



แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration Concept)

เมื่อพูดถึงประวัติความเป็นมาของการบริหารงานบุคคลในวงราชการของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะในอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประเทศไทยแล้ว เราขอจะประมวลและแบ่งลำดับขั้นของความเป็นมา หรือวิวัฒนาการได้ดังนี้

ในระยะแรกเราเรียกว่าแบบ Negative คือการบริหารงานบุคคลในระยะนี้มีลักษณะ เป็นการป้องกัน มิได้มีนโยบายที่หาทางชักจูงให้คนที่ดีที่สุด เข้ามาสมัครทำงาน การปฏิบัติของระบบนี้ ยุติเพียงการสอบบุคคลเข้าทำงานเท่านั้น หลังจากบุคคลใดทำงานแล้วไม่มีความปรารถนาจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับบุคคลเหล่านั้นอีก ในระยะปีถัดมาจะเปรียบเทียบกับของประเทศไทยในยุคน ค.ศ. 1855 ที่ได้มีการนำข้อเสนอของ Northcote-Travelyan Report มาปฏิบัติ คือมีการตั้ง Civil Service Commission ทำหน้าที่กำหนดอายุ สุขภาพ ลักษณะ และความสามารถของผู้ที่จะสมัครเข้าทำงาน จุดประสงค์ใหญ่ในการปรับปรุงในครั้งนี้ ก็เป็นเพียงเพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลที่ทำการราชการไม่ได้จริงๆ เข้าทำงานเท่านั้น ของสหรัฐอเมริกา ก็เช่นกัน หลังจากสภาโคยานกฎหมาย Pendleton Act 1883 แล้ว ซึ่งได้กำหนดให้มีการสอบคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานโดย Civil Service Commission เช่นกัน เป็นการเปลี่ยนโฉมหน้าจากระบบ Spoils System มาสู่ Merit System มีการสอบแข่งขันและให้สิทธิแก่คนที่มีความสามารถที่กำหนด ได้มีโอกาสเข้าแข่งขันโดยเสมอภาค เป็นระบบที่ดี จุดประสงค์เป็นแต่เพียงป้องกันบุคคลที่ไม่เหมาะสมจริงๆ เข้าทำงานเท่านั้น การบริหารงานบุคคลในประเทศไทยก็เริ่มคล้ายๆกับประเทศอื่น คือการรับบุคคลเข้าปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวง ทบวงกรมต่างๆ ยังไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน ก่ออาศัยการฝากฝังจากผู้มีอำนาจ จนกระทั่งปี 2471 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกขึ้น ยกเลิกระบบ Spoils System และเริ่มใช้ระบบ Merit System เป็นครั้งแรก มีการตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ( Civil Service Commission ) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็น

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการนี้ทำหน้าที่จัดให้มีการสอบแข่งขัน เพื่อรับบุคคลเข้ารับราชการตามความรู้ความสามารถ

ในระยะสองเรียกว่าแนบ Positive ระยะนี้เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1930 เป็นต้นมา แนวความคิดในการบริหารงานบุคคลได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลง โดยเห็นว่าการบริหารงานขององค์การ ถ้าจะให้ที่มีสมรรถภาพมีความจำเป็นอย่างหนึ่ง ที่จะต้องให้ไปคนที่ดีที่สุด เข้ามาทำงาน และจะต้องพยายามหาทางให้บุคคลที่เข้ามาทำงานแล้วนั้นมีความรู้ ความชำนาญเพิ่มขึ้น เพื่อที่จะรับผิดชอบในกิจการที่สำคัญยิ่งขึ้นและจะต้องพยายามส่งเสริมให้บุคคลมีจิตใจรักงาน และพยายามดำเนินงานให้บรรลุถึงจุดประสงค์ ของหน่วยงานให้ดีที่สุด ภัยเหตุหนึ่งงานทางการบริหารงานบุคคลจะยุติลงเพียงการสอบบุคคลเข้าทำงานเท่านั้น หาได้ไม่ จำเป็นที่จะต้องมีวิธีการต่างๆ มีได้เป็นแก่เพียงงานประจำที่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรืองาน routine เท่านั้น แต่เป็นงานที่จะต้องหาทางเปลี่ยนแปลงแก้ไขและนำวิธีการใหม่ๆ มาใช้ เช่นการกำหนดตำแหน่งและการกำหนดอัตราเงินเดือน ตามหน้าที่และความรับผิดชอบ การส่งเสริม การบำรุงขวัญและกำลังใจของข้าราชการ การค้นคว้าในด้านวิชาการ และการกำหนดนโยบายบริหารงานบุคคล เป็นต้น นอกจากนี้ยังเห็นว่าผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อวิธีการบริหารงานบุคคลโดยตรงด้วย เพราะคนมีหน้าที่ที่จะต้องหาทางให้การบริหารขององค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

