทำงานที่เอสแคปเท่าไร เพราะรู้สึกเป็นฝ่ายเสียเปรียบมาก ซึ่ง เป็นผลทำให้เอสแคปได้คนที่ไม่มีความสามารถสูงพอจากประเทศที่มีค่าครองชีพสูงมาทำงาน แต่ คนที่มีความสามารถมากไม่ยอมมาทำงานให้<sup>๑๓๓</sup> ปัญหาเช่นนี้ยากที่จะหลีกเลี่ยงแก้ไขได้ เพราะ ถ้าไม่กำหนดอัตราเงินเดือนให้เท่ากันสำหรับเจ้าหน้าที่สหประชาชาติไม่ว่าจะมาจากแหล่งใดของโลกแล้ว ก็จะไม่ให้ความเสมอภาคแก่ทุกคนทั่วหน้า เนื่องจากเจ้าหน้าที่ทุกคนไม่ว่าจะมาจากไหน ก็ทำงานหนักเท่ากัน ผลตอบแทนที่จะให้แก่พวกเขาควรยุติธรรมและเท่าเทียมกัน ไม่ใช่เลือก ให้เงินเดือนสูงแก่ผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะ ทั้ง ๆ ที่ตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบเท่ากัน ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งอีกมากมาย

### ๓. ปัญหาการปูนบำเหน็จความดีความชอบ

การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง การเพิ่มเงินเดือน ตลอดจนการยกย่องชมเชย ล้วนเป็น สิ่งปรารถนาของผู้ปฏิบัติงานทุกคน เพราะจะเป็นสิ่งเพิ่มกำลังขวัญในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

<sup>๑๓๓</sup>

Nigro, op.cit., pp. 510-511.

เป็นอย่างมาก ทั้งนี้ สิ่งเหล่านี้จึงเป็นภาระหน้าที่ของหัวหน้างานที่จะต้องดูแลเอาใจใส่และ  
 สร้างสรรค์ให้มีขึ้นในหน่วยงานของตน ปัญหาการป้อนมาให้เห็นใจความดีความชอบในเอสแคป เป็น  
 ปัญหาที่เกิดขึ้นมาเนื่องจากความรักพวกพ้อง หรือใช้ระบบพรรคพวก ซึ่งอาจจะต่อเนื่องกันมา  
 ตั้งแต่สรรหาเจ้าหน้าที่ผู้เข้ามาทำงานในเอสแคป แล้วก็ให้ความดีความชอบมาโดยตลอด เนื่อง  
 จากว่าเป็นบุคคลสัญชาติหรือมาจากภูมิภาคเดียวกับตน หรือเป็นญาติมิตรของตน เป็นการให้  
 ระบบอุปถัมภ์ระหว่างพวกของตน ปัญหาที่เกิดขึ้นมาในเอสแคปมานาน และในปัจจุบันก็ยังมียุ  
 ทำให้กำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่คนอื่น ๆ ที่เห็นพฤติกรรมที่ใช้ระบบอุปถัมภ์ให้ความดี  
 ความชอบแก่พวกพ้องของตน ต้องมาถูกกระทบกระเทือน และขาดกำลังขวัญในการทำงาน  
 เนื่องจากเกิดความคิดที่ว่าทำไปก็เท่านั้น ตนเองก็ไม่ได้ทำอะไรขึ้นมา มีแต่พวกพ้องของหัวหน้า  
 งานจึงจะได้ดี ผลเสียหายย่อมเกิดขึ้นมาแก่เอสแคปเอง ๑๓๔

#### ๔. ปัญหาที่เกี่ยวกับสวัสดิการและผลประโยชน์ต่าง ๆ

โดยทั่วไปแล้ว การให้สวัสดิการและผลประโยชน์ต่าง ๆ แก่เจ้าหน้าที่ขององค์การ  
 ก็เพื่อเป็นการจูงใจให้มาทำงานอดิเรกกำลังกายและกำลังใจทำงานให้กับองค์การ เป็นสำคัญสำหรับ  
 เอสแคปแล้ว การให้ผลประโยชน์และสวัสดิการต่าง ๆ มีมาก จนเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่พอใจกับ  
 ผลประโยชน์และสวัสดิการที่ตนเองได้รับ ปัญหาจึงไม่ได้อยู่ที่ว่าเจ้าหน้าที่ยังมีสวัสดิการไม่ดี  
 แต่ปัญหากลับไปอยู่ที่ว่า เจ้าหน้าที่ใช้สวัสดิการไปในทางที่ไม่ถูกต้องเท่าที่ควร กล่าวคือในค่าน  
 เอกสิทธิและความคุ้มกัน เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเอกสิทธิและความคุ้มกันก็อาจใช้สิ่งนี้ที่ตนเองได้รับไป  
 ในทางที่ไม่ถูกต้องนัก ๑๓๕ เช่นขับรถไปชนคนอื่นแล้วก็อ้าง เอกสิทธิและความคุ้มกัน หรือซื้อของ  
 ที่ไม่เสียภาษี เช่น เหล้า บุหรี่ แล้วนำไปขายต่อ หรือใช้สถานที่ทำงานเอสแคปเป็นแหล่ง  
 มั่วสุมเล่นการพนัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ไม่ได้ช่วยให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานให้กับองค์การได้อย่าง

