

บทที่ ๑

ตอนที่ ๑

บทนำ



การพัฒนาประเทศเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะการพัฒนาชนบท ดังจะเห็นได้จาก พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ ที่พระราชทานแก่นิสิตที่ สำเร็จการศึกษา เนื่องในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ว่า "ถ้าเราไม่ช่วยพัฒนาชนบท ประเทศไทยก็ต้องหายนะ จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง ไปพัฒนา อันนี้เป็นเหตุผลแรก เหตุผลที่สองที่จะต้องไปพัฒนาชนบทนั้นก็คือ เพื่อความปลอดภัย ของบ้านเมือง เพื่อความก้าวหน้านอกเหนือจากมนุษยธรรม เพราะว่า ถ้าบ้านเมืองเรามี ความเจริญ มีความมั่นคง ก็ทำให้เราอยู่ได้ทั้งผู้ที่อยู่ในชนบทและอยู่ในเมือง ทั้งผู้ที่มีฐานะ หรือฐานะปานกลางก็อยู่ได้ เมื่อประเทศมีความเจริญสุข มีความมั่นคง ความมั่นคงที่เป็น ปัจจัยสำคัญ คือ ความมั่นคงของประชาชนทั่วไปในชนบท เพราะประชาชนในชนบท เป็นประ- ชาชนส่วนรวม หรือประชาชนทั้งหมดนั้นก็คือชาติ....." ^๑

ในการพัฒนาประเทศให้ได้ผลดี ก็ต้องอาศัยคนมีความรู้ ความสามารถเข้าทำ งานเพื่อพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับประเทศอื่น ๆ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นสำนักงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรม มีหน้าที่และภาระกิจที่ต้องทำคือ การช่วยเหลือชาวชนบท ทั้งผู้ใหญ่และคนหนุ่มสาวให้มีปัจจัยและสิ่งแวดลอมที่จะดำรงชีพและทำมาหากินได้ เป็น ปึกแผ่นและ มีความสามารถที่จะขยายกิจการอาชีพของแต่ละครอบครัวให้มีรายได้เพิ่มขึ้น มีพลังที่จะร่วมกัน รักษาไว้ซึ่งความสงบสุขและความมั่นคงในชนบทของประเทศไทย ซึ่งในที่สุดก็จะส่งผลสะท้อนถึง ความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคงของประเทศ ^๒ ในการที่จะได้มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้ ความ- สามารถ เข้ามาดำเนินงานในสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เพื่อพัฒนาประเทศตามจุดที่วางไว้

^๑ พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรแก่นักศึกษามหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๑๖.

^๒ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท , งานเร่งรัดพัฒนาชนบทโดยสังเขป (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงมหาดไทย , ๓๐ มีนาคม ๒๕๑๖) , หน้า ๔ - ๕ .

เป็นหลักและหน้าที่ภาระกิจของสำนักงาน ก็คืออาศัยการบริหารงานบุคคลซึ่งการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) เป็นกระบวนการการจัดการต่าง ๆ เกี่ยวกับบุคคล ผู้ปฏิบัติงานในองค์การใดองค์การหนึ่ง นับตั้งแต่บุคคลนั้นเริ่มเข้าปฏิบัติงานจนกระทั่งออกจากงานไป^๑ และนอกจากนี้ งานเร่งรัดพัฒนาชนบทยังมีความแตกต่างจากงานพัฒนาตามปกติหลายประการ และนอกจากนี้ยังเสริมงานพัฒนาให้ขยายไปถึงประชาชนที่อยู่ห่างไกลและโดดเดี่ยว เป็นจำนวนมากให้ได้รับผลจากการพัฒนาจากงานตามแผนงานเร่งรัดพัฒนาชนบทของรัฐบาลที่วางไว้ ความแตกต่างนี้ เช่น ความแตกต่างในด้านงานสร้างสิ่งแวดล้อม ได้มีการแยกงานกันแต่ระดับ เช่น งานสร้างถนน กรมช่างหลวงสร้างระบบทางหลวงเชื่อมติดต่อระหว่างอำเภอและจังหวัด ทาง รพช. เชื่อมต่อไปตำบลหมู่บ้านอีกทีหนึ่ง งาน รพช. ทำงานเป็นการฉวกรในสายงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและส่วนท้องถิ่น เพื่อรับงานเคลื่อนที่ที่เริ่มไว้มิให้ขาดตอน ซึ่งต่างกับหน่วยงานอื่นที่ปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่น เช่น หน่วยพัฒนาเคลื่อนที่ของกองอำนวยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (กรป.กลาง) ทำงานในลักษณะบุกเบิกและเคลื่อนที่ไปเรื่อย ๆ และงาน รพช. เป็นการปฏิบัติการช่วยเหลือประชาชนในท้องถิ่นห่างไกลที่งานพัฒนาปกติยังไม่ถึงและจะดำเนินการจากชนบทห่างไกลเข้าสู่ตัวเมือง ซึ่งเป็นเครื่องมือที่จะช่วยรักษาความมั่นคงในชนบทในขณะที่มีการแทรกซึมและก่อการร้ายเป็นหลักอยู่ด้วย โดยการพัฒนาเพื่อมุ่งถึงประชาชนไว้ให้เป็นฝ่ายรัฐบาลตลอดไป^๒

