

กระบวนการบริหารงานบุคคลของสำนักงานสถิติแห่งชาติตามระบบเดิม (อาร.ช.)

ก. การสรรหาบุคคล

คนคือปัจจัยอันสำคัญที่สุดในการสร้างสรรคงานทุกประการให้เจริญก้าวหน้า
ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของผลงาน ย่อมขึ้นอยู่กับการคัดเลือกและการ
จัดบุคคลเข้าทำงาน

งานของราชการนั้นเป็นงานที่ดำเนินการโดยเงินภาษีอากรของราษฎรเป็น
ส่วนรวม มิใช่เงินของเอกชนคนหนึ่งคนใดโดยเฉพาะ ฉะนั้นการคัดเลือก
บุคคลเข้าทำราชการตลอดจนการบริหารงานบุคคลในหน่วยราชการ จึงสม
ควรที่จะไต่กระทำให้เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนโดยส่วน
รวมอย่างแท้จริง โดยผู้เป็นเจาหน้าที่จักต้องกวาดขันให้ใคร่คนดี และมีความ
สามารถมาปฏิบัติราชการกันใหม่มากที่สุด มิใช่กระทำให้โดยเห็นแก่ประโยชน์
ของผู้อื่นใดเป็นการเฉพาะ เพราะการปฏิบัติเช่นนั้น ก็เท่ากับเป็นการนำ
เอาทรัพย์สินของประชาชนมาเป็นประโยชน์ของตนกับพวกพ้อง และเป็นการ
ทุจริตต่อภาษีอากรของราษฎรเป็นส่วนรวมเท่านั้นเอง¹

จากคำกล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าในการบริหารงานขององค์การนั้น กลุ่มคนที่
ทำงานในหน่วยงานนั้น นับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่ง งานจะสำเร็จหรือไม่ จะมี
ประสิทธิภาพหรือไม่ก็อยู่ที่กลุ่มคนนี้ ฉะนั้นการเลือกสรร หรือการจัดสรรหาคนเข้าทำงาน
จึงนับว่าเป็นสิ่งสำคัญมาก เป็นค่านแรกที่จะคอยกันเอาบุคคลผู้ขาดคุณสมบัติหรือไร้สมรรถภาพ
ออกไปเสียก่อนแต่เป็นการสรรหาบุคคลถือว่าเป็นกระบวนการเลือกสรรบุคคลที่รวมถึงการ
ดำเนินการต่างๆ เช่นการค้นหาและใช้ประโยชน์จากตลาดแรงงานที่ดีที่สุดสำหรับตำแหน่งต่างๆ

กล่าว

¹ "คำขวัญ อาพา นายกรัฐมนตรี ถนอม กิตติขจร" วารสารข้าราชการ, 1
(มกราคม, 2509).

ที่ต้องการ การใช้เอกสารรับสมัครงานที่ชวนสนใจ การประชาสัมพันธ์ที่เพียงพอ การเลือกใช้ การทดสอบแบบทันสมัย ซึ่งมีความเชื่อถือได้ในระดับสูง การค้นหาผู้ที่เข้ามาแข่งขันกันจาก ภายนอกและภายในวงการของรัฐเองอย่างกว้างขวาง และการบรรจุบุคคลเข้ามาทำงานให้ ถูกคนและถูกที่งาน ตลอดจนการติดตามผลและการทดลองปฏิบัติงานด้วย ²

การสรรหามุคคลเป็นขบวนการขั้นต้นของการบริหารงานบุคคล แนวทางปฏิบัติใน การบริหารงานบุคคลของบรรดาประเทศที่พัฒนาแล้วในปัจจุบันมีถือหลักการของระบบคุณธรรม ซึ่งมีรากฐานมาจากอุดมการณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย แนวความคิดสำคัญของ ระบบดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับการสรรหามุคคลอาจสรุปได้ดังนี้

1. การเปิดโอกาสให้โดยเท่าเทียมกัน การสรรหาคนเพื่อมาทำงานของรัฐ จะ ต้องเปิดโอกาสให้กับทุกคนโดยเท่าเทียมกัน (equal employment opportunity โดย ปรากฏจากข้อกำหนดคดีกันเรื่องเชื้อชาติ วรรณะ ชนชั้น ศาสนา หรือภูมิฐานะของบุคคลผู้มี ความรู้ ความสามารถตรงตามต้องการยอมมีสิทธิสมัคร เพื่อทำงานให้แก่ส่วนรวม ฉะนั้น การประกาศเรื่องตำแหน่งที่ว่างอยู่และความต้องการของงานให้เป็นที่ทราบอย่างกว้างขวาง และทั่วถึงจริงๆ จึงเป็นการดำเนินการขั้นแรกที่ส่งเสริมการให้โอกาสเท่าเทียมกัน ³

อย่างไรก็ตามการดำเนินการขั้นแรกนั้นก็ยังไม่เป็นหลักประกันที่เพียงพอจริงอยู่ โดย เหตุนี้แล้วบุคคลทุกคนซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ต้องการ ย่อมเข้าข่ายที่จะได้รับการสรรหา ทั่วกันทั้งนั้น แต่ในทางปฏิบัติจริงๆแล้วมักจะปรากฏว่า บุคคลที่เหมาะสมเป็นจำนวนมากกลับ ออกไปอยู่นอกขอบข่ายการเลือกสรรเข้ามาทำงานรัฐบาล ⁴ เหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ

² O. Glenn Stahl, Public Personnel Administration (5th ed.; New York : Harper & Row Publishers, 1962), p. 52.

³ Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg and Victor A. Tompson, Public Administration (New York : Alfred A. Knopf, 1956), p. 315.

⁴ Stahl, op. cit., p. 54.

การขาดความสนใจที่จะทำงานให้รัฐบาล

2. การยึดถือความรู้ ความสามารถเป็นเกณฑ์พิจารณาเพื่อได้มีโอกาสเท่าเทียมกันแก่ผู้สนใจงานของรัฐบาลที่จะให้ใครบ้างถึงตำแหน่งจริงและลักษณะงานแล้ว การดำเนินงานขั้นต่อไป ก็คือการใหญ่บุคคลนั้นได้แข่งขันกันเพื่อเลือกสรรให้ใครคนที่สุด (The best shall serve state) การเปิดโอกาสให้แข่งขันโดยทั่วกันในทุกโอกาสที่ทำได้เช่นนี้ เป็นหลักการสำคัญของระบบคุณธรรม ยกเว้นเฉพาะตำแหน่งที่ไม่เหมาะสมหรือเป็นไปไม่ได้ที่จะใช้วิธีการสอบ ซึ่งตำแหน่งเหล่านั้นก็มีอยู่เป็นจำนวนน้อย เช่น ตำแหน่งซึ่งมีลักษณะเป็นวิชาการชั้นสูงมากจนหาบุคคลประเภทดังกล่าวได้ยาก ตำแหน่งงานชั่วคราวหรือไม่เต็มเวลา หรือในกรณีฉุกเฉินซึ่งต้องการบรรจุคนโดยรีบด่วน เป็นต้น⁶

1. วิธีการที่ใช้ในการสรรหาและใช้บุคคลในการปฏิบัติงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

วิธีการสรรหาและใช้บุคคลเข้ามาปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นที่นิยมใช้กันมากในปัจจุบันนี้มีอยู่ 2 แบบ

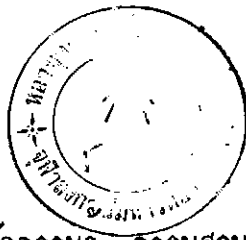
1.1 การคัดเลือกบุคคลจากภายนอกองค์การ

1.2 การคัดเลือกบุคคลจากภายในองค์การ

1.1 การคัดเลือกบุคคลจากภายนอกองค์การ วิธีนี้เน้นว่าให้ความยุติธรรมแก่บุคคลทั่วไปมากที่สุด เป็นการเปิดโอกาสให้โดยเท่าเทียมกันตามหลักคุณธรรม (Merit System) ดังได้กล่าวมาแล้ว แต่หลักการและวิธีการในแต่ละประเทศอาจแตกต่างกันไป อย่างเช่นในประเทศอังกฤษ นิยมคัดเลือกบุคคลจากภายนอกเข้ารับราชการ ตั้งแต่อายุยังน้อยอยู่ ทั้งนี้โดยถือหลักว่าความรู้ที่บุคคลได้รับมาในขณะที่ยังศึกษาอยู่ในโรงเรียน วิทยาลัย สถานศึกษามากกว่าอย่างอื่น ส่วนของอเมริกา การคัดเลือกบุคคลจากภายนอกยึดหลักประสิทธิภาพ และความรู้ ความชำนาญที่บุคคลมีอยู่มากกว่าความรู้ที่ได้เล่าเรียนมาในสถานศึกษาต่างๆ สำหรับประเทศไทยเราก็คงเช่นกัน การบริหารราชการพลเรือน วิธีการรับบุคคลเข้ารับราชการประจำก็ถือหลักการคัดเลือกบุคคลจากภายนอกองค์การ โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2471 จนถึงฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2518 ก็ได้กำหนดวิธีการคัดเลือกข้าราชการ

⁵ J. Donald Kingsbury, "Recruiting Applicants for the Public Service: The Problem and Its Setting" in Dwight Waldo(ed.) Ideas and Issues in Public Administration(New York: Mecraw-Hill, 1953), p.253.

⁶ Stahl, op.cit., p.53.



การ โดยให้มี การสอบแข่งขันโดยถือหลักความริ่ ความสามารถเป็นเกณฑ์ โดยมีสำนักงาน ก.พ. เป็น
หน่วยงานกลางในการบริหารงานบุคคล เป็นผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการสรรหา และคัดเลือกบุคคล
เข้าเป็นข้าราชการพลเรือน และมี อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด เป็น
หน่วยงานช่วยเหลือ ในกรณีที่ต้องการความสะดวกรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เป็นผู้จัดการสอบแข่งขัน
เพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนด้วย

1.2 การคัดเลือกบุคคลจากภายในองค์กร วิธีนี้นิยมใช้กันอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งต่างประเทศ
และในประเทศ รวมทั้งในวงการบริหารงานบุคคลในระบบราชการ ไทยก็เป็นที่ยอมรับ การคัดเลือกบุคคล
จากภายในองค์กรนี้ยึดหลักที่ว่า ต้องบรรจุบุคคลจากตำแหน่งต่ำ ๆ ก่อน โดยถือเอาการรับราชการ เป็น
อาชีพประจำ (Career Service) ⁷ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกภายในสำนักงานและต้อง เป็นผู้ที่มี
ความรู้ ความสามารถที่เหมาะสม และต้องผ่านกระบวนการวิธีการในการคัดเลือกก่อน เช่นการสอบ
ข้าราชการชั้นจัตวาเป็นศรี ชั้นตรี เป็นโทและชั้นโทเป็นเอก หรือการเลื่อนตำแหน่งชั้นเอกเป็นชั้นพิเศษ ก็
ต้องคัดเลือกจากบุคคลภายใน เป็นต้น ผลดีของการคัดเลือกบุคคลจากภายในเช่นนี้ ถือว่าเป็นการส่งเสริม
ขวัญ กำลังใจของผู้ปฏิบัติงานในองค์กร ทำให้คนเก่าหรือผู้ปฏิบัติงานอยู่แล้วมีกำลังใจ รักจะอยู่กับองค์กร
ต่อไป แต่อย่างไรก็ตามผลเสียก็อาจจะมีเช่นกัน เช่น อาจไม่ก่อให้เกิดความเจริญโดยมีปัญญาในหมู่ผู้ปฏิบัติ
งาน ทั้งนี้เนื่องจากเคยชินอยู่กับระบบเดิม เห็นคนเก่าทำมาอย่างไรก็ทำอย่างนั้นไม่ก้าวหน้า

2. กระบวนการและวิธีการที่สำนักงานสถิติแห่งชาติใช้ในการเลือกสรรบุคคล

ในการรับบุคคลเข้าบรรจุทำงานไม่ว่าในองค์กรใด ชั้นแรกจะต้องมีตำแหน่งว่างก่อน เช่น
เกี่ยวกับที่สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระบวนการในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน

⁷ Kasem Suwanagul, Nature and Concept of Modern Public Personnel Administration (Bangkok: The Press of the Social Science Association of Thailand), p.16.

ขั้นแรกต้องสำรวจว่ามีตำแหน่งใดในหน่วยงานใดว่าง หรืออัตราว่างขาดอยู่บ้างหรือที่หน่วยงานใด แผนกหรือกองใด หัวหน้าหน่วย หัวหน้ากอง หรือผู้อำนวยการกองนั้นๆ ก็จะทำเรื่องเสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับมา และแจ้งถึงสาเหตุของความต้องการบรรจุพนักงานนั้นๆ มา เรื่องมาถึงแผนกการเจ้าหน้าที่ สำนักงานเลขาธิการ ทางแผนกการเจ้าหน้าที่ ว่าจะจัดการสอบได้เลย ต้องขออนุมัติผู้มีอำนาจก่อน ซึ่งมีเลขาธิการสถิติแห่งชาติ ในฐานะผู้บังคับบัญชากรม ก.พ. และ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณีที่จะได้อธิบายต่อไปในเรื่องการสอบ เมื่อผู้มีอำนาจอนุมัติเรียบร้อยแล้ว แผนกการเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยตรงของกรม จึงดำเนินการต่อไป ตามขั้นตอนดังนี้

2.1 การประกาศรับสมัคร การประกาศแจ้งความต้องการบุคคลของสำนักงานสถิติแห่งชาติเท่าที่ภูมิภาคานั้น ยังอยู่ในวงแคบไม่ทั่วถึง กล่าวคือ เมื่อต้องการบรรจุคนเข้าทำงาน จะประกาศแจ้งความให้บุคคลภายนอกทราบโดยคิดประกาศที่สำนักงานหนึ่งแห่ง ส่งไปที่สำนักงาน ก.พ. หนึ่งชุด และส่งไปกรมประชาสัมพันธ์เพื่อออกวิทยุหนึ่งชุด และในบางครั้งบางคราวอาจจะมีส่งไปลงทางหนังสือพิมพ์บ้าง แต่วิธีการทั้งหมดเท่าที่กล่าวมานี้ ก็เป็นเพียงการประกาศให้ทราบเท่านั้น ไม่เป็นการชักชวนที่จะดึงดูดผู้ที่รักงานค่านี้น่าสมัคร เช่น การประกาศไม่ส่งไปแหล่งที่มีคนในค่านี้นี้โดยตรง เช่นมหาวิทยาลัย สถานศึกษาต่างๆ การประกาศก็เพียงระบุคุณสมบัติที่ของการแต่ไม่ได้ออกให้ชัดเจนถึงลักษณะของงานที่จะทำ นอกจากนั้นระยะเวลาที่ประกาศแจ้งให้ทราบนั้นก็ยังมีระยะเวลาสั้นเกินไป แม้จะได้มีระเบียบกำหนดให้แจ้งประกาศล่วงหน้า 15 วัน แต่ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าระยะเวลาที่ประกาศให้ทราบไม่ถึง 15 วัน ทั้งนี้เนื่องจากความล่าช้าในระเบียบแบบแผนของราชการ และการลงนามย้อนหลังกว่าจะพิมพ์กว่าจะลงนามประกาศมาได้ เสียเวลาไปต้องเกือบอาทิตย์ พอประกาศออกมาไม่กี่วันก็ครบกำหนดปิดรับสมัครแล้ว คนทั่วไปจึงรู้ไม่ทั่วถึง