ตามที่กล่าวมาข้างต้นว่า ตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2473 เป็นต้นมา ความคิดในทางการบริหารงานบุคคลได้เปลี่ยนจาก Negative Concept คือการพยายามป้องกันผู้ที่ไม่มีความรู้ความสามารถเข้ามารับราชการมาเป็นระบบส่งเสริม หรือ Positive Concept ซึ่งหมายถึงวิธีการที่จะพยายามให้คนที่ดีที่สุดเข้ามาทำงาน และส่งเสริมผู้ที่เข้าปฏิบัติงานแล้วให้เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถยิ่งขึ้น และพยายามส่งเสริมกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ และยิ่งในระยะหลังนี้ถือว่า การบริหารงานบุคคลจะเป็นงานเทคนิค ที่ต้องการผู้ที่มีความรู้ ความสามารถโดยเฉพาะมากขึ้น แต่สำหรับประเทศไทยเรานั้น ดังที่กล่าวมาแล้วว่าเมื่อเริ่มมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปี 2471 เราก็มักมีอุปสรรคในทางป้องกัน ( Negative ) จริงอยู่แนบนั้นจะเป็นสิ่งกีดขวางบ้างในสมัยนั้น แต่เมื่อแนวความคิดในทางการบริหารงานบุคคลดังกล่าวในประเทศอื่นๆได้เปลี่ยนไปทาง Positive แล้ว ประกอบกับปัจจุบันรัฐบาลเริ่มมีคู่แข่งขึ้น คือ

อุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้นใหม่มากมาย จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องมีข้าราชการที่มีสมรรถภาพ  
 และมีความสามารถสูงเข้ามาปฏิบัติงาน ดังนั้นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน  
 ฉบับปี 2518 จึงได้บังเกิดขึ้น นำวิธีการเทคนิคใหม่ๆ ในทางการบริหารงานบุคคลเข้ามา  
 ใช้ เริ่มตั้งแต่การสอบ การสรรหา และคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน การพัฒนา การฝึกอบรม  
 การเลื่อนตำแหน่ง การโอน ย้าย วินัย สิทธิหน้าที่และการพ้นจากราชการ ระบบอัตรา  
 เงินเดือน บำเหน็จ - บำนาญ และโดยละเอียดอย่างยิ่งได้เข้าเวลาหลักการ และวิธีปฏิบัติ  
 ของระบบการจำแนกตำแหน่งโดยถือหน้าที่นี้ ความรับผิดชอบเป็นหลักในการบริหารงาน  
 บุคคล หรือที่เรียกว่าระบบ Position Classification System มาใช้

แนวความคิด เกี่ยวกับระบบ P.C. แนวสมัยใหม่เปรียบเทียบกับระบบ R.C.

ในการดำเนินการบริหารงานบุคคลของรัฐ มีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการปฏิบัติ  
 งานอย่างมีประสิทธิภาพ และประหยัดที่สุด เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของรัฐในการที่จะ  
 อำนวยบริการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ดังนั้นประเทศต่างๆจึงได้พยายามจัดระบบ  
 ราชการพลเรือนตามวิธีที่เห็นว่าดีที่สุด เพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายดังกล่าวนั้น การที่จะ  
 จัดระบบเกี่ยวกับตัวบุคคลอย่างไรนั้น ก็ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม ความรู้สึกนึกคิดของ  
 สังคม ฐานะเศรษฐกิจตลอดจนจารีตประเพณีของแต่ละประเทศ สิ่งแวดล้อมหรือสภาพการณ์  
 ดังกล่าวมีอิทธิพลเหนือระบบและพฤติกรรมในการบริหารอยู่มาก ดังจะเห็นได้ว่าในแต่ละ  
 ประเทศมีการจัดระบบราชการพลเรือนแตกต่างกัน ดังเช่น ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส  
 ประเทศทางยุโรป และประเทศไทยในอดีต ได้จัดการบริหารงานบุคคลของรัฐตามระบบ  
 ชั้นยศ ( Rank Classification System ) ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบ  
 ยศของทหาร ส่วนในสหรัฐอเมริกา แคนาดา ฟิlipินส์ และประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่ง  
 กำลังดำเนินการอยู่ในบางกรม และบางกรมได้ทำเสร็จแล้ว ได้จัดการบริหารงานบุคคล  
 ของรัฐตามระบบจำแนกตำแหน่ง ( Position Classification System ) ซึ่ง  
 เป็นระบบที่นิยมใช้กันในวงการอุตสาหกรรมและวงการธุรกิจเอกชนทั่วไป

ระบบชั้นยศ ( Rank Classification System ) ระบบที่นิยมใช้กัน  
 อยู่ในราชการพลเรือนของอังกฤษ ฝรั่งเศส ประเทศทางยุโรป และเอเชีย เป็นระบบที่  
 คล้ายคลึงกับที่ใช้กันในวงการทหาร ( Military Organization ) วงการพูด

( Diplomatic Service ) และมหาวิทยาลัย ฐานะของข้าราชการที่เลื่อนในระบบนี้มี  
 มีชั้นยศ ( Rank ) เป็นเครื่องกำหนด ข้าราชการจะได้รับเงินเดือนและสิทธิต่างๆ ตาม  
 ชั้นยศ และชั้นยศมักจะได้รับตามคุณวุฒิทางการศึกษา การฝึกอบรม และประสบการณ์ หรือ  
 ความชำนาญงานของบุคคลเป็นสำคัญ มากกว่าหน้าที่ และความรับผิดชอบของตำแหน่ง ระบบ  
 ชั้นยศจึงทำให้เห็นถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เท่านั้น และหน้าที่เหล่านั้นอาจเปลี่ยนแปลง  
 ไปได้ตลอดเวลา โดยไม่กระทบกระเทือนถึงชั้นยศเลย

ระบบ P.C. หรือ Position Classification System ภาวไทย  
 มักจะนิยมแปลกันว่า การจำแนกตำแหน่ง หมายถึงวิธีการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน  
 วิธีหนึ่ง ซึ่งเป็นที่นิยมกันมากในการบริหารงานบุคคล ทั้งในวงราชการและธุรกิจ โดยมีหลักการ  
 การสำคัญในการรวมกลุ่มตำแหน่งที่มีลักษณะงานอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน แล้วกำหนด  
 ระดับตำแหน่งตามความรับผิดชอบและความยากง่ายของงาน กำหนดเงื่อนไขของตำแหน่ง  
 ให้เหมาะสมกับงาน และกำหนดอัตราเงินเดือนให้สัมพันธ์กับตำแหน่ง เพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบ  
 งานในระดับเดียวกันได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนในช่วงอัตราที่ไม่แตกต่างกัน

โดยปกติการกำหนดตำแหน่งในราชการนิยมกำหนดอยู่ 2 ระบบ ดังโลกกล่าวมา  
 แล้ว คือ ระบบที่ถือชั้นยศเป็นหลัก ( R.C. ) กับระบบที่ถือหน้าที่และความรับผิดชอบเป็น  
 หลัก ( P.C. ) ความแตกต่างของทั้งสองระบบอยู่ที่ ในระบบ R.C. นั้น ถือชั้นยศ  
 เป็นหลัก การที่ตำแหน่งใหม่จะรับเงินเดือนเท่าไร ก็เป็นไปตามที่ชั้นใดกำหนดไว้ นอกจากนี้  
 นั้นในกระบวนการบริหารงานบุคคลต่างๆ ตั้งแต่ การสอบบรรจุ แต่งตั้ง โอน โยกย้ายลา  
 กิจถือชั้นยศเป็นหลักทั้งนั้น ส่วนระบบ P.C. นั้น โดยยึดถือหน้าที่และความรับผิดชอบ หรือ  
 ตำแหน่ง เป็นหลักการกำหนดอัตราเงินเดือนและการบริหารงานบุคคลต่างๆก็ยึดถือตำแหน่ง  
 เป็นหลัก ซึ่งจะเห็นได้ว่าระบบการกำหนดตำแหน่งทั้งสองที่กล่าวมา มีสาระสำคัญจะอยู่ที่  
 หลักในการบริหารงานบุคคลเป็นสำคัญโดยระบบชั้นยศ ถือ "ชั้น" เป็นหลัก ส่วนระบบการ  
 จำแนกตำแหน่ง หรือ P.C. ถือ "ตำแหน่ง" เป็นหลัก สำหรับประเทศไทยดังที่โลกกล่าว  
 มาแล้วนั้น ก.พ. ได้ปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลจากระบบชั้นยศมาเป็นระบบการ  
 จำแนกตำแหน่ง กระทรวงทบวงกรมต่างๆ ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาใช้เป็นหลัก ในการ  
 บริหารงานบุคคลแบบใหม่ ซึ่งสำนักงานสถิติแห่งชาติก็เช่นกันได้มีการนำระบบพี.ซี. มาใช้  
 ตั้งแต่วันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2518 ซึ่งถือว่าเป็นก้าวใหม่ในการบริหารงานบุคคลแบบ Positive  
 ในสำนักงานสถิติแห่งชาติ ดังที่ผู้เขียนจะได้ชี้ให้เห็นต่อไป