ดังนั้น งานเร่งรัดพัฒนาชนบทจึงต้องการคนที่มีความสามารถจริง และมีความอดทนต่องานมาทำงาน การบริหารงานบุคคลจึงเป็นสิ่งสำคัญในการจัดสรรคนเข้าทำงานในสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท การบริหารที่ดีต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่าง แต่องค์ประกอบประการหนึ่งที่นักวิชาการทุกคนต้องยอมรับและเชื่อแน่ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งยวดก็คือ "คน"^๓ ถ้าพิจารณาโดย

^๑ Felix A. Nigro, Public Personnel Administration (New York: Henry Holt and Company, 1959), p. 36.

^๒ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท, งานเร่งรัดพัฒนาชนบทโดยสังเขป, หน้า ๑๕.

^๓ สมพงษ์ เกษมสิน, "ความสำคัญของการบริหารงานบุคคล"; ใน การบริหาร (พระนคร: โรงพิมพ์ไทยพัฒนาการพิมพ์, ๒๕๒๑), หน้า ๕๐๖.

จะเห็นได้ว่า คนที่มีความรู้ความสามารถรวมทั้งประสบการณ์เหมาะสมแก่ตำแหน่งตามถนัดในทุกระดับชั้นเท่านั้น ที่จะสามารถทำให้กิจกรรมต่าง ๆ บรรลุถึงจุดหมายได้ด้วย ความประหยัดและมีประสิทธิภาพและ เมื่อประกอบกับการจัดการที่ดีแล้ว โอกาสที่จะทำให้งานบังเกิดผลดีและทุนค่าใช้จ่ายย่อมมีมาก โดยเฉพาะในวงงานราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งขอบเขตของการปฏิบัติงานและภาระหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อประเทศชาติมีกว้างขวางมาก นอกจากนี้แล้วยังมีความเห็นของนาย Jobseph B. Kingsbury กล่าวว่า "พิจารณาในทุกแง่มุมแล้ว จะเห็นได้ชัดว่าการบริหารงานบุคคลเป็นส่วนสำคัญที่สุดของการบริหาร"^๑ ดังนั้น ผู้เขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ในฐานะที่เคยเป็นผู้ทำงานอยู่ในแผนกการเจ้าหน้าที่ สำนักงานเลขานุการ ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท^๒ ผู้เขียนได้สังเกตเห็นอุปสรรคต่าง ๆ ในการดำเนินงานการบริหารงานบุคคลของแผนกนี้ จึงต้องการที่จะศึกษาวิเคราะห์แยกแยะงานบริหารงานบุคคลของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทให้ละเอียดทุกขั้นตอน โดยอาศัยหลักสากลนิยมมาเปรียบเทียบกับให้เห็นปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะบางประการที่เห็นว่าจะ เป็นประโยชน์ในการพัฒนางานบริหารงานบุคคลของสำนักงานให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น ซึ่งก็มีผลดีต่อความก้าวหน้าและความเจริญมั่นคงของประเทศต่อไปด้วย

ก. ความมุ่งหมายในการศึกษา

ในการศึกษาระบบการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทนี้ ผู้เขียนมีความมุ่งหมายเพื่อ :-

๑. ทราบถึงหลักการและวิธีจัดระบบการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

^๑ Joseph B. Kingsbury, Personnel Administration for Thai Students (Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasart University Press, 1957) , Chapter I, p.p. 5 - 6.

^๒ กองบริการวิทยาการ , คู่มือการปฏิบัติงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กระทรวงมหาดไทย , พ.ศ. ๒๕๑๗) , หน้า ๕๕๖.

๒. ค้นคว้าและวิเคราะห์วิธีการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และมีประสบการณ์ ซึ่งตรงตามสาขาวิชาต่าง ๆ ในงานพัฒนาของสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท รพช. ตลอดจนการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน การย้าย การโอน และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ปฏิบัติงาน

วิจัยวิเคราะห์ระบบอัตราเงินเดือน และการปูนบำเหน็จ ซึ่งนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งของการบริหารงานบุคคล เป็นการให้สวัสดิการแก่ผู้ทำงานในหน่วยงานนี้

๓. เพื่อทราบปัญหาและอุปสรรคทางการบริหารงานบุคคลที่สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบทประสบอยู่

๔. เพื่อหามาตรการและข้อเสนอแนะตามหลักวิชาการ เพื่อที่จะแก้ไขและปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบทให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๕. เพื่อให้ทราบถึงวิธีการและขั้นตอนของการดำเนินงานในการจำแนกตำแหน่งตามระบบ P.C. (Position Classification) ตามหลักสากลทั่วไปและที่ปฏิบัติอยู่ในสำนักงาน รพช.

ข. ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องนี้จะศึกษาเฉพาะเรื่องราวและกระบวนการที่เกี่ยวข้องและเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท ตามระบบการจำแนกตำแหน่งงานในระบบ P.C. ซึ่งกำลังใช้อยู่ในปัจจุบัน วิเคราะห์เปรียบเทียบกับระบบเดิม คือการจำแนกตำแหน่งตามชั้นยศ หรือ Rank Classification (R.C.) พอเป็นสังเขป และจะเน้นหนักถึงระบบการจำแนกตำแหน่งตามระบบ P.C.

ค. เอกสารและวิธีการศึกษา

ผู้เขียนจะใช้วิธีการในการศึกษาวิเคราะห์การบริหารงานบุคคลของสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท ดังนี้.-

๑. ศึกษาจากหนังสือต่าง ๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ซึ่งจัดอยู่ในประเภทของความรู้ ตลอดจนวิชาการต่าง ๆ ทางด้านการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ ของกรมในกระทรวงมหาดไทย

๒. เอกสารทางวิชาการ

๓. การออกแบบสอบถาม เพื่อทราบความคิดเห็นของข้าราชการและพนักงาน ลูกจ้างของสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบททุกระดับ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท

๔. การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและรับผิดชอบต่องานบริหารงานบุคคลของ สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท

๕. การสังเกตการปฏิบัติงานและกระบวนการวิธีบริหารงานบุคคลของสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท

ง. ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

ผลวิจัยและวิเคราะห์การบริหารงานบุคคลของสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท ตาม จุดมุ่งหมายที่วางไว้นั้น จะเอื้ออำนวยประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบทและ บุคคลภายนอกทั่ว ๆ ไป ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารงานบุคคล ข้าราชการ นิสิต นักศึกษา ที่สนใจ งานพัฒนาของสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท ดังนี้.-

๑. ช่วยอธิบายให้ทราบถึงระบบบริหารงานบุคคลของสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท โดยสังเขป

๒. เป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาและวิเคราะห์กรรมวิธีของสำนักงาน เร่งรัด พัฒนาชนบทที่ใช้ในการเสาะแสวงหากคน และวิธีการคัดเลือกคน ตลอดจนพฤติกรรม

๓. ทราบปัญหาและอุปสรรค

๔. วิทยานิพนธ์นี้จะช่วยเป็นคู่มือสำหรับการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน เร่ง- รัดพัฒนาชนบท อันจะเป็นประโยชน์สำหรับเจ้าหน้าที่บุคลากร ผู้บริหารงานบุคคลยึดถือเป็น แนวทางในการบริหารงานบุคคล และเลือกสรรคนที่มีความรู้ความสามารถมาทำประโยชน์ให้ กับองค์การได้เต็มที่ ซึ่งเป็นผลดีต่อรัฐบาล องค์การเอกชน รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง และ เป็นผลดีต่อประเทศชาติด้วย

จ. การเสนอเรื่อง

วิทยานิพนธ์ เรื่องนี้อาศัยหลักการพรรณนา เป็นพื้นฐานและการวิเคราะห์ควบคู่ไปด้วย ในแต่ละช่วงตอน ทั้งนี้โดยอาศัยหนังสือ วารสาร จุลสาร และเอกสารต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการศึกษา ค้นคว้า อ้างอิงที่สำคัญต่าง ๆ และใช้ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และการกรอกแบบสอบถามรายบุคคลเป็นเครื่องสนับสนุนการวิจัย ในการเสนอเรื่อง ผู้เขียนได้แบ่งไว้เป็น ๖ บท ดังนี้.-

บทนำ เป็นบทที่กล่าวถึงความสำคัญของ เรื่องที่ทำการค้นคว้าและวิจัยนี้ ความมุ่งหมายในการศึกษา ขอบเขต เอกสารและวิธีการศึกษา ตลอดจนประโยชน์ที่พึงจะได้รับ จากการศึกษาและวิจัยนี้

ตอนที่ ๒ กล่าวถึงแนวความคิดทั่ว ๆ ไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และเกี่ยวกับระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) และระบบชั้นยศ (Rank Classification)

บทที่ ๒ วิวัฒนาการของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท โดยแยกเป็น ๒ หัวข้อย่อยคือ

- ประวัติความเป็นมา การก่อตั้งและนโยบาย ภารกิจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ที่วางไว้เป็นแบบแผนในการดำเนินงานของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เพื่อเป็นการปูพื้นฐานความรู้ความเข้าใจในเรื่องความเป็นมาและจุดมุ่งหมายต่าง ๆ ของรัฐบาลไทยที่ดำริให้จัดตั้งสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทขึ้น

- การแบ่งส่วนราชการ โครงสร้างของระบบการบริหารงานบุคคล การจัดองค์การสายการบังคับบัญชาโดยทั่วไป หน่วยงานต่าง ๆ ของสำนักงาน ทั้งในรูป กอง แผนก และหน่วยงานของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทในปัจจุบัน

บทที่ ๓ ว่าด้วยหลักการและระบบการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท แยกเป็น

- ในอดีตตามระบบชั้นยศ (Rank Classification) ซึ่งจะเริ่มตั้งแต่การสรรหาบุคคล การฝึกอบรม พัฒนาบุคคล การเลื่อนชั้น การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่งและการประเมินผลการปฏิบัติงาน วินัย สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ ตลอดจนการพ้นจากราชการ

- ระบบการบริหารงานบุคคลแผนใหม่ของสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบทตามระบบ
จำแนกตำแหน่ง (Position Classification)

บทที่ ๔ - วิเคราะห์เปรียบเทียบระบบจำแนกตำแหน่งงานทั้ง ๒ แบบ ดังกล่าวข้างต้น
โดยจะเน้นเปรียบเทียบตามกระบวนการบริหารงานบุคคลเป็นหลัก

- ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานบุคคลจากระบบ
ชั้นยศมาเป็นระบบจำแนกตำแหน่งในสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท

บทที่ ๕ บทสรุป เป็นการรายงานผลการวิเคราะห์ที่ผู้เขียนได้จากการออกแบบสอบถาม
เพื่อสำรวจทัศนคติของข้าราชการ พนักงาน สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท เกี่ยวกับระบบการคัดเลือก
บุคคล และเกี่ยวกับการนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นการสรุปและ
เสนอแนะในการนำระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) มาใช้ในการบริหารงาน
บุคคลของสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท โดยชี้ให้เห็นถึงปัญหาและแนวทางแก้ไข ปรับปรุง กระบวนการ
บริหารงานบุคคล

ในภาคผนวกจะได้เสนอ :-

- ก. หน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการของสำนักงาน รพช. โดยสังเขป
- ข. รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของตำแหน่งต่าง ๆ ในสำนักงาน
เร่งรัดพัฒนาชนบท
- ค. รายละเอียดเกี่ยวกับงานตามแผนงานของพุทธเจดีย์ ๑๑ งาน
- ง. ตัวอย่าง Questionnaire และผลงานฝึกอบรม