นอกจากนั้นเมื่อปิดรับสมัครแล้วกว่าจะประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบก็ล่าช้าเสียเวลาบางครั้งสอบไม่ถึง 50 คน ใช้เวลาเป็นอาทิตย์ในการตรวจสอบเสร็จ เหตุที่ล่าช้า สาเหตุเนื่องมาจากการรับสมัครไม่ละเอียดถี่ถ้วนพอ เจ้าหน้าที่รับสมัครขาดการฝึกอบรมให้รู้ระเบียบข้อ การพิจารณา คุณสมบัติในขั้นแรกก่อนรับสมัครน่าจะได้ออกตรวจสอบให้เรียบร้อยแล้ว แต่ก็ไม่ทำ

ปัญหาดังกล่าวนี้ควรจะได้มีการแก้ไขโดยด่วน เช่นในการประกาศแจ้งความ
รับบรรจุคนเข้าทำงาน ควรจะได้ระบุข้อความให้ละเอียดชัดเจนเกี่ยวกับตำแหน่ง ที่
เปิดรับสมัคร ลักษณะงานของตำแหน่งนั้น คุณสมบัติที่ต้องการรวมทั้งวิชาที่จะสอบ และ
ควรจะได้มีหน่วยข่าวสารกลาง (Central Clearances) เช่น อย่างที่
สำนักงาน ก.ท. ทำอยู่ขณะนี้ เป็นสถานที่รวบรวมประกาศรับสมัครต่างๆ นอกจากนั้น
ควรจะได้มีการส่งประกาศรับสมัครไปตามมหาวิทยาลัย สถานศึกษาต่างๆที่เปิดการสอน
สาขาหรืองานที่ทางสำนักงานต้องการมอัครกคิดประกาศของสำนักงานเอง ควรจะได้
มีการปรับปรุง แยกเป็นขอรกต่างหากสำหรับเรื่องการรับสมัครสขยต่างๆให้มีลักษณะ
จูงใจแก่ผู้ทพบเห็น นอกจากนี้ระยะเวลาปิดประกาศให้ทราบ 15 วัน เป็นระยะ
เวลาที่สั้นเกินไป ควรจะได้ขยายเวลาให้เนิ่นนานกว่านี้ และระยะเวลาที่ปิดประกาศ
นั้น ควรนับตั้งแต่วันที่ปิดประกาศในหน่วยกลางดังกล่าวเป็นหลัก เพราะบางครั้ง
ทอดกประกาศที่สำนักงานเสร็จแล้ว กว่าจะส่งไปที่สำนักงาน ก.ท. หรือว่าจะส่ง
ไปกรมประชาสัมพันธ์ออกวิทยุก็กร่วมเข้าไป 2 - 3 วันแล้ว นอกจากนี้ควรจะได้
หลักแจ้งการประกาศในวันศุกร์เป็นวันแรก เพราะวันเสาร์-อาทิตย์ เป็นวันหยุด เสีย
เวลาไป 2 วันแล้ว กว่าที่บุคคลจะรู้ได้

2.2 ใบสมัครและการรับสมัคร ผู้ที่มีความประสงค์จะสมัครเข้าทำงาน ที่
สำนักงานสถิติแห่งชาติ จะต้องมืคุณสมบัติครบตามมาตรา 44 และ 45 แห่งพระราช
บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497⁸ ผู้สมัครจะขอใบสมัคร และสมัคร
ได้ก็แนบการเจ้าหน้าที่ สำนักงานเลขานุการ สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำหรับแบบ
ฟอร์มใบสมัครของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ก็เหมือนกับใบสมัครของหน่วยราชการทั่ว
ไป เช่น ผู้สมัครต้องแจ้ง ชื่อ นามสกุล สัญชาติ ศาสนา วันที่เกิด คุณสมบัติ จบการศึกษา

002694

⁸ โปรดดูรายละเอียดในมาตรา 44 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 หรือตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
พลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 24

เมื่อใด จากสถานศึกษาใด เคยผ่านงานด้านใดมาบ้าง เป็นต้น ผู้สมัครจะต้องยื่นใบสมัคร ที่กรอกข้อความเรียบร้อยแล้ว พร้อมกับหลักฐานใบคะแนน ใบรับรองวุฒิ สำเนาสำมะโนครัว รูปถ่าย 2 รูป ค่ารับรองแพทย์ ค่ารับรองความประพฤติจากข้าราชการชั้นโท หรือเทียบเท่าขึ้นไปด้วย ประโยชน์ของใบสมัครก็คือ เพื่อให้คณะกรรมการสอบใช้ประกอบ ในการสัมภาษณ์ เนื่องจากทุกครั้งที่มีการรับสมัครบุคคลเพื่อเข้าทำงาน ที่สำนักงานสถิติ แห่งชาติ จะต้องมีการสอบสัมภาษณ์ทุกกรณี ดังนั้นใบสมัครจึงเป็นแนวทางเบื้องต้นให้กับ คณะกรรมการสอบสัมภาษณ์ที่จะใช้พิจารณาประกอบในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน

สำหรับปัญหาที่พบในการสมัคร เกี่ยวกับตัวผู้สมัครมักจะไม่ค่อยมีปัญหาเท่าไรนัก ยกเว้นบางรายที่เซ็นชื่อผู้รับรองเอง หรือเซ็นปลอมใบรับรองแพทย์ ส่วนทางด้าน เจ้าหน้าที่รับสมัคร โดยปกติก็ไม่มีปัญหาอะไร นอกจากในบางกรณีที่มีผู้มาสมัครมาก และเจ้าหน้าที่รับสมัครไม่พอ ก็ให้เจ้าหน้าที่คนอื่น ซึ่งไม่ได้ผ่านการอบรมด้านนี้มาช่วย ผลปรากฏว่าการตรวจสอบหลักฐานต่างๆ อาจขาดตกบกพร่องไปบ้างในบางครั้งจึงต้องเสียเวลา ในการ ฝึกสอนเรียกผู้สมัครมาส่งหลักฐานในภายหลังให้ครบ ซึ่งทำให้เสียเวลาในการ ประกาศชื่อผู้มีสิทธิสอบไปทำให้การสอบต้องล่าช้าไปอีก

2.3 การสอบ เมื่อเจ้าหน้าที่แผนกการเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาใบสมัคร และตรวจสอบหลักฐานว่าครบถ้วนแล้ว จะกำหนดวันสอบ และประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบ ขั้นตอนไป ก็คือการสอบ การสอบเป็นสิ่งแรกที่จะคัดเลือกผู้สมัครที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง เอาไว้ การกำหนดให้มีการสอบจึงสอดคล้องกับหลักการของระบบคุณธรรม เพราะไม่เพียง แต่จะแสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยแล้วนั้น แต่ยังเป็นการยุติธรรม และให้ความเท่าเทียมกับผู้แข่งขันทุกคนด้วย⁹

การสอบ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 มี 2 อย่างคือ การสอบแข่งขัน หมายถึงการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ ในตำแหน่งที่ไม่ใช่ผู้ได้รับปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ ซึ่งต้องบรรจุเรียงตามลำดับที่

⁹ Kasem Suwanagul, "Examination", *op.cit.*, p.19.

สอบได้ ส่วนการสอบคัดเลือกนั้นมี 2 อย่าง ได้แก่การสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งที่ใช่ผู้ได้รับปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือในตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ ซึ่งต้องบรรจุตามลำดับที่สอบได้ อย่างหนึ่ง และอีกอย่างหนึ่งได้แก่การสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้นตรีเป็นชั้นโท และเลื่อนชั้นโทเป็นชั้นเอก แต่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 การสอบแข่งขันได้แก่การสอบเพื่อบรรจุเข้ารับราชการในตำแหน่งทุกชนิด โดยบรรจุหรือเลื่อนเรียงตามลำดับที่สอบได้ ส่วนการสอบคัดเลือกได้แก่การสอบเพื่อเลื่อนตำแหน่งข้าราชการโดยไม่ต้องเรียงตามลำดับที่สอบได้

การสอบเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในสำนักงานสถิติแห่งชาติ เท่าที่ปฏิบัติมาในอดีต (ก่อนใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เมื่อ 9 กันยายน 2518) สามารถแยกได้เป็น 2 แบบคือ

2.3.1 การสอบเพื่อบรรจุบุคคลจากภายในองค์กร ในที่นี้หมายถึงการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 (ซึ่งหมายถึงการสอบคัดเลือกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2518) ได้อธิบายมาแล้ว ซึ่งได้แก่การสอบเพื่อเลื่อนชั้นข้าราชการ ไม่ได้คำนึงถึงคะแนนที่สอบเป็นเกณฑ์ แต่คำนึงถึงความเหมาะสมเป็นเครื่องประกอบมากกว่า

2.3.2 การสอบเพื่อบรรจุบุคคลจากภายนอกองค์กร ในที่นี้หมายถึงการสอบแข่งขันและการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งที่ใช่ผู้ได้รับปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือในตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับ 2497 (ซึ่งหมายถึงการสอบแข่งขัน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2518) ซึ่งสามารถแยกอธิบายได้ดังนี้

2.3.2.1 การสอบแข่งขัน ซึ่งโดยทั่วไป ไปสอยเฉพาะพวกที่เป็นตำแหน่งธุรการ คือตำแหน่งเสมียน 750 บาท กับชั้นตรี 1,050 บาท ปกติเป็นอำนาจของ ก.พ. ที่จะจัดการสอบ แต่ ก.พ. กระจายอำนาจให้ท้องถิ่น แล้วส่งผู้แทนไปร่วมในการสอบแข่งขันด้วยการสอบแบบนั้นถือว่าไต่ผลในค่านความยุติธรรม ความเที่ยงธรรมดี แต่ในกรณีที่ไต่คนดี หรือไม่นั้น ถ้าพิจารณาตามหลักสูตรแล้ว ก็จะยาก เช่นหลักสูตรบางอย่างในวิชาข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นจัตวา เช่นต้องการคนที่มีความรู้ในทางพิมพ์ดีด หรือต้องการคนที่มีความรู้ในทางเขียน

หนังสือ หรือต้องการคนที่มีความรู้ในทางทำบัญชีต่างๆ เหล่านี้ แต่ไม่ได้กำหนดตำแหน่งออกไป
 จำ เป็นตำแหน่งอะไร จะเรียกรวมๆว่าเสมียน การสอบแก้ไขหลักสูตรรวมกันหมด ผลปรากฏ
 ออกมา ปรากฏว่าจะให้มาพิมพ์ผิด พิมพ์ไม่ได้ ปัญหาอีกประการ เรื่องกรรมการสอบ การสอบ
 แต่ละครั้งไม่มีกรรมการเป็นประจำทำหน้าที่ แต่ละครั้งก็เปลี่ยนไปที่ บางทีกรรมการก็ออก
 ขอสอบง่ายบ้าง ยากบ้าง ไม่มีมาตรฐาน หนึ่งมีข้อสังเกตว่าการสอบแข่งขันมักจะมีลักษณะเป็น
 การมุ่งช่วยเหลือ "คนใน" มากกว่า สังเกตจากการรับสมัครสอบไม่ทั่วถึง ส่วนใหญ่มีแต่คนใน
 สอบ การออกข้อสอบโดยเนื้อหาวิชาเฉพาะตำแหน่งมักจะกล่าวเจาะจงถึงงานที่กำลังทำอยู่

2.3.2.2 การสอบคัดเลือก อันนี้หมายถึงการสอบเพื่อบรรจุบุคคลในตำแหน่งที่
 ใช้วิชาการ ใช้วิชาชีพ ใช้ปริญญา หรืออื่นๆ เช่นตำแหน่งบุคลากรกรรวิ พนักงานสถิติกรรวิ นักสถิติ
 กรรวิ วิทยากรรวิ เป็นต้น การสอบคัดเลือกนี้ ทาง ก.พ. ไม่ได้กำหนดหลักสูตรไว้ให้ แต่ให้
 อำนวยการ อ.ก.พ. กรมไปกำหนดขึ้นเอง แต่อย่างไรก็ตาม มาตรฐานที่ๆไปก็มีอยู่ว่าในการสอบ
 ไม่ว่าจะ เป็นสอบแข่งขัน หรือสอบคัดเลือก จะแบ่งหลักสูตรการสอบออกเป็น 3 ภาคคือ

ก. ภาควิชาทั่วไป ประกอบด้วยวิชา ภาษาไทย ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสังคมศาสตร์
 และระเบียบข้าราชการ

ข. ภาควิชาเฉพาะ เป็นวิชาบังคับสำหรับตำแหน่งนั้นๆ ซึ่งแต่ละตำแหน่งก็แตกต่างกัน
 กันไป เช่นตำแหน่งบุคลากรกรรวิ วิชาเฉพาะคือ วิชาภาษาอังกฤษ กับวิชากฎหมาย และ
 ระเบียบงานทั่วไป

ค. สัมภาษณ์ เพื่อพิจารณาทางที่วาจา บุคลิกลักษณะและความเหมาะสมที่จะปฏิบัติ
 งานในตำแหน่งหน้าที่

2.3.3 การคัดเลือก

ภายหลังการสอบข้อเขียนผ่านไปแล้ว ต่อไปเป็นขั้นตอนการสอบสัมภาษณ์ ในการ
 สอบสัมภาษณ์ อาจพิจารณาเป็น 2 ตอนคือ การสอบสัมภาษณ์ตอนประกาศผลสอบข้อเขียน กับ
 การสอบสัมภาษณ์หลังจากประกาศผลสอบข้อเขียนแล้ว ทั้งนี้แล้วแต่กรมจะกำหนดเอาเอง เนื่อง
 จากบางครั้ง บางตำแหน่งมีผู้สมัครสอบมาก จึงใช้วิธีตรวจคะแนนข้อเขียน ถ้าผ่านมาตรฐาน
 ที่วางไว้ ก็ให้สอบสัมภาษณ์ต่อไป ถ้าไม่ผ่านก็ตัดไปเลย แต่ถ้บางตำแหน่งมีความจำเป็นต้อง
 พิจารณาความคุ้นเคยและอุปนิสัยกับคนสมัครน้อย ก็จะทำกาสอบข้อเขียน และสัมภาษณ์ติดต่อกัน
 กันไปทีเดียวเลย

2.4 การทดลองปฏิบัติราชการ เมื่อย่านการสอบแล้ว การให้ทดลองปฏิบัติราชการ ก็เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเลือกสรร หรือคัดเลือกคนเข้าทำงาน การทดลองปฏิบัติราชการ จะเป็นเครื่องกำประกันความไม่เพียงแต่แน่นอนของระบบการสอบก่อนหน้านั้น ถ้าการสอบขาดความสมบูรณ์ และเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าพนักงานจะสามารถปฏิบัติงานได้ตามความสามารถ¹⁰ นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมที่จะบรรจุคนให้เหมาะสมกับงาน และหาทางสนับสนุนให้บุคคลทำงานได้จริงในกรณีปรากฏว่าผู้ผ่านการสอบเป็นคนที่มีความรู้ ความสามารถแต่ยังมีทางเพิ่มเติมเสริมสร้างให้มีความสามารถยิ่งขึ้น หรือให้เหมาะสมกับงาน เฉพาะอย่าง ใดมากขึ้น ก็จะเป็นแนวทางที่จะจัดให้ได้รับการฝึกอบรมหรือแนะนำเพิ่มเติม ให้ถูกต้องตรงตามต้องการ และยังเป็นการช่วยป้องกันปัญหาที่จะตามมา เนื่องจากการบรรจุคนไม่ตรงกับงานที่จะปฏิบัติเป็นการถาวรต่อไปอีกด้วย ดังนั้นในขั้นนี้ผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจย่อมมีส่วนสำคัญอย่างมากในการที่จะใช้การทดลองปฏิบัติราชการให้เป็นการเสริมสร้างการทำงานในหน่วยงาน หรือองค์การต่อไป ยิ่งกว่านั้นการทดลองปฏิบัติงานยังเป็น เครื่องชี้ผลการทำสอบเบื้องต้นนั้นว่าเหมาะสมเพียงใด ตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่ จะต้องแก้ไขข้อบกพร่องอย่างไร

จะเห็นว่าคุณประโยชน์ของวิธีการทดลองปฏิบัติราชการมีอยู่มาก หากได้มีการใช้ให้ถูกต้อง เหมาะสมแล้ว ในสำนักงานสถิติแห่งชาติ เท่าที่ปฏิบัติมานั้นกระทำเพียงแต่เพื่อถือเป็นหลักเกณฑ์ที่จะดำเนินการบรรจุ ภายหลังระยะเวลาหนึ่งโดยอัตโนมัติเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ถือว่าการทดลองปฏิบัติราชการเป็นเงื่อนไขก่อนที่จะมีการบรรจุ และแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ กล่าวคือ ก่อนที่บุคคลผู้ผ่านการสอบมาเรียบร้อยแล้ว จะได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญชั่วคราวทดลองปฏิบัติหน้าที่ก่อน ไม่น้อยกว่า 6 เดือน เมื่อพอใจแล้วจึงจะบรรจุให้เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งคุณแล้วจะเป็นการเหมาะสมกับหลักการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วเช่นกัน ดังที่กล่าวแล้ว เป็นเพียงเงื่อนไขบังคับก่อนมีการบรรจุ ซึ่งเมื่อครบกำหนดแล้ว เห็นทุกรายก็ได้รับการบรรจุโดยอัตโนมัติไป

10 Felix A. Nigre, Modern Public Administration (New York: Harper & Row Publishers, 1965), p. 329.

ข. การฝึกอบรม

เมื่อมีวัตถุประสงค์ที่จะให้คนทำงานได้ก็แล้ว เพียงการสอบเข้ามายังไม่พอในบางครั้ง จำเป็นต้องมีการฝึกอบรมให้กับบุคคลใหม่ด้วย ที่เรียกว่าการฝึกอบรมปฐมนิเทศ หรือเมื่อบุคคลได้รับการบรรจุทำงานไปแล้วระยะหนึ่งเกิดมีงานใหม่ๆ เทคนิคใหม่ๆ เกิดขึ้นในองค์กรนั้น ก็จำเป็นต้องมีการเพิ่มพูนสมรรถภาพของพนักงานในการทำงาน ทั้งในปัจจุบัน และอนาคต โดยการพัฒนานิสัยแห่งความคิด และการกระทำ ความชำนาญ ความรู้ และท่าทีต่างๆ จะเห็นว่าการฝึกอบรมมุ่งเน้นถึงการเพิ่มสมรรถภาพของพนักงานในองค์กรยิ่งกว่าสิ่งใด

การฝึกอบรมของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แยกออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ

1. การอบรมภายในสำนักงานสถิติแห่งชาติ

2. การฝึกอบรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรม และรัฐวิสาหกิจต่างๆ

1. การอบรมภายในสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นการอบรมซึ่งจะได้จัดให้มีขึ้นเฉพาะข้าราชการของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งได้แก่การอบรมเพื่อเพิ่มความรู้ความชำนาญให้แก่ข้าราชการภายในสำนักงานฯ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดังนี้

ก. เพื่อช่วยเพิ่มพูนความรู้ ความชำนาญ และเพิ่มวิถึฐานะ ให้แก่ข้าราชการของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นส่วนรวม

ข. เพื่อช่วยให้ข้าราชการมีความรู้ในเรื่องนโยบายแนวการปฏิบัติงานหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนระเบียบปฏิบัติต่างๆ ของทางราชการที่เปลี่ยนแปลงไป หรือมีเพิ่มเติมขึ้น

ค. เพื่อช่วยเพิ่มพูนความรู้ทางค่านิชาการ ให้แก่ข้าราชการที่ได้รับบรรจุในตำแหน่งที่มีเงื่อนไขกำหนดไว้ เกี่ยวกับพินความรู้ทางค่านสถิติ

ง. เพื่อเสริมสร้างทัศนคติ และส่งเสริมการประสานงานที่ดี ในระหว่างเจ้าหน้าที่ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

จ. เพื่อปรับปรุงงานให้ตีมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การอบรมภายในสำนักงานสถิติแห่งชาตินั้น จัดแบ่งออกได้ดังนี้คือ

การฝึกอบรมปฐมนิเทศ (Orientation) ได้แก่การอบรมข้าราชการที่เข้าใหม่ ซึ่งได้รับการบรรจุในกองต่างๆของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เพื่อให้มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องของสำนักงาน หน้าที่ และความรับผิดชอบของสำนักงานฯ ตลอดจนระเบียบปฏิบัติต่างๆ ฯลฯ

การอบรมในลักษณะนี้ทุกตำแหน่งที่เริ่มเข้าทำงานใหม่ที่สำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งมีวิธีการต่างๆ มีลักษณะเป็นการพูดคุยกันมากกว่า โดยเลขาธิการสถิติแห่งชาติ เองเป็นผู้อบรมปฐมนิเทศ ซึ่งในบางตำแหน่ง หรือบางครั้งก็ไม่มี การอบรมในลักษณะนี้ หรือมีก็อาจจะให้เลขาธิการกรม หรือหัวหน้ากองที่บุคคลผู้นั้นจะเข้าทำงานด้วยเป็นผู้อบรมชี้แจงปฐมนิเทศเบื้องต้น ซึ่งไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าใดนัก

1.2 การอบรมวิชาการสถิติ ให้แก่ข้าราชการที่ได้รับบรรจุในตำแหน่งพนักงานสถิติ ซึ่งมีเงื่อนไขบังคับไว้ว่า ผู้ที่ได้รับบรรจุจะต้องผ่านการอบรมวิชาสถิติของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ก่อน การอบรมดังกล่าวจะช่วยให้ข้าราชการมีคุณสมบัติครบตามเงื่อนไขที่กำหนด การอบรมมีกำหนดเวลา 6 เดือน เป็นภาคทฤษฎี 4 เดือน ภาคฝึกงาน 2 เดือน ผู้ที่จัดอบรมได้แก่หน่วยฝึกอบรม กองวิชาการสถิติ

1.3 นอกจากนี้สำนักงานสถิติแห่งชาติยังมีวิธีการในการเพิ่มพูนความรู้ใหม่ให้กับข้าราชการอีก โดยออกมาในรูปของทุน ซึ่งมีทุนการศึกษา ฝึกอบรม และปฏิบัติงาน ทั้งในและนอกประเทศ มีหนึ่งๆ จะมีข้าราชการสำนักงานสถิติแห่งชาติได้รับทุนไปศึกษา ฝึกอบรม และปฏิบัติงาน จำนวนประมาณ 10 - 15 ราย¹¹ ทุนดังกล่าวเป็นทุนขององค์การรัฐบาลต่างประเทศ เช่น ทุนโคลัมโบ ทุน AID ทุน East-west Center เป็นต้น ส่วนในการพิจารณาจัดส่งข้าราชการไปรับการฝึกอบรมในรูปนี้ สำนักงานสถิติแห่งชาติจะใช้วิธีคัดเลือกไป จะต้องผ่านการทดสอบภาษาอังกฤษ ที่กรมวิเทศสหการก่อน ตามเงื่อนไขของทุน ส่วนระยะเวลาของทุนนั้น ก็แล้วแต่ความเหมาะสมของแต่ละทุน ถ้าเป็นทุนศึกษาส่วนใหญ่ก็จะมีกำหนดเวลา 2 ปี ทุนฝึกอบรม และปฏิบัติงาน จะมีระยะเวลาตั้งแต่ 1 เดือน จนกระทั่งถึง 1 ปี ซึ่งก็แล้วแต่โครงการของการฝึกอบรม และกิจงานนั้นจะมีระยะเวลาเท่าใด

¹¹ ดูรายละเอียดในบันทึกการไปศึกษา ฝึกอบรม ปฏิบัติงาน ของข้าราชการสำนักงานสถิติแห่งชาติ, แผนกการเจ้าหน้าที่, สำนักงานเลขาธิการ

2. การฝึกอบรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย และรัฐวิสาหกิจต่างๆ ซึ่งสามารถแยกตามโครงการฝึกอบรมได้ดังนี้

2.1 โครงการฝึกอบรมวิชาสถิติ ได้จำแนกหลักสูตรการอบรมเป็น 2 หลักสูตร ตามระดับขั้นความรู้ของผู้เข้ารับการอบรม คือ

2.1.1 หลักสูตรการอบรมวิชาสถิติระดับกลาง (Intermediate Level) สำหรับหัวหน้างานสถิติ หรือผู้ที่มีพื้นฐานความรู้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี

2.1.2 หลักสูตรการอบรมวิชาสถิติระดับต้น (Primary Level) สำหรับผู้ที่มีพื้นฐานความรู้ระดับ ม.ศ. 3 ขึ้นไป

2.2 โครงการอบรมวิชาการประมวลผลด้านเครื่องจักร เปิดอบรมสำหรับผู้เริ่มต้น ซึ่งประกอบด้วย ภาควิชาพื้นฐาน 2 สัปดาห์ และภาควิชาเกี่ยวกับภาษาที่ใช้สั่งเครื่องจักรทำงานอีก 4 สัปดาห์ ผู้เข้ารับการอบรมต้องเป็นข้าราชการ หรือพนักงานของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ ผู้ปฏิบัติงานด้านสถิติ ซึ่งทำหน้าที่คำนวณประมวล หรือผู้ที่สนใจในงานคำนวณ ซึ่งต้องผ่านการทดสอบ Aptitude Test ก่อนด้วย

2.3 โครงการสัมมนาระดับหัวหน้างาน และหัวหน้าโครงการสถิติ การสัมมนาจะจัดขึ้น เพื่อให้ข้าราชการระดับหัวหน้างาน หัวหน้าโครงการสถิติ ได้มีโอกาสเพิ่มพูนความรู้ ความเข้าใจในงานสถิติให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้ผู้เข้าสัมมนา มีโอกาสแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพ และวิธีดำเนินงาน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงงานต่อไป ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้แก่ข้าราชการชั้นโทขึ้นไป ผู้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างาน หรือหัวหน้าโครงการสถิติของกระทรวงมหาดไทย

2.4 โครงการให้การศึกษารอบรมแก่ข้าราชการต่างประเทศ เพื่อสนองความต้องการของรัฐบาลต่างประเทศ เช่น ลาว เขมร ซึ่งขอให้สำนักงานสถิติแห่งชาติ จัดดำเนินการฝึกอบรมให้แก่ข้าราชการ ซึ่งได้รับทุนภายใต้แผนโคลัมโบ สหประชาชาติ ฯลฯ ซึ่งได้ส่งมารับการอบรมเป็นรุ่นๆ ละ 2 - 6 คน มีกำหนดรุ่นละ 3 - 4 เดือน

ค. การย้าย และการโอน (Transfer)

การที่ข้าราชการผู้หนึ่งเปลี่ยนแปลงหน้าที่การงานจากตำแหน่งหนึ่ง ไปปฏิบัติในอีก

ตำแหน่งหนึ่ง ไม่ว่าจะในส่วนราชการเดียวกัน หรือต่างส่วนราชการกันก็ตาม โดยไม่เปลี่ยนแปลงในอัตราเงินเดือนแล้ว ลักษณะเช่นนี้ในภาษาอังกฤษรวมเรียกกันว่า Transfer¹² แต่ในภาษาไทยนิยมแยกกันใช้ทั้งสองคำ และสองความหมายดังนี้ :

การย้าย หมายถึงการเปลี่ยนแปลงหน้าที่การงานในส่วนราชการเดียวกัน¹³ เช่น นาย ก. คำรองตำแหน่งหัวหน้ากอง กองรายงานสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ย้ายไปดำรงตำแหน่ง หัวหน้ากองสำรวจเศรษฐกิจ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

การโอน หมายถึงการที่ข้าราชการได้เปลี่ยนสังกัดจากหน่วยงานแห่งหนึ่งไปสังกัดในหน่วยงานอีกแห่งหนึ่ง (ต่างกรม หรือต่างกระทรวง) และในบางครั้งก็จะมีการเปลี่ยนแปลงหน้าที่การงานด้วย¹⁴ เช่นบุคคลากรกรมหนึ่ง อาจโอนไปเป็นปลัดอำเภอ กรมการปกครอง ได้โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงในค่าการ เงิน เนื่องจากกฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า ผู้ที่โอนไปบรรจุต่างกระทรวง จะโอนไปบรรจุในชั้น อันตบ และชั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม แต่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กับหนังสือเวียน ก.พ. ที่ สร. 1006/ว.19 ลงวันที่ 9 กันยายน 2518 ได้แยกการโอนเป็น 2 กรณี¹⁵

1. การโอนโดยปกติ คือตามมาตรา 52 วรรคแรก เป็นการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการพลเรือนสามัญ ในต่างกระทรวงทบวงกรม โดยผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 44 ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมกันแล้ว ทั้งนี้โดยแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิม และรับเงินเดือนในชั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

¹² ศุภสรี สัตยมานะ, การบริหารรัฐกิจ (กรุงเทพฯ : มงคลการพิมพ์, 2517), หน้า 363

¹³ เรื่องเดียวกัน

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 364

¹⁵ สำนักหนังสือ ก.พ. ที่ สร 1006/ว. 19 ลงวันที่ 9 กันยายน 2518

2. การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญสอบแข่งขันได้ ผู้สอบคัดเลือกได้ หรือผู้ได้รับการคัดเลือก ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังนี้

2.1 การโอนผู้สอบแข่งขันได้ให้กระทำได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้มีอำนาจตามมาตรา 44 ของส่วนราชการเจ้าสังกัดเดิมของผู้ที่จะโอนก่อน

2.2 การโอนผู้สอบคัดเลือกได้ หรือผู้ได้รับคัดเลือก จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้มีอำนาจตามมาตรา 44 ของส่วนราชการเจ้าสังกัดเดิมของผู้ที่จะโอนก่อน

ทั้งในข้อ 2.1 และ 2.2 จะโอนไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าที่ผู้นั้นสอบแข่งขันได้ สอบคัดเลือกได้ หรือได้รับคัดเลือกแล้วแต่กรณี

การย้าย และการโอนนี้กระทำไปเพื่อจุดประสงค์แตกต่างกัน ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้
จุดประสงค์การย้ายเพื่อประโยชน์สำคัญๆ ดังนี้

1. เพื่อจะบรรจุในตำแหน่งที่เหมาะสมกับสมรรถภาพ และความสามารถของ
คนยิ่งขึ้น

2. เพื่อให้โอกาสข้าราชการได้รู้งานหลายๆ หน้าที่ เป็นท่านองฝึกอบรม หรือ
เรียนงานไปในตัว เพื่อให้ผู้นั้นปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น กล่าวคือ เมื่อผู้นั้นมีบัญชาเห็นว่า
ผู้หนึ่งมีความชำนาญงานในตำแหน่งหนึ่งพอสมควรแล้ว ก็หมุนเวียนให้ผู้นั้นไปทำหน้าที่อื่น
บ้าง ทั้งนี้จะเกิดประโยชน์ทั้ง 2 ฝ่าย กล่าวคือ สำหรับข้าราชการเองจะได้มีโอกาสพัฒนา
ตนเอง เพื่อให้ได้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นไปในอนาคต ส่วนหน่วยงานก็จะเกิดความคล่องตัว
ของงาน จะได้ใช้คนหมุนเวียนกันได้สะดวก

3. เพื่อเป็นการสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการที่ประจำอยู่ในท้องถิ่นนั้นๆ เกินไป

4. การย้ายข้าราชการที่กระทำผิดวินัย มักจะปรากฏอยู่เสมอในวงราชการไทย
ซึ่งส่วนใหญ่จะย้ายข้าราชการจากหน่วยงานหนึ่งไปยังหน่วยงานอื่น โดยมากจะเป็นหน่วยงาน
ของจังหวัดไกลๆ จุดมุ่งหมายก็เพื่อเป็นการลงโทษผู้กระทำผิดความผิดนั้นๆ นอกจากนี้ในบางครั้ง
เวลาที่มีเรื่องทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ใด มักจะมีการย้ายข้าราชการผู้นั้นจากที่เดิมไปอยู่ที่อื่น
เป็นการชั่วคราว ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้คณะกรรมการทำการสอบสวนได้โดยไม่ต้องเกรงกลัว
ต่ออิทธิพลใดๆ

จุดประสงค์การโอนมักจะเกิดขึ้น เนื่องจาก

1. โอนไปบรรจุในตำแหน่งที่ว่าง
2. โอนไปเนื่องจากข้าราชการผู้นั้นไม่ประสงค์จะทำงาน ณ ที่เดิมต่อไป โดยเห็นว่างานที่ทำงานเดิมของตน ไม่เหมาะกับอุปนิสัยของตน หรือไม่มีทางก้าวหน้า เป็นต้น
3. การโอนเกิดขึ้นเนื่องจากหน่วยงานขาดแคลนข้าราชการในระดั้มสูง อย่างกระทันหัน ไม่สามารถจะหาผู้มาดำรงตำแหน่งสูงจากข้าราชการในหน่วยงานนั้นได้ทัน เนื่องจากข้าราชการในหน่วยงานนั้นยังมีประสิทธิภาพและความเหมาะสมในตำแหน่งหน้าที่ ที่ว่าง ไม่เพียงพอ หน่วยราชการที่ต้องการคนต้องขอโอนข้าราชการระดั้มสูงจากหน่วยงานอื่นมาได้

การย้ายและการโอน ในทางหลักการของการบริหารงานบุคคลนั้น ถือว่าเป็นเทคนิคในการฝึกอบรมข้าราชการ แต่ปรากฏว่าในเมืองไทย หรือในวงการบริหารงานบุคคลทั่วไป มีค้อยู่ไม่กี่แห่งถึงเทคนิคอันนี้¹⁶ สำหรับสำนักงานสถิติแห่งชาติก็เช่นกัน การโอนส่วนใหญ่เกิดขึ้นโดยความสมัครใจของข้าราชการเอง การโอนที่เกิดขึ้นโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติขอโอนคนจากหน่วยราชการอื่น ไม่ค่อยจะเกิดขึ้น และการโอนในลักษณะนี้ตามกฎหมายโดย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ระบุว่า การโอนข้าราชการของกระทรวงทุกกระทรวงไปบรรจุทางกระทรวง จะทำได้โดยโอนไปบรรจุในชั้น อันด้อย ที่ไม่สูงกว่าเดิม ทั้งนี้โดยหน่วยงานเจ้าสังกัด (ไม่ว่ากระทรวงหรือกรม) ของทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว สำหรับข้าราชการชั้นจัตวาและชั้นตรี อ.ก.พ. กรม ที่จะรับโอนมาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ และปลัดกระทรวง ปลัดทรวง หรืออธิบดีผู้บังคับบัญชา แล้วแต่กรณี เป็นผู้สั่งบรรจุ ตัวอย่างเช่น นาย ก. เป็นข้าราชการชั้นตรี เงินเดือน 2,100 บาท สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ขอโอนมาอยู่สำนักงานสถิติแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง และเลขาธิการสถิติแห่งชาติ ต้องทำความตกลงยินยอมในการโอนกันก่อน โดย อ.ก.พ. สำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ และเลขาธิการสถิติแห่งชาติ เป็นผู้

¹⁶ Joseph B. Kingsbury, Personnel Administration for Thai Student (Bangkok: Institute of Public Administration, University of Thammasat, 1957), pp.29 - 30.

สั่งบรรจุ เป็นต้น สำหรับกรณีข้าราชการชั้นเอก และชั้นโท ให้ อ.ก.พ. กระทรวงที่จะรับโอนมานั้นพิจารณาอนุมัติ และเจ้ากระทรวงเป็นผู้สั่งบรรจุ ส่วนข้าราชการพลเรือนชั้นพิเศษ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดที่รับโอนมาบรรจุรายงานไปยัง คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ เป็นต้น

ส่วนการย้ายนั้นอาจเกิดได้ 2 กรณี คือ โดยข้าราชการผู้ขอย้ายเอง และโดยหน่วยเจ้าสังกัดสั่งย้าย ในสำนักงานสถิติแห่งชาติ นั้น การย้ายโดยกรณีแรก คือ ข้าราชการขอย้ายเองนั้น ไม่ค่อยปรากฏ ส่วนใหญ่เท่าที่ผ่านมาจะเป็นกรณีผู้บังคับบัญชา หรือหน่วยสังกัดสั่งย้าย และในกรณีนี้สามารถจะแยกประเด็นลงไปได้อีก เนื่องจากลักษณะงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ มีหน่วยงานอยู่ตามจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศด้วย กับส่วนหนึ่งทำงานอยู่ที่ส่วนกลาง การย้ายในระดับส่วนกลาง จากกองหนึ่งไปกองหนึ่ง ก็มักจะไม่ค่อยปรากฏเท่าไรนัก ส่วนใหญ่จะเป็นในระดับภูมิภาค คือ ข้าราชการที่สังกัดกองจัดเก็บข้อมูลสถิติโดยเฉพาะ ข้าราชการภายในกองนี้มักจะมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันตามจังหวัดต่างๆ อยู่เสมอ ทั้งนี้เพื่อความเหมาะสมในการปฏิบัติงาน บางจังหวัดมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่มาก เมืองงานหนัก หรือน้อยลง ก็อาจจะมีการสับเปลี่ยนโยกย้ายไปประจำจังหวัดอื่นๆ ซึ่งมีงานมาก หรือนักกำลังคนน้อยลง ในบางครั้งก็หมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกันมาประจำกองบ้าง การย้ายในลักษณะเช่นนี้ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น จะได้มีโอกาสนำประสบการณ์จากที่แห่งหนึ่งไปใช้ปรับกับอีกแห่งหนึ่งได้ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่จำเจอยู่กับที่เดิม ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความเบื่อหน่ายในงานที่ปฏิบัติได้ ส่วนการย้ายเพื่อการลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดหรือประพฤติไม่ดีนั้น มักไม่ค่อยจะปรากฏนัก

เกี่ยวกับการย้ายและการโอนในสำนักงานสถิติแห่งชาติ เท่าที่ปฏิบัติอยู่ทุกวันนี้ นั้น ไม่ค่อยจะเป็นปัญหาเท่าไรนัก แต่ถึงกระนั้นก็ตาม เมื่อถือกันว่าการย้ายและการโอนเป็นเครื่องมือในการฝึกอบรมข้าราชการแล้ว จึงควรที่หน่วยงานบริหารงานบุคคล หรือผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจสั่งย้าย ควรจะได้มีหลักเกณฑ์ใช้ประกอบการพิจารณา เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในหมู่ข้าราชการทุกระดับ หลักเกณฑ์ดังกล่าวที่ควรพิจารณา คือ ¹⁷

¹⁷ ยุติ สัตยมาณะ, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

1. การย้ายข้าราชการนั้น ควรจะกระทำไปเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานของหน่วยงานและควรมุ่งเน้นให้ข้าราชการได้มีโอกาสพัฒนาตนเอง และหาประสบการณ์จากการปฏิบัติงานในหน้าที่ต่างๆกัน

2. การย้ายควรกระทำเพื่อมิให้บุคคลผูกพันกับหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใด หรือหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดมากเกินไป อันอาจเป็นช่องทางให้เกิดการไร้ตำแหน่งหน้าที่สร้างอิทธิพล หรือเป็นช่องทางให้กระทำการคอร์รัปชันได้ง่าย เช่น ตำแหน่งหน้าที่ทางด้านการเงิน หรือจัดซื้อหาอุปกรณ์สำหรับใช้ในราชการ เป็นต้น

3. ควรเลิกทัศนคติที่ว่า การย้ายคือการลงโทษ เช่นกรณีย้ายข้าราชการที่กระทำผิดไปยังดินกันดาร แทนที่จะเป็นการลงโทษอาจจะเป็นผลเสียมากกว่า เพราะยิ่งผู้นั้นไปอยู่ไกลหูไกลตาผู้นั้นยังมีปัญหาเท่าไร ยิ่งจะเปิดโอกาสให้ผู้นั้นประพฤติคนในทางที่ไม่ดีขึ้น ผลงานที่ได้มาอาจจะเลวยิ่งไปกว่าเดิมได้

ส่วนในเรื่องการโอนนั้น ส่วนมากจะเป็นการสมัครใจของผู้โอนเอง โดยที่เห็นงานที่ตนทำอยู่นั้นไม่เหมาะสมกับอุปนิสัยตน หรือในบางครั้งสภาพการทำงาน สิ่งแวดล้อมภายในหน่วยงานไม่ดี เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการขอโอนได้ สิ่งเหล่านี้หน่วยงานต้องระมัดระวังรักษาไว้ ซึ่งคนที่มีความรู้ ความสามารถให้เขารัก และพร้อมที่จะร่วมงานในองค์กรต่อไป จริงอยู่แม้ในปัจจุบันจะยังไม่ค่อยมีปัญหาเท่าไร แต่ในอนาคต ถ้าการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรไม่ดีแล้ว เขาอาจจะต้องหนีองค์กรนี้ไปเมื่อไรก็ได้ ดังนั้นผู้บริหารงานในค่านี้น่าจะเฝ้าระวังค่านึงถึงไว้ด้วย

ง. การเลื่อนตำแหน่งและการประเมินผลการปฏิบัติงาน

การเลื่อนตำแหน่งฐานะของข้าราชการ (Promotion) หมายถึงการที่ข้าราชการได้เปลี่ยนแปลงฐานะก้าวไปสู่ตำแหน่งหน้าที่การงานที่ดีกว่า ซึ่งหมายถึงว่ามีหน้าที่ความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น มีเกียรติภูมิหรือฐานะสูงขึ้น 18

การเลื่อนตำแหน่งฐานะในที่นี้หมายถึงรวมถึงการเลื่อนชั้นและตำแหน่งด้วย ซึ่งเป็น
 ขรรมคาของผู้ปฏิบัติงาน ข้อมที่จะหวังผลก้าวหน้าในการงานนั้นๆของตน การเลื่อนตำแหน่ง
 เป็นความหวังอย่างหนึ่งของบรรดาผู้ปฏิบัติงานราชการ เพราะว่า การเลื่อนตำแหน่งนั้นหมาย
 ถึงการได้รับการเลื่อนชั้นพร้อมกันไป เพราะว่าในระบบราชการพลเรือนไทย (ก่อนประกาศ
 ใ้ตราขรัวบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518) ถือว่าชั้น กับตำแหน่ง เป็นสิ่ง
 ควบคู่กันไป เช่น นาย ก. เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นตรี ตำแหน่งนักสถิติตรี ถ้าสอบ
 ชั้นโทได้ก็จะได้รับการเลื่อนตำแหน่งเป็นนักสถิติโท หรือพนักงานสถิติโท เป็นต้น

การเลื่อนชั้น หรือเลื่อนตำแหน่งข้าราชการนี้ นับว่าเป็นเครื่องจูงใจในการปฏิบัติ
 งานอย่างหนึ่งและถือว่าเป็นการให้รางวัลตอบแทนคุณความดี เป็นการยอมรับนับถือในความ
 สามารถของบุคคล และเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการปฏิบัติราชการอย่างเต็มความ
 สามารถ เพื่อหวังผลในการเขยิบฐานะในทางราชการให้สูงขึ้น ¹⁹ ดังนั้นจึงเป็นที่หน่วยงาน
 จะต้องหาวิธีการที่จะเลื่อนฐานะของข้าราชการให้เป็นที่สมควรที่สุด

หลักในการเลื่อนตำแหน่ง ในการเลื่อนตำแหน่งฐานะข้าราชการนั้นก็เช่นเดียวกับ
 การสรรหาคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ ซึ่งจะต้องกระทำด้วยความยุติธรรม และ
 ให้ความเป็นธรรมแก่ทุกคน ทั้งนี้ถ้าหากการเลื่อนตำแหน่งเป็นไปด้วยความเป็นธรรมเหมาะสม
 กับความสามารถ ปริมาณงานความรับผิดชอบ เหมาะสมกับเงินเดือนที่ได้รับแล้ว ก็จะมี
 เป็นการสร้างหรือบำรุงขวัญข้าราชการได้อย่างมาก และจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพ เป็นผล
 กิตติมศักดิ์การในที่สุด

หลักทั่วไปที่ผู้บังคับบัญชาควรยึดถือปฏิบัติในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งฐานะมีดังนี้ ²⁰

1. ควรถือเป็นนโยบายที่จะเลื่อน จากผู้ที่เหมาะสมที่สุดภายในองค์การก่อน

(Promotion from within organization)

¹⁹ ผู้สศค สักขมาณะ, เรื่องเคิม, หน้า 337.

²⁰ O. Glenn Stahl, Public Personnel Administration (4th ed.; New York: Harper and Brothers, 1956), p.160.

2. ควรจัดให้มีการอบรม หรือทดลองปฏิบัติหน้าที่สำหรับตำแหน่งสูงๆ
3. ควรเปิดให้ข้าราชการระหว่างกรม กอง ต่างๆ มีโอกาสได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งฐานะ ให้ได้โดยทั่วถึงเสมอภาคกัน
4. หากจะมีการจำกัดขอบเขตการเลื่อนตำแหน่งฐานะ ก็ควรเป็นไปในทางที่ก่อให้เกิดผลดี แก่ราชการเป็นส่วนใหญ่
5. ควรมีวิธีการหรือมาตรการที่ใช้ในการเลื่อนตำแหน่งฐานะให้มีความยืดหยุ่นเท่าที่จะทำได้
6. ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น ควรให้ความช่วยเหลือโดยสร้างระบบและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบันทึกประวัติข้าราชการไว้ เพื่อพิจารณาถึงคุณสมบัติของข้าราชการที่จะสามารถก้าวไปในตำแหน่งที่สูงกว่าเดิม และช่วยนำเสนอหัวหน้าหน่วยงาน หรือผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณา

ศาสตราจารย์ O. Glenn Stahl ได้ให้ความเห็นในการเลื่อนตำแหน่งไว้ ซึ่งสรุปหลักเกณฑ์ได้ดังนี้ ²¹

1. มีการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไข 2 ประการ คือ
 - ก. ต้องมีรายงานผลการปฏิบัติงานของข้าราชการที่ถูกต้องแน่นอน เชื่อถือได้
 - ข. ต้องมีวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการแสวงหาข้าราชการผู้สมควรจะได้รับการพิจารณาเลื่อนฐานะ

2. ความมีอาวุโสในราชการ

3. ผลการสอบ

4. การให้ทดลองปฏิบัติราชการ

1. การเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงาน ในการพิจารณาผลการปฏิบัติงาน

(Performance Evaluation) ของข้าราชการว่ามีมากหรือน้อยกว่ากันเพียงใดนั้น จะช่วยขจัดการเล่นพรรคเล่นพวก (Patronage System) และเป็นการรักษาความเป็นธรรมของ

ระบบราชการได้ ปัญหาจึงมีอยู่ว่าจะต้องมีแบบจรรยาบรรณ(Performance rating) ที่ละเอียดพอสมควร เพื่อผู้บังคับบัญชาจะได้ใช้ในการพิจารณาด้วยความเป็นธรรมและยังเป็น การกระตุ้นการปฏิบัติงานของข้าราชการให้ดีขึ้นด้วย จริงอยู่แม้ว่าการพิจารณาโดยอาศัยแบบ จรรยาบรรณ จะมีใช้เป็นการอื่นสมบูรณ์ในการเลื่อนฐานะข้าราชการ แต่ก็จัดว่าเป็นวิธี การอื่นหนึ่ง ซึ่งช่วยในการวัดผลการปฏิบัติงานของข้าราชการได้ดีกว่าการใช้ดุลยพินิจ โดย เอกเทศของผู้บังคับบัญชา²² นอกจากนี้สมมุติประวัติข้าราชการควรจะได้นำมาใช้ประกอบการ พิจารณาเลื่อนฐานะข้าราชการด้วย ซึ่งก็มีข้อแม้ว่าสมมุติประวัติหรือบันทึกประวัตินั้น จะต้องให้ ข้อเท็จจริงตรงตามสมัย และครอบคลุมได้อย่างกว้างขวาง เช่นรายงานการปฏิบัติงาน ความรู้ความสามารถพิเศษ ประสิทธิภาพในการทำงาน การศึกษา ฝึกอบรม หรือผลงาน ฯลฯ ซึ่งต่างๆเหล่านี้จะช่วยให้ผู้บังคับบัญชาใช้ประกอบการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมกับงาน นั้นๆได้เลื่อนขั้นตำแหน่งขึ้นไป

2. ความมีอาวุโสในราชการ ในการถือความมีอาวุโสในราชการเป็นเกณฑ์ พิจารณาเลื่อนตำแหน่งฐานะข้าราชการนั้น ปกติถือความมีอาวุโสในราชการนับแต่เริ่มเมื่อ เข้า มาทำงานเป็นครั้งแรกในหน่วยงานนั้น โดยที่ไม่ต้องคำนึงถึงการโอนย้าย การให้พักราชการ ชั่วคราว การลาต่างๆ โดยนับมีอาวุโสในราชการจึงเป็นระยะเวลาอันยาวนานที่ผู้นั้นได้รับ ราชการติดต่อกันไป แม้ในทางปฏิบัติจะมีข้อยกเว้นอยู่บ้างสำหรับกรณีให้พักชั่วคราว และการ ลา การสิ้นสุดของอาวุโสในราชการนั้น จะสิ้นสุดลงเมื่อข้าราชการลาออกจากราชการ หรือถูกปลดออกจากราชการสำหรับเรื่องอาวุโสในการรับราชการนานนั้นมิได้เป็นสิ่งประกัน เสมอไปว่าผู้นั้นจะมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะได้รับการเลื่อนฐานะไปสู่ตำแหน่งงานสูงขึ้น ใน ทางทฤษฎีแล้ว การมีอาวุโสในราชการไม่ได้มีส่วนสัมพันธ์เลยกับความสามารถ และความ เหมาะสมในตำแหน่งที่สูงขึ้นนั้น²³ ใ้เพราะลักษณะงานบางอย่าง เช่นงานในลักษณะคำอาจไม่ต้อง

²² Pigors and Myer, *op.cit.*, pp.293-294.

²³ John W. Jackson, "Planning and Constructing Promotional Examination" *Recruitment and Selection in the Public Service*, ed. J.J. Donovan (Chicago: Public Personnel Association, 1968), p.328.

การหรือไม่ต้องพิจารณาความสามารถมากมาย และอีกประการหนึ่งชนิดของหน้าที่การงาน ที่อยู่ต่าง ๆ กัน การรับราชการนานปีในหน้าที่หนึ่ง ๆ จะมีผลกระทบกระเทือนต่อการ ปฏิบัติงานไม่เหมือนกัน ยิ่งถ้าบังคับบัญชาจากดีโอกาสที่จะใช้ความสามารถของแต่ละบุคคล ให้เกิดประโยชน์ที่สุดแล้ว ก็อาจจะไม่ได้รับผลงานที่มีประสิทธิภาพจากราชการเหล่านี้

ฉะนั้นหากจะถือความมีอาวุโสในการรับราชการนานเป็นเกณฑ์พิจารณาเลื่อนตำแหน่ง ไปสู่ตำแหน่งหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบและเงินเดือนสูงกว่าเดิมแล้วก็ควรจะต้องเป็นเกณฑ์ ขั้นรอง และอาจจะมีประโยชน์ควรถือเป็นหลักพิจารณาได้เฉพาะในกรณีที่มีผู้มีสิทธิได้รับ เลื่อนฐานะมีคุณสมบัติ ความเหมาะสมเท่าเทียมกันทุกประการ

3. ผลการสอบ ถึงแม้ที่กล่าวมาแล้วว่ามีจุดมุ่งหมายของการสอบก็เพื่อจะดูว่า บุคคลผู้เขาสอบมีความรู้และคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งงานที่จะได้รับเลื่อนขั้นไปหรือไม่ การสอบนอกจากจะชี้เป็นเครื่องมือในการคัดเลือกคนเข้าทำงานแล้ว ยังถือเป็น เครื่องมือที่สำคัญในการเลือกสรรบุคคลเพื่อเลื่อนย้ายหน่วยงาน ซึ่งดูเหมือนจะเป็นวิธีเดียวที่สามารถวัดความฉลาดและความเป็นธรรมแก่ผู้เขาสอบได้ดีกว่าวิธีอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีผู้มีสิทธิจำนวนมากมิได้มีประสบการณ์ของงานโดยตรงในหน้าที่ ซึ่งกำหนดไว้สำหรับตำแหน่งที่จะได้รับเลื่อนขั้นไป แม้จะมีคุณสมบัติพร้อมก็ตามที่ การคาดคะเนความสำเร็จของการปฏิบัติงานของบุคคลในตำแหน่งงานใหม่ จำเป็นต้อง อาศัยการพิจารณาจากระดับความรู้ โดยการสอบด้วย ปัญหาที่ตามมาสำหรับเรื่อง มาตรฐาน และนอกจากนี้ในบางกรณีการสอบก็อาจจะไม่เหมาะสมและไม่ควรรีไซ้ เชน ในการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งสูง ๆ ทั้งนี้เพราะเห็นว่าผู้ที่ขึ้นไปดำรงตำแหน่ง สูง ๆ นั้น เป็นผู้ผ่านการสอบมามากครั้งแล้ว ความรู้มีเพียงพอแล้ว ควรจะใช้วิธีอื่น ที่มีประโยชน์ ซึ่งสามารถจะวัดความเหมาะสมของบุคคลนั้นกับลักษณะงานได้ เช่น การสัมภาษณ์ เป็นต้น

4. การให้ทดลองปฏิบัติราชการ การให้ทดลองปฏิบัติราชการก็เป็นวิธีหนึ่งที่ใช้ในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งข้าราชการ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะใช้กับการ เลื่อนผู้ไปดำรงตำแหน่งสูงๆ เช่น เมื่อตำแหน่งหัวหน้ากองว่างลง ผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไป ก็มักจะแต่งตั้งบุคคลผู้อาวุโสที่สุดในกองนั้นๆ ไปรักษาการไว้ก่อน เช่น ตั้งวิทยากรเอก หรือนักสถิติเอก รักษาการในตำแหน่งหัวหน้ากอง แล้วให้ทดลองปฏิบัติงานดูว่าจะเหมาะสมหรือไม่ ถ้าเหมาะสมก็พิจารณาแต่งตั้งเป็นถาวรต่อไป

เท่าที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ในการเลื่อนตำแหน่งฐานะข้าราชการ มีวิธีการที่จะกระทำได้หลายวิธี ในบางครั้งอาจต้องใช้หลายวิธีประกอบกัน ทั้งนี้แล้วแต่ความเหมาะสมว่าควรจะใช้วิธีใด ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะสภาพแวดล้อม และความต้องการของหน่วยงานนั้นๆ อย่างไรก็ตามหลักใหญ่ๆ ก็มีอยู่ว่า จะต้องคำนึงถึงความยุติธรรมเป็นที่ตั้ง ซึ่งความยุติธรรมนี้มีบางคนกล่าวว่าต้องเกี่ยวข้องกับ 24

ก. การให้ข้าราชการใคร่ว่าตนมีโอกาสได้รับเลื่อนตำแหน่งฐานะไปไหน ถึงแค่ไหน (Line of Promotion) และสนับสนุนให้กำลังใจแก่ข้าราชการในการแสวงหาโอกาสนั้น

ข. การจัดให้มีการเลื่อนตำแหน่งฐานะ เป็นการเปิดโอกาสให้โดยทั่วๆ ไปสำหรับผู้ที่มีความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง

นอกจากนี้ในการสรรหาเพื่อการเลื่อนตำแหน่ง (Recruitment for Promotion) นั้นมีผู้กล่าวไว้ว่า

"... ไม่มีอะไรจะทำลายขวัญผู้ปฏิบัติงานมากไปกว่าการสร้างบรรยากาศให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกว่าเขาถูกกีดกันจากโอกาสที่จะมีสิทธิ ได้รับการเลื่อนชั้น

ตำแหน่ง หรือผู้ที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการเลือก ได้รับการคัดเลือกโดยไม่ทั่วถึง ทั้งนี้เพราะหน่วยงานไม่พยายามแสวงหาผู้ที่อยู่ในข่ายที่มีความสามารถพอ ที่มี อยู่ ... "25

ในเรื่องการพิจารณาการเลื่อนตำแหน่งฐานะของข้าราชการนี้ มีข้อที่น่าจะคำนึงถึงอีก เช่น บัญชีว่าจะเลื่อน "คนใน" ขึ้นมาหรือจะรับ "คนนอก" ซึ่งก็มีข้อคิดอีก ถ้าหน่วยงานมุ่งแต่จะเลื่อนแต่คนในขึ้นไป ก็อาจจะทำให้ Area of Selection and Promotion อยู่ในวงจำกัดเกินไป อาจจะได้อันไม่ดีพอ หรือดีแต่ก็อาจจะไม่ดีที่สุด ซึ่งอาจจะหาได้จากคนนอก แต่ในขณะเดียวกัน ถ้ามุ่งแต่จะรับแต่คนภายนอก โดยไม่คำนึงถึงคนในก็อาจจะทำให้ขวัญของคนในเสีย ดังนั้นผู้บังคับบัญชาผู้หนึ่งที่พิจารณาน่าจะถือเป็นหลักกลางๆไว้ว่า อะไรคือจุดประสงค์ใหญ่ขององค์การ ถ้าองค์การมีจุดประสงค์เพื่อต้องการคนที่ดีที่สุดเข้ามาร่วมงานแล้ว ก็ต้องพยายามเลือกคนที่ดีที่สุดที่จะหามาได้ เพื่อมาดำรงตำแหน่งนั้นๆเสียก่อน ถ้าคนในหน่วยงานนั้นไม่มีความสามารถพอแล้ว ก็จึงควรที่จะเลือกจากคนนอกโดยไม่จำเป็นต้องเอาจากคนในเสมอไป

อีกประการหนึ่งซึ่งมักจะปรากฏเป็นปัญหาขึ้นเสมอเกี่ยวกับการเลื่อนตำแหน่งฐานะของบุคคลในหน่วยงาน คือปัญหาที่ว่าต่างฝ่ายต่างไม่เข้าใจกัน มองไปคนละแง่ ระหว่างหน่วยงานกับข้าราชการ ข้าราชการหรือ ฝ่ายที่ปฏิบัติงานมักจะถือว่าการเลื่อนตำแหน่ง เป็นนอกขอบเขตหรือเป็นบ้านเพื่อกความดีความชอบที่เขาได้ปฏิบัติงานให้หน่วยงานในเวลาที่เข้ามา ส่วนหน่วยงานก็ถือว่าการเลื่อนตำแหน่ง ของข้าราชการเป็นการคาดการเห็นว่า ผู้นั้นเหมาะสมที่จะปฏิบัติงานในระดับสูงต่อไปได้หรือไม่ ถ้าเห็นว่าผู้นั้นสามารถจะปฏิบัติงานในระดับที่คาดไว้ได้ ผู้นั้นจึงสมควรจะได้รับการเลื่อนตำแหน่งไปปฏิบัติงานในระดับสูงนั้น ดังนั้นการมองการเลื่อนตำแหน่งของผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานจึงเป็นการมองคนละแง่ 26 ดังนั้นหลักการที่จะนำ

25

John W. Jackson, op.cit., p.326

26

Ibid., p.329

มาใช้ในการสรรหาบุคคลเพื่อเลื่อนตำแหน่งฐานะที่ใด จะต้องให้ได้ประโยชน์ทั้งในตำแหน่ง
งานเองและตำแหน่งปฏิบัติงานด้วย ซึ่งจะต้องเกี่ยวเนื่องกันกับการวางแผนอัตรากำลัง การ
ใช้เทคนิคที่ดี โดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานและความก้าวหน้าในอาชีพ
ของปฏิบัติงาน และวิธีที่จะนำมาใช้ในการจัดทำบัญชีผู้มีสิทธิประกอบกันด้วย ²⁷ สรุปแล้ว
การเลื่อนตำแหน่งข้าราชการ ถ้ามีวิธีการที่เที่ยงธรรมแล้ว ราชการก็จะได้ประโยชน์
จากข้าราชการมากที่สุด ข้าราชการขวัญก็จะดี งานของหน่วยงานก็จะมีประสิทธิภาพ

สำหรับสำนักงานสถิติแห่งชาตินั้น การเลื่อนตำแหน่งฐานะของข้าราชการแยก
พิจารณาได้ดังนี้

1. การเลื่อนตำแหน่งข้าราชการระดับต่ำกว่าชั้นเอกลงมา คือ จากชั้นจัตวา
เป็นชั้นตรี ชั้นตรีเป็นชั้นโท และชั้นโทเป็นชั้นเอก

2. การเลื่อนตำแหน่งข้าราชการชั้นเอกเป็นชั้นพิเศษ

ในประเด็นแรกนั้น คือการเลื่อนตำแหน่งข้าราชการระดับต่ำกว่าชั้นเอกลงมา จะ
ใช้วิธีสอบคัดเลือก และพิจารณาความมีอาวุโสในราชการประกอบ เช่นกรณีข้าราชการ
ชั้นจัตวาที่จะเลื่อนเป็นชั้นตรีได้ ต้องรับราชการมาเป็นเวลาที่กำหนดและต้องสอบแข่งขันทั่ว
ไปร่วมกับผู้ได้รับปริญญาที่ยังไม่ได้รับราชการ เว้นแต่กรณีเป็นผู้ที่รับราชการมาแล้ว ไม่น้อย
กว่า 15 ปี รับเงินเดือนขั้นสูงสุดของชั้นจัตวามาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี และดำรงตำแหน่ง
ประจำแผนกมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี อ.ก.พ. สำนักงานสถิติแห่งชาติ อาจคัดเลือกเลื่อนขึ้น
เป็นชั้นตรีได้โดยไม่ต้องสอบ หรือกรณีข้าราชการชั้นตรีที่จะเลื่อนเป็นชั้นโทได้ก็ต้องเป็นชั้นตรี
มาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี แต่ถ้าเป็นผู้ได้รับปริญญา หรือประกาศนียบัตรที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่า
ปริญญาตรี กำหนดเวลา 3 ปี ลดลงเหลือ 1 ปี และชั้นโทจะเลื่อนเป็นชั้นเอกได้ ก็ทำนอง
เดียวกันคือจะต้องเป็นชั้นโทมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นผู้ได้รับปริญญา

หรือไม่ แต่ทั้งนี้ก็ยังไม่ว่า มีใช้ว่าผู้สอบได้ หรือมีอาวุโสด้วย จะได้รับการเลื่อนตำแหน่งที่
 เดียวเลยก็หาไม่ เพราะยังมีอำนาจผู้บังคับบัญชาชั้นสูงที่จะคอยพิจารณาใกล้กรอง ความ
 เหมาะสมอีกครั้งหนึ่งด้วย การที่กฎหมายเปิดโอกาสไว้ให้แก่ผู้บังคับบัญชา ในการเลือก
 บรรจุใครก็ได้ในบรรดาผู้ที่สอบได้ โดยไม่จำเป็นที่จะต้องบรรจุผู้ที่ได้คะแนนมากที่สุด ใน
 บางครั้งอาจทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมขึ้น คนที่เหมาะสมอาจจะไม่ได้รับการบรรจุ (เลื่อน
 ขึ้น) ก็ได้ เพียงแต่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเขาเป็นผู้นั้นไม่เหมาะสมเท่านั้น ซึ่งความเหมาะสม
 ในความหมายนี้ก็ยากที่จะมีผู้ใดให้คำจำกัดความชี้ลงไปได้ ไม่มีใครสามารถวัดออกมาได้
 ชัดเจน

อีกประการหนึ่ง การเลื่อนตำแหน่งฐานะที่ปฏิบัติอยู่ในสำนักงานสถิติแห่งชาติเท่า
 ที่ยาวนานนั้น นิยมที่จะเลื่อนข้าราชการภายในกรมเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งอาจจะทำให้
 Area of Promotion แคบไป

ประเด็นที่สอง การเลื่อนตำแหน่งระดับชั้นเอกขึ้นไป คือจากชั้นเอกเป็นชั้นพิเศษ
 นั้นจะต้องให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาอนุมัติก่อน ซึ่งไม่มีการสอบแต่อย่างใด แต่มีข้อแม้
 ว่าผู้นั้นจะต้องเป็นชั้นเอกหรือเทียบไม่ต่ำกว่าชั้นเอกมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี เมื่อ
 คณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสำหรับสำนักงานสถิติแห่งชาติ ก็คือ สำนัก
 นายกรัฐมนตรี สั่งเลื่อนชั้นต่อไปได้ หรือในกรณีพิเศษ และมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์
 ของทางราชการที่จะเลื่อนข้าราชการพลเรือนชั้นเอก หรือที่ ก.พ. เทียบไม่ต่ำกว่าชั้น
 เอก ขึ้นเป็นชั้นพิเศษ คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้เลื่อนผู้เป็นข้าราชการพลเรือนชั้นเอก หรือ
 ผู้ที่เป็นข้าราชการที่ ก.พ. เทียบไม่ต่ำกว่าชั้นเอกมาแล้วไม่ถึง 3 ปีก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็น
 ไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. เช่นต้องเป็นผู้ได้รับปริญญาหรือประกาศ
 นียบัตรวิชาชีพ ซึ่งเทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี มีความสามารถและมีความชำนาญในการ
 ปฏิบัติหน้าที่ราชการที่เด่น และเป็นข้าราชการชั้นเอกมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี กำหนด
 เวลา 2 ปี ให้ลดเป็น 1 ปี สำหรับผู้ที่ได้รับปริญญาเอกหรือผู้ที่ได้รับเงินเดือนไม่ต่ำกว่า
 5,175 บาท ซึ่งในทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาในสำนักงานสถิติแห่งชาติ เวลาจะขอเลื่อน
 ชั้นเอกเป็นชั้นพิเศษ ดูไม่ค่อยจะมีปัญหาเท่าไรนัก เพียงแต่ทางกรมเห็นว่าใครเหมาะสม

มีคุณสมบัติตรงตามกฎหมายระบุไว้แล้ว ก็จะทำเรื่องไปยังสำนักงาน ก.พ. ขออนุมัติ ในการนี้ จะมีการเขียนปริมาณงาน ความรับผิดชอบ ประวัติ อายุราชการ การศึกษา ฝึกอบรม และ กุณยคุณ คัญคียวและปรากฏว่าดีโดยตลอดครั้ง

เท่าที่กล่าวมาตั้งแต่ต้นนี้ จึงกล่าวถึงการเลื่อนตำแหน่งฐานะข้าราชการใน สำนักงาน สติติแห่งชาติในอดีตที่ผ่านมา ยังมีข้อบกพร่องอยู่ ซึ่งพอจะสรุปสาเหตุสำคัญๆ ได้ดังนี้คือ

1. ยังขาดมาตรฐานเกี่ยวกับตำแหน่งต่างๆ แต่ละตำแหน่ง ขาดมาตรฐานที่จะชี้บอกถึงงานใน ความรับผิดชอบ และคุณสมบัติของบุคคลที่จะเหมาะสมกับตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง
2. ขาดเครื่องมือในการวัดความสามารถของบุคคลได้อย่างถูกต้อง
3. ขาดการบันทึกผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาที่แน่นอน เชื่อถือได้เพียงพอ
4. Area of Promotion จำกัดอยู่ในวงแคบ สังกัดใดจากกรณีที่มีตำแหน่งว่างลง ก็เลื่อนคนเฉพาะคนในชั้นไป

5. ในบางครั้งได้มีการเตรียมคนเพื่อเลื่อนตำแหน่งไว้ล่วงหน้า โดยการรับโอนผู้อยู่ในเกณฑ์ที่จะเลื่อนได้มาจากหน่วยอื่นๆ แล้วเปิดสอบสำหรับตำแหน่งนั้นต่อมา เช่นในกองหนึ่งมีตำแหน่งหัวหน้าแผนกวางลง แทนที่จะเลื่อนหรือสรรหาคนจากภายในกองนั้น ปรากฏว่าไปเอาคนกองอื่นมาเรียกการแล้วเปิดสอบ ผลการสอบก็เป็นที่น่าทึ่งกันทีเดียว ลักษณะเช่นนี้จะทำให้ขวัญของข้าราชการภายในกองนั้นเสีย และขาดกำลังใจในการปฏิบัติงาน

กล่าวโดยสรุปแล้ว การเลื่อนตำแหน่งฐานะข้าราชการในสำนักงาน สติติแห่งชาติ เหนือที่ผ่านมาในอดีต แม้ว่าจะมีการสอบทั้งข้อเขียนและการสอบสัมภาษณ์ก็จริงอยู่ แต่ก็ไม่สามารถที่จะวัดได้ว่าการสอบนั้นสามารถที่จะวัดความสามารถได้แท้จริงแค่ไหน การสอบเท่าที่ปฏิบัติมาเป็นเพียงการวัดความรู้ที่มีอยู่ในหนังสือ และเดี๋ยวจิตเพื่อให้รู้ว่าข้าราชการผู้นั้นมีคุณสมบัติพอที่จะเลื่อนขั้นได้หรือไม่เท่านั้น น่าจะได้มีวิธีการอื่นประกอบด้วย ดังเช่นในต่างประเทศ อย่างของสหรัฐอเมริกา เขามีวิธีการวัดความสามารถของบุคคล โดยกำหนดแบบให้คะแนนความสามารถในการที่จะเลื่อนขั้นไว้ โดยผู้บังคับบัญชาเป็นผู้พิจารณา หรืออย่าง ที่สำนักงาน ก.พ. ได้คิดแบบประเมินผลงานนำมาใช้ในการพิจารณาเห็นความชอบของข้าราชการประจำปี โดยกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาให้คะแนน ซึ่งตามวิธีดังกล่าวนี้ จะช่วยอำนวยความสะดวก

ความระมัดระวังแก่ผู้บังคับบัญชา ไซ้ประกอบในการพิจารณาได้ อย่างน้อยจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บังคับบัญชาที่ไม่มีเกณฑ์อะไรที่จะวัดได้ว่าผู้ปฏิบัติงานคนใดมีความสามารถแค่ไหน ซึ่งในการพิจารณาจะให้มีแบบมาตรฐานเป็นแบบเดียวกัน และสะดวกในการคิดให้คะแนนด้วย

จ. วินัยและประโยชน์เกื้อกูลต่างๆ

ก. วินัย

อาจจะกล่าวได้ว่า องค์ประกอบสำคัญของคนทำงานที่ดีนั้นมีอยู่ 3 ประการ คือ ความรู้ ความสามารถ และความประพฤติ ในองค์ประกอบ 3 ประการนี้ อาจจะกล่าวได้ว่า ความประพฤติเป็นสิ่งสำคัญที่สุดก็ว่าได้ เพราะถึงคนจะมีความรู้ความสามารถอีกปานใดก็ตาม ถ้าความประพฤติไม่ดีเสียแล้ว ความรู้ความสามารถนั้นก็เสียเปล่า งานทำงานก็ไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร วินัย ซึ่งเป็นกระบวนการควบคุมและส่งเสริมความประพฤติ จึงเป็นกระบวนการที่สำคัญที่สุดอันหนึ่ง

เมื่อพูดถึงวินัย ดูเหมือนว่าจะรู้กันทุกคนว่าหมายความว่าถึงอะไร แต่อาจจะให้คำจำกัดความว่าคืออะไรนั้น ยากที่จะเขียนให้รัดกุมถึงความหมายของวินัยทั้งหมดได้

พ.อ. ปิ่น มุทุกันต์ อุตสาหกรรมกรของพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติในหนังสือมงคลชีวิตว่า "วินัย" คือคำสั่ง คือสั่งให้ทำอย่างนั้น, ไม่ให้ทำอย่างนั้น คำสั่งของผู้มีอำนาจที่จะสั่งนั้นแหละ เรียกว่า วินัย" 28

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 ให้คำจำกัดความของคำว่าวินัยว่าหมายถึง " การอยู่ในระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ ข้อปฏิบัติที่สืบมาจากพระสงฆ์" 29

28 ปิ่น มุทุกันต์, มงคลชีวิต ภาคที่ 1, อุตสาหกรรมกรของพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติในหนังสือมงคลชีวิต 2502 โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, หน้า 362 - 374.

29 พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493, หน้า 838.

Black's Law Dictionary

อธิบายว่า



วินัย (discipline) คือ 1. Instruction , comprehending the communication of knowledge and training to observe and act in accordance with rules and orders (การสั่งสอนซึ่งรวมถึงการให้ความรู้และให้การฝึกอบรม ให้ประพฤติปฏิบัติไปตามกฎ และข้อบังคับต่างๆ)

2. Correction , punishment (การแก้ไขความประพฤติ การลงโทษ) 3. Rules and regulations (กฎและข้อบังคับต่างๆ)³⁰

ศาสตราจารย์ Kingsbury อธิบายว่า

วินัย หมายถึงการควบคุมพฤติกรรมของพนักงาน ซึ่งอาจทำได้ 2 วิธี คือ
1. โดยทางกฎข้อบังคับ คำสั่งและคำบัญชา ซึ่งมีการลงโทษ เป็นเครื่องหนุนหลัง
หรือ 2. โดยทางการสั่งสอน การฝึกอบรมและประสบการณ์ในการเข้าทำงาน ที่
ต้องการความรับผิดชอบ (Discipline means control of the actions of personnel . It may be secured by two method:(1) through rules, orders, and commands back by penalties; or(2) through instruction, training and experience in assuming responsibilities)³¹

จากคำจำกัดความดังกล่าวแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าคำว่าวินัยมีความหมายได้หลายอย่าง ซึ่งพอจะสรุปได้ว่าหมายถึง การควบคุมความประพฤติ ซึ่งอาจจะเป็นการควบคุม โดยตนเอง หรือโดยคนอื่น หรือด้วยเครื่องมือใดๆ เช่นคำสั่ง ระเบียบ กฎหมาย หรือด้วยการฝึกอบรม หรือส่งเสริมให้ควบคุมตนเองหรือประการอื่นใดก็ตาม

ดังนั้นวินัยของข้าราชการพลเรือน ก็หมายถึงระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ การ

30

Black's Law Dictionary, (4 th ed.; West Publishing company, 1951), p.550.

31

Kingsbury, op.cit., p.52.

ฝึกอบรม หรือวิธีอื่นใดก็ตาม ที่ใช้ในการควบคุมความประพฤติ หรือใช้เป็นหลักปฏิบัติของข้าราชการ เพื่อความเรียบร้อย ความเจริญและประสิทธิภาพแห่งราชการ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ในส่วนที่ว่าด้วยวินัย ได้บัญญัติไว้ถึงข้อกำหนดข้าราชการพลเรือนทั้งปฏิบัติ และหากข้าราชการประพฤติฝ่าฝืน วินัยดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดไว้ว่าให้ ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษตามควรแก่ความผิด หากผู้ถูกลงโทษใด เห็นว่าการลงโทษไม่เป็นการถูกต้อง หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม กฎหมายก็ให้สิทธิผู้ถูกลงโทษอุทธรณ์คำสั่งลงโทษนั้นได้ วินัยข้าราชการพลเรือนของไทยที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งยกเลิกฉบับ 2497 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2518 นี้³² ซึ่งพอจะแยกประเภทออกได้ดังนี้

ก. วินัยต่อผู้บังคับบัญชา

ใดแก่การที่ข้าราชการต้องสุภาพเรียบร้อย เชื่อฟัง ปฏิบัติตามคำสั่ง ไม่กระด้างกระเดื่อง ไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาและไม่กระทำการข่มขืนผู้บังคับบัญชา การที่ต้องกำหนดวินัยสำหรับข้าราชการทั้งปฏิบัติต่อผู้บังคับบัญชาไว้เช่นนี้ ก็เพราะว่าการปฏิบัติราชการนั้น ข้าราชการจะต้องอยู่ในบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชา ตามสายงานเป็นชั้นๆไป ผู้บังคับบัญชาต้องสั่งงาน และความคุมงานซึ่งผู้อยู่ใบบังคับบัญชา จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น งานจึงจะดำเนินไปด้วยดีมีประสิทธิภาพ เปรียบเหมือนเครื่องจักร ซึ่งเฟืองใหญ่กับเฟืองเล็กจะต้องกินเกลียวตามกันไป เครื่องจักรนั้นจึงจะเดินสะดวก และให้ผลผลิตสูง หากผู้อยู่ใบบังคับบัญชาไม่เชื่อฟัง ไม่มาปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา กระด้างกระเดื่อง รายงานเท็จ หรือกระทำการข่มขืนผู้บังคับบัญชา การปฏิบัติงานก็จะไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

ข. วินัยต่อรวมงาน

โคแก่การที่ข้าราชการต้องดูว่า รักษาความสามัคคี อำนวยความสะดวก และช่วยเหลือเกื้อกูลในหน้าที่การงาน การที่กำหนดไว้เช่นนี้ เพื่อประโยชน์ของราชการเช่นเดียวกัน เพราะข้าราชการทุกคนปฏิบัติราชการอันเป็นส่วนรวม ของประเทศ จึงต้องร่วมมือประสานกันเพื่องานเพื่อจกัรแต่ละตัวในเครื่องจักรเดียวกัน ซึ่งจะต้องกินเกลียวประสานกันไป ผลงานจึงจะสำเร็จด้วยดี

ค. วินัยต่อประชาชน

ข้าราชการเป็นผู้ติดต่อใกล้ชิดกับประชาชน จึงต้องเป็นผู้สุภาพเรียบร้อย ค่อนวัับให้ความสะดวกแก่ประชาชนตามสมควร และต้องปฏิบัติต่อประชาชนด้วยความเป็นธรรม ให้ความสงเคราะห์ รักษาความสามัคคีของประเทศ รวมทั้งไม่คุ้มหมิ่นเหยียดหยามประชาชน

ง. วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่

วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่หรือวินัยต่อตนเองนั้น โคแก่ต้องซื่อสัตย์สุจริต สนับสนุนนโยบายของรัฐบาล ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ รักษาผลประโยชน์ของทางราชการ อุทิศเวลาให้แก่ราชการ รักษาความลับของทางราชการ อุตสาหะปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนและธรรมเนียมของทางราชการ รักษาความเที่ยงธรรมในหน้าที่ รักษาชื่อเสียงมิให้ขึ้นชื่อว่าเป็นผู้ประพฤดิชั่ว รักษาเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ สนับสนุนการปกครองตามรัฐธรรมนูญ และช่วยป้องกันภัยอันตรายที่จะเกิดแก่ประเทศชาติ

ในการรักษาวินัยนั้นวิธีการที่ปฏิบัติกันอยู่ 2 แบบ คือแบบลบ (Negative discipline) กับแบบบวก (positive discipline) ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันในสาระสำคัญที่พอจะแนกได้ดังนี้ คือ

1. การรักษาวินัยแบบลบ มุ่งหนักไปในทางวินัยเป็นรายตัวคน (individual discipline) ส่วนการรักษาวินัยแบบบวก มุ่งหนักไปในทางวินัยทั้งหมู่คณะ (group discipline)
2. การรักษาวินัยแบบลบ ใช้วิธีบังคับให้คนมีวินัย (authoritarian discipline) ส่วนการรักษาวินัยแบบบวกใช้วิธีส่งเสริมและจูงใจให้คนมีวินัยโดยใจสมัคร (self - discipline)

3. การรักษาวินัยแบบลง มุ่งกระทำหนักไปในทางปรามปรามหรือแก้ไข (punitive or corrective discipline) เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นแล้ว ส่วนการรักษาวินัยแบบ มวลมุ่งกระทำหนักไปในทางป้องกันมิให้มีการกระทำผิดเกิดขึ้น และส่งเสริมให้คนมีวินัยดี³³

4. การรักษาวินัยแบบอม หน้าที่ในการรักษาวินัยตกเป็นภาระหนักแก่ ผู้บังคับบัญชา เพียงคอยจ้องจับผิดเท่านั้น ส่วนการรักษาวินัยแบบมวล หน้าที่ในการรักษาวินัยตกเป็นภาระ หนักแก่ผู้บังคับบัญชาที่จะต้องสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดี และป้องกันสิ่งแวดล้อมที่จะทำให้วินัยของ พนักงานเสีย และยิ่งกว่านั้นต้องสนับสนุน จูงใจ เมตตาให้พนักงานของหน่วยมีวินัยดี

สำหรับการรักษาวินัยในราชการนั้นศาสตราจารย์ Kingsbury ได้อธิบายไว้ว่าจะ ต้องใช้ทั้งสองแบบดังกล่าว ก็จะต้องมีระเบียบข้อบังคับ และคำสั่งระบุงการที่พึงประพฤติ และ ที่ต้องห้ามไว้ให้ชัด และเมื่อมีการฝ่าฝืนก็ลงโทษ แต่สำหรับราชการพลเรือนแล้วมีความ จำเป็นแตกต่างจากราชการทหารอย่าง ชำระราชการพลเรือนเป็นผู้ที่ไ้รับคิดเลือกบนรากฐาน การศึกษาและความเฉลียวฉลาดหวังที่จะให้เขาใช้เหตุผลและวินิจฉัย หรือบางครั้งก็ต้องการ ให้เขาใช้ความริเริ่ม ความดำริ และสติปัญญา วินัยโดยใช้อำนาจบังคับจะไม่เป็นการส่งเสริม ความคิดริเริ่มตามสมควร มักจะทำให้เกิดความกลัว หรือเป็นปฏิปักษ์ ซึ่งไม่ช่วยให้มีจิตใจที่จะ ในความร่วมมือกับหัวหน้างาน ส่วนวินัยโดยใจสมัคร (self-discipline) เป็นรากฐาน สำหรับสังคมประชาธิปไตย และเป็นทางให้ราชการสัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้น³⁴

เมื่อพูดถึงการรักษาวินัยแล้ว จำเป็นต้องพูดถึงการลงโทษควบคู่กันไปด้วย เพราะ ไม่มีการจัดองค์การใดที่จะเรียบร้อยทุกอย่าง ไม่มีการบริหารใดที่จะดีเลิศ ไม่มีระบบการ บริหารงานบุคคลใดที่จะไม่ให้มีการกระทำผิดเสียเลย ซึ่งจะแตกต่างจากวิธีการลงโทษ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³³ ประจักษ์ ๗ นคร, "วินัย", การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย
อมร รักษาสดีย์ และโสรัจ สุจริทกุล. บรรณาธิการ (พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม ; ๖๖๖๖๖๖ ; ๖๖๖๖๖๖ ;
โรงพิมพ์ดำเนินทำเนียบนายกรัชมงคล, 2514), หน้า 441.

³⁴ Kingsbury, op. cit., p. 53.

บางประการสำหรับการประพฤติผิด หรือการทำงานในดีของพนักงานตลอดไปได้³⁵ ฉะนั้น
วิธีการลงโทษจึงยังต้องมีต่อไปเพื่อใช้สำหรับผู้ทำผิดวินัย หลังจากใช้วิธีป้องกันและเสริม
สร้างแล้วยังไม่โดยสมบูรณ์

ลักษณะโทษสำหรับผู้ทำผิดวินัยของข้าราชการพลเรือนนั้น แต่ละประเทศก็กำหนด
ไว้แตกต่างกัน เช่น ของสหรัฐอเมริกามีการตักเตือน (warning) คำนิท (reprimand)
ให้พักงานโดยไม่จ่ายเงินเดือน (suspension) ลดตำแหน่ง (demotion) ปลดออก
(dismissal) เป็นต้น สำหรับของไทยเราตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. 2518 ก็ได้ระบุถึงโทษผู้กระทำผิดวินัยไว้ 6 สถาน คือไล่ออก ปลดออก ให้ออก
ลดขั้นเงินเดือน ตักเตือนเงินเดือน และภาคทัณฑ์ ซึ่งในแต่ละขั้นก็มีหลักเกณฑ์แตกต่างกันออกไป

สำหรับวินัยของข้าราชการสำนักงานสถิติแห่งชาติ ก็เช่นเดียวกันกับข้าราชการ
พลเรือนของกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ ซึ่งระบุไว้ใน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
พลเรือนแล้ว ไม่ว่าจะเป็น 2497 หรือฉบับ 2518 ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน ดังที่กล่าวมาแล้ว
ในขั้นต้น แต่สำหรับการรักษาวินัยในสำนักงานสถิติแห่งชาติ เท่าที่ผ่านมานั้นจะมีลักษณะลบ

(Negative discipline) มากกว่าลักษณะบวก (Positive discipline)
กล่าวคือ มีลักษณะที่มุ่งบังคับให้คนมีวิสัยมากกว่าที่จะส่งเสริมและจูงใจให้คนมีวินัยโดยสมัคร
ใจ และมีลักษณะหนักไปในทางปราบปรามหรือแก้ไข เมื่อมีผู้กระทำผิดขึ้นแล้ว มากกว่าที่จะ
ป้องกันมิให้มีการกระทำผิดขึ้น และในประการสุดท้าย คือการรักษาวินัยมักออกมา ในรูปผู้
บังคับบัญชาคอยจ้องจับผิด โดยไม่ใส่ใจที่จะสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดี และป้องกันสิ่งแวดล้อม
ที่จะทำให้วินัยของข้าราชการเสีย ลักษณะดังกล่าวทั้งหมดนี้จะสังเกตได้จาก ลักษณะวินัย
ข้าราชการพลเรือนที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับ 2497 และ
ฉบับ 2528 ซึ่งถือเป็นแบบ สำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาล ซึ่งต้อง
อาศัยกฎหมายแบบที่กล่าวด้วย รวมทั้งการลงโทษด้วยก็เช่นกัน ต้องยึดหลักกฎหมาย

แม่มทังกล่าวนั้นควย

เท่าที่กล่าวมาทั้งหมดเกี่ยวกับเรื่องวินัยนี้ จะเห็นได้ว่าวินัยนั้นเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น ทั้งแก่ตัวข้าราชการเองและแก่ส่วนงานหรือองค์การนั้น วินัยดีย่อมจะนำคนและองค์การ ไปสู่ ความเจริญ วินัยเลื่อมก็จะนำคนและองค์การไปสู่ความเลื่อมควย ฉะนั้นการรักษาวินัยจึงเป็น หน้าที่ที่ต้องเอาใจใส่เป็นพิเศษ จะละเลยเสียมิได้ การรักษาวินัยจะกระทำเพียงวิธีใดวิธีหนึ่ง เพียงอย่างเดียวหาได้สมบูรณ์เพียงพอไม่ เช่นใช้เพียงการจูงใจอย่างเดียวก็น่าจะไม่พอ เพราะคน ที่จูงไม่ไปก็ยังมีอยู่ หรือใช้เพียงการกวักขังลงโทษอย่างเดียวก็น่าจะไม่ดี เพราะจะไม่ได้วินัยที่แท้จริง ดังนั้นจึงต้องใช้หลายวิธีประกอบกัน เพียงแต่แบ่งขอบเขตใหญ่ๆ ของตามสมควร กฎ ขอบเขตปฏิบัติ ระเบียบ ขอบบังคับความประพฤติของข้าราชการก็จำเป็นต้องมีไว้ชัดเจน เพื่อข้าราชการจะได้ รู้ว่าคนทำอะไรได้ อะไรทำไม่ได้ วิธีการในการลงโทษก็จะต้องมีไว้ สำหรับผู้ทำผิดวินัยนั้นๆ แต่อย่างไรก็ตามก็ควรจะได้คิดว่า วิธีการเสริมสร้างวินัยโดยสมัครใจเป็นวิธีสำคัญที่ควรใช้เป็น หลักและใช้แก่ทุกๆคนตลอดไป วิธีบังคับนั้นควรจะนำมาใช้เป็นข้อยกเว้นเฉพาะบุคคล เฉพาะ กรณี เท่าที่จะมีเหตุจำเป็นวินัยเกิดขึ้นเท่านั้น และหน้าที่ในการรักษาวินัยนั้น สมควรที่เป็นหน้าที่ ขององค์การ และผู้บังคับบัญชาที่จะต้องเสริมสร้างวินัยให้แก่ข้าราชการ ไม่ใช่ปล่อยให้เป็นเรื่อง ของข้าราชการแต่ฝ่ายเดียว ผู้บังคับบัญชาไม่ใช่เพียงแต่จะคอยจ้องจับผิดลงโทษผู้ทำผิดแต่ฝ่าย เดียว แต่จะต้องคอยป้องกันเหตุต่างๆที่จะทำให้อินัยเลื่อมควย และนอกจากนี้ควรจะได้มีการ ฝึกอบรมข้าราชการให้เข้าใจในวินัย ให้รู้ระเบียบ ฐานะ หน้าที่การทำงาน และหน้าที่รับผิดชอบ ในงาน สร้างบรรยากาศที่ดีในที่ทำงาน สร้างสิ่งแวกล้อมและกลไกอื่นๆ ที่จะช่วยให้ข้าราชการ มีชีวิตที่ดี และจะเป็นการเสริมสร้างวินัยของข้าราชการให้ดียิ่งขึ้น

๗. บำเหน็จบำนาญและประโยชน์เกื้อกูลต่างๆ

จากการที่การปฏิรูปข้าราชการมีลักษณะที่แตกต่างจากการประกรมของผู้อื่น กล่าวคือ ผู้ปฏิรูปข้าราชการต้องทุ่มเทความรู้ ความคิด สติปัญญา ความสามารถ และเวลาเพื่อประโยชน์สุข ของราษฎร ภัยเหตุนี้ราชการจึงได้คิดตอบแทนคุณความดีโดยการให้บำเหน็จบำนาญ และ ประโยชน์เกื้อกูลต่างๆ

ก. บำเหน็จบำนาญ (Retirement Benefits)

ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 4 ได้บัญญัติว่า "บำเหน็จ" หมายถึงเงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมา โดยจ่ายครั้งเดียว ส่วน "บำนาญ" หมายถึงเงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมา โดยจ่ายเป็นรายเดือน³⁶

จากความหมายนี้ สรุปได้ว่า บำเหน็จบำนาญ คือเงินที่ราชการ จ่ายตอบแทนคุณความดีข้าราชการ ซึ่งออกจากราชการ ภายหลังจากที่ได้ออกใจรับราชการมาด้วยดี มีความซื่อสัตย์ สุจริต เป็นเวลานานพอสมควร

ประเภทของบำเหน็จบำนาญ แยกได้ 3 ประเภท คือ³⁷

1. บำเหน็จบำนาญปกติ
2. บำนาญพิเศษ
3. บำเหน็จตกทอด

1. บำเหน็จบำนาญปกติ ข้าราชการจะได้รับบำเหน็จบำนาญประเภทนี้ก็ด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้³⁸

ก. เหตุตกแทน โคนแก่ผู้ซึ่งออกจากราชการเพราะมีการขยับเลื่อนตำแหน่ง ทางราชการสั่งให้ออกโดยไม่มีความผิด ข้าราชการการเมือง ซึ่งออกตามบทบัญญัติใน

³⁶ราชกิจจานุเบกษา 2494, ฉบับพิเศษ ตอนที่ 24 ลงวันที่ 11 เมษายน 2494

³⁷ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 และฉบับแก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2494, (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2496, (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499, (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2502, (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2504, (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2509, (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2512

³⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 9

รัฐธรรมนูญและทหารที่ออกจากกองหนุนเป็นทวีก³⁹

ข. เหตุทุพพลภาพ ใดเกิดขึ้นซึ่งออกจากราชการเพราะเจ็บป่วยทุพพลภาพ โดยแพทย์ที่ทางราชการรับรอง ได้ตรวจและลงความเห็น ว่า ไม่สามารถที่จะรับราชการในหน้าที่ใดต่อไป⁴⁰

ค. เหตุสูงอายุ ใดเกิดขึ้นซึ่งออกจากราชการ เมื่ออายุครบ 50 ปีบริบูรณ์ หรือทางราชการสั่งให้ออกเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ หรือออกตามกฎหมายในวันสิ้นปีต่ออายุครบ 60 ปี บริบูรณ์⁴¹

ง. เหตุรับราชการนาน ใดเกิดขึ้นซึ่งมีเวลาราชการสำหรับคำนวณว่าเหน็จบำนาญครบ 30 ปีบริบูรณ์แล้ว และทางราชการสั่งให้ออก หรือบุคคลผู้นั้นลาออกเอง เมื่อมีเวลาราชการสำหรับคำนวณว่าเหน็จบำนาญไม่น้อยกว่า 25 ปี⁴²

"เวลาราชการสำหรับคำนวณว่าเหน็จบำนาญ" ในที่นี้หมายถึงเวลาราชการ ตามปกติ นับแต่วันเริ่มเป็นข้าราชการจนกระทั่งถึงวันออกจากราชการ โดยให้นับวันช่วยลาที่ได้รับอนุญาตให้ช่วยหรือลาโดยได้รับเงินเดือนเต็ม เป็นเวลาสำหรับคำนวณว่าเหน็จบำนาญด้วย นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงเวลาที่ไม่ได้รับราชการ แต่กฎหมายบัญญัติให้นับเป็นเวลาราชการสำหรับคำนวณว่าเหน็จบำนาญด้วย เช่น เวลาระหว่างศึกษาอยู่ในต่างประเทศ หรือเวลาระหว่างประกาศกฏอัยการศึก (ซึ่งกฎหมายให้หักวันป่วย ลา ชาก ออกเสียก่อน แล้วจึงคูณด้วย 2 นับเป็นทวีคูณ) เป็นต้น⁴³

39 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11

40 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12

41 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13

42 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 14

43 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 23-27

ผู้ที่ออกจากราชการด้วยเหตุดังกล่าวอย่างใดอย่างหนึ่งใน 4 เหตุนี้ ถ้ามีเวลา
ราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญไม่ถึง 10 ปีบริบูรณ์ มีสิทธิได้รับบำเหน็จ ส่วนผู้ที่มี
เวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตั้งแต่ 10 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป มีสิทธิได้รับเป็น
บำนาญ⁴⁴ และผู้มีสิทธิได้รับบำนาญนี้ จะขอรับเงินบำเหน็จแทนก็ได้⁴⁵

นอกจากเหตุดังกล่าวใน 4 เหตุนี้แล้ว ผู้ที่มีเวลาราชการสำหรับคำนวณ
บำเหน็จบำนาญครบ 10 ปี บริบูรณ์แล้ว แต่มีเวลาราชการยังไม่ถึง 25 ปีบริบูรณ์ และมี
อายุยังไม่ถึง 50 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นผู้ทุพพลภาพ จะลาออกเพื่อรับบำเหน็จก็ได้ แต่การ
ลาออกด้วยเหตุนี้จะได้เพียงบำเหน็จเท่านั้น จะรับบำนาญไม่ได้⁴⁶

2. บำนาญพิเศษ บำนาญประเภทนี้ให้แก่ข้าราชการผู้ซึ่งได้รับอันตราย จน
พิการ หรือได้รับการเจ็บป่วยถึงพิการ ทุพพลภาพหรือตาย เพราะเหตุปฏิบัติราชการ ใน
หน้าที่ราชการ และในกรณีที่ข้าราชการถึงแก่ความตาย เพราะเหตุปฏิบัติราชการในหน้าที่
ราชการยอมมีสิทธิได้รับทั้งบำเหน็จตกทอดและบำนาญพิเศษด้วย⁴⁷

3. บำเหน็จตกทอด ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ 2494 แก้ไขเพิ่ม
เติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2502 ได้กำหนด
เงื่อนไขทายาทผู้มีสิทธิจะได้รับบำเหน็จตกทอดไว้ ดังนี้คือ⁴⁸

44 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 15

45 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 16

46 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 17

47 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 36-37

48 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 48-49

1. ถ้าเป็นข้าราชการประจำ การตาย หายขาดได้รับเป็นจำนวนเงินเดือน เดือนสุดท้ายคูณด้วยจำนวนปีที่รับราชการ

2. ถ้าเป็นข้าราชการบำนาญตาย หายขาดได้รับเงินเป็นจำนวนเงินเท่ากับ สามสิบเท่าของบำนาญรายเดือนที่ได้รับอยู่

การคำนวณว่าเห็นจำนำญข้าราชการในกรณีกตินั้น มีดังนี้ ⁴⁹

ก. บำเหน็จ ให้ทั้งเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ

ข. บำนาญ ให้ทั้งเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ แล้วหารด้วยจำนวน 50 หรือ 55 ดังนี้

$$1. \text{ สำหรับทหารและตำรวจ} = \frac{\text{เงินเดือนเดือนสุดท้าย} \times \text{จำนวนปีเวลาราชการ}}{50}$$

2. สำหรับข้าราชการพลเรือนที่รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน และไม่เคยออกจากราชการตลอดเวลาไม่น้อยกว่า 25 ปี บริบูรณ์

$$= \frac{\text{เงินเดือนเดือนสุดท้าย} \times \text{จำนวนปีเวลาราชการ}}{50}$$

3. สำหรับข้าราชการพลเรือน นอกจากที่กล่าวในข้อ 1 และ 2

$$= \frac{\text{เงินเดือนเดือนสุดท้าย} \times \text{จำนวนปีเวลาราชการ}}{55}$$

ข. ประโยชน์เกื้อกูลต่างๆ (Fringe benefits)

สิ่งตอบแทนที่รัฐให้แก่ข้าราชการเพื่อเป็นการตอบแทนการปฏิบัติราชการ นอกเหนือไปจากเงินเดือนที่ได้รับประจำเดือนแล้ว ก็มีประโยชน์เกื้อกูลหรือที่เรียกว่าสวัสดิการอีก ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 อย่างคือ

1. ปัจจัยที่เป็นตัวเงิน (Financial factor) เช่นบำเหน็จบำนาญซึ่งได้กล่าวไว้แล้ว ค่าเช่าบ้าน ค่าล่วงเวลา ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร เงินค่าเลี้ยงดูบุตร

49 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 32

2. ปัจจัยที่ไม่เป็นตัวเงิน (Nonfinancial factor) เช่นสิทธิการลา มีลาป่วย ลากิจ ลาพักผ่อนประจำปี ลาไปต่างประเทศ ลาวาง ลาคลอดบุตร เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีสวัสดิการต่างๆอีกที่มีสภาพไม่เป็นตัวเงิน ซึ่งได้แก่ การให้มีอุปกรณ์เครื่องใช้ในที่ทำงานเพื่ออำนวยความสะดวกความสบายในการทำงาน เช่น มีรถประจำตำแหน่งให้ มีเครื่องปรับอากาศใช้ การได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นต้น

จะเห็นว่าประโยชน์เกื้อกูล หรือสวัสดิการต่างๆดังที่กล่าวมานี้ เป็นเรื่องที่จะช่วยส่งเสริมกำลังขวัญในการทำงานให้ข้าราชการเป็นอย่างมาก เพราะสวัสดิการต่างๆเหล่านี้ จะทำให้ความเป็นอยู่ของข้าราชการดีขึ้น มันคงขึ้น เมื่อข้าราชการมีความเป็นอยู่ดี ใจดี ก็พร้อมในการครองชีพ ก็จะทำให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพขึ้น ยังเป็นการปรับปรุงส่งเสริมสมรรถภาพของข้าราชการด้วย ซึ่งก็จะเป็นผลดีต่อองค์การหรือรัฐบาลต่อไป

จ. การพ้นจากราชการ (Retirement)

ข้าราชการสำนักงานสถิติแห่งชาติ ก็เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน สังกัดกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆทั้งหมด ซึ่งต้องพ้นจากราชการหรือการปฏิบัติงานด้วยสาเหตุ 5 ประการ ดังนี้

1. การลาออก⁵⁰
2. การออกเพราะมีเหตุเสียหาย⁵¹
3. การลดจำนวนคนลงงาน

⁵⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497, มาตรา 34(2)

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 34(3), (4), (5)

4. ครบเกษียณอายุ หรือทุพพลภาพ 52

5. การตาย 53

1. การลาออก ข้าราชการมีสิทธิจะลาออกจากราชการได้ตามความสมัครใจ แต่ในบางกรณีผู้บังคับบัญชาอาจยับยั้งได้ ทั้งนี้อาจเนื่องจากบุคคลผู้นั้นยังมีภาระหน้าที่ ที่ต้องปฏิบัติให้เสร็จสิ้นลงไป หรืออาจอยู่ในระหว่างสอบสวนคดี ลักษณะเช่นนี้ ผู้บังคับบัญชาอาจยับยั้งไม่ให้ออก

การลาออกของข้าราชการทำให้เกิดปัญหามากมายในองค์การ การมีคนเข้าออก อยู่เสมอ ทำให้งานที่ดำเนินไปไม่ต่อเนื่องกัน ผลที่ได้อาจไม่สม่ำเสมอเนื่องจากผู้เข้าใหม่ ยังไม่รู้งาน ต้องเสียเวลาอีก นอกจากนี้การลาออกบ่อยยังทำให้ขวัญของผู้ปฏิบัติงานเสื่อมลงได้ สำหรับสำนักงานสถิติแห่งชาตินั้น อัตราการลาออกของข้าราชการยังมีไม่มากนัก แต่สำหรับในหมู่พนักงานลูกจ้างแล้ว อัตราการเข้าออกนั้นสูงมาก มีการเข้าๆออกๆ กันไปหลายครั้ง ทำให้ต้องเสียเวลาในการดำเนินการสอบจัดหาคนเข้าทำงานใหม่ เสียเวลาในการฝึกอบรมคนใหม่ งานไม่ประสานต่อเนื่อง ทำให้ต้องเสียเวลา กำลังเงิน และวัสดุมาก

2. การออกเพราะมีเหตุเสียหาย สำหรับข้าราชการพนักงาน ในสำนักงานสถิติแห่งชาติ การออกด้วยเหตุนี้มี 3 ประการ คือ

ก. ลาออก

ข. ปลดออก

ค. ให้ออก

52 พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2494, เรื่องเดิม, มาตรา 19

53 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497, เรื่องเดิม,

3. การลดจำนวนคนล้นงาน ในสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำหรับข้าราชการแล้วไม่
เคยปรากฏ แต่สำหรับพนักงานลูกจ้างชั่วคราวแล้ว มักจะพบเห็นเสมอ กล่าวคือเมื่อ
โครงการที่ดำเนินงานเสร็จสิ้นลง และไม่มีโครงการใหม่ต่อ พนักงานลูกจ้างเหล่านั้น
ก็จะหมดสภาพลงโดยอัตโนมัติ

4. การครบเกษียณอายุหรือทุพพลภาพ สำหรับข้าราชการสำนักงานสถิติแห่งชาติ
ก็เช่นเดียวกับข้าราชการกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ กล่าวคือเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์
แล้วต้องออกจากราชการไป หรือผู้ที่อยู่ระหว่างปฏิบัติราชการได้รับบาดเจ็บทุพพลภาพ ต้อง
ออกจากราชการ

5. ตาย ข้าราชการผู้ใดตาย ก็ต้องพ้นจากราชการโดยปริยาย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย