บทที่ ๓

หลักสำคัญในการบริหารงานบุคคลตามระบบใหม่

การบริหารงานที่ดี จะต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่าง แต่องค์ประกอบประเภทหนึ่งที่นักวิชาการทุกคนต้องยอมรับ และเชื่อแน่ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งยวด ก็คือ "คน" ถ้าพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะเห็นว่าคนที่มีความรู้ ความสามารถ รวมทั้งประสบการณ์เหมาะสมแก่ตำแหน่งตามฐานะในทุกระดับชั้นเท่านั้นที่สามารถทำให้กิจกรรมต่าง ๆ บรรลุถึงจุดมุ่งหมายได้ด้วยความประหยัด และมีประสิทธิภาพ เพราะเหตุว่าถ้ามีจำนวนคนพอสมควร มีความรู้ ความชำนาญเหมาะสมแก่หน้าที่การงาน และมีการจัดการที่ดีแล้ว โอกาสที่จะทำให้งานบังเกิดผลดี และทุ่นค่าใช้จ่ายย่อมมีมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงงานราชการซึ่งขอบเขตการปฏิบัติงานมีความกว้างขวางมาก[๑]

ด้วยเหตุนี้เอง การบริหารงานเกี่ยวกับบุคคล จึงต้องมีหลักสำคัญไว้ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อที่จะเสาะแสวงหา คัดเลือกบุคคลที่ดีพร้อมจริง ๆ เท่านั้น เข้ามาปฏิบัติงาน ทั้งยังจะได้ใช้เป็นเครื่องมือสร้างขวัญ กำลังใจ ให้กับผู้ที่ทำงานอยู่แล้วอีกด้วย O.Glenn Stahl (ศาสตราจารย์ทางวิชารัฐประศาสนศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยอเมริกัน สหรัฐอเมริกา) ตั้งข้อสังเกตไว้ในหนังสือของเขาชื่อว่า"Public Personnel Administration" ว่า "งานหนักอย่างสำคัญของการบริหารงานบุคคลก็คือ การที่จะคัดเลือกเอาคนที่ดีที่สุดเข้ามาทำงาน และป้องกัน หรือคัดคนที่ไม่เหมาะสมออกไป[๒] การที่จะโน้มนำให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวเป็นจริงขึ้นมาได้ต้องอาศัยหลักสำคัญของการบริหารงานบุคคลสากล คือ "ระบบคุณธรรม" มาเป็นเกณฑ์ยึดถือในการสรรหา และคัดเลือกบุคคล

๓.๑ นโยบายเพื่อการบริหารงานบุคคลของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์แห่งประเทศไทย

พิจารณาดูอย่างผิวเผินแล้ว การที่รัฐบาลกำหนดให้ สวป. มีฐานะเป็นองค์การอิสระ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติและสำนักนายกรัฐมนตรีควบคุมแต่เพียงการวางนโยบาย และการตัดสินใจในระดับสูงตลอดจนการเงินและงบประมาณส่วนใหญ่นั้น เท่ากับเป็น

---

[๑]สมพงศ์ เกษมสิน, "ความสำคัญของการบริหารงานบุคคล" การบริหาร, (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยพัฒนาการพิมพ์, ๒๕๑๑), หน้า ๕๐๖

[๒] Stahl, O. Glenn, Public Personnel Administration, Fourth Edition, (New York : Harper & Brothers, 1956), p. 59

การเปิดช่องทางให้ สวป. สามารถสร้างความยืดหยุ่น และความคล่องตัวแก่ระบบการบริหารงานของตนเองอย่างมาก จะเห็นได้ว่าการวางนโยบายการบริหารงานต่าง ๆ ตั้งแต่การวางข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงานของสถาบันฯ การกำหนดวิธีบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน ระเบียบวินัย และการลงโทษของพนักงาน ตลอดจนลูกจ้างของสถาบันฯ รวมไปถึงการวางข้อบังคับว่าด้วยการกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ของพนักงาน และลูกจ้าง ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ของสถาบันฯ ตกเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถาบันวิจัยฯ (กวป.) โดยสิ้นเชิง จึงอาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า คณะกรรมการสถาบันวิจัยฯ ก็คือ กลุ่มข้าราชการที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้มาทำหน้าที่แทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เพื่อกำกับการ ควบคุม และบริหารกิจการของ สวป. นั่นเอง

ด้วยเหตุนี้เอง สิ่งที่แน่นอน และชัดเจนอย่างยิ่งก็คือ กวป. เป็นผู้กำหนดนโยบายเพื่อการบริหารงานบุคคลของ สวป. เช่นเดียวกับที่ ก.พ. มีอำนาจ และหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

ในระยะเริ่มแรกของการจัดตั้ง สวป. เรื่องสำคัญอย่างยิ่งยวดที่กลุ่มผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานจะต้องคำนึงถึง ก็คือ การเสาะแสวงหานักทดลอง นักวิจัยประยุกต์ นักวิชาการ ตลอดจนปัญญาชนผู้มีความรู้ ความชำนาญ และประสพการณ์ทางสาขาวิทยาศาสตร์ มาร่วมงานหรือเป็นผู้แนะนำ ผู้เชี่ยวชาญ และชำนาญการ รวมถึงพนักงาน และเจ้าหน้าที่ สำหรับปฏิบัติงานกับ สวป. และเมื่อได้บุคคลเหล่านี้มาครบถ้วนถูกต้องตรงตามสาขาวิชาแล้ว ก็หาวิธีดึงดูดให้พวกเขาทั้งหลายปฏิบัติภาระกิจอยู่กับ สวป. ด้วยความยืนนาน ในลักษณะที่มีขวัญกำลังใจดี พร้อมเสมอที่จะอุทิศภูมิปัญญา ความคิดอ่าน กำลังใจ และกำลังกายให้กับงานวิจัย ซึ่งคนปฏิบัติอยู่อย่างเต็มความสามารถ พฤติกรรมดังกล่าวข้างต้นนี้ จะเกิดเป็นจริงขึ้นมาได้ก็อยู่ที่ว่า กวป. จะกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลออกมาในรูปใด

ก่อนที่จะมีการจัดตั้งองค์การ หรือหน่วยราชการใด ๆ ก็ตาม โดยหลักการที่ถูกต้องตามแบบฉบับของงานบุคคลากรแล้ว จะต้องมีการวางแผนเกี่ยวกับตัวบุคคลเสียก่อน เป็นต้นว่าการคาดคะเนความต้องการตัวบุคคล เพื่อมาปฏิบัติงานในระยะเวลาหนึ่ง โดยคำนวณถึงปริมาณของบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเท่าที่มีอยู่ในแหล่งต่าง ๆ ทั้งภายในราชการ และนอกวงราชการ งานวางแผนสำหรับการศึกษา และการฝึกอบรม การชักจูงให้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถไว้ใช้ รวมทั้งการหาทางใช้ความสามารถ และความชำนาญของ

บุคคลเหล่านี้ให้ได้ผลดีที่สุด[๓] เพราะการวางแผนเกี่ยวกับตัวบุคคลจะช่วยให้มีการกำหนดนโยบาย รวมทั้งการตัดสินใจในการพัฒนาบุคคลได้อย่างเต็มที่ นอกจากนั้นแล้วยังก่อให้เกิดการรับช่วงกันของงาน ช่วยให้มีการใช้คนที่เหมาะสมกับงาน และช่วยไม่ให้มีการว่างงานเกิดขึ้น เนื่องจากในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่อยู่ในขั้นกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย ย่อมต้องการกำลังคนที่มีความรู้ และฝีมือในกิจการด้านเทคโนโลยีสูงมาก ไม่ว่าจะเป็น เกษตรกร แพทย์ ครู วิศวกร สถาปนิก ฯลฯ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ยังมีอยู่ไม่เพียงพอ[๔] จริงอยู่ เราอาจพบว่าในบางอาชีพ หรือบางหน่วยราชการของไทย มีคนปฏิบัติงานอยู่อย่างพอเพียง แต่คนบางพวกอาจมีความรู้ ความสามารถยังไม่ถึงขั้น หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ และเหมาะสมกับงาน ปัญหา และอุปสรรคเหล่านี้ เราแก้ไขได้ด้วยการวางแผนงานบุคคล