๑๓๔ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เอสแคปสัญชาติไทยทั้งระดับ Professional และ ระดับ  
 General Service จำนวน ๑๐ ท่าน ซึ่งทั้งหมดมีความเห็นดังกล่าว.

๑๓๕ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองเอกสิทธิการทูต, กรมพิธีการทูต กระทรวงการต่างประเทศ  
 เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๒๐.



มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่เป็นการทำให้เอสแคปได้รับการตำหนิ โจมตีจากบุคคลภายนอกที่รู้เห็นถึงการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ภาพพจน์ของเอสแคปก็ย่อมเสียหายไป นอกจากนี้แล้วเจ้าหน้าที่ซึ่งทำงานล่วงเวลาก็มักจะใช้วิธีการด่วงเวลาทำงาน เพื่อจะได้มีชั่วโมงการทำงานล่วงเวลามากขึ้น และจะไ้รับเงินค่าล่วง เวลาสูงขึ้นก็เป็นวิธีหนึ่งซึ่งมีผู้กระทำกันอยู่มากในเอสแคป และผลเสียหายก็ทำให้เอสแคปประสบปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการทำงานและชื่อเสียงเสียหายไป

#### ๕. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับวินัย

การกำหนดระเบียบวินัยขึ้นไว้ในการปฏิบัติงานร่วมกันของคนจำนวนมาก เป็นความจำเป็นประการหนึ่ง เพราะหากปล่อยให้แต่ละคนกระทำสิ่งใด ๆ ได้ตามปรารถนา ความยุ่งยากสับสนวุ่นวายก็จะเกิดขึ้นมา เอสแคปได้กำหนดระเบียบวินัยต่าง ๆ ไว้ดังที่ได้อธิบายไว้แล้วในบทที่เกี่ยวกับเรื่องวินัย ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นมาในเรื่องนี้อาจสรุปได้ดังนี้

๕.๑ ปัญหาเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตขององค์การตามที่สหประชาชาติได้วางระเบียบวินัยให้เจ้าหน้าที่ขององค์การปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ขององค์การเป็นสำคัญ และเจ้าหน้าที่จะต้องไม่รับค่าแนะนำหรือคำสั่งจากภายนอกขององค์การหรือจากรัฐบาลใดนั้น ในทางปฏิบัติเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากยิ่ง เนื่องจากว่าตัวเจ้าหน้าที่เองถึงแม้จะไม่รับค่าแนะนำ หรือคำสั่งจากภายนอก แต่ก็มีความคิดเห็นที่โอนเอียงไปในทางที่จะก่อประโยชน์แก่ประเทศชาติของตน การดำเนินกิจกรรมใด ๆ ของเอสแคป ถ้าหากมีผู้ทางก็จะมุ่งดำเนินกิจกรรมที่ก่อประโยชน์ให้กับประเทศชาติของตน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือประเทศชาติของตนจะต้องไม่เป็นฝ่ายที่เสียประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ทำเช่นนี้ ก็จะถูกคนชาติเดียวกันกับตนที่รู้เรื่องตำหนิติเตียน และหาว่าทรยศต่อประเทศชาติของตน ทั้งนี้ ถึงแม้เจ้าหน้าที่จะมีความซื่อสัตย์สุจริตต่อองค์การ คือเอสแคปและสหประชาชาติ แต่ความซื่อสัตย์สุจริตต่อประเทศชาติของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีความจำเป็นมากกว่า จึงทำให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการใด ๆ เพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติตนเป็นสำคัญมากกว่าผลประโยชน์ของเอสแคป <sup>๑๓b</sup>

๕.๒ ปัญหาความไม่ชัดเจนในระเบียบวินัยที่กำหนดไว้ในขอบเขตการเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การเมืองภายในประเทศ

ตามระเบียบวินัยที่กำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ขององค์การสหประชาชาติอาจเข้าไป เป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ แต่จะเข้าไปผูกพันกับกิจกรรมทางการเมืองซึ่งทำให้ขัดกับลักษณะ ความเป็นอิสระและยุติธรรมของการเป็นเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศไม่ได้ ความข้อนี้ยังไม่ชัดเจน เท่าที่ควร เป็นต้นว่า ถ้าหากมีเจ้าหน้าที่ในเอสแคปเข้าไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งไม่ถูก กฎหมายในประเทศต่าง ๆ หรือในประเทศไทย เขาจะสามารถทำได้หรือไม่ และไม่ควรถ้าเจ้า- หน้าที่ระหว่างประเทศจะพึงกระทำ นอกจากนี้แล้วก็ยังมีปัญหาอีกว่าเป็นการยากที่จะรู้ว่าใคร เข้าไปทำกิจกรรมทางการเมืองบ้าง เพราะการทำกิจกรรมทางการเมืองอาจออกมาในรูปของ การสนับสนุนในตำแหน่งต่าง ๆ อย่างลับ ๆ ซึ่งเรื่องนี้ตามระเบียบแล้ว เจ้าหน้าที่ขององค์การ สหประชาชาติทุกคนจะต้องวางตัว เป็นกลางทางการเมือง ถ้อยสันนิษฐาน ไม่ได้สูงทางการเมือง แต่ในทางปฏิบัติก็ยังสามารถทำได้ยาก เพราะมนุษย์ย่อมมีชีวิตจิตใจ มีอารมณ์ชอบ ไม่ชอบอยู่ <sup>๑๓๗)</sup>

๕.๓ การลงโทษทางวินัยยังไม่กระทำจริงจัง เมื่อมีการกระทำผิดทาง วินัยแล้ว การลงโทษทางวินัยก็ยังไม่ดำเนินการไปอย่างจริงจังเท่าที่ควร อาจจะเนื่องมา จากการเกรงใจกัน และยังมี การช่วยเหลือกันผ่อนคลายนโยบายโทษทางวินัยให้เบาลง ถ้าหากมีใคร กระทำผิดทางวินัยขึ้นมา เท่าที่เป็นมาทางเอสแคปก็ยังไม่จริงจัง หรือเอาใจใส่ในการควบคุม ทางวินัย ตลอดจนการลงโทษทางวินัยเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ใดกระทำความผิด ซึ่งทำให้เป็นตัวอย่าง ที่ไม่ดีให้เจ้าหน้าที่คนอื่น ๆ เห็น และอาจจะทำผิดวินัยบ้างเพราะคิดว่าคงไม่ได้รับการลงโทษ จริงจัง หรือได้รับโทษทัณฑ์หนักหนาอะไร เพราะมีตัวอย่างให้เห็นอยู่แล้ว เมื่อเป็นเช่นนี้ ความมั่ววายน หรือปัญหาการกระทำผิดทางวินัยก็อาจเกิดมากขึ้น ซึ่งอาจเป็นเรื่องเล็ก ๆ ก่อน การดำเนินงานของเอสแคปก็ย่อมถูกกระทบกระเทือนขึ้นได้ <sup>๑๓๘)</sup>

<sup>๑๓๗)</sup> Ibid., pp. 513-514.

<sup>๑๓๘)</sup> สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เอสแคประดับ Professional สัญชาติไทย เมื่อเดือน

## ๖. ปัญหาเกี่ยวกับการโอนและการโยกย้าย

ในเอสแคปมีการโอนและการโยกย้ายของเจ้าหน้าที่อยู่บ่อยครั้งมาก การที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า ตำแหน่งบางตำแหน่งที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นดำรงอยู่ขยับเล็กไปหรือหมดไป ทางเอสแคปก็อยากให้ผู้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นทำงานต่อที่งานในตำแหน่งใหม่ให้ทำ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ซึ่งมาทำงานที่เอสแคปเมื่ออยู่ทำงานใกล้ระยะหนึ่งก็อยากไปทำงานในประเทศอื่น อาจจะเนื่องมาจากความต้องการอยากอยู่ที่ใหม่เพื่อจะได้ประสบการณ์ใหม่ หรือเพื่อเป็นความสะดวกสบายของตนเองและสมาชิกในครอบครัว เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งใหม่ต้องเสียเวลาเรียนรู้งานและปฏิบัติงานใหม่ ทำให้การดำเนินงานของเอสแคปในบางด้านอาจหยุดชะงักชั่วคราว และยังเป็นที่ตำแหน่งในระดับผู้บริหารงานนโยบาย เช่น ผู้อำนวยการกองบริหาร หัวหน้าแผนกบุคคล หรือเลขาธิการ เอสแคป ก็จะทำให้เกิดการขาดความต่อเนื่องในการทำงานและการแก้ไขปัญหาก็ทำให้ปัญหาที่ประสบอยู่เป็นอุปสรรคในการทำงานของเอสแคปไปอีกนาน เพราะหัวหน้างานยังต้องรอเวลาศึกษางานไปก่อน จึงยังไม่พร้อมที่จะแก้ไขปัญหาลำเนา

## ๗. ปัญหาความล่าช้าในการกำหนดนโยบายบริหารงานบุคคลของเอสแคป

อาจจะกล่าวได้ว่า นโยบายในการบริหารงานบุคคลของเอสแคป เป็นนโยบายที่รับมาจากทางสำนักเลขาธิการสหประชาชาติอีกทีหนึ่ง ดังนั้นการดำเนินการบริหารงานบุคคลจะต้องกระทำให้เป็นไปตามนโยบายที่ทางสำนักเลขาธิการสหประชาชาติกำหนดหรือสั่งการมา เมื่อเป็นเช่นนี้ถ้าหากทางเอสแคปประสบปัญหาในด้านนโยบายบริหารงานบุคคลขึ้นมา ก็ต้องรอคำสั่งหรือนโยบายในการดำเนินการจากทางนิวยอร์ก ทำให้เกิดความล่าช้า และเสียเวลารอคอย จนทำให้ปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นก่อผลเสียหายให้กับการดำเนินงานของทางเอสแคปไปมากแล้ว ปัญหาในเรื่องดังกล่าวก็อาจเป็นเรื่องการกำหนดอัตราเงินเดือนเจ้าหน้าที่ระดับ General Service การอนุมัติตำแหน่งล่าช้าจนทำให้คนที่มีความสามารถรอไม่ได้ก็ไปทำงานที่อื่น ทั้งนี้เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้จึงมีส่วนกระทบกระเทือนกิจการงานของเอสแคปมาก <sup>๑๓๕</sup>

## ๔. ปัญหาการขาดความมั่นคงในการปฏิบัติงาน

ถ้าจะพิจารณาถึงความมั่นคงขององค์การสหประชาชาติและหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การรวมทั้ง เอสแคปแล้ว จะเห็นได้ว่ายังไม่มีเสถียรภาพ ความมั่นคงที่ดีและแน่นอนเพียงพอที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากปัจจัยหลายประการขององค์การสหประชาชาติและหน่วยงานขององค์การขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของนานาชาติ และการเมืองของโลกซึ่งไม่แน่นอนว่าจะราบรื่นเสมอไป เช่นความร่วมมือบริจาคเงินอาจหยุดชะงัก หรือถามหาอำนาจจะเล็ก เป็นสมาชิกขององค์การมีผลกระทบกระเทือนต่อ เสถียรภาพความอยู่รอดขององค์การสหประชาชาติและหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การมาก และถ้าหากองค์การขาดเสถียรภาพในการอยู่รอดย่อมหมายความว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การก็ขาดเสถียรภาพในการทำงานด้วย เจ้าหน้าที่จึงไม่อาจจะหลีกเลี่ยงในการจะคำนึงถึงปัญหาเช่นนี้ ซึ่งมีส่วนที่ทำให้ขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่เสียได้ เพราะเจ้าหน้าที่จะบังเกิดความรู้สึกว่าการทำงานกับสหประชาชาติดูเหมือนจะไม่มี ความมั่นคงเพียงพอเท่ากับการไปทำงานในธุรกิจ อุตสาหกรรมต่าง ๆ ทำให้เจ้าหน้าที่ลาออกไปทำงานที่อื่นที่มีความมั่นคงมากกว่า หรือขาดประสิทธิภาพในการทำงานให้กับเอสแคปได้<sup>๑๕๐</sup> ผลของการขาดเสถียรภาพของสหประชาชาติจึงกระทบกระเทือนทั่วไปทุกหน่วยงานขององค์การรวมทั้ง เอสแคป

สรุป ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานบุคคลที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ตั้งแต่การสรรหาบุคคลเข้าทำงานในเอสแคปมานี้ เป็นทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะในเอสแคปและเกิดขึ้นกับองค์การระหว่างประเทศทั่วไปทุกแห่ง ปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้จึงไม่ใช่เรื่องที่จะแก้ไขได้ง่ายๆ ไปเสียทุกเรื่อง และมีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดผลเสียหายต่อการดำเนินงานขององค์การ อาจจะได้คนที่ไม่มีความสามารถก็พอมาทำงาน เจ้าหน้าที่ขาดกำลังใจขวัญที่ดี เกิดความขัดแย้งภายในเอสแคปในระหว่างปฏิบัติงานที่แตกต่าง สัญชาติ และวัฒนธรรมกัน หรือการทำงานประสบความวุ่นวาย ล้าช้า ขาดประสิทธิภาพการดำเนินงานของเอสแคปก็จะ เป็นไปไม่ได้ดี และไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนัดไว้หรืออาจจะทำงานล้มเหลว มองเห็นเป้าหมายอยู่ไกลเกินกว่าที่จะก้าวไปถึงก็อาจจะเป็นได้ ทั้งนี้ล้วนแต่เป็นผลที่มาจากปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ดังกล่าวนั่นเอง.

<sup>๑๕๐</sup>

Nigro, op.cit., pp. 492-493.

ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลของ เอสแคป

ย่อมเป็นที่ประจักษ์กันอยู่ทั่วไปทั้งในวงการธุรกิจและราชการ ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศถึงความสำคัญของการบริหารงานบุคคล ซึ่งจะเห็นได้ว่าทุกหน่วยงานจะต้องประสบปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานบุคคลทั้งนั้น เพียงแต่ปัญหาหรืออุปสรรคในขั้นนี้ในองค์การของตนจะมีมากหรือน้อยเท่านั้น ดังนั้นองค์การใดก็ตามที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะต้องมีการพิจารณาถึงปัญหาและการปรับปรุงแก้ไขการบริหารงานบุคคลในทุกชั้นตอนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องเหมาะสม สำหรับเอสแคปก็ประสบปัญหาในด้านการบริหารงานบุคคลมากพอสมควร นับตั้งแต่เริ่มแรกในการสรรหาบุคคลเข้าทำงานเลย ดังนั้นการเตรียมและการดำเนินการเพื่อหาหนทางแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่บังเกิดขึ้นมาจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จำเป็นรีบด่วน ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะทั่วไปเพื่อปรับปรุงการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นอาจสรุปได้ดังนี้

๑. ทางเอสแคปและสำนักเลขาธิการสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก ควรจะหาหนทางขยายแห่งสำหรับสรรหาผู้มีความรู้ความสามารถทำงานให้มากออกไปกว่าที่เป็นอยู่ ควรจะมีการติดต่อแจ้งการรับสมัครงานให้มากขึ้น เพื่อจะได้มีโอกาสคัดเลือกคนที่มีความรู้ความสามารถมากที่สุด จากกลุ่มผู้มีความรู้ความสามารถดีพอสมควร ทำให้องค์การได้ผู้ที่มีความสามารถจริง ๆ มาทำงาน สร้างสรรค์ผลงานที่ดีเกินให้กับเอสแคปได้ ซึ่งทางเอสแคปหรือทางสำนักงานใหญ่ของสหประชาชาติที่นครนิวยอร์กอาจเผยแพร่ตำแหน่งว่างในเอสแคปทางสื่อมวลชน แจ้งไปยังสถาบันทางด้านวิชาการสาขาต่าง ๆ ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญที่มีความสามารถทำงานผ่านมหาวิทยาลัย เป็นต้น โอกาสที่จะได้คนที่มีความสามารถดีย่อมมีมากขึ้นไปกว่าการแจ้งผ่านคณะทูตถาวรของประเทศต่าง ๆ หรือกระทรวงการต่างประเทศต่าง ๆ เท่านั้น ดังนั้น การคิดทบทวนถึงปัญหาในเรื่องนี้ และวางมาตรการในการดำเนินการแก้ไขอย่างจริงจัง จะทำให้ปัญหานี้ลดน้อยลงไปมากที่สุด

๒. ควรหาทางลดการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการสรรหาคนเข้าทำงานในเอสแคปให้มันน้อยลง เนื่องจากผลเสียของการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการสรรหาคนเข้าทำงานกระทบกระเทือนต่อการดำเนิน

งานขององค์การมาก การขยายแหล่งสรรหาคณะจะช่วยลดปัญหานี้ลงไปได้มาก เนื่องจากจะมีผู้สนใจมาสมัครงานกับเอสแคปมากขึ้น<sup>๑๔๑</sup> ความจำเป็นที่จะต้องมีการใช้ระบบคุณธรรมให้มากขึ้นก็จะมีอิทธิพลต่อระบบการสรรหา นอกจากนี้ทาง เอสแคปหรือทางสำนักงานสหประชาชาติที่นิวยอร์กก็ควรที่จะเสนอแนะผ่านรัฐบาลแต่ละประเทศให้เอาใจใส่กับการหาหนทางใช้ระบบคุณธรรมในการสรรหาคณะเข้าทำงานให้มากขึ้น และไม่ควรดำเนินการใช้อิทธิพลของฝ่ายคนในการนำบุคคลสัญชาติเกี่ยวกับคนมาทำงานในเอสแคปในระบบของพวกเขา ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ พิจารณาทบทวนการดำเนินการของฝ่ายคนในเรื่องนี้ และคอยตรวจสอบการดำเนินการของประเทศอื่น และเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของประเทศอื่นว่า ใช้วิธีการในระบบอุปถัมภ์สรรหาหรือนำพวกพ้องคนมาทำงานหรือไม่ วิธีการนี้จะช่วยลดปัญหานี้ได้มากทีเดียว การอภิปรายปัญหานี้ก็อาจกระทำโดยคณะกรรมการที่ปรึกษาของเอสแคป หรือในคณะกรรมการที่ห้า (การบริหารและงบประมาณ) ของสมัชชาสหประชาชาติ

๓. ควรให้มีคณะกรรมการประจำสำหรับสอบคัดเลือกผู้มาสมัครตำแหน่ง General Service ในระดับ GS - ๗ ลงมาด้วย เนื่องจากทำให้เจ้าหน้าที่คนเดียวกันเป็นคนสอบก่อให้เกิดปัญหาขึ้นมาได้ดังกล่าวแล้ว เอสแคปจึงควรจัดตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งทำการสอบคัดเลือกโดยตลอด โดยคณะกรรมการชุดนี้อาจจะประกอบด้วยผู้แทนที่มาจากแผนกต่าง ๆ ในกองบริหารงานของเอสแคปก็ได้ เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาคความไม่แน่นอนแม่นยำในการวัดผลการสอบ เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถจริง ๆ มาปฏิบัติงาน

๔. ในด้านปัญหาจากการกระจายเจ้าหน้าที่ไปตามภูมิภาค (Geographical Distribution) เป็นปัญหาที่กระทบกระเทือนนานาประเทศและการดำเนินงานของเอสแคปมาก แต่การจะแก้ไขปัญหานี้ก็ไม่ใช่เรื่องที่จะกระทำได้ง่าย และเป็นไปได้เท่าไรนัก เพราะองค์การสหประชาชาติถือหลักความยุติธรรมที่นานาประเทศควรที่จะมีเจ้าหน้าที่ประเทศของตนทำงานอยู่ใน

<sup>๑๔๑</sup> สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่แผนกบุคคลของเอสแคป เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๓๐.

องค์การตามอัตราส่วนที่ถูกต้องเหมาะสมและยุติธรรมต่อทุกฝ่าย ดังนั้นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายเจ้าหน้าที่ไปตามภูมิภาคนี้ ก็อาจดำเนินการโดยจ้างผู้เชี่ยวชาญจากประเทศที่มีเจ้าหน้าที่เกินจำนวนที่กำหนดมาทำงานตามโครงการเป็นระยะเวลาชั่วคราวตามแต่จะกำหนด ถ้าหากว่ามีความจำเป็นจริง ๆ และในขณะเดียวกัน ก็กำหนดทางพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ที่มาจากประเทศที่มีโควตาเจ้าหน้าที่เหลือ แต่ยังไม่มีความสมบูรณ์ในด้านความสามารถและความเหมาะสมที่เพียงพอ โดยการให้การฝึกอบรมเอาใจใส่ดูแลเป็นพิเศษ เพื่อให้มีความสามารถทัดเทียมกับเจ้าหน้าที่จากประเทศอื่น ๆ

๕. ในด้านการบรรจุแต่งตั้ง ควรจะได้มีการพิจารณาปรับปรุงความล่าช้าที่เกิดขึ้นมาซึ่งเท่าที่ทราบในขณะนี้ทางเอสแคปกำลังจะจัดตั้ง Appointment and Promotion Committee ของเจ้าหน้าที่ระดับ Professional เพื่อพิจารณาบรรจุแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งเจ้าหน้าที่ระดับ Professional (P๑ - P๔) เอง แล้วเสนอแนะไปให้สำนักเลขาธิการสหประชาชาติพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เพื่อจะได้รวดเร็วขึ้น ไม่ต้องเสียเวลาพิจารณาใหม่ เนื่องจากผ่านการพิจารณาถ่วงถ่วงจากทางเอสแคปมาแล้ว Appointment and Promotion Committee นี้จะทำหน้าที่เช่นเดียวกับ Appointment and Promotion Committee ที่นิวยอร์ก และถ้าหากได้มีการจัดตั้งที่เอสแคปแล้วก็จะจัดทำหน้าที่แทน Appointment and Promotion Committee ที่นิวยอร์ก <sup>๑๔๒</sup>

๖. ในปัญหาที่เกี่ยวกับการขาดความมั่นใจและมั่นคงในการทำงานของเจ้าหน้าที่ประเภท Fixed Term นี้ สมควรที่ทางเอสแคปจะพิจารณาคำเนิการแจ้งให้ทราบแต่เนิ่น ๆ ว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะได้รับการต่ออายุการทำงานออกไปอีกหรือไม่ เพื่อให้เกิดความอบอุ่นใจหรือมีเวลาเตรียมการเพียงพอที่จะไม่ว่างงานนานเกินควร ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้รับความพอใจในการรู้อนาคตของตนในการทำงานกับเอสแคปแต่เนิ่น ๆ

อนึ่ง ควรจะได้มีการเอาใจใส่กวาดขันคัดเลือกรับบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทดลองปฏิบัติงานให้เป็นเจ้าหน้าที่ถาวรของเอสแคปอย่างจริงจัง ถ้าหากทำงานไม่ได้ก็ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ก็ควรรอหรือขยายเวลาการทดลองปฏิบัติงานออกไปอีก หรือเลิกจ้างทำงาน โดยไม่ควรรู้สึก

<sup>๑๔๒</sup> สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่แผนกบุคคลของเอสแคป เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๒๐.

เกรงใจกันมากเกินไปนัก ทั้งนี้ก็เพื่อผลประโยชน์ขององค์การเอง เพราะมีฉะนั้นหากเกิดมีคนที่ไม่มีความรับผิดชอบเพียงพอผ่านพ้นเข้าไปเป็นเจ้าหน้าที่ถาวรของเอสแคปแล้ว ปัญหาที่จะติดตามมาจากพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ผู้นี้ก็จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอสแคปและยากที่จะแก้ไขได้

๓. ในส่วนของความแตกต่างระหว่างเชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรมนั้น เป็นสิ่งที่แก้ไขให้หมดสิ้นไปไต่ยาก เพราะเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่จะรวมกลุ่มหรือคบหาสมาคมกับพวกเดียวกันได้ง่ายกว่าบุคคลที่มาจากต่างพวก ต่างเชื้อชาติ ต่างภาษาและขนบธรรมเนียมประเพณี ลู่ทางที่จะผ่อนคลายความตึงเครียดของปัญหาเช่นนี้ก็อาจกระทำได้โดยส่งเสริมให้มีการเรียนรู้เข้าใจถึงวัฒนธรรมและสังคมของแต่ละประเทศหรือภูมิภาคแลกเปลี่ยนกันไป ซึ่งทาง Staff Association จะมีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหานี้ได้ เช่นจัดกิจกรรมที่เสริมสร้างความสามัคคีในระหว่างที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติ วัฒนธรรมและภาษา จัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมของกันและกัน หรือจัดสัมมนาการต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งทางเอสแคปก็มีการดำเนินการในกิจกรรมดังกล่าวนี้อยู่ วิธีการเช่นนี้เป็นเพียงแต่จะช่วยบรรเทาการขัดแย้งในระหว่างเจ้าหน้าที่ที่แตกต่างทางเชื้อชาติ วัฒนธรรม และภาษา เท่านั้น การจะแก้ไขปัญหานี้ให้หมดสิ้นไปยังเป็นสิ่งที่กระทำไต่ยากลำบากมาก ๑๔๓

๔. เอสแคปควรหาทางจัดให้มีโครงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของตน เพื่อเป็นการพัฒนาเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในเอสแคป โดยวางโครงการอย่างจริงจังในค่านนี้ เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะหรือความชำนาญให้แก่เจ้าหน้าที่ในค่านต่าง ๆ สร้างทัศนคติที่ดีต่อการทำงานให้กับองค์การ ทำให้ปฏิบัติงานทำงานไต่อย่างมีประสิทธิภาพ การวางโครงการฝึกอบรมอาจจัดทำเป็นโครงการในระยะสั้นและระยะยาว ตลอดจนจัดให้มีโครงการริบควันที่จำเป็นก่อนหลังด้วย ซึ่งหากกระทำไต่สำเร็จก็จะช่วยพัฒนาเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในเอสแคปไต่อย่างมากและช่วยแก้ไขปัญหของเจ้าหน้าที่ซึ่งยังไม่มีความรับผิดชอบเพียงพอ ให้ได้รับการพัฒนาไต่ดีขึ้น จนไต่มาตรฐานและ



เหมาะสม เป็นการช่วยแก้ปัญหาที่เกิดจากการใช้หลักการกระจายตำแหน่งเจ้าหน้าที่ไปตามภูมิศาสตร์  
ใดทางหนึ่งด้วย

๕. เกี่ยวกับปัญหาทางวินัยความซื่อสัตย์สุจริตขององค์การและการใช้เอกสิทธิ์ในทาง  
ที่ไม่ถูกไม่ควร เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่จะต้องแก้ไขโดยเอาใจใส่ให้ดี มีการดูแลควบคุมทางวินัย  
อย่างจริงจังแต่ไม่ใช่ควบคุมมากเกินไป เพียงแต่มีการสอดส่องดูแลให้ทั่วถึงและไม่กระทำในลักษณะ  
ซึ่งขง ก้าวร้าว เพราะอาจจะเกิดผลเสียต่อกิจการงานของเอสแคปขึ้นมาได้ ถ้าหากเจ้าหน้าที่  
เกิดความรู้สึกไม่พอใจในการถูกควบคุมทางวินัยเช่นนั้น ในที่นี้จึงควรที่จะดำเนินการให้เหมาะสม  
และปฏิบัติการลงโทษทางวินัยตามระเบียบกฎเกณฑ์อย่างแท้จริง เพื่อไม่ให้เกิดตัวอย่างที่ไม่ดีคือ  
เจ้าหน้าที่คนอื่น ๆ นอกจากนี้แล้วก็ควรจัดทำคำชี้แจงหรือคดีในการทำงานซึ่งยึดถือความซื่อสัตย์  
สุจริตขององค์การเป็นสำคัญ เพื่อเป็นเครื่องเตือนใจเจ้าหน้าที่ที่อยู่ตลอดเวลาว่าตัวเจ้าหน้าที่ไม่ใช่  
เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง แต่เป็นเจ้าหน้าที่พลเรือนระหว่างประเทศซึ่งปฏิบัติงานเพื่อ  
เป้าหมายในการสร้างสันติสุขให้แก่ประชาชนในโลก

๑๐. ในปัญหาของการขาดความต่อเนื่องของผู้บริหารงานระดับนโยบายของเอสแคป  
เนื่องจากอยู่ทำงานไม่นานก็ย้ายไปที่อื่นนั้น ควรที่จะได้มีการดำเนินการให้คนที่จะมาดำรงตำแหน่ง  
ใหม่ได้มีโอกาสศึกษางานและปัญหาที่ประสบจากผู้บริหารงานคนเก่าสักระยะเวลาหนึ่งก่อนที่จะเข้ารับ  
ตำแหน่ง มิเช่นนั้นถ้าหากเข้ารับตำแหน่งเลยก็จะทำให้ต้องเสียเวลาและเกิดความล่าช้าขึ้นมาใน  
การที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และในขณะเดียวกันหากได้มีการศึกษางานล่วงหน้าก่อน  
รับตำแหน่ง ก็จะทำให้สามารถดำเนินงานได้ต่อเนื่องไปเลย ไม่มีช่วงตอนที่หยุดนิ่ง เกิดการ  
สูญเสียไปโดยเปล่าประโยชน์ วิธีการเช่นนี้จะช่วยแก้ปัญหาการที่ผู้บริหารงานระดับนโยบายไม่ได้  
อยู่ปฏิบัติงานต่อเนื่อง เป็นเวลานานในเอสแคปได้มากทีเดียว

เท่าที่กล่าวมาทั้งหมด ย่อมเป็นเครื่องชี้ให้เห็นได้ว่า การบริหารงานบุคคลของเอสแคป  
ประสบปัญหาในด้านการสรรหามบุคคลเข้ามาทำงานในเอสแคปอยู่มาก นับตั้งแต่การหาแหล่งผู้สมัคร  
มาจนถึงการฝึกอบรม แต่ปัญหาทางด้านการสรรหามบุคคลเข้าทำงานในเอสแคปนี้ก็ยังไม่เป็นปัญหา  
รุนแรงที่ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของเอสแคปอย่างมากมายนัก

เนื่องจากว่าระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ตลอดจนความสามารถของเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่แต่เดิมก่อน  
 ที่จะเข้ามาทำงานในเอสแคปมีส่วนช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปได้ดีพอสมควร นอกจากนี้แต่ละ  
 รัฐบาลก็มีส่วนคัดเลือกส่งคนที่มีความรู้ความสามารถมาทำงานให้กับเอสแคปอยู่มากถ้าหาก เป็น  
 เจ้าหน้าที่ระดับสูง เพราะ เป็นคนคัดเลือกก่อนแล้วที่จะส่งมาทำงานกับเอสแคป ในด้าน  
 เงินเดือนและสวัสดิการมีส่วนสำคัญยิ่งในการสร้างกำลังขวัญและความพอใจในการได้เข้ามาทำงาน  
 กับเอสแคป เพราะเอสแคปได้ให้รางวัลตอบแทนการทำงานที่ดีมาก จึงมีส่วนสำคัญในการดึงดูด  
 คนเข้าทำงานกับเอสแคปและประสงค์ที่จะทำงานกับเอสแคปต่อไปให้นานที่สุดเท่าที่จะนานได้  
 กล่าวโดยสรุปแล้ว การบริหารงานบุคคลของเอสแคปถึงแม้จะมีข้อบกพร่องอยู่ในด้านการสรรหา  
 บุคคลเข้าทำงานอยู่หลายประการ แต่เอสแคปก็มีกลไกต่าง ๆ ที่สามารถดึงดูดคนที่มีความรู้ความ  
 สามารถมาก ถึงแม้ยังไม่ดีมากที่สุดมาทำงานกับเอสแคปได้ในเกณฑ์ที่ดีพอ อย่างไรก็ตามก็ หากจะ  
 ได้มีการพยายามปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องและปัญหาที่เอสแคปประสบอยู่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ  
 บริหารงานบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการสรรหาบุคคลรวมทั้งการพัฒนาความรู้ความสามารถ  
 ของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานแล้ว ย่อมเป็นที่คาดหวังว่า การดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนการที่วาง  
 ไว้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของเอสแคปก็จะ เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและก้าวหน้า  
 มากขึ้น.