ทั้นมาพิจารณากันอย่างละเอียดถี่ถ้วน จากการที่ได้บรรยายถึงอำนาจ และหน้าที่ ของ กวป. ในด้านการกำหนดการวางแผนเกี่ยวกับบุคคลระยะแรก ๆ (ประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๗—๒๕๐๙) กวป. ชุดแรก อันประกอบด้วย พลโท พระยาศัลวิธานนิเทศ ผู้ว่าการ เป็นประธานกรรมการ Mr. Frank G. Nicholls พลเอกเนตร เขมะโยธิน ดร. ประดิษฐ์ เชี่ยวสกุล ดร. สิริพงศ์ บุณยะลง และ ม.ร.ว. จักรทอง ทองใหญ่ เป็นกรรมการ กวป. ได้พยายามที่จะเสาะแสวงหาผู้ชำนาญการทางด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ให้มาเป็นกรรมการ และที่ปรึกษาของ สวป. เพราะการที่จะประคับประคององค์การ ซึ่งเพิ่งก่อตั้งขึ้นใหม่ ๆ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้นักวิชาการเหล่านี้มาคอยเป็นผู้แนะนำ และชี้ข้อผิดพลาดต่าง ๆ จากการศึกษาดูบันทึกรายงานการประชุม กวป. สมัยแรก ๆ ครั้งที่ ๑ — ๔๐ พ.ศ. ๒๕๐๗ — ๒๕๐๘ พบว่า สาระสำคัญของการประชุมส่วนใหญ่มักเน้นหนักไปในทางที่จะเชื้อเชิญผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ในสาขาประยุกต์วิทยา ทั้งที่เป็นชาวไทย และชาวต่างประเทศ ให้มาร่วมเป็นคณะกรรมการ หรือผู้ชำนาญการของ สวป. เช่น ในการประชุมคณะกรรมการบริหารสถาบันวิจัยฯ ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๐๗ ที่ประชุมได้มีมติอนุมัติให้แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิดังต่อไปนี้เป็นกรรมการที่ปรึกษาวิจัยประยุกต์วิทยา คือ —[๕]

---

[๓]ผุสดี สัตยมานะ "การวางแผนเกี่ยวกับตัวบุคคล", การบริหารรัฐกิจ (พิมพ์ครั้งที่ ๒ แก้ไขเพิ่มเติม, พระนคร : โรงพิมพ์มงกลการพิมพ์, ๒๕๑๔) หน้า ๑๖๖

[๔] Ibid., หน้า ๑๖๗

[๕]สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์แห่งประเทศไทย, "มติ กวป. ที่ ๓/๗" บันทึกรายงานการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๐๗, วันพุธที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๐๗, ณ ห้องประชุมสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์แห่งประเทศไทย

๑. พลอากาศจัตวา สวัสดิ์ ศรีสุข (เลขาธิการสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ)

๒. Dr. E.L. Seabrook (Head, Private Enterprise, USOM)

๓. Mr. A.G. Menon (Chief Industrial Division, EC.FE)

๔. Dr. A. Cousins (Dean of Research, S.E.A.T.O Graduate School of Engineering)

๕. Mr. P. Maynard (Technical Advisor to the Director OSD/ARPA Research and Development Field Unit Ministry of Defence, Bangkok)

๖. Dr. J. Dinning (Rockefeller Foundation)

๗. ดร. สตางค์ มงคลสุข (คณบดีคณะวิทยาศาสตร์การแพทย์ มหาวิทยาลัยมหิดล)

๘. นายมานะ รักวิทยาสัตย์ (บริษัท ผลิตภัณฑ์ยาง จำกัด)

๙. นายอมร ประชัยคดี (องค์การอาหารสำเร็จรูป)

นอกจากนี้ กวป. ยังได้เห็นชอบด้วยที่จะให้ทำหนังสือไปถึงต่อบุคคล ดังมีรายชื่อต่อไปนี้ มาเป็นกรรมการของสถาบันวิจัยฯ —[๖]

๑. นายยศ บุนนาค (อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์)

๒. นายวิชา เศรษฐบุตร (อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี)

๓. นายดุสิต พานิชพัฒน์ (อธิบดีกรมป่าไม้)

๔. นายชิน นิวารี (อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม)

๕. นายสอาด มีชูธน (อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม)

๖. ศาสตราจารย์ กร. แถบ นีละนิธิ (รองอธิการบดี และคณบดีคณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

---

[๖] Ibid., มติ กวป. ที่ ๓/๔, หน้า ๓

อนึ่ง ที่ประชุมยังได้ตกลงให้มีหนังสือเรียนปลัดกระทรวงเกษตร (ปัจจุบัน คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) เพื่อคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาเกษตรศาสตร์ ส่งเข้ามาเป็นกรรมการด้วยหนึ่งท่าน พร้อมกันนี้ ก็ให้เชิญบริษัทฯ สาหกรรมบางบริษัท เช่น บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย จำกัด ส่งผู้แทนเข้ามาร่วมเป็นกรรมการด้วย[๗]

ไม่แต่เฉพาะการพยายามเสาะแสวงหานักวิทยาศาสตร์ และผู้เชี่ยวชาญทางด้านวิจัยประยุกต์มาร่วมงานเท่านั้น กปว. ยังได้วางแผนเลือกเฟ้นตั้งผู้ชำนาญงานด้านบริการงานวิทยาศาสตร์ ซึ่งมีความรู้และเคยมีประสพการณ์ทางด้านบริการงานวิจัยเป็นอย่างดีมาช่วยงานอีกด้วย เช่นในการประชุมคณะกรรมการบริหารสถาบันวิจัยฯ ครั้งที่ ๑๒ เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๔ กปว. มีมติให้แต่งตั้งบุคคลตามรายนามต่อไปนี้ เป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาบริการเอกสารการวิจัย[๘]

๑. นายฉุน ประภาวิวัฒน์
๒. Mr. A.L. Gardner
๓. Dr. C.L. Wronshall
๔. Mr. W.L. Greenhill
๕. ดร. เกษม ผลาชีวะ
๖. ดร. อุทิศ นาคสวัสดิ์
๗. ดร. ต่อพงศ์ โทณวณิก
๘. ผู้แทนจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๙. ผู้แทนจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
๑๐. ผู้แทนจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อันที่จริง มติ กปว. เหล่านี้ น่าจะถือได้ว่าเป็นเครื่องชี้ทางไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองตามลำดับใน

---

[๗] Ibid., มติ กปว. ที่ ๓/๙ และ ๓/๑๐

[๘] สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์แห่งประเทศไทย, "มติ กปว. ที่ ๑๒/๖ กิจกรรมของศูนย์บริการเอกสารการวิจัยฯ" บันทึกรายงานการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๐๔, วันพุธที่ ๑๐ กพ. ๒๕๐๔ ณ ห้องประชุม สวป.

อนาคตกาลของ สวป. เพราะบุคคลแต่ละคนที่ได้กล่าวนามมาตามข้างต้นนี้ ล้วนแล้วแต่เป็นผู้ที่ผ่านการรับราชการ หรือการปฏิบัติงานในองค์การของรัฐ และเอกชนทางสาขางานวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์มาอย่างโชกโชน ทั้งยังมีผู้แทน ซึ่งเป็นอาจารย์จากสถาบันชั้นอุดมศึกษามาเป็นที่ปรึกษาอีกแรงหนึ่ง ถ้ากลุ่มผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้ได้ผนึกกำลังสมอง กำลังกาย และกำลังใจ เสียสละเวลามาให้คำปรึกษา คำแนะนำ และเข้าเป็นกรรมการบริหารของสถาบันฯ อย่างจริงจังแล้ว องค์การวิจัยของรัฐฯ แห่งนี้ ก็คงได้แสดงบทบาทอย่างมากมายในฐานะเป็นเครื่องมืออันสำคัญของรัฐบาลที่จะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของชาติให้เจริญรุดหน้าไปอย่างอเนกอนันต์ที่เดียว

แต่เมื่อกาลเวลาได้ล่วงเลยมาหลายปี สวป. ก็ยังไม่ได้คนดีมีฝีมือมาช่วยให้คำแนะนำปรึกษาอย่างเต็มที่ตามจุดมุ่งหมายของ กวป. เพราะข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หลายท่านที่เคยแสดงความตั้งใจจริงที่จะมาช่วยงานให้กับ สวป. ต้องติดธุระอยู่กับราชการงานประจำของตน นอกจากนี้ ความตั้งใจของ กวป. ในอันที่จะเชิญ พ่อค้า นักธุรกิจ จากโรงงานอุตสาหกรรม และบริษัทใหญ่ ๆ มาเป็นกรรมการก็พลอยเลื่อนหายไปด้วย

งานกำหนดนโยบาย และการวางแผนเกี่ยวกับบุคคลากร ในระยะต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบันจึงตกอยู่ภายใต้อำนาจ และการตัดสินใจของ กวป. อันประกอบด้วย ผู้ว่าการสถาบันวิจัยฯ และผู้ชำนาญการที่เป็นข้าราชการประจำจาก กระทรวง ทบวง กรม บางแห่ง ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้แต่งตั้งขึ้น รวมทั้ง Mr. Frank G. Nicholls ผู้ว่าการพิเศษ อย่างสิ้นเชิง โดยมีนักวิทยาศาสตร์ไทยจากหน่วยราชการอื่น ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญจากองค์การระหว่างประเทศบางท่านเท่านั้น ที่ได้มาช่วยเป็นที่ปรึกษา และบริหารงานเป็นบางครั้งบางคราว

เป็นที่ปรากฏอย่างชัดแจ้งว่า Mr. Frank G. Nicholls คือ ผู้ริเริ่มวางโครงการ และเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงใหญ่ในการวิ่งเต้นให้รัฐบาลไทยจัดตั้ง สวป. ขึ้น ท่านผู้นี้จึงต้องอยู่ช่วยเหลือ และปฏิบัติงานให้กับ สวป. ไปพลางก่อน ทั้งนี้ เพื่อคอยช่วยเหลือ แนะนำ ตลอดจนออกความคิดเห็นในการจัดระบบการบริหารงานให้เข้ารูปเข้ารอย พร้อมกันนี้ เพื่อเป็นการให้เกียรติ และมอบผลตอบแทนเป็นสิ่งสมนาคุณแก่ท่าน คณะกรรมการบริหารสถาบันวิจัยฯ จึงเห็นสมควรให้แต่งตั้ง Mr. Frank G. Nicholls เป็นผู้ว่าการพิเศษ จึงนับว่าท่านผู้นี้มีบทบาทอย่างมหาศาลในการกำหนดหลักการ และวางนโยบายเกี่ยวกับตัวบุคคล เมื่อสมัยแรกของการจัดตั้งสถาบันฯ

เนื่องจาก Mr. Nicholls เป็นผู้ชำนาญการด้านวิทยาศาสตร์ชาวออสเตรเลีย อิทธิพลของการบริหารงานบุคคลตามระบบแบบออสเตรเลีย ซึ่งละม้ายคล้ายคลึงกับของสหรัฐอเมริกาจึงฝังลึกอยู่ในความรู้สึกนึกคิด และจิตใจของบุคคลผู้นี้อย่างมาก การวางหลัก และแผนการแสวงหา และดึงดูดคนให้มาปฏิบัติงานกับ สวป. ก็ได้พยายามใช้ ระบบคุณธรรม เป็นเกณฑ์ โดยถือว่าพนักงานที่สถาบันฯ ต้องการคือ คนที่มีความรู้และประสพการณ์ทางวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์ตามสาขา เฉพาะด้านที่เขาถนัด ซึ่งเราจะได้กล่าวอย่างละเอียดในช่วงตอนต่อไป

นอกจากจะเป็นผู้กำหนดหลักการที่จะต้องใช้ระบบคุณธรรมในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานแล้ว Mr. Nicholls ยังเป็นผู้วางหลักเกี่ยวกับการกำหนดอัตราเงินเดือนให้แก่พนักงาน/เจ้าหน้าที่ของสถาบันฯ วางข้อกำหนดเกี่ยวกับระเบียบพนักงาน สวป. จัดทำคู่มือ และวิธีปฏิบัติในการบริหารงาน (ASRCT Administrative Manual) เพื่อชี้แจงให้เห็นถึงการจัดองค์การของ สวป. ตลอดจนวางแนวการทำงานให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ภายในสังกัด สวป. ได้แก่ การบัญชีและการเงิน คลังพัสดุ บัญชี พัสดุ จัดหาและซื้อ การตรวจบัญชีภายใน บุคคลากร งานสารบรรณ และพิมพ์ดีด การพิมพ์ การประชาสัมพันธ์ งานบริการค้นเอกสาร ระบบการขนส่งผู้โดยสารและสินค้า การซ่อมสร้าง และโรงฝึกงาน เป็นต้น แผนการเหล่านี้ กวป. เป็นผู้ให้ความเห็นชอบ และสนับสนุนด้วยดีตลอดมา

การบริหารงานวิจัยรวมทั้งการบริหารงานบุคคลของ สวป. ตลอดระยะเวลาที่ Mr. Nicholls ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการพิเศษอยู่ จึงดำเนินไปด้วยความเข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพจากการสำรวจสถิติอัตรากำลังพนักงาน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๗ — ๒๕๐๘ และ ๒๕๐๙ ปรากฏว่า สวป. มีนักวิจัยวิทยาศาสตร์ ซึ่งจบปริญญาเอกทางสาขาวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีจากต่างประเทศ และมีความชำนาญงาน ตลอดจนประสพการณ์มาเป็นอย่างดี เป็นจำนวนจาก ๓ คน, ๗ คน ถึง ๑๓ คน นักทดลองวิทยาศาสตร์ และเจ้าหน้าที่บริการซึ่งจบปริญญาตรี และโทจากทั้งใน และนอกประเทศอีก ๗ คน, ๑๔ คน ถึง ๕๑ คน ตามลำดับ[๙] ส่วนรายงานประจำปีฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๐๔ ก็แสดงให้เห็นว่าได้มีนักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิทางวิทยาศาสตร์ จำนวนมากมารับหน้าที่เป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาพิเศษ และคณะกรรมการที่ปรึกษาการวิจัยเทคนิควิทยา[๑๐] แม้แต่

---

[๙] ASRCT, Fiscal Year Personnel Status, ๑๙๖๕ — ๑๙๗๓

[๑๐] ผู้สนใจโปรดอ่านเพิ่มเติมใน "คณะกรรมการที่ปรึกษา และเจ้าหน้าที่อาวุโส", รายงานประจำปีฉบับที่ ๒, พ.ศ. ๒๕๐๔, (พระนคร : โรงพิมพ์สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์แห่งประเทศไทย, พ.ศ. ๒๕๐๔), หน้า ๒๐ — ๒๑

จนกระทั่งถึงสิ้นสุดปี พ.ศ. ๒๕๐๙ รายงานประจำปีฉบับที่ ๓ ก็ยังคงยืนยันให้เห็นชัดว่าที่ปรึกษาพิเศษ และคณะกรรมการดังกล่าวยังคงอยู่ช่วยเหลืองานบริหารของ สวป. อยู่ตลอดมาอย่างสม่ำเสมอ

ต่อมา ในระยะ ๔ — ๕ ปีที่แล้วมานี้ ได้เกิดมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการบริหารงานขึ้นภายใน สวป. ทั้งแต่การเปลี่ยนตัวผู้ว่าการคนใหม่ถึง ๒ คน คือ จากพลโทพระยาศัลวิธานนิเทศ มาเป็น นายอินทรี จันทรสถิตย์ อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๒[๑๑] และเปลี่ยนเป็น ศาสตราจารย์ ดร. แถบ นีละนิธิ อดีตอธิการบดี จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๔[๑๒] โดยดำรงตำแหน่งมาจนถึงปัจจุบันนี้ พร้อมกันนั้น ในวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๑๓ กำหนดการอยู่ช่วยเหลือเป็นที่ปรึกษาให้กับรัฐบาลไทย ของ Mr. Nicholls ก็หมดลง และท่านต้องอำลาจากสถาบันฯ กลับไปปฏิบัติงาน ณ ประเทศออสเตรเลียตามเดิม สิ่งที่น่าฉงนใจจึงเกิดขึ้นตั้งแต่นั้นมา คือ หลักการทางด้านการบริหารงานบุคคลที่ดีได้เริ่มถลาเลือนไปจากความคิดของกลุ่มผู้บริหารงานสถาบันวิจัยฯ ซึ่งคำกล่าวที่จะเป็นจริงหรือไม่ เป็นสิ่งที่เราจะได้พิสูจน์ด้วยการพินิจ และวิเคราะห์ต่อไป

กล่าวโดยสรุปแล้ว ระบบคุณธรรมที่ถูกนำมาใช้ในการบริหารงานบุคคลของ สวป. ได้รับการกำหนดและวางแผนจากคณะกรรมการบริหารฯ (กวป.) โดยมีอิทธิพลความคิด และคำปรึกษาจาก Mr. Nicholls เป็นแรงผลักดัน และสนับสนุนอยู่เสมอมา

๓.๒ <u>บทบาทของระบบคุณธรรมกับการบริหารงานบุคคล</u>

อันที่จริงเรื่องราวของระบบคุณธรรม ซึ่งเข้ามามีอิทธิพลอย่างมากต่อการบริหารงานบุคคลยุคพัฒนาได้มีผู้เขียนอธิบายไว้อย่างมากมาย และละเอียดถี่ถ้วน ทั้งที่เป็นภาษาต่างประเทศ และภาษาไทย การกล่าวถึงระบบคุณธรรมในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงขอบรรยายเพียงเพื่อเป็นหลักสำหรับเปรียบเทียบว่า การบริหารงานบุคคลของ สวป. มีความคล้ายคลึง หรือผิดแผกแตกต่างไปจากหลักคุณธรรมสากลมากน้อยเพียงไร แค่ไหน โดยเฉพาะจงจะวิเคราะห์ถึงเรื่องนี้ ในบทที่ว่าด้วยการคัดเลือกบุคคล และระบบอัตราเงินเดือน รวมทั้งการ

---

[๑๑] สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์แห่งประเทศไทย, "พิธีมอบหน้าที่ผู้ว่าการ" <u>คำสั่งบริหาร เลขที่ คบ. ๑๒/๓๙</u>, ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๒

[๑๒] สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์แห่งประเทศไทย, "พิธีส่งมอบงานในตำแหน่งผู้ว่าการ" <u>ประกาศสถาบันวิจัยฯ</u>, ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๑๕

ปูนบำเหน็จ ดังนั้น ในตอนนี้จะขออธิบายเฉพาะหลักทั่วไปของระบบคุณธรรมกับประโยชน์ของระบบคุณธรรมต่องานบุคคลากรแต่เพียงอย่างเดียวก่อน

ในปัจจุบันนี้ ระบบคุณธรรม หรือระบบคุณวุฒิ ได้เป็นที่ยอมรับ และถูกนำมาใช้ในวงการบริหารงานทั่วทุกหนทุกแห่งอย่างแพร่หลาย ระบบคุณธรรมอุบัติขึ้นในอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ประเทศแม่บทแห่งหลักการบริหารงาน โดยมีสาเหตุการกำเนิดมาจากความเหลวแหลกของการรับคนเข้าทำงาน โดยใช้ระบบอุปถัมภ์ หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยต่างก็ยอมรับกันในเวลาต่อ ๆ มาว่า ระบบคุณธรรมช่วยทำให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดดำเนินงานจริง ๆ เพราะหลักการของระบบนี้ ก็คือ วิธีจัดระบบอุปถัมภ์ หรือ "กำจัดคนถ่วงความเจริญ" (get rid of the rascals) เปิดโอกาสให้ผู้แข่งขันสมัครงานได้ใช้ความรู้ ความสามารถ เท่าเทียมกัน และอย่างเต็มที่ในการสอบแข่งขัน สำหรับในประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างไทย อาชีพการรับราชการยังคงเป็นที่นิยมนับถือกันอยู่มาก เนื่องจากเป็นอาชีพที่มีเกียรติ ให้ความมั่นคงได้มาก ทั้งในโอกาส ที่จะไปเลือกอาชีพการงานอย่างอื่นก็มีอยู่จำกัด ดังนั้น การนิยมทำราชการจึงมิได้เป็นไปเพราะความปรารถนาที่จะเป็นคนของราชการจริง ๆ หรือเพราะเห็นว่า เป็นงานที่มีระบบการดีเสมอไป เมื่อเป็นเช่นนี้ หากมีการใช้ระบบอุปถัมภ์จนเกินขอบเขตแล้ว ก็จะปรากฏผลเสียได้ ประเทศไทยจึงได้พยายามจัดระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม[๑๓] ฉันใดก็ดี สวป. ซึ่งก็เป็นองค์การวิจัยประยุกต์แห่งหนึ่งของรัฐบาล ก็ได้วางแบบแผนการบริหารงานบุคคล โดยยึดหลักการในระบบคุณธรรมด้วยเช่นกัน

๓.๒.๑ หลักสำคัญของระบบคุณธรรมที่นำมาใช้ในการบริหารงานบุคคล

หลักเกณฑ์สากลของระบบคุณธรรม ซึ่งใช้ในการบริหารงานบุคคล มีลักษณะสำคัญ ๔ ประการ คือ —

๑. หลักความเสมอภาค

เพื่อคัดเลือกบุคคลเข้ามาทำงานให้ตรงกับสาขา และตำแหน่งงานที่ต้องการ องค์การทุกแห่ง

---

[๑๓] เพ็ญศรี วายวานนท์, "ระบบคุณธรรม", การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๒ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม, เรียบเรียงโดย อมร รักษาสัตย์ และโสรัจ สุจริตกุล (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, พ.ศ. ๒๕๑๔), หน้า ๑๐๑

ต้องมีนโยบายเลือกสรรเฉพาะบุคคลที่มีคุณสมบัติ และพื้นความรู้ตามกฎเกณฑ์ซึ่งกำหนดไว้ โดยถือว่าบุคคลผู้มีคุณวุฒิครบถ้วนทุกคนมีสิทธิ์ และโอกาสเท่าเทียมกันที่จะสมัครสอบแข่งขัน หรือสอบคัดเลือก เพื่อบรรจะเข้าปฏิบัติงานโดยไม่คำนึงถึงชาติ ตระกูล ศาสนา หรือผิดพรรค[๑๔] ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง คือ เมื่อบุคคลเข้ามาปฏิบัติงานแล้ว การกำหนดอัตราเงินเดือนก็ต้องยึดหลักความเสมอภาคด้วย กล่าวคือ งานที่มีลักษณะหน้าที่ และความรับผิดชอบเท่าเทียมกัน หรือคล้ายคลึงกัน ย่อมได้รับเงินเดือนเท่ากัน[๑๕] ส่วนในประการสุดท้าย พนักงานและเจ้าหน้าที่ทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากันด้วย กฎ ระเบียบ วินัย ซึ่งมีมาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง การให้ความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนสวัสดิการต่าง ๆ ถ้าหากฝ่ายบริหารละเลยในเรื่องสิทธิอันพึงได้ของบุคคลโดยเสมอหน้าแล้ว ปัญหาต่าง ๆ ก็จะตามมา และมีผลเสียหายแก่งานในที่สุด[๑๖]

ดังนั้น สถาบันทุกแห่งไม่ว่าของรัฐบาล หรือเอกชน ที่ยึดมั่นในอุดมการของหลักคุณธรรม จะต้องมีวิธีคัดเลือกบุคคล และปรนนิบัติผู้ปฏิบัติงานด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

๒. หลักความสามารถ

การเลือกสรรคนก่อนเข้ามาปฏิบัติงานจำต้องมีการทดสอบความสามารถ โดยยึดหลักการที่ว่า ต้องคัดเลือกเอาบุคคลที่มีความรู้ และความสามารถจริง ๆ เข้าทำงาน มีกรรมวิธีหลายรูป หลายแบบซึ่งเขานำมาใช้ในการทดสอบความสามารถของบุคคล นับตั้งแต่การประกาศชักจูงให้ผู้มีความสนใจมาสมัครงาน การสอบแบบต่าง ๆ เพื่อคัดเลือกเอาคนที่มีความสามารถมากที่สุด เหมาะสมที่สุดไปปฏิบัติงานให้ตรงกับความรู้ ความสามารถ (put the right men on the right jobs) ผลพลอยได้อีกอย่างหนึ่งของหลักความสามารถ คือ ช่วยกำจัดคนถ่วงความเจริญ (get rid of the rascals) ออกจากองค์การ เพราะระบบการสอบจะช่วยกลั่นกรองให้ได้แต่คนดี มีความรู้ ความสามารถไว้ใช้ในราชการ ส่วนคนที่มีคุณสมบัติไม่ดีพอที่จะทำประโยชน์ให้แก่ราชการได้ หรือถ้าหากให้อยู่ในวงราชการก็ยังผลร้ายให้แก่กิจการงานมากกว่าผลดี แล้วก็ควรจะได้คัดออกไปเสียแต่เริ่มแรก ซึ่งจะเป็นการช่วยป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่

---

[๑๔] สมพงษ์ เกษมสิน, "หลักสำคัญของการบริหารงานบุคคล", op., cit., หน้า ๕๐๙

[๑๕] Ibid.

[๑๖] เพ็ญศรี วายวานนท์, op., cit., หน้า ๑๐๒

อาจจะเกิดขึ้นจากบุคคลเหล่านั้นในภายหลังด้วย[๑๗]

นอกจากนั้นแล้ว การใช้หลักวัดความสามารถจะต้องแผ่คลุมไปถึงการพิจารณาขึ้นเงินเดือนเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนการให้บำเหน็จบำนาญ แก่ผู้ปฏิบัติงานด้วย เพราะบุคคลแต่ละคนที่เข้ารับราชการต่างก็ได้ให้คำตอบกับตัวเองแล้วว่า ชาตินี้จะไม่ร่ำรวย แต่เขาทำงานเพื่อหวังความก้าวหน้าในชีวิต และอุทิศเวลาเพื่อบริการประชาชน เมื่อพนักงานได้แสดงความสามารถในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ให้เห็นแล้ว เขาก็ควรได้รับการพิจารณาความดีความชอบเป็นสิ่งตอบแทน อันจะเป็นเครื่องบำรุงขวัญให้เขามีกำลังใจปฏิบัติงานต่อไปอย่างดีที่สุด

๓. หลักความมั่นคง

ด้วยสามัญสำนึกแล้ว มนุษย์ทุกคนย่อมต้องการหลักประกันความมั่นคงแห่งชีวิตในระบบบริหารรัฐกิจก็เช่นเดียวกัน ข้าราชการ และลูกจ้างรัฐบาลทุกคนย่อมต้องการความมั่นคงในการทำงาน และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ทำให้สามารถยึดราชการเป็นอาชีพ และถาวร ตราบใดที่เขายังมีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ มีความประพฤติดี มีความซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่ ทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้ถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกให้ออกจากราชการโดยปราศจากความผิด ไม่ว่าจะโดยเหตุผลส่วนตัว หรือทางการเมือง[๑๘] เพราะฉะนั้น ผู้ใดก็ตามที่เข้ามาทำงานให้กับราชการแล้ว กฎหมายย่อมให้การคุ้มครองเกี่ยวกับหลักประกันความมั่นคงอย่างเต็มที่ และแม้แต่ผู้ที่รับราชการอยู่จนครบเกษียณแล้วก็มีสิทธิได้รับเงินบำนาญ เพราะถือว่าเป็นผู้ที่ได้อุทิศเวลาตลอดชีวิตการทำงานให้กับประโยชน์สุขของสังคมส่วนรวม จึงควรได้รับค่าตอบแทนเพื่อเลี้ยงชีพต่อไปตามควรแก่อัตภาพ ไม่แต่เพียงเท่านั้น สวัสดิการต่าง ๆ ที่ถูกจัดให้มีขึ้นก็เป็นผลพลอยได้ให้เกิดมีความมั่นคงแก่ตัวผู้ปฏิบัติงานด้วย เพราะสถานที่ทำงานใด มีสวัสดิการที่ดี ก็จะโน้มนำให้คนมีความผูกพันกับสถาบันนั้นใกล้ชิดยิ่งขึ้น

๔. หลักความเป็นกลางทางการเมือง

หลักการดังกล่าวนี้มีอยู่ว่า ข้าราชการ และลูกจ้างรัฐบาลทุกคนจะต้องตั้งมั่นอยู่ในความเป็น

---

[๑๗] Ibid., หน้า ๑๐๓

[๑๘] สมพงษ์ เกษมสิน op., cit., หน้า ๕๑๐

กลางทางการเมือง เพื่อปฏิบัติภาระกิจให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้ และป้องกันมิให้ราชการประจำไปข้องเกี่ยวกับการเมือง การวางตัวเป็นกลางทางการเมืองของผู้รับใช้ประเทศชาติ ทุกคนจะทำให้ระบบราชการมีความมั่นคง และสม่ำเสมอ ด้วยเหตุที่ว่า ข้าราชการประจำจะไม่ปฏิบัติราชการเพราะเหตุที่ไม่ชอบนโยบายของรัฐบาลไม่ได้[๑๙] และจะปฏิบัติหน้าที่เพียงเพื่อเอาใจคณะรัฐบาลชุดนี้ก็ไม่ได้ แต่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลทุกชุดที่ขึ้นมาทำหน้าที่บริหารประเทศด้วยความเสมอต้นเสมอปลาย ทั้งนี้ เพื่อรักษาความเที่ยงธรรม และความมักดิ์สิทธิ์แห่งสถาบันข้าราชการนั่นเอง

อนึ่ง หลักความเป็นกลางทางการเมืองยังป้องกันไม่ให้ระบบราชการถูกแทรกแซง หรือถูกบังคับให้อยู่ภายใต้อาณัติของกลุ่มทางการเมืองกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล หรือกลุ่มผลประโยชน์ก็ตาม

อย่างไรก็ดี แม้ข้าราชการ และพนักงานของรัฐจะมีสิทธิตามกฎหมายให้สามารถออกเสียงเลือกตั้งพรรคการเมือง พรรคหนึ่งพรรคใดได้ แต่ก็มิได้หมายความว่าจะต้องแสดงตนว่ามีส่วนร่วม หรือมีผลประโยชน์ในกิจกรรมทางการเมืองนั้น ๆ ถึงข้าราชการประจำจะมีส่วนช่วยเหลือในการพิจารณากำหนดนโยบายบางเรื่องก็ตาม จะอวดอ้าง หรือแสดงตนว่านโยบายเหล่านั้นเป็นของตนเองมิได้ จึงถือเป็นมารยาทที่สำคัญอย่างหนึ่งของข้าราชการประจำ คือ การไม่เปิดเผยตนเองในทางการเมือง (Political Annoymity)[๒๐]

หลักการที่ได้กล่าวมาแล้วทั้ง ๘ ประการนั้น จะต้องนำมาปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลอย่างเคร่งครัด และครบถ้วน จึงจะก่อผลประโยชน์ให้กับหน่วยงานต่าง ๆ อย่างจริงจัง สรุปได้ว่า การใช้ระบบคุณธรรมเป็นหลักในการคัดเลือก แต่งตั้งบุคคลเข้าปฏิบัติราชการ เป็นสิ่งที่ประเทศทั้งหลายเป็นส่วนมากที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย นิยมกระทำกัน[๒๑] ทั้งยังเป็นเครื่องมือสร้างขวัญ และกำลังใจให้บุคคลอีกโสตหนึ่งด้วย

๓.๒.๒ ประโยชน์ของระบบคุณธรรมกับการบริหารงานบุคคล

ตราบจนเท่าทุกวันนี้ มีการใช้ระบบคุณธรรมกันอย่างแพร่หลายในการบริหารงานบุคคลทั่วไป

---

[๑๙] เพ็ญศรี วายวานนท์, op., cit., หน้า ๑๐๔

[๒๐] Ibid.

[๒๑] ผุสดี สัตยมานะ, op., cit., หน้า ๑๗๓

ด้วยสถาบันทุกหนทุกแห่ง ต่างก็เล็งเห็นผลดี และคุณประโยชน์ของระบบดังกล่าวนี้ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สมพงษ์ เกษมสิน แห่งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้ประมวลประโยชน์ของระบบคุณธรรมไว้ในหนังสือ การบริหารบุคคลแผนใหม่ ความว่า —.[๒๒]

> ...อย่างไรก็ดี จากการที่ได้พิจารณาถึงความหมายและลักษณะของระบบคุณธรรมมาแล้ว ก็คงจะพอเห็นได้ว่า ระบบคุณธรรมมีประโยชน์ต่อการบริหารในข้อที่ว่า
>
> ๑. ทำให้บุคคลผู้มีความรู้ ความชำนาญ ได้เข้าปฏิบัติงานตามความรู้ ความสามารถ เพราะก่อนที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งหน้าที่การงานนั้น บุคคลเหล่านี้ย่อมต้องผ่านการสอบแข่งขันหรือสอบความรู้ความสามารถมาแล้ว และในการที่จะเลื่อนตำแหน่งได้ก็ต้องผ่านการทดสอบ และคัดเลือกมาแล้วเช่นกัน แต่ความดีในข้อนี้จะรักษาไว้ได้เพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการสอบว่ามีความถูกต้อง และเหมาะสม ยุติธรรมเพียงใด
>
> ๒. ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้บุคคลผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน ทุกคนมีโอกาสสอบเข้าปฏิบัติงานได้เท่ากัน
>
> ๓. ผู้ปฏิบัติงานมีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ ส่งเสริมให้มีความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ประสิทธิภาพของงานดีขึ้น
>
> ๔. ในส่วนของราชการ ป้องกันมิให้การเมืองเข้ามาทำให้การปฏิบัติงานของข้าราชการเปลี่ยนแปลง โดยไม่แน่นอน ขาดความสม่ำเสมอ และต่อเนื่องกันไป
>
> ๕. ระบบคุณธรรมย่อมส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานมีขวัญที่ดีในการทำงาน

ในบทความเรื่อง "ระบบคุณธรรม" โดย เพ็ญศรี วายวานนท์ ซึ่งมีความคิดเห็นเช่นเดียวกันว่า หลักการเช่นว่านี้จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่การบริหารงานราชการ ได้สรุปข้อคิดไว้ว่า

---

[๒๒] สมพงษ์ เกษมสิน "ระบบอุปถัมภ์ และระบบคุณธรรมดีกับการบริหารงานบุคคล", การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, พ.ศ. ๒๕๑๖), หน้า ๑๒๘

กล่าวโดยสรุป การจัดการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมมีคุณประโยชน์อยู่หลายประการ ได้แก่ —[๒๓]

๑. เป็นการส่งเสริมเกียรติภูมิของข้าราชการ หรืออาชีพรับราชการ ทำให้งานราชการได้รับความสนใจจากผู้มีความรู้ ความสามารถสูง ราชการก็จะได้คนดีเข้าทำงาน

๒. สนับสนุนแนวความคิด และทางปฏิบัติตามระบอบประชาธิปไตย โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไป ผู้มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมในการปฏิบัติงานของรัฐได้มีสิทธิโดยเท่าเทียมกัน ในการสอบแข่งขันเข้ารับราชการ มีส่วนที่จะทำคุณประโยชน์ โดยการทำงานให้แก่ส่วนรวมโดยเสมอภาคกัน ไม่จำกัดอยู่เฉพาะในกลุ่มชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

๓. ให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการ เพื่อให้มีความมั่นคงในการรับราชการ และมุ่งหน้าทำงาน ใช้ความรู้ ความสามารถ ให้เป็นประโยชน์อย่างเต็มที่ บริการของรัฐก็จะเป็นไปโดยสม่ำเสมอ และมั่นคง

๔. ส่งเสริมกำลังใจของข้าราชการให้ร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติราชการให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เมื่อตระหนักดีถึงความเป็นธรรมที่ตนได้รับในการทำงาน และผลการปฏิบัติงานในเวลาเดียวกัน ก็เป็นการกำจัดผู้ที่หย่อนความสามารถ และผู้ที่ทำงานโดยอาศัยอิทธิพล และเป็นการไม่สนับสนุนผู้ที่มุ่งหวังประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม

จากความคิดเห็น และเหตุผลของนักวิชาการเหล่านี้ คงพอจะเป็นสิ่งยืนยันได้อย่างชัดแจ้งว่า หลักการของระบบคุณธรรม จะก่อให้เกิดผลดีต่อการบริหารงานบุคคลมากกว่าผลเสียอย่างแน่แท้ ระบบคุณธรรมจึงได้รับความนิยมนำมาใช้เป็นหลักยึดอยู่ในวงการบริหารราชการของทุกประเทศ เพราะสามารถทำให้งานของรัฐเกิดประสิทธิผลได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

หวลกลับมาพิจารณาทบทวนดูอีกครั้งหนึ่ง จะเห็นว่ายังไม่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปนักว่า ถ้าวงการบริหารรัฐกิจจะนำเอาระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารงานบุคคลแต่เพียงอย่างเดียว จะทำให้ได้คนดี มี

---

[๒๓] เพ็ญศรี วายวานนท์, op., cit., หน้า ๑๐๙

ความรู้ตรงตามสาขาของงานอย่างสมบูรณ์เต็มที่ ทั้งนี้เนื่องจากไม่ว่าจะเป็นในยุคใดสมัยใด ระบบอุปถัมภ์ก็ยังมีความสำคัญ และมีประโยชน์อยู่ในตัวของมันเองบ้าง บางครั้งบางเวลา และบางสถานที่ ในกรณีของประเทศไทยนั้น ระบบอุปถัมภ์มีบทบาทมานานตั้งแต่ครั้งการปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยาแล้ว แม้ในปี พ.ศ. ๒๔๗๑ รัฐบาลจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๑ โดยมีกรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเรียกกันย่อ ๆ ว่า "ก.ร.พ." เป็นผู้รักษาการ และดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้[๒๔] ต่อมาได้วิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงเป็นคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ตามลำดับ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖[๒๕] แต่หากสังเกตและวิเคราะห์ดูให้ละเอียดก็ยังคงพบระบบอุปถัมภ์อยู่ในสายการบังคับบัญชาในระบบบริหารของไทย ซึ่งเริ่มตั้งแต่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ลงไปถึงหัวหน้าแผนกนั้น ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การใช้ระบบอุปถัมภ์จำกัดอยู่เฉพาะในระดับสูง ๆ และมีลักษณะเป็นตำแหน่งทางการเมือง[๒๖] โดยมีเหตุผลความจำเป็นอยู่หลายประการ ได้แก่ -.[๒๗]

๑. การแต่งตั้งให้กำรงตำแหน่งเพื่อสินน้ำใจ

๒. เพื่อให้เกิดความมีเสถียรภาพทางการเมือง

๓. ก่อให้เกิดความสะดวก และคุณประโยชน์ในด้านการควบคุมนโยบาย เป็นต้น

การบริหารงานบุคคล คือ "ศิลปในการเลือกสรรคนใหม่ และใช้คนเก่าในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานและบริการจากการปฏิบัติงานของบุคคลเหล่านั้นให้มากที่สุดทั้งในทางปริมาณ และคุณภาพ"[๒๘] นักวิชาการ

---

[๒๔] บริการสวัสดิการ ก.พ., "กำเนิด ก.พ.", ประวัติ ก.พ. และการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๑, (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสารการพิมพ์, พ.ศ.๒๕๐๗), หน้า ๔

[๒๕] Ibid.

[๒๖] ชุบ กาญจนประกร, "ระบบอุปถัมภ์" การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย, op. cit., หน้า ๑๑๕

[๒๗] Ibid., หน้า ๑๑๗ - ๑๑๘

[๒๘] Felix A. Nigro, Public Administration:Readings and Documents, (New York:Rinehart and Co.,Inc., 1951), p. 201

บริหารส่วนใหญ่มีความเห็นพ้องต้องกันว่า การบริหารงานบุคคลเป็นทั้ง ศิลป์ และศาสตร์ พร้อมกันในตัวเอง ดังนั้น การที่ในสถานการณ์ใด หรือสภาพแวดล้อมเช่นใด ควรจะนำเอาระบบคุณธรรม หรือระบบอุปถัมภ์มาใช้จึงจะเหมาะสม ก็แล้วแต่ดุลยพินิจ ตลอดจนการตัดสินใจของนักบริหารงานในระดับสูง พฤติกรรมดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ และประสพการณ์ของแต่ละบุคคลมาประกอบการพิจารณาอย่างมหาศาล โดยไม่อาจยึดกฎเกณฑ์ หรือระเบียบแบบแผนตายตัวได้

แม้ว่าระบบคุณธรรมจะมีผลประโยชน์มากในการคัดเลือกคนเข้าทำงานก็จริงอยู่ แต่ในทำนองเดียวกัน ก็มิได้หมายความว่าระบบอุปถัมภ์จะเป็นหลักการที่เลวร้ายจนเกินไป ทางเลือกซึ่งเหมาะสมที่สุดในการบริหารงานบุคคลที่ดีจึงควรวางอยู่ในแนวทางที่ว่าระบบคุณธรรมควรใช้เพื่อจุดมุ่งหมายที่จะเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่งานบริหารราชการ โดยคัดเลือกเฉพาะบุคคล ซึ่งมีความรู้ ความสามารถ เท่านั้น มาปฏิบัติราชการด้วยวิธีที่เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิ์ได้แข่งขันด้วยการทดสอบ และแสดงความรู้ ความสามารถของตนออกมาอย่างเต็มที่ หลังจากนั้น ก็ต้องให้หลักประกันความมั่นคง และสวัสดิการแก่ผู้ที่เข้ารับราชการด้วยความเสมอหน้ากัน ส่วนระบบอุปถัมภ์ ก็ควรใช้ในสถานการณ์ หรือภาวะที่ตำแหน่งบางประเภทซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่สำคัญ เพราะต้องอยู่ใกล้ชิดผู้บังคับบัญชาตลอดเวลา บางครั้งต้องการความไว้เนื้อเชื่อใจกันเป็นส่วนตัว ด้วยว่างานที่จะต้องปฏิบัติมีลักษณะเป็นความลับ หรือปกปิด การคัดเลือกเอาโดยความสนิทชิดชอบ และรู้ใจกันจึงมีความจำเป็นมาก

กล่าวโดยสรุปแล้ว เรายังยึดถืออยู่เสมอว่า ระบบคุณธรรม เหมาะสมกับแผนการบริหารงานบุคคลแบบใหม่ที่สุด เพราะสอดคล้องต้องตามวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย

๓.๓ <u>การพยายามนำเอาระบบคุณธรรมเข้ามาใช้ในการบริหารงานบุคคลภายในสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์แห่งประเทศไทย</u>

สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์แห่งประเทศไทย ก็เหมือนกับหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การของรัฐบาลทุก ๆ แห่ง ที่ต้องใช้ระบบคุณธรรมในการคัดเลือกบุคคลเข้าปฏิบัติงาน ตลอดจนให้การปรนนิบัติต่อพนักงานทุกคน ด้วยความยุติธรรม และเท่าเทียมกัน ถ้าพิจารณาให้ดีจะเห็นว่า ลักษณะงานของ สวป. นั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเสาะแสวงหาคนที่มีความรู้ ความสามารถจริง ๆ มาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในอันที่จะช่วยให้งานวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์ ได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุผลอย่างรวดเร็ว สมดังที่ตราไว้ในจุดมุ่งหมายตามพระราชบัญญัติฯ

ว่ากันโดยทางทฤษฎีแล้ว การบริหารงานบุคคลของ สวป. วางแนวทางเอาไว้ให้ยึดเอาระบบคุณธรรมเป็นที่ตั้งอันดับแรก ไม่ว่าจะเป็นการคัดเลือกคนเข้าทำงาน หรือการปฏิบัติต่อพนักงานผู้ซึ่งเข้าประจำทำงานแล้ว ถ้าศึกษาดูจากตัวพระราชบัญญัติ สวป. ฉบับ พ.ศ. ๒๕๐๖ มาตรา ๑๖ แล้ว# จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่แทนสภานิติบัญญัติ ในขณะนั้นมีความประสงค์ให้ กวป. ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดวิถีทาง และพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลของ สวป. ทั้งหมด เพราะฉะนั้น การบรรจุ แต่งตั้ง การถอดถอน ระเบียบวินัยของพนักงานจะมีลักษณะเป็นแบบใด การกำหนดอัตราเงินเดือน บำเหน็จและสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานจะสูงต่ำ หรือมากน้อยไปกว่าข้าราชการ และลูกจ้างรัฐบาลอื่น ๆ แค่ไหนเพียงไร ก็ขึ้นอยู่กับแนวทางความเชื่อ และความคิดเห็น รวมทั้งการตัดสินใจของ กวป. แต่ละคน ถ้าจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง ตัวบทแห่งมาตรา ๑๖ ได้ให้อำนาจแก่ กวป. เกี่ยวกับการวางหลักบริหารงานบุคคลของ สวป. อย่างมากมายเหลือคณานับ

ดังที่กล่าวมาตั้งแต่ต้นแล้วว่า สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์แห่งประเทศไทย ได้ถือกำเนิดขึ้นก็ด้วยความคิดริเริ่มของที่ปรึกษารัฐบาลไทยชาวออสเตรเลีย คือ Mr. Frank G. Nicholls ด้วยเหตุนี้เอง จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องให้ Mr. Nicholls ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการพิเศษ แห่ง สวป. และมีฐานะเป็นกรรมการบริหารของ สวป. ท่านหนึ่งด้วย ไม่ต้องเป็นที่สงสัยเลยว่า Mr. Nicholls จะกลายเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงในการวางแผน กำหนดนโยบาย เสนอแนะ และให้คำแนะนำ ตลอดจนตัดสินใจในบางครั้งเกี่ยวกับการกำหนดรูปงานบุคคลากรแห่ง สวป. โดยพฤตินัย เพราะเหตุว่า บรรดาข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงานของ สวป. (ASRCT ADMINISTRATIVE MANUAL) ข้อบังคับว่าด้วยการกำหนดอัตราเงินเดือน (SALARY SCALES) และแม้แต่ข้อบังคับ และระเบียบพนักงาน (ASRCT STAFF RULES)* ที่นำออกมาใช้ในการบริหารงานระยะแรก ๆ หรือปัจจุบัน Mr. Nicholls เป็นผู้ร่างและกำหนดทั้งสิ้น ด้วยการนำเอาระบบการบริหารงานบุคคลในองค์การแห่งรัฐของออสเตรเลีย ซึ่งมีความละม้ายคล้ายคลึง และใกล้เคียงกับของสหรัฐอเมริกา มาใช้เป็นหลักเทียบเคียง ถ้าพิจารณาดูโดยทางนิตินัย

โปรดดูรายละเอียดจาก มาตรา ๑๖ ในหมวด ๒ การกำกับ การควบคุม และการบริหาร พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๖

* โปรดดูรายละเอียดจาก ASRCT Administrative Manual, ASRCT Salary Scale, Prepared by Frank G. Nicholls, November ๑๙๖๕

แล้ว จะเห็นว่า การคัดเลือกบุคคล ตลอดจนการวางระเบียบ วิธี และให้การปรนนิบัติต่อ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ ของ สวป. ยึดระบบคุณธรรมเป็นหลักสำคัญ เหมือนอย่างในออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา

ถ้าเราจะหันไปดูการบริหารงานบุคคลภายในหน่วยงานรัฐบาลแห่งหนึ่งของสหรัฐอเมริกา มีชื่อว่า Tennessee Valley Authority (TVA) เป็นสถาบันแห่งสหรัฐฯ ซึ่งตั้งขึ้นโดยรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา เพื่อวางแผน และดำเนินงานเกี่ยวกับโครงการรวบรวม และพัฒนาทรัพยากรภายในอาณาบริเวณหุบเขาเทนเนสซี[๒๙] พิจารณาดูโดยเปรียบเทียบ หน่วยงานดังกล่าว มีลักษณะการจัดองค์การ และการบริหารงานบุคคลที่คล้ายคลึงกับสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์แห่งประเทศไทยมาก เพราะการจัดตั้ง กระทำโดย พระราชบัญญัติแห่งรัฐสภา ของสหรัฐอเมริกา (TVA ACT of ๑๙๓๓) เมื่อ ค.ศ. ๑๙๓๓ ซึ่งวางหลักเกณฑ์ให้ TVA มีการบริหารงานที่ยืดหยุ่น สะดวกรวดเร็ว และไม่ติดอยู่กับระบบราชการตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน[๓๐] เช่นเดียวกับที่ สวป. ของไทย คณะกรรมการบริหารก็มีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล การบัญชีและการเงิน การจัดซื้อ ตลอดจนการออกกฎข้อบังคับเหมือน ๆ กับคณะกรรมการของ สวป. (กวป.)[๓๑] เช่นกัน จากประสพการณ์ และงานวิจัยของ Mr. Harry L. Case เจ้าพนักงานฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในองค์การ TVA อยู่ถึง ๑๗ ปี เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า การบริหารงานบุคคลของ TVA ดำเนินไปด้วยความมีประสิทธิภาพ และบรรลุผลสำเร็จสมความมุ่งหมาย โดยยึดเอาระบบคุณธรรมเป็นที่ตั้ง Mr. Case อ้างว่า ในพระราชบัญญัติก็กำหนดไว้เลย คือ —[๓๒]

> "การบรรจุแต่งตั้ง ตลอดจนการเลื่อนตำแหน่งทุกประเภท จะต้องวางอยู่บนพื้นฐานแห่งคุณธรรม และประสิทธิภาพ ระบบคุณธรรม และหลักแห่งประสิทธิภาพนี้ หมายความว่าต้องไม่มีการแบ่งแยกด้วย เชื้อชาติ ศาสนา เพศ หรือแม้แต่การพิจารณาที่ไม่เกี่ยวข้องกับความมีคุณธรรม และประสิทธิภาพ"

---

[๒๙] Harry L. Case, "TVA, An Experiment in Public Administration", Chapter I, Personnel Policy in a Public Agency, The TVA Experience, (New York; Harper & Brothers Publishers, ๑๙๕๕) หน้า ๑

[๓๐] Ibid., หน้า ๖

[๓๑] Ibid., หน้า ๓

[๓๒] Ibid., หน้า ๑๘

หลักยึดที่ถูกตราไว้เป็นตัวบทเช่นนี้เอง ประกอบเข้ากับสภาพแวดล้อมของคนในสังคมอเมริกันที่มีนิสัย และจิตใจซึ่งรักในความเป็นประชาธิปไตย ทำให้หลักแห่งคุณธรรม และการพิจารณา โดยอาศัยความมีประสิทธิภาพ ได้รับการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

เปรียบเทียบกับการบริหารงานบุคคลของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์แห่งประเทศไทยแล้วจริงอยู่ แม้ว่าหลักบริหารงานที่ Mr. Nicholls นำมาใช้กับ สวป. จะดำเนินรอยตามรูปแบบของทางตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสหรัฐอเมริกา ก็เพราะคิดว่าการใช้ระบบการบริหารงานบุคคลแบบเดียวกัน ไม่ว่าจะใช้ในสถานที่แห่งใด กับบุคคลกลุ่มใด ย่อมให้ผลเช่นเดียวกัน หรืออีกนัยหนึ่ง ก็คือ เครื่องมือชนิดเดียวกันย่อมใช้งานได้ ไม่ว่า ณ ที่แห่งใด ดังนั้น ถ้าระบบคุณธรรม ทำให้การบริหารงานบุคคลได้ผลดีทั้งในสหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย ก็น่าจะส่งผลดีกับการบริหารงานบุคคลภายในองค์การแห่งรัฐของประเทศไทย แต่ Mr. Nicholls อาจจะลืมนึกถึงความจริงข้อหนึ่ง ที่เกี่ยวกับ อิทธิพลของสภาพแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วย เชื้อชาติ ศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรม ของชนแต่ละชาติ ซึ่งมีความแตกต่างกัน อิทธิพลเหล่านี้มีบังคับให้หลักการ หรือระบบอย่างหนึ่ง ไม่อาจใช้ได้ หรือใช้ได้ผลไม่ดีเท่าที่ควรกับสภาพแวดล้อมอีกอย่างหนึ่ง ฉันใดก็ฉันนั้น หลักการตามระบบคุณธรรม ก็ทำงานไม่ได้ผล กับระบบการบริหารงานบุคคลของ สวป. เพราะสภาพแวดล้อมของสังคมไทย ไม่ว่า เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี ค่านิยม วัฒนธรรม ตลอดจนความรู้สึกนึกคิดของคนไทย แตกต่างไปจากของคนอเมริกัน และออสเตรเลียอย่างมาก ดังจะเห็นได้จาก หนังสือ บทความ รายงาน และผลการวิจัยของปัญญาชนทั้งไทย และต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ที่เขียนเรื่องราวเกี่ยวกับสภาพของสังคมไทยไว้[๓๓]

เพราะเหตุนี้เอง ระบบคุณธรรม ซึ่งน่าจะได้นำมาใช้กับการบริหารงานบุคคลของ สวป. อย่างมาก แม้บางครั้งอาจมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ ในกรณีพิเศษ เฉพาะบางเวลา และกับตำแหน่งบางตำแหน่ง แต่พอถึงหลักปฏิบัติจริง ๆ แล้ว ระบบงาน และกลไก ที่ Mr. Nicholls วางไว้ เพื่อการบริหารงานบุคคลของ สวป. กลับไปส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ ในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน ตลอดจนการปฏิบัติต่อผู้ปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะเป็นการให้บำเหน็จ การพิจารณาเงินเดือน เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง อย่างมาก

---

[๓๓]มีบทความเรื่องหนึ่ง ที่เขียนวิจารณ์อิทธิพลของสิ่งแวดล้อมในสังคมไทยต่อระบบการบริหารงานของประเทศไทย นั่นคือเรื่อง Political and Administrative Leadership ซึ่งเขียนโดย Joseph L. Sutton.

สรุป

การบริหารงานบุคคลของสถาบันทุกแห่ง ต่างก็ต้องมีหลักการไว้ยึดเหนี่ยวในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนการให้ตอบสนองแก่คนงานทั้งในทางลบ และบวก สำหรับการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในวงราชการของประเทศกลุ่มยูโรป และสหรัฐอเมริกา อาศัยระบบคุณธรรม เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับผู้ริเริ่มก่อตั้ง และนักบริหารงานระดับสูงของ สวป. ก็มีความตั้งใจดี ที่จะนำเอาหลักการบริหารงานบุคคลตามครรลองดังกล่าวแล้ว มาใช้สรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงาน แต่สภาพแวดล้อมหลายอย่าง ตามแบบฉบับของสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบราชการได้เข้ามาเกี่ยวพันอยู่เสมอมา ทำให้การบริหารงานบุคคลของ สวป. ต้องขาดหลักการที่ดีไปในระยะเวลาต่อ ๆ มา กล่าวโดยสรุปแล้ว ก้าวแรกแห่งความล้มเหลวของงานบุคคลภายใน สวป. ก็คือ ความไม่มีหลักสำคัญของการบริหารงานบุคคลที่แน่นอน และชัดเจนให้ผู้ที่รับผิดชอบ และตัดสินใจในกิจการของ สวป. ยึดถือนั่นเอง.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย