บทที่ 3

เนื้อเรื่องและแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ได้จากบทความ

1. ความมุ่งหมายเกี่ยวกับการเขียนบทความโดยทั่วไป

ตามปกติแล้ว ในการเขียนบทความ ผู้เขียนจะต้องมีจุดมุ่งหมายที่แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่ง ว่าจะเขียนเรื่องเกี่ยวกับอะไร ส่วนที่ว่าจะเป็นจุดมุ่งหมายอย่างใดนั้น แล้วแต่ประเภทของบทความ เช่น หากเป็นบทความวิจารณ์ทางการศึกษา ผู้เขียนอาจจะหยิบยกเรื่องราวที่ต้องการวิจารณ์ขึ้นมาเสนอแนวความคิดทุกแนว พร้อมทั้งแสดงข้อคิดเห็นของตนให้ประจักษ์ สิทธา พินิจภูวดล (สิทธา พินิจภูวดล 2516 : 75) กล่าวว่า โดยสรุปแล้วผู้เขียนบทความจะต้องมีจุดมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่งในจุดประสงค์ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ เป็นต้นว่า เพื่อแนะนำ วิพากษ์วิจารณ์ ชี้ให้เห็นข้อดีข้อเสีย แนะทางที่ควรปฏิบัติ ให้ข้อคิดเห็นอย่างใดอย่างหนึ่ง ชักจูงให้ผู้อ่านมีความคิดเห็นคล้อยตามตน กระตุ้นเร่งเร้าให้เกิดการร่วมมืออย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้เป็นต้น

โดยทั่วไปผู้เขียนบทความอาจจะไม่ระบุความมุ่งหมายในการเขียนเรื่องไว้ในเนื้อเรื่องเสมอไป การเสนอเนื้อเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ได้จากบทความจึงเป็นการพิจารณาเจตนาการเขียนว่ามุ่งเสนอเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลด้านใดเท่านั้น

2. เนื้อเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ได้จากบทความ

จุดประสงค์ของการเสนอเนื้อเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามหัวข้อนี้ก็คือเพื่อประมวลความสนใจของผู้เขียนบทความว่า ในระหว่าง พ.ศ. 2517 ถึง พ.ศ. 2521 ผู้เขียนบทความมีแนวโน้มในการเสนอเรื่องราวเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในด้านใด

มากหรือน้อยเพียงไร ซึ่งจะมีแนวความคิด ปัญหา และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาตามมา เป็นอันดับต่อไป

2.1 เนื้อเรื่องเกี่ยวกับการให้ได้มาซึ่งบุคลากร

จากข้อมูลที่ได้รวบรวมมา มีหัวเรื่องบทความแสดงความมุ่งหมายหรือนัยเกี่ยวกับความมุ่งหมายในการเขียนบทความในด้านนี้ไว้ดังต่อไปนี้

2.1.1 การกำหนดหน้าที่และคุณสมบัติของผู้ที่จะปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนบทความต่างก็กล่าวถึงเรื่องระบบจำแนกตำแหน่งหรือ พี.ซี. (P.C. คือ Position Classification) ดังนี้

2.1.1.1 ชีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ (ชีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ 2518 : 29 ง 36) ต้องการให้ผู้อ่านทราบว่าได้มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงหลักการและรายละเอียดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ในขณะนั้นหลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะในเรื่องใหญ่ ๆ เช่น การลดอำนาจข้าราชการการเมืองที่จะเข้ามาก้าวก่ายกับข้าราชการประจำ การเปิดโอกาสให้ข้าราชการร้องทุกข์ได้ถ้าได้รับความไม่เป็นธรรม การเลิกประเภทข้าราชการวิสามัญ และการเลิกชั้นข้าราชการ เป็นต้น

2.1.1.2 ชีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ (ชีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ 2517 : 12 - 22) ยังเขียนบทความเรื่อง "พี.ซี. เรากำลังเดินทางผิดกันหรือเปล่า" แสดงจุดมุ่งหมายในการเขียนว่า เพื่อที่จะประมวลปัญหาและแนวความคิดเห็นที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับระบบจำแนกตำแหน่งหรือระบบ พี.ซี. ซึ่งเป็นเรื่องที่กำลังอยู่ในความสนใจของบรรดาข้าราชการในเวลานั้นเป็นอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากการเสนอข่าว บทความ ข้อคิดเห็นและมีการวิพากย์วิจารณ์ สอบถามกันอย่างกว้างขวางทั่วไป

2.1.1.3 สายัณห์ ทองประเสริฐ (สายัณห์ ทองประเสริฐ 2517 : 23 - 24) มุ่งหมายที่จะให้ผู้อ่านทราบจำนวนระดับมาตรฐานกลางของตำแหน่งต่าง ๆ ในระบบจำแนกตำแหน่งตามที่ ก.พ.กำหนด จำนวน 11 ระดับ

2.1.1.4 อำนาจ เจริญศิลป์ (อำนาจ เจริญศิลป์ 2518 : 16 - 17) ต้องการให้ครูทราบว่าในระบบจำแนกตำแหน่ง หรือระบบ พี.ซี.นั้น ได้มีการจัดงาน จัดบุคคลที่ดำรงตำแหน่ง การแบ่งอัตราเงินเดือน และการแบ่งระดับของตัวบุคคลไว้อย่างไร

2.1.1.5 โสภณ จันทรมัย (โสภณ จันทรมัย 2518 : 15-17) กล่าวว่า เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลรายละเอียดตามลำดับขั้นมำมาเสนอ เพื่อให้ผู้สนใจได้อ่าน ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง และพิจารณาถึงข้อเท็จจริงให้ถูกต้องกันบ้าง

2.1.1.6 สมาน รังสิโยกฤษฎ์ (สมาน รังสิโยกฤษฎ์ 2520 : 4 - 15) เสนอให้ผู้อ่านประเมินผลว่า การใช้ระบบจำแนกตำแหน่งในราชการพลเรือนได้ผลสมความมุ่งหมายหรือไม่เพียงใด

2.1.1.7 บุญเสิศ ไพรินทร์ (บุญเสิศ ไพรินทร์ 2518 : 80-87) อยากให้ผู้อ่านทราบทัศนะ หรือความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องการนำระบบจำแนกตำแหน่งหรือ พี.ซี.มาใช้ในราชการ โดยยกตัวอย่างปัญหาจากกรมป่าไม้ที่พยายามจะนำระบบ พี.ซี. มาใช้

จากข้อมูลที่ได้มา จะเห็นได้ว่าในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่และคุณสมบัติของผู้ที่จะปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ นั้น ในช่วง พ.ศ.2517 ถึง พ.ศ. 2521 ผู้เขียนบทความให้ความสนใจในระบบจำแนกตำแหน่ง หรือ พี.ซี. อย่างสูงสุด และผู้อ่านส่วนมาก ซึ่งเป็นข้าราชการ เช่น ข้าราชการครู ก็ให้ความสนใจติดตามเรื่องนี้ตลอดมา ถึงกับมีผู้สงสัยถามไปยังวารสาร "วิทยาสาร" (ชำนาญ สงวนพงศ์ 2521 : 22)

2.1.2 การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง

2.1.2.1 สมาน รังสิโยกฤษฎ์ (สมาน รังสิโยกฤษฎ์ 2517 : 23 - 24) ต้องการให้ผู้อ่านทราบเรื่องราวเกี่ยวกับเงินเดือนข้าราชการในหัวข้อใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้คือ หลักการในการกำหนดเงินเดือน แนวความคิดเกี่ยวกับเงินเดือน วิวัฒนาการ

ของเงินเดือนข้าราชการ โครงสร้างของเงินเดือนในปัจจุบัน และปัญหาเกี่ยวกับเรื่องเงินเดือน

2.1.2.2 นิวัฒน์ วชิรวาการ (นิวัฒน์ วชิรวราการ 2521 : 49 - 55) ว่าเพื่อให้เห็นปัญหาเกี่ยวกับการปรับปรุงเงินเดือนซึ่งทิ้งระยะแต่ละช่วงนานเกินไป จนทำให้รัฐบาลไม่สามารถปรับปรุงเงินเดือนให้สูงขึ้นเพียงพอกับค่าครองชีพ โดยแสดงสาระบางประการที่มีผลกระทบ ทำให้การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการให้สูงขึ้น

2.1.3 การสรรหาคนเข้าทำงานและการสอบคัดเลือก

2.1.3.1 กองบรรณาธิการวารสารข้าราชการ ("การสรรหาบุคคล/ความล้มเหลวในความคิดของผู้บริหาร" 2520 : 29 - 32) แสดงข้อบกพร่องในการสรรหาบุคคลในความคิดของผู้บริหาร

2.1.3.2 เมทินี พงษ์เวช (เมทินี พงษ์เวช 2521 : 72 - 73) ให้ความรู้เกี่ยวกับการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการของหน่วยงานกลางบริหารงานบุคคลของอังกฤษ

2.1.3.3 สีมา สีมานันท์ (สีมา สีมานันท์ 2517 : 18-21) กล่าวว่า เพื่อชี้ให้เห็นปัญหาเกี่ยวกับคนนอก-คนใน ในการสอบเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการตามระบบจำแนกตำแหน่ง รวมทั้งเพื่อให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ด้วย

2.1.3.4 พิศณุ จิตรสำเริง (พิศณุ จิตรสำเริง 2517 : 23-29) กล่าวว่าเพื่อแสดงผลดีของการนำเอาระบบสอบรวมมาใช้ควบคู่กับระบบจำแนกตำแหน่ง

2.1.3.5 วารสารข้าราชการ (กองบรรณาธิการ) ("เทคนิคเบื้องต้นในการสอบสัมภาษณ์" 2521 : 56 - 58) เผยแพร่เทคนิคในการสัมภาษณ์บุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการ หรือเพื่อจ้างคนเข้าทำงานในส่วนราชการ องค์การรัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทเอกชน

2.2 เนื้อเรื่องเกี่ยวกับการบำรุงรักษาบุคลากร

2.2.1 การจัดทำทะเบียนและประวัติ จิตตโสภี (นามแฝง) (จิตตโสภี (นามแฝง) 2517 : 50 - 51) แสดงนัยแห่งความมุ่งหมายในการเขียนบทความก็คือ เพื่อให้เห็นความสำคัญของสมุดประวัติประจำตัวข้าราชการ การเขียนสมุดประวัติ ข้อบกพร่องเกี่ยวกับการทำสมุดประวัติ รวมทั้งข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับการทำสมุดประวัติด้วย

2.2.2 การย้ายโอน

2.2.2.1 สมบัติ ทิศสะอาด (สมบัติ ทิศสะอาด 2517 : 18-19) เสนอแนวความคิด ปัญหา และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการย้ายครูเป็นการภายใน

2.2.2.2 โสรัจ แสนศิริ (โสรัจ แสนศิริพันธ์ 2518 : 12 - 19) นำเรื่องการย้ายเข้าสู่ส่วนกลาง หรือกรมกองให้ผู้อ่านทราบบ้าง

2.2.2.3 อัมพร พงษชา (อัมพร พงษชา 2520 : 24 - 25) เสนอเหตุผลที่ครูขอหรือรับคำขอไปช่วยราชการ และข้อเสนอแนะการแก้ปัญหาเรื่องครูช่วยราชการ

2.2.3 การจัดสวัสดิการ

2.2.3.1 วารสารวิทยาสาร (กองบรรณาธิการ) ("การเคลื่อนไหวต่อสู้ของครู" 2517 : 10 - 14) เสนอการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมด้านสวัสดิการของครูโรงเรียนราษฎร์ส่วนหนึ่ง

2.2.3.2 สกุล รังสิวุฒาภรณ์ (สกุล รังสิวุฒาภรณ์ 2517 : 58 - 59) ประมวลความคิดเห็นของครูประชาบาล ที่ร้องขอความเห็นใจจากทางราชการ ซึ่งมีเนื้อหาเน้นหนักในด้านการจัดสวัสดิการ

2.2.3.3 บรรจง อัคนิถิน (บรรจง อัคนิถิน 2518 : 7) เสนอข้อบกพร่องอันเป็นปัญหา ตามด้วยข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการให้มีการปรับปรุงสโมสรข้าราชการในจังหวัดต่าง ๆ เพื่อให้บริการจนเป็นที่นับถือและศรัทธาของสมาชิก

2.2.3.4 นิติกร (นามแฝง) (นิติกร (นามแฝง) 2520 : 33 - 35) ทบทวนและอธิบายระเบียบคำเข้าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช 2483 ให้ผู้อ่านทราบ เพื่อมิให้ปฏิบัติผิดพลาดจนเป็นเหตุต้องรับโทษทางวินัย

บทความบางเรื่องมีเนื้อหาตามเกี่ยวระหว่างเงินเดือนและสวัสดิการ แต่เมื่ออ่านพิจารณาแล้วมุ่งเสนอด้านสวัสดิการมากกว่า จึงจัดเข้าอยู่ในเรื่องเกี่ยวกับสวัสดิการดังนี้

2.2.3.5 วารสารข้าราชการ (กองบรรณาธิการ) ("สภาพรายได้รายจ่ายของข้าราชการ" 2520 : 22 - 29) ให้ความรู้เกี่ยวกับรายได้รายจ่ายของข้าราชการตามหัวข้อต่อไปนี้คือ ภูมิหลัง สภาพทั่วไป รายได้รายจ่ายของข้าราชการ รายได้ที่ได้รับจากอัตราเงินเดือนของข้าราชการแต่อย่างเดียว รายได้รวม รายได้รายจ่ายของข้าราชการทั้งหมด และสรุป

2.2.3.6 นิวัฒน์ วชิรวรากาล (นิวัฒน์ วชิรวรากาล 2521 : 54 - 60) ชี้แจงปัญหาและเหตุผล และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการที่ให้มีการปรับปรุงเงินเดือนและสวัสดิการข้าราชการพลเรือน

2.2.3.7 ชาญคณา ปฤชาบุตร (ชาญคณา ปฤชาบุตร 2521 : 23 - 26) เสนอเหตุผลและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อครูในท้องถิ่นกันดาร เพื่อให้เกิดความรู้สึกอบอุ่นและเกิดแรงใจที่จะทำงาน

หากพิจารณาจากข้อมูล จะเห็นได้ว่าเรื่องเกี่ยวกับสวัสดิการเป็นเรื่องที่กว้างขวางพอสมควร จากลักษณะของงานสวัสดิการซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ชนิดใหญ่ ๆ คือ สวัสดิการที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ สวัสดิการที่เกี่ยวกับการสันทนาการ และสวัสดิการที่เกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวก (Flippo. 517 : 1962) จะเห็นได้ว่ามีผู้เขียนบทความเสนอความมุ่งหมายเกี่ยวกับสวัสดิการที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจมากที่สุด

2.2.4 การปกครองบังคับบัญชา

2.2.4.1 ระบบต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

2.2.4.1.1 เดชา ทองสุวรรณ (เดชา ทองสุวรรณ 2517 : 25 - 26) ต้องการวิเคราะห์และวิจารณ์ระบบบริหารการศึกษาของไทย

2.2.4.1.2 เกศินี หงสนันท์ (เกศินี หงสนันท์ 2518 : 248 - 250) มุ่งที่จะวิเคราะห์ผลของการนำระบบการต่อรองร่วม ใช้ในระบบราชการเช่นเดียวกับประชาชนในยุคประชาธิปไตยทั่วไป รวมทั้งเพื่อจะชี้ให้เห็นผลดีและความเหมาะสมที่สมาคมข้าราชการพลเรือนไทยจะเป็นเครื่องมือและเสียงของข้าราชการต่อไป

2.2.4.1.3 เฉลิม บุญธรรมเจริญ (เฉลิม บุญธรรมเจริญ 2520 : 1 - 2) เขียนเพื่อชี้ให้เห็นปัญหาต่าง ๆ ระหว่างคนและระบบ รวมทั้งข้อเสนอแนะวิธีแก้ไขปัญหาไปพร้อม ๆ กัน ทั้งคนและระบบเพื่อช่วยให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการนี้ปรับปรุงงานราชการให้ดีขึ้น

2.2.4.1.4 ชำรง ช่อไม้ทอง (ชำรง ช่อไม้ทอง 2518 : 131 - 135) ให้หลักการและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดระบบราชการสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะในเมืองไทย

2.2.4.2 หลักการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้บังคับบัญชา

2.2.4.2.1 สมคิด ภัสสรประสิทธิ์ (สมคิด ภัสสรประสิทธิ์ 2517 : 44 - 46) มุ่งหมายเสนอแนะวิธีบริหารงานที่เกี่ยวกับคน

2.2.4.2.2 วิจิตร อิสสระ (วิจิตร อิสสระ 2519 : 72 - 77) แสดงความมุ่งหมายในการให้หลักการเบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยมีหัวข้อใหญ่ ๆ คือ เรื่ององค์ประกอบในการบริหารงาน ขวัญ ระบบการบริหารงานบุคคล ประเภทของผู้บังคับบัญชา สิ่งที่ผู้บังคับบัญชาควรหลีกเลี่ยง และสรุป

2.2.4.2.3 อาทิตย์ อุไรรัตน์ (อาทิตย์ อุไรรัตน์ 2517 : 6 - 12) เสนอหลักการวางขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนวิธีการ

บริหารบุคคลให้เป็นที่เข้าใจร่วมกันทั้งในราชการพลเรือนและธุรกิจเอกชน เพื่อเป็นแนวทางที่จะนำไปส่งเสริมปรับปรุงใช้ต่อไป

2.2.4.2.4 เฉลิม ศรีผดุง (เฉลิม ศรีผดุง 2518 : 75 - 82) มุ่งที่จะให้ความรู้เกี่ยวกับหัวหน้างานลักษณะต่าง ๆ 5 แบบตามแนวของ ชาร์ล อัลบาโน ผู้เชี่ยวชาญทางด้านพัฒนาบุคคล

2.2.4.2.5 วารสารข้าราชการ (กองบรรณาธิการ) ("ชนิดของหัวหน้างาน" 2520 : 58 - 64) เสนอการแบ่งชนิดของหัวหน้างานโดยถือลักษณะการปฏิบัติงานเป็นหลักแปดชนิด พร้อมทั้งอธิบายรายละเอียดประกอบด้วย

2.2.4.2.6 อภิรัต ชินบุตร (อภิรัต ชินบุตร 2521 : 25 - 27) ให้ความรู้ที่สำคัญแก่ผู้บริหารคือ รู้จักครองตน ครองคน และครองงาน รวมทั้งกล่าวถึงคุณสมบัติของนักบริหารที่ดีมีประสิทธิภาพ

2.2.4.2.7 ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์ (ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์ 2521 : 22 - 25) อภิปรายข้อดีข้อเสียของการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหารตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 45 รวมทั้งข้อเสนอแนะในการปฏิบัติบางประการอีกด้วย

2.2.4.2.8 สวัสดิ์ ชัยโอภาส (สวัสดิ์ ชัยโอภาส 2518 : 30 - 35) มุ่งให้ความรู้เกี่ยวกับหลักเบื้องต้นของการบริหารงานบุคคลในโรงเรียน เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารโรงเรียนกับครูอาจารย์ว่า ทำอย่างไรผู้บริหารโรงเรียนจึงจะสามารถจูงใจครูอาจารย์ให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำอย่างไรครูอาจารย์จึงจะสามารถจูงใจนักเรียนให้ตั้งหน้าเล่าเรียน และควบคุมความประพฤติตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้มีกำลังใจในการปฏิบัติงานและรักงาน รักเรียน รักตนมากยิ่งขึ้นด้วย

2.2.4.2.9 ชูศักดิ์ เที่ยงตรง (ชูศักดิ์ เที่ยงตรง 2518 : 8 - 12) เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบประชาธิปไตย และลักษณะผู้บังคับบัญชาแบบประชาธิปไตย

2.2.4.2.10 สมคิด ภัสสรประสิทธิ์ (สมคิด ภัสสรประสิทธิ์ 2517 : 40 - 41) ตั้งความมุ่งหมายเพื่อเสนอศิลปะการปกครองบังคับบัญชา เน้นการให้ศึกษาหรือฝึกฝนตนเองเพื่อเพิ่มพูนศิลปะในการปกครองบังคับบัญชา ประกอบด้วยหัวข้อ ลักษณะพื้นฐานของคนและหลักการสร้างมนุษยสัมพันธ์

2.2.4.2.11 สุชาติ เมืองแก้ว (สุชาติ เมืองแก้ว 2520 : 19 - 21) มีความมุ่งหมายให้ผู้บริหารได้ศึกษาเหตุการณ์บ้านเมืองจากข่าวที่น่าสนใจ เช่น ข่าวรัฐบาลขอความร่วมมือให้ข้าราชการแต่งเครื่องแบบไปทำงาน เลิกเก็บเงินสะสมของข้าราชการ ตลอดจนข่าวเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการศึกษาของประเทศจากระบบ 4 : 3 : 3 : 2 (3) เป็น 6 : 3 : 3 ซึ่งจะเริ่มตั้งแต่ปีการศึกษา 2521 เป็นต้นไป เป็นต้น ซึ่งข่าวเหล่านี้นับว่าเป็นสิ่งที่ควรสนใจและศึกษามูลเหตุอันแท้จริง อย่างน้อยก็จะได้เป็นประสบการณ์ว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังที่ยกตัวอย่างมาแล้วนี้ เกิดขึ้นด้วยสาเหตุอันใด แนวทางของการตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหานั้น ๆ เป็นอย่างไร เป็นสิ่งที่น่าศึกษาวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารในการวินิจฉัยสั่งการหรือการตัดสินใจ

2.2.4.2.12 ศิริกาญจน์ โกสุมภ์ (ศิริกาญจน์ โกสุมภ์ 2517 : 49 - 51) มีความมุ่งหมายเพื่อเสนอคุณสมบัติของครูใหญ่สี่ประการคือ บุคลิกของครูใหญ่ คุณสมบัติทางวิชาการ คุณสมบัติทางการบริหาร และคุณสมบัติทั่วไป

2.2.4.2.13 ดำรง มัธยมนันท์ (ดำรง มัธยมนันท์ 2517 : 23 - 32) ต้องการให้ครูใหญ่พราบคุณสมบัติต่าง ๆ ที่จำเป็นจะต้องมีอย่างยิ่งในการฝึกอบรมประชาธิปไตยในโรงเรียน

2.2.4.2.14 สนิท อ่อนสันศรี (สนิท อ่อนสันศรี 2518 : 48 - 54) แสดงความมุ่งหมายในการเขียนเพื่อเสนอประสบการณ์ต่าง ๆ ที่เคยได้รับจากผู้บังคับบัญชาหลาย ๆ ท่าน หลาย ๆ หน่วยงาน ในทำนองวิจารณ์หลักการของผู้บังคับบัญชาทั่วไป

2.2.4.2.15 สมอล ศรีมันนี่กูด (นามแฝง) (สมอล ศรีมันนี่กูด (นามแฝง) 2519 : 30 - 34) ต้องการให้ผู้อ่านเห็นความสำคัญของครูใหญ่

เหตุที่ทำให้ครูใหญ่ทำงานได้ไม่ดีเท่าที่ควร ข้อเสียด้านพฤติกรรมของครูใหญ่ และข้อเสนอแนะสำหรับการบริหารงานของครูใหญ่

2.2.4.2.16 สาคเรศ (นามแฝง) (สาคเรศ (นามแฝง) 2520 : 32 - 33) สนับสนุนความสำคัญของครูใหญ่โดยการเขียนบทความเพื่อให้แนวความคิดเกี่ยวกับความฉลาดของครูใหญ่ทั้งด้านการงานและด้านส่วนตัว รวมทั้งข้อเสนอแนะคุณสมบัติของครูใหญ่หกข้อ

2.2.4.2.17 นำแสน สมญานนทนากุล (นพแสน สมญานนทนากุล 2521 : 10 - 12) มีความมุ่งหมายในการเขียนเพื่อกล่าวถึงคุณลักษณะที่ดีบางประการของครูใหญ่

2.2.4.2.18 สีมา สีมานันท์ (สีมา สีมานันท์ 2518 : 71 - 74) มีความมุ่งหมายว่า เพื่อเสนอขั้นตอนการสอนงานที่โต๊ะ ที่หัวหน้าพึงกระทำแก่ลูกน้อง รวมทั้งเสนอศิลปะของการตำหนิในตอนท้ายด้วย

2.2.4.2.19 สินี เจริญพจน์ (สินี เจริญพจน์ 2521 : 69 - 74) บอกจุดมุ่งหมายในการเขียนว่า เพื่อเสนอวิธีสอนงานที่เรียกว่า Job Description ซึ่งเป็นวิธีการฝึกอบรมผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างมีระบบ ไม่ยุ่งยาก และและใช้ได้ผลดี เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้เลือกใช้เป็นแนวทางในการฝึกอบรมผู้ใต้บังคับบัญชาต่อไป

2.2.4.2.20 บุญวัฒน์ วีสกุล (บุญวัฒน์ วีสกุล 2519 : 5 - 10) เสนอแนะหลักการในการขจัดเวลาที่ไร้ประโยชน์ของผู้บริหาร

2.2.4.3 ขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

2.2.4.3.1 สุรัตน์ ศิลปอนันต์ (สุรัตน์ ศิลปอนันต์ 2517 : 31 - 33) มีความมุ่งหมายต้องการเสนอแนะวิธีแก้ไขปัญหาที่ว่า ทำอย่างไรคนในโรงเรียนและที่ทำงานทุกแห่งจึงจะตั้งใจ พร้อมใจ อุทิศพลังเวลา ความคิด แรงใจและแรงงานเพื่อทำงานให้แก่หน่วยงานของตนให้สำเร็จลุล่วงสมเจตนารมณ์ของหน่วยงานนั้น ๆ อย่างเต็มเปี่ยม

2.2.4.3.2 หนงศักดิ์ คุ้มไข่น้ำ (หนงศักดิ์ คุ้มไข่น้ำ 2519 : 21 - 24, 2520 : 15 - 19) ต้องการให้ผู้อ่านทราบเกี่ยวกับเรื่องขวัญในหัวข้อ ความหมายของขวัญ วิธีวัดขวัญในการทำงานการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงาน

2.2.4.3.3 กานดา ประภัสสร (กานดา ประภัสสร 2520 : 26 - 30) ให้ความรู้เกี่ยวกับขวัญในบทความเรื่อง "ขวัญของคนเก่า" เพื่อดูสภาพกำลังขวัญของคนเก่า ๆ ในราชการ สาเหตุที่ขวัญของคนเก่าถูกกระทบกระเทือนและการแสดงออกต่อผู้บังคับบัญชา และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงขวัญของคนเก่า

2.2.4.3.4 วารสารข้าราชการ (กองบรรณาธิการ) ("การทำงานในวงราชการและกลวิธีสร้างขวัญ" 2521 : 4 - 10) มุ่งจะให้คำตอบในปัญหาที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะให้ข้าราชการทำงานให้ได้ผลงานสูงสุด ทำอย่างไรจะให้ข้าราชการอุทิศแรงงาน และพลังปัญญาให้กับทางราชการให้ได้มากที่สุด

2.2.4.4 <u>การบริหารงานบุคคลในสถานการณ์ต่าง ๆ</u>

2.2.4.4.1 อรุณ รักธรรม (อรุณ รักธรรม 2520 : 26 - 32) เขียนบทความเพื่อเป็นการอภิปรายและวิเคราะห์ถึงแนวความคิดเกี่ยวกับ "การบริหารความขัดแย้งในองค์การ" เฉพาะที่จะเป็นประโยชน์แก่นักบริหาร และนักวิชาการที่สนใจด้านนี้ในระดับองค์การเพียงสั้น ๆ เท่านั้น

2.2.4.4.2 ใน ท่ามกลาง (นามแฝง) (ใน ท่ามกลาง (นามแฝง) 2520 : 4 - 22) ให้ความรู้เกี่ยวกับ "การบริหารข้าราชการใหม่" โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเสนอปัญหาของข้าราชการใหม่บางคนที่ประสบอยู่ เพื่อให้ผู้รับผิดชอบรับรู้ปัญหาและคิดจะแก้ไข

2.2.4.4.3 เพ็ญศรี วายวานนท์ (เพ็ญศรี วายวานนท์ 2520 : 649 ง 667) ให้ความรู้เกี่ยวกับ การบริหารความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ขัดกันโดยมีขอบเขตระหว่างผู้ปฏิบัติงานกับหน่วยงานซึ่งมีผู้บริหารหน่วยงานเป็น

ตัวแทน และระหว่างผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ ภายในหน่วยงานเดียวกันนั้น ในหัวข้อใหญ่คือ หนึ่ง ผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ ในหน่วยงาน สอง สภาพและสาเหตุการขัดผลประโยชน์ และสาม การประสานประโยชน์

2.2.4.4.4 ชาญชัย อินทรประวัติ (ชาญชัย อินทรประวัติ 2519 : 22 - 25) กล่าวถึง "การแก้ปัญหาครูบกพร่อง" มีความมุ่งหมายที่จะสรุปความรู้เกี่ยวกับการอภิปรายกลุ่มย่อยของนิสิตวิชาโทบริหารการศึกษา ประจำปีการศึกษา 2518 มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ สงขลา ในหัวข้ออภิปรายซึ่งเป็นหัวข้อเรื่องของบทความดังกล่าว

2.2.4.5 <u>การมอบอำนาจหน้าที่</u>

2.2.4.5.1 ศิริกาญจน์ โกสุมภ์ (ศิริกาญจน์ โกสุมภ์ 2518 : 17 - 18) เสนอสิ่งที่ควรคำนึง ในการมอบอำนาจหน้าที่และประโยชน์ของการมอบอำนาจหน้าที่

2.2.4.5.2 ประทาน คงฤทธิศึกษากร (ประทาน คงฤทธิศึกษากร 2518 : 29 - 38) ให้ความรู้เกี่ยวกับการมอบอำนาจหน้าที่ในหัวข้อใหญ่ ๆ ต่อไปนี้คือ ความหมายและคำจำกัดความของการมอบอำนาจหน้าที่ วิธีมอบอำนาจหน้าที่ ประโยชน์ของการมอบอำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้บังคับบัญชาในการมอบหมายอำนาจหน้าที่

2.2.4.5.3 พิสิฐ แมนเมธี (พิสิฐ แมนเมธี 2517 : 16 - 18) ว่าเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการมอบอำนาจหน้าที่และความเข้าใจผิดเกี่ยวกับการมอบอำนาจหน้าที่

2.2.4.5.4 เมทินี พงษ์เวช (เมทินี พงษ์เวช 2521 : 72 - 73) แสดงความมุ่งหมายในเนื้อหาบทความว่า ต้องการให้ผู้อ่านทราบสาเหตุแห่งการมอบหมายงานไม่เป็นผลดี และแนวทางปฏิบัติในการมอบหมายงาน

2.2.4.6 ความรู้เกี่ยวกับแนวปฏิบัติสำหรับบุคลากร

2.2.4.6.1 สวัสดิ์ สุวรรณอักษร (สวัสดิ์ สุวรรณ-อักษร 2520 : 19 - 21) อัญเชิญ "หลักราชการ" ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มาลงประกอบคำอธิบายในวารสารประชาศึกษา เพื่อให้ผู้อ่านเกิดความซาบซึ้งในพระปรีชาสามารถและพระเกียรติคุณของพระองค์ ทั้งเพื่อประดับสติปัญญาของผู้อ่านด้วย

2.2.4.6.2 ผอง เสงอี้ (ผอง เสงอี้ 2518 : 37 - 42) ให้ทัศนะในการปฏิบัติราชการโดยให้สัมภาษณ์ต่อวารสารข้าราชการ บทความเชิงสัมภาษณ์ดังกล่าว แสดงนัยแห่งความมุ่งหมายว่า เพื่อเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานทั้งในฐานะที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาและในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา

2.2.4.6.3 ดุสิต เทพไพฑูรย์ (ดุสิต เทพไพฑูรย์ 2518 : 69 - 70) เสนอหลักการทำงานสำหรับผู้หวังความก้าวหน้าและอยากให้ได้ดีอยู่เสมอจำนวน 15 ข้อ

2.2.4.6.4 บทบรรณาธิการวารสารพัฒนาชุมชน (ข้าราชการกับจุดยืน 2518 : 4 - 5) เสนอบทความโดยมุ่งหมายเพื่อชี้แจงเหตุและผลต่าง ๆ ที่บางทีทำให้ข้าราชการไม่สามารถตัดสินใจในการปฏิบัติราชการของตนได้ ให้ข้าราชการเป็นตัวของตัวเอง เพื่อแสวงหาจุดยืนในการทำงานของตัวเอง โดยไม่ต้องเกรงอิทธิพลของนักการเมือง

2.2.4.6.5 นางรอง (นามแฝง) (นางรอง (นามแฝง) 2518 : 69 - 77) มีความมุ่งหมายเพื่อชี้ให้เห็นความบกพร่องต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของข้าราชการและให้ข้อคิดในการปรับปรุงเรื่องความไม่สำนึกในหน้าที่

2.2.4.6.6 วุฒิชัย จำนงค์ (วุฒิชัย จำนงค์ 2521 : 68 - 74) ให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องการวางแผน โดยมีหัวข้อสำคัญคือการตั้งวัตถุประสงค์ และสิ่งที่ต้องคำนึงในตอนวางแผน

2.2.4.6.7 เมธ เมธสีมา (เมธ เมธสีมา 2521 : 18 - 21) เสนอความรู้เกี่ยวกับความรับผิดชอบต่าง ๆ ที่ครูอาจารย์พึงจะต้องมีห้าประการคือ ความรับผิดชอบต่อเพื่อนครูอาจารย์ ความรับผิดชอบต่อผู้บริหาร ความรับผิดชอบต่อนักเรียน ความรับผิดชอบต่อชุมนุมชน และความรับผิดชอบต่ออาชีพการสอน

2.2.4.6.8 กองบรรณาธิการวารสารวิทยาสาร (ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จกรมพระยา 2520 : 8 - 9, 47) อัญเชิญพระโอวาทของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพมาประกอบบทความเรื่อง "ความรับผิดชอบของครู" โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้ผู้บริหารการศึกษาได้อ่าน เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องทันสมัยอยู่

2.2.4.6.9 บันลือ พฤกษะวัน (บันลือ พฤกษะวัน 2519 : 47 - 52) มีความมุ่งหมายเพื่อให้ผู้อ่านศึกษาพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นว่าคนที่มีความรับผิดชอบสูงประกอบด้วยอะไรบ้าง เพื่อที่จะได้หาทางฝึกคน ฝึกเยาวชนของเราให้มีความรับผิดชอบ ให้เกิดความก้าวหน้าในสังคมปัจจุบันและอนาคตต่อไป

2.2.4.6.10 สมพร สมพลวัฒนา (สมพร สมพลวัฒนา 2521 : 11 - 16) แสดงนัยแห่งความมุ่งหมายในการเขียนบทความว่า ต้องการให้ความรู้แก่ข้าราชการไทยในเรื่อง "มนุษยสัมพันธ์" ในหัวข้อต่อไปนี้คือ ความหมาย ความสำคัญหรือประโยชน์ ความต้องการระดับต่าง ๆ ของมนุษย์ ความต้องการของคนในองค์การ มนุษยสัมพันธ์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หลักปฏิบัติในการสร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดีในองค์การ และสรุปมนุษยสัมพันธ์ในการปฏิบัติงาน

2.2.4.6.11 สมพงษ์ จุ้ยศิริ (สมพงษ์ จุ้ยศิริ 2517 : 24 - 26) แสดงนัยความมุ่งหมายในการเขียนคือ เพื่อให้เห็นความสำคัญและแนวความคิดเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ในการบริหารงานบุคคล

2.2.4.6.12 บุญช่วย วงษ์ชารู (บุญช่วย วงษ์ชารู 2519 : 7 - 11) ให้ความมุ่งหมายโดยนัยว่า เขียนเพื่อเสนอหลักการและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการสร้างมนุษยสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน

2.2.4.6.13 วิไล อุไรจิตติสุข (วิไล อุไรจิตติสุข 2518 : 49 - 53) ให้ความรู้เกี่ยวกับการเขียนรายงานเสนอผู้บังคับบัญชา โดยมีหัวข้อคือ ความมุ่งหมายของรายงาน ลักษณะสำคัญของการเขียนรายงาน ข้อบกพร่องในการเขียนรายงาน หลักการเขียนรายงานและส่วนสำคัญของรายงาน

2.2.4.6.14 สมบูรณ์ (นามแฝง) (สมบูรณ์ (นามแฝง) 2517 : 35 - 38) เสนอบทความเพื่อชี้ให้เห็นปัญหาในการวางตัวและการปฏิบัติงานของข้าราชการในระบอบประชาธิปไตย และข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวด้วย

2.2.4.6.15 วารสารข้าราชการ (กองบรรณาธิการ) ("การวิจารณ์ - กระจกส่องเงาตัวเอง" 2520 : 58 - 60) ให้แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องการวิจารณ์ และให้ข้อเสนอแนะในการวิจารณ์และวิจารณ์ตนเอง

2.2.4.7 <u>การฉ้อราษฎร์บังหลวง</u>

2.2.4.7.1 ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์ (ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์ 2517 : 7 - 19) แสดงนัยแห่งความมุ่งหมายในการเขียนเพื่อให้ความรู้เรื่องเกี่ยวกับการคอร์รัปชั่นในลักษณะต่าง ๆ 4 ลักษณะ มูลเหตุแห่งการเกิดคอร์รัปชั่น และข้อเสนอแนะการแก้ปัญหาคอร์รัปชั่น

2.2.4.7.2 อุทัย หิรัญโต (อุทัย หิรัญโต 2517 : 21 - 44) ต้องการให้ผู้อ่านทราบมูลเหตุของการคอร์รัปชั่น และการป้องกันและแก้ไขคอร์รัปชั่น

2.2.4.7.3 ถวัลย์ ยุกตวีระ (ถวัลย์ ยุกตวีระ 2519 : 23 - 31) กล่าวว่าเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับกำหนดกฎเกณฑ์ของทางราชการในการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง วิธีการฉ้อราษฎร์บังหลวงในลักษณะต่าง ๆ ข้อเสนอแนะบางประการในการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง

2.2.4.7.4 ภรณี กีร์ติบุตร (ภรณี กีร์ติบุตร 2520 : 335 - 350) เสนอแนวความคิดหนึ่งเกี่ยวกับการวิเคราะห์ปัญหาคอร์รัปชั่น

และเสนอแนะในการลดปัญหาคอร์รัปชั่นขึ้นมา โดยอาศัยแนวความคิดดั้งเดิมของนักสังคมวิทยาชาวเยอรมันคือ Max Weber ทั้งนี้ผู้เขียนมิได้มุ่งหมายที่จะให้เป็น "the one best way" หรือวิธีการเดียวที่ดีที่สุดแต่ประการใด หากแต่เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ท่านผู้สนใจในเรื่องนี้ได้มาร่วมกระทำการบริหารกำลังความคิดของท่าน โดยหวังว่าการร่วมกันแสดงความคิดเห็นเช่นนี้อาจจะบรรลุถึงการแก้ปัญหาคอร์รัปชั่นที่เหมาะสมกับสังคมไทยที่สุดได้บ้าง

2.2.4.8 ปัญหาและอุปสรรคบางประการในการปฏิบัติงานของบุคลากร

2.2.4.8.1 เลขา วัลไพจิตร (เลขา วัลไพจิตร 2518 : 22 - 30) เสนอพฤติกรรมอันเป็นกรณีตัวอย่างของข้าราชการแบบต่าง ๆ ให้ผู้อ่านพิจารณาว่าข้าราชการประเภทไหนน่าสนใจบ้าง

2.2.4.8.2 มนูญ ตนะวัฒนา (มนูญ ตนะวัฒนา 2519 : 39 - 45) แสดงนัยแห่งความมุ่งหมายในการเขียน เพื่อให้ผู้อ่านทราบสาเหตุแห่งการเบื่องาน รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขประกอบไปด้วยกัน

2.2.4.8.3 วารสารข้าราชการ ลงบทความที่แปลจากภาษาต่างประเทศในหัวเรื่องภาษาไทยว่า "คนช่างติ" ("คนช่างติ" 2521 : 74-77) เพื่อเสนอหลักการตำหนิและวิธีรับตำหนิ

2.2.4.8.4 สุรัตน์ ศิลปอนันต์ (สุรัตน์ ศิลปอนันต์ 2517 : 38 - 40) แสดงนัยแห่งความมุ่งหมายว่าต้องการให้ผู้ทราบว่ามีอิทธิพลอะไรครอบงำข้าราชการไทย รวมทั้งข้อเสนอแนะว่าจะทำอย่างไรกับอิทธิพลดังกล่าวนั้น

2.2.4.8.5 เพชร ภูพาน (นามแฝง) (เพชร ภูพาน (นามแฝง) 2517 : 31 - 33) แสดงจุดมุ่งหมายในการเขียนคือ การวิเคราะห์สภาพความเป็นจริงจากประสบการณ์ในด้านการทำงานของครูและของผู้บริหาร รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะการขจัดปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ในโรงเรียนให้น้อยลง

2.2.4.8.6 พิจารณ์ (นามแฝง) (พิจารณ์ (นามแฝง) 2518 : 64 - 68) ต้องการจะกล่าวถึงการเรี่ยไรข้าราชการเกี่ยวกับการบุญและที่ไม่เกี่ยวกับการบุญ เช่น งานเลี้ยงต่าง ๆ รวมทั้งแนวความคิดเกี่ยวกับการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงค่านิยมที่ผิด ๆ ให้ลดน้อยลง

2.2.4.9 การรวมกลุ่มของครูและแนวความคิดเกี่ยวกับครูประชาบาล

2.2.4.9.1 สวัสดิ์ นิเทศวรวิทย์ (สวัสดิ์ นิเทศวรวิทย์ 2517 : 40) รายงานความเป็นมาของการก่อตั้งสหภาพครูแห่งประเทศไทย และเพื่อเสนอแนวความคิดอันเป็นข้อสนับสนุนการก่อตั้งสหภาพครูดังกล่าว

2.2.4.9.2 ประทีป วาทีทอง (ประทีป วาทีทอง 2517 : 10 - 12) มีความมุ่งหมายที่จะเสนอวิธีการที่จะได้มาซึ่งสภาครูอย่างเป็นรูปธรรมขึ้น

2.2.4.9.3 คณะนิสิตบริหารการศึกษา วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร (คณะนิสิตบริหารการศึกษา วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร 2517 : 36 - 39) เสนอข้อคิดเห็นต่าง ๆ จากผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาล ซึ่งมีทั้งผลดี ผลเสีย ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ

2.2.5 การพิจารณาความดีความชอบ

2.2.5.1 ชีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ (ชีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ 2517 : 69 - 76) มุ่งที่จะให้ความสำคัญและบทบาทของการเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาบำเหน็จความชอบประจำปี เสนอแนะคุณสมบัติสำคัญของการเจ้าหน้าที่ อำนาจและอิทธิพลของการเจ้าหน้าที่ รวมทั้งข้อเสนอแนะวิธีกำจัดอำนาจและอิทธิพลของการเจ้าหน้าที่

2.2.5.2 ด้วน ขาวหนู (ด้วน ขาวหนู 2517 : 24 - 25) แสดงความมุ่งหมายที่สำคัญคือ เพื่อเสนอแนะวิธีการรักษาน้ำใจของข้าราชการที่มีสมรรถภาพในการทำงาน ซึ่งเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบ

2.2.5.3 บัวหลวง (นามแฝง) (บัวหลวง (นามแฝง) 2517 : 39) เสนอหลักการพิจารณาเงินเดือนสิบข้อ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการพิจารณาความดีความชอบได้จริง ๆ

2.2.5.4 เฉลิม บุญธรรมเจริญ (เฉลิม บุญธรรมเจริญ 2520 : 1 - 2) กล่าวว่าเพื่อฝากแนวความคิดในการพิจารณาความดีความชอบทั้งสำหรับผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา

2.2.5.5 เรือนแพ (นามแฝง) (เรือนแพ (นามแฝง) 2518 : 19 - 20) ต้องการให้มีการพิจารณาความชั่ว แทนการพิจารณาความชอบ เพราะเห็นว่าการพิจารณาความชอบนั้น สร้างปัญหาให้แก่ผู้บริหาร และเป็นการทำลายขวัญของบุคคลหลายคนที่เสียผลประโยชน์ จะด้วยเหตุใด ๆ ก็ตาม

2.2.5.6 สมศักดิ์ ศุภะรัชฎเดช (สมศักดิ์ ศุภะรัชฎเดช 2518 : 8 - 18) เสนอให้การพิจารณาความดีความชอบหรือการเลื่อนเงินเดือนประจำปี เป็นเรื่องของการให้คำแนะนำรางวัล ตามความรู้ความสามารถของบุคคล และตามผลของงานที่ได้ปฏิบัติมาอย่างแท้จริง มิใช่เป็นเรื่องของการตบรางวัลให้แก่พรรคพวกของตน ซึ่งทำประโยชน์ให้ในเรื่องส่วนตัว หรือมีประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเป็นมะเร็งร้ายที่เกาะกินสังคมของข้าราชการครูในทุกวันนี้

2.2.5.7 บทความอีกเรื่องหนึ่งของสมศักดิ์ ศุภะรัชฎเดช (สมศักดิ์ ศุภะรัชฎเดช 2518 : 17 - 22) มุ่งหมายที่จะเสนอวิธีการพิจารณาเงินเดือน เพื่อให้การพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการจะได้เป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์ มีมาตรฐาน ซึ่งสามารถจะตรวจสอบ หรือชี้แจงกันได้เมื่อมีปัญหาในเรื่องนี้เกิดขึ้น

2.2.5.8 พิสิฐ แมนเมธี (พิสิฐ แมนเมธี 2518 : 21 - 22) เสนอแนะหลักการกว้าง ๆ ในการให้ความชอบกรณีพิเศษสองขั้น

2.2.5.9 ดุสิต พัวศิริ (ดุสิต พัวศิริ 2518 : 20 - 26) วิจารณ์ข้อดีข้อเสียในการกำหนดให้มีโควต้าในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ

ข้อเสนอแนะให้เลิกระบบโควต้าในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ ข้อเสนอแนะให้เลิกระบบโควต้าและให้วิธีการปฏิบัติใหม่ และการใช้ระบบโควต้าตามข้อเสนอใหม่ ถ้าหากไม่สามารถเลิกระบบโควต้าได้ทันการ

2.2.5.10 เกียง จุลนีย์ (เกียง จุลนีย์ 2519 : 23 - 26) วิจารณ์ถึงความยุติธรรมในการเลื่อนเงินเดือน และให้ข้อเสนอแนะในการทำงานเกี่ยวกับครู

2.2.5.11 ไพฑูรย์ ทองเสี่ยน (ไพฑูรย์ ทองเสี่ยน 2519 : 22 - 25) กล่าวว่าเพื่อเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบระดับกลุ่มโรงเรียน

2.2.5.12 ประชิล นิลเขต (ประชิล นิลเขต 2520 : 4-8) มุ่งหมายให้ความรู้เกี่ยวกับเป้าหมายในการพิจารณาความดีความชอบ และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาความดีความชอบข้าราชการ โดยเฉพาะการเลื่อนขั้นเงินเดือน

2.2.5.13 จันโททัย กลีบเมฆ (จันโททัย กลีบเมฆ 2521 : 21 - 22) เสนอหลักเกณฑ์หรือแบบวัดผลงานของครู เพื่อจัดอันดับในการพิจารณาความชอบเพื่อให้เป็นธรรมที่สุด ซึ่งแบบวัดผลงานนี้ สร้างโดยฝ่ายวิชาการหมวดการศึกษาอำเภอเมืองกาญจนบุรี เสนอให้เพื่อนครูได้ทราบ เพื่อจะได้นำไปเป็นตัวอย่าง หรือนำไปแก้ไขปรับปรุงให้เข้ากับสภาพแวดล้อมในแต่ละอำเภอได้บ้าง

2.2.5.14 พยอมไพร (นามแฝง) (พยอมไพร (นามแฝง) 2521 : 13 - 14) บอกจุดมุ่งหมายในการเขียนบทความว่า เพื่อเสนอหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะให้ได้เงินเดือนขึ้นปีละสองขั้น

2.2.5.15 "คุณชนน์" (นามแฝง) ("คุณชนน์" (นามแฝง) 2521 : 20 - 22) กล่าวถึงปัญหา แนวความคิด และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพิจารณาความชอบเป็นพิเศษ โดยเน้นที่การมุ่งความสำเร็จผลทางการศึกษา

2.2.5.16 วารสารข้าราชการ (กองบรรณาธิการ) ("เรื่องของการพิจารณาความดีความชอบ" 2521 : 73 - 74) ลงพิมพ์เรื่องของการพิจารณาความดีความชอบในคอลัมน์ "เกร็ดบริหาร" มีจุดมุ่งหมายที่จะลง "ใบปลิว" ซึ่งแจกเวียนกันไปในรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่มากแห่งหนึ่ง ว่าด้วยหลักปฏิบัติของพนักงานและผู้บังคับบัญชาเมื่อถึงใกล้วาระการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนประจำปี ซึ่งอยู่ในลักษณะสะท้อนเอาความรู้สึกที่มีต่อการพิจารณาความดีความชอบในหน่วยงานนั้น ออกมาในรูปของการประชดประชัน เสียดสีพฤติกรรมที่เป็นอยู่อย่างกระจ่างแจ้ง เพราะเห็นว่าพฤติกรรมเรื่องนี้ในรัฐวิสาหกิจกับในหน่วยงานราชการพลเรือน ก็คงไม่ต่างกันเท่าไรนัก แต่เมื่ออ่านแล้วขอร้องว่าอย่าแกล้งเผลอไผลไปยึดเป็นหลักปฏิบัติเข้าจริง ๆ

2.2.5.17 "ขุนประจักษ์" ("ขุนประจักษ์" (นามแฝง) 2521 : 8 - 10) มีจุดมุ่งหมายเพื่อจะให้ข้อคิดว่าพวกได้เงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ มีเจ็ดอย่าง หรือเจ็ดพวก คือ สายโลหิต ศิษย์ข้างเคียง เสบียงหลังบ้าน กราบกรานสอพลอ ล่อไข่แดง แรงวิชา และถลามาเอง

2.2.5.18 และ รปม. 727 (นามแฝง) (รปม.727 (นามแฝง) 2521 : 40 - 49) ให้ข้อคิดใกล้เคียงกับเรื่อง "ความดีความชอบของครู" ที่ "ขุนประจักษ์" ว่าไว้ดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะหลักข้อเท็จจริง เจ็ดประการที่กล่าวมาตรงกัน ต่างกันเล็กน้อยเพียงคำอธิบายประกอบบางข้อเท่านั้น

2.2.6 <u>การวางนโยบายและระเบียบบังคับ</u>

2.2.6.1 ความรู้บางประการเกี่ยวกับนโยบายและระเบียบบังคับ

2.2.6.1.1 จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ 2520 : 26 - 59) เขียนเรื่อง "นโยบายกับการบริหารราชการ" ตั้งความมุ่งหมายว่า เพื่อเสนอความรู้เรื่องของหลักการเกี่ยวกับคำว่า "นโยบาย" โดยทั่วไป โดยแยกเป็นหัวข้อใหญ่แปดหัวข้อ คือ หนึ่ง ความหมายของนโยบาย สอง ความสำคัญของ

นโยบายต่อการเมืองและการบริหาร สาม การจำแนกนโยบาย สี่ ลักษณะของนโยบายที่ดี ห้า ความแตกต่างระหว่างนโยบาย ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์และเป้าหมาย หก การกำหนดนโยบายควรมีกลไกอย่างไร เจ็ด การถ่ายทอดนโยบายลงเป็นการกระทำ และแปดสรุป

2.2.6.1.2 กองบรรณาธิการวารสารข้าราชการ ("การปรับตัวของระบบราชการในภาวะวิกฤติ" 2517 : 6 - 22) มุ่งเสนอแนะให้มีการปรับปรุงระบบราชการให้เข้ากับภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับน้ำมันขึ้นราคา

2.2.6.1.3 ดุสิต พัวศิริ (ดุสิต พัวศิริ 2518 : 20 - 26) กล่าวถึงระเบียบการลาของข้าราชการพลเรือน โดยวิเคราะห์การลาประเภทต่าง ๆ ว่าเหมาะสมหรือไม่เหมาะสม รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขระเบียบดังกล่าวไว้ด้วย

2.2.6.2 วินัยและการร้องทุกข์

2.2.6.2.1 สมาน รังสิโยกฤษฎ์ (สมาน รังสิโยกฤษฎ์ 2518 : 56 - 59) กล่าวถึงการวิเคราะห์พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2518 บางตอนว่ามีกรณีใดบ้างที่จะร้องทุกข์ได้ จะมีวิธีการร้องทุกข์อย่างไร และจะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องการร้องทุกข์อย่างไร

2.2.6.2.2 บทความของสมศักดิ์ ศุภะรัชฏเดช (สมศักดิ์ ศุภะรัชฏเดช 2521 : 19 - 26) มีความมุ่งหมายในการเขียนใกล้เคียงกับเรื่อง "การร้องทุกข์" ของสมาน รังสิโยกฤษฎ์ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จึงไม่นำมากล่าวซ้ำอีก

2.2.6.2.3 ส. (นามแฝง) (ส. (นามแฝง) 2520 : 23 - 29) วิเคราะห์พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2518 มาตรา 89 ซึ่งมีข้อความระบุว่า("ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด มีกรณีถูกกล่าวหาว่า

กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นออกจากราชการไปแล้ว ผู้มีอำนาจตามมาตรา 86 หรือมาตรา 92 วรรคสามแล้วแต่กรณี ก็ยังมีอำนาจสั่งดำเนินการลงโทษ หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้เป็นไปตามหมวดนี้ได้ เว้นแต่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นจะออกจากราชการเพราะตาย โดยการวิเคราะห์นี้มีความมุ่งหมายสำคัญคือ ต้องการเสนอความเป็นมาและข้อคิดเห็นบางประการ เพื่อทำความเข้าใจและใช้เป็นข้อมูลประกอบการวินิจฉัยกฎหมายมาตรานี้ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อไป

2.2.6.2.4 ตนัย บุนนาค (ตนัย บุนนาค 2521 : 12 - 24) แสดงแนวความคิดเกี่ยวกับความหมายและหลักการของกลไกทางวินัยให้ผู้อ่านทราบ

2.2.6.3 นโยบายและระเบียบเกี่ยวกับหน่วยงานบริหารบุคคล

2.2.6.3.1 ในบทความเรื่อง "ผ่าตัดคุรุสภา" ("ผ่าตัดคุรุสภา" 2517 : 4 - 5) ผู้สื่อข่าววิทยาสารได้รายงานผลการอภิปรายของผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีนัยแห่งความมุ่งหมายคือ เพื่อรายงานผลการอภิปรายของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับเรื่องที่ต้องการให้มีการยุบเลิกหรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของคุรุสภา

2.2.6.3.2 สมาน รังสิโยกฤษฎ์ (สมาน รังสิโยกฤษฎ์ 2519 : 7 - 14) วิเคราะห์ว่า การที่ให้คุรุสภา ซึ่งเป็นสถาบันอาชีพครู เป็นผู้ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูด้วยนั้น จะเป็นการถูกต้องหรือไม่ประการใด

2.2.6.3.3 สมาน รังสิโยกฤษฎ์ (สมาน รังสิโยกฤษฎ์ 2518 : 56 - 61) ยังได้เขียนบทความเรื่อง "องค์การบริหารงานบุคคลกลาง: ถึงเวลาที่จะปรับปรุงแล้วหรือยัง" โดยมุ่งหมายที่จะกระตุ้นให้รัฐบาลตั้งหน่วยงานระดับชาติ ซึ่งทำหน้าที่เสนอแนะ ให้คำปรึกษา และประสานนโยบายการบริหารงานบุคคลของประเทศตลอดจนควบคุมดูแลการให้สิทธิและประโยชน์ ให้คุณและให้โทษแก่ข้าราชการทุกหน่วยอยู่ในระดับและมาตรฐานใกล้เคียงกัน รวมทั้งยังให้ข้อเสนอแนะการดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์การบริหารงานบุคคลกลางดังกล่าวด้วย

2.2.6.4 ปัญหาครูประชาบาลในด้านที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

2.2.6.4.1 บทบรรณาธิการวารสารวิทยาสาร ("โอนหรือไม่โอน" 2517 : 4 - 5) กล่าวถึงการเสนอความคิดเห็นพื้นฐานเกี่ยวกับเรื่องที่ว่าควรจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการศึกษาประชาบาลหรือไม่

2.2.6.4.2 อุโฆษ พจน์ไพศาล (อุโฆษ พจน์ไพศาล 2517 : 46 - 50) วิเคราะห์จดหมายและข้อเขียนของครูเกี่ยวกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการศึกษาประชาบาล รวมทั้งเพื่อสรุปวิเคราะห์ร่วมส่งเสริมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในส่วนของผู้เขียนบทความด้วย

2.2.6.4.3 "ผู้สื่อข่าววิทยาสาร" (นามแฝง) ("ผู้สื่อข่าววิทยาสาร" (นามแฝง) 2517 : 8 - 12) เสนอแนวความคิดว่าใครหรือหน่วยงานใดควรจะเป็นผู้จัดการศึกษาประชาบาล

2.2.6.4.4 โสภณ จันทรมัย (โสภณ จันทรมัย 2518 : 12 - 15) เขียนบทความเรื่อง "การศึกษาประชาบาลจะอยู่กับใคร" เพื่อรวบรวมข้อมูลพร้อมทั้งรายละเอียดลำดับขั้นเกี่ยวกับการโอนการศึกษาประชาบาลมาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตามเดิม ซึ่งความเห็นส่วนใหญ่แบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งสนับสนุนให้มีการโอน อีกฝ่ายหนึ่งอยากจะสังกัดอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงนำมาเสนอให้ผู้อ่านพิจารณาถึงข้อเท็จจริงกันบ้าง

2.2.6.4.5 ศันสนีย์ (นามแฝง) (ศันสนีย์ (นามแฝง) 2518 : 12 - 15) เสนอข่าวและเรื่องราวเกี่ยวกับการโอนการศึกษาประชาบาลมาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีหัวข้อที่สำคัญคือ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา สรุปเหตุผลของผู้ต้องการให้โอน สรุปเหตุผลของฝ่ายคัดค้านการโอน ประวัติความเป็นมาของการศึกษาประชาบาล ปัญหาในด้านการดำเนินงานขณะที่การศึกษาประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เหตุผลที่เห็นควรให้โอนการศึกษาประชาบาล ข้อเสนอแนะ

ให้มีการปรับปรุงกระทรวงศึกษาธิการหลังจากการโอนการศึกษาประชาบาลมาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

2.2.6.4.6 จักรสิน พิเศษสาทร และ โสภณ จันทรมัย (จักรสิน พิเศษสาทร และ โสภณ จันทรมัย 2519 : 14 - 19) เสนอบทความเชิงสัมภาษณ์ มีความมุ่งหมายเพื่อที่จะเสนอคำให้สัมภาษณ์ของนายภาณุวัฒน์ วิภาตะกลัศ ผู้อำนาจการกองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นทัศนะเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาลในแง่ต่าง ๆ

2.2.6.4.7 พิทยา บุษรารัตน์ (พิทยา บุษรารัตน์ 2519 : 20 - 22) เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกลไกในการจัดการศึกษาประชาบาล ซึ่งตั้งเป็นหัวข้อใหญ่ ๆ ห้าข้อคือ แก้ระบบกลไกบริหารในส่วนกลาง แก้กลไกบริหารส่วนจังหวัด แก้ระบบกลไกบริหารส่วนอำเภอ แก้ระบบกลไกบริหารภายในโรงเรียน และการบำรุงขวัญครูประชาบาล

2.2.6.4.8 จุล มีสมศักดิ์ (จุล มีสมศักดิ์ 2520 : 6 - 9,66) กล่าวถึงการชี้ให้เห็นความก้าวหน้า ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการการจัดการศึกษาประชาบาลโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งข้อเสนอแนะการแก้ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว

2.2.6.4.9 ร. ราชพฤกษ์ (นามแฝง) (ร. ราชพฤกษ์ (นามแฝง) 2521 : 14 - 17, 2521 : 14 - 17, 2521 : 12 - 14) มุ่งหมายที่จะเสนอความเป็นมาและลำดับขั้นแห่งปัญหาและการต่อสู้เรียกร้องของครูประชาบาลที่ไม่ประสงค์จะสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป เหตุที่ปัญหาการศึกษาประชาบาลเป็นปัญหาที่ต้องการคำตอบ และการเสนอแนะให้รัฐบาลเป็นผู้แก้ปัญหาต่าง ๆ ให้ครูประชาบาล เพราะรัฐบาลเป็นผู้สร้างปัญหาให้แก่การศึกษาประชาบาลเอง

2.2.6.5 ปัญหาเกี่ยวกับศึกษาธิการอำเภอ

หทัย หัทยาภิรมย์ (หทัย หัทยาภิรมย์ 2518 : 14 - 17, 2518 : 16 - 17, 2518 : 22 - 23, 2518 : 38 - 39) เขียน

บทความชุด "บทบาทของศึกษาธิการอำเภอ" ลงในวารสารวิทยาสาร ขนาดยาวติดต่อกัน ห้าฉบับจบ แบ่งเป็นสามตอนคือ ตอนที่หนึ่ง กล่าวถึง "ภูมิหลัง" ตอนที่สอง "วิเคราะห์หน้าที่ปฏิบัติงานในสภาพปัจจุบัน" ตอนที่สาม "แนวโน้มที่ควรแสวงหาจุดยืนที่มั่นคง" วิเคราะห์ความมุ่งหมายในการเขียนบทความชุดดังกล่าวได้ดังนี้คือ

หนึ่ง เพื่อเล่าประวัติและความเป็นมาของตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอ

สอง เพื่อวิเคราะห์หน้าที่ปฏิบัติงานของศึกษาธิการอำเภอในสภาพปัจจุบัน

และสาม เพื่อเสนอแนวความคิดและข้อเสนอแนะในการวางตัวหรือการแสวงหาจุดยืนของศึกษาธิการอำเภอ

2.3 <u>เนื้อเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากร</u>

2.3.1 ศ. ศุภนิมิต (นามแฝง) (ศ. ศุภนิมิต (นามแฝง) 2520 : 27 - 28) ชี้ให้เห็นปัญหาเรื่องการใช้แหล่งความรู้ของครูในท้องถิ่นชนบท และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการตั้งศูนย์ส่งเสริมอาชีพครูประจำท้องถิ่น โดยให้แนวความคิดประกอบข้อเสนอแนะด้วย

2.3.2 อัมพร สุขเกษม (อัมพร สุขเกษม 2521 : 24 - 25) ชี้ให้เห็นความขัดแย้งระหว่างระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการและประกาศของกรมสามัญศึกษาเกี่ยวกับการให้ข้าราชการกรมสามัญศึกษาไปศึกษาต่อภายในประเทศ ประเภท ข. อันเป็นปัญหาในเรื่องสิทธิการลาศึกษาต่อของครู รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาด้วย

2.3.3 สงวน สุทธิเลิศอรุณ (สงวน สุทธิเลิศอรุณ 2517 : 61 - 62) กล่าวถึงแนวความคิดที่กระตุ้นเตือนให้ทางราชการพิจารณายกระดับค่าของปริญญาในประเทศไทยให้เท่าเทียมกับปริญญาในต่างประเทศ

2.3.4 สมพร สมพลวัฒนา (สมพร สมพลวัฒนา 2521 : 12 - 14) รายงานความเคลื่อนไหวเรื่องการจัดตั้งสถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้ผู้อื่นทราบ

2.3.5 สำราญ ถาวรายุศม์ (สำราญ ถาวรายุศม์ 2521 : 8 - 12) มีความมุ่งหมายสำคัญคือ เพื่อ สนอวิธีการบางอย่างเพื่อเป็นแนวความคิดสำหรับที่จะอบรมพัฒนาข้าราชการไทยให้ได้ผลดี

2.3.6 สมพร สมพลวัฒนา (สมพร สมพลวัฒนา 2521 : 12 - 15) กล่าวถึงหลักการและวิธีการก็อบรมตามแบบที่ผู้เขียนบทความเรียกว่าแบบไทย ๆ

2.3.7 "อุดม" (นามแฝง) (อุดม (นามแฝง) 2519 : 12 - 17) เสนอทัศนะของตนเองสนับสนุนเกี่ยวกับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาข้าราชการพลเรือน

2.3.8 วนิดา วงศ์คำจันทร์ (วนิดา วงศ์คำจันทร์ 2520 : 5 - 8) เสนอหลักการและวิธีการอบรมข้าราชการใหม่ในหัวข้อต่อไปนี้ ความหมาย เหตุผล และความจำเป็น แนวทางการอบรม และหน่วยงานรับผิดชอบ

2.3.9 บุญเกื้อ ลิ่มสีบเชื้อ (บุญเกื้อ ลิ่มสีบเชื้อ 2519 : 13 - 20) ให้แนวความคิด ปัญหาและข้อเสนอแนะในการฝึกอบรม

2.3.10 แน่งน้อย (นามแฝง) (แน่งน้อย (นามแฝง) 2519 : 7 - 12) ชี้ให้เห็นความสำคัญของการฝึกอบรมแนวความคิดและข้อเสนอแนะที่มีต่อการฝึกอบรม

2.3.11 อนันต์ ศรีโสภา (อนันต์ ศรีโสภา 2520 : 9 - 12) เสนอแนะวิธีการในการปฏิบุคลากรประเภทต่าง ๆ ในโรงเรียน

2.4 <u>เนื้อเรื่องเกี่ยวกับการให้บุคลากรพ้นจากงาน</u>

พุธทรัพย์ มณีศรี (พุธทรัพย์ มณีศรี 2521 : 17 - 25) ให้แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องการเกษียณอายุ ประกอบด้วยหัวข้อสำคัญได้แก่ การให้พ้นจากราชการเพราะครบเกษียณอายุในวันที่ 1 ตุลาคม พร้อมกันเหมาะสมแล้วหรือ และการให้พ้นจากราชการเมื่ออายุ 60 ปีบูรณ์เหมาะสมหรือไม่

3. แนวความคิดในการบริหารงานบุคคลที่ได้จากบทความ

การวิเคราะห์แนวความคิดในการบริหารงานบุคคลจากบทความ ก็เพื่อจะพิจารณาดูความคิดสร้างสรรค์ในบทความที่ผู้เขียนได้เสนอไว้ ซึ่งผู้เขียนปริญญานิพนธ์ได้วิเคราะห์ออกมาตามหัวข้อดังต่อไปนี้

3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการให้ได้มาซึ่งบุคลากร จากบทความอันเป็นข้อมูลที่รวบรวมมา ผู้เขียนบทความได้ให้ทัศนะต่าง ๆ อันเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการให้ได้มาซึ่งบุคลากรในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้คือ

3.1.1 การกำหนดหน้าที่และคุณสมบัติของผู้ที่จะปฏิบัติงานในตำแหน่งต่างๆ รวมทั้งการจัดชั้นตำแหน่งของงาน จากการที่ได้ศึกษาจากวารสารต่าง ๆ ในช่วง พ.ศ. 2517 ถึง พ.ศ. 2521 เป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบจำแนกตำแหน่งเป็นส่วนใหญ่ มีผู้เขียนบทความได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับระบบจำแนกตำแหน่งหรือ พี.ซี. ได้แก่ ชีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ เขียนบทความเรื่อง "พี.ซี. เรากำลังเดินทางผิดกันหรือเปล่า" โดยได้ให้แนวความคิดที่สำคัญว่า พี.ซี. ซึ่งย่อมาจากคำว่า Position Classification ซึ่งแปลว่าการจำแนกตำแหน่ง หมายถึงวิธีการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนวิธีหนึ่งในจำนวนไม่กี่วิธีที่นิยมใช้กันอยู่ ทั้งในวงราชการและวงงานธุรกิจเอกชน โดยมีหลักการสำคัญในการรวมกลุ่มตำแหน่งที่มีลักษณะงานอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันไว้ด้วยกัน แล้วกำหนดตำแหน่งความรับผิดชอบ และความยากง่ายของงาน กำหนดเงื่อนไขของตำแหน่งให้เหมาะสมกับงาน และกำหนดอัตราเงินเดือนให้สัมพันธ์กับตำแหน่ง เพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบงานในระดับเดียวกันได้รับเงินเดือนหรือได้ตอบแทนในช่วงอัตราที่ไม่แตกต่างกัน

แต่ระบบจำแนกตำแหน่งเป็นเพียง "เครื่องมือ" ที่จะใช้ในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาในการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเท่านั้น หาใช่ "ยารักษาโรค" ที่จะสามารถบำบัดปัดเป่าโรคร้ายในราชการพลเรือนได้ทุกชนิดไม่ ด้วยเหตุนี้ระบบจำแนกตำแหน่งจึงไม่อาจบำบัดรักษาโรคคอร์รัปชั่น (ถ้าหากจะมี) หรือระงับการวิ่งเต้นในราชการพลเรือนให้หมดสิ้นไปได้ (ถ้าผู้มีอำนาจยังคงเปิดช่องว่างให้มีการวิ่งเต้นกันอยู่)

ถ้าจะเปรียบให้ชัดเจนขึ้น ระบบจำแนกตำแหน่งก็เปรียบเหมือนกับ "ฆ้อน" ซึ่งเป็นเครื่องมือของช่างไม้ที่จะใช้ในการตอกตาปู และปรับสิ่งก่อสร้างต่างๆ ได้ แต่ถ้าช่างผู้ใช้ไม่ได้ใช้ให้ถูกวัตถุประสงค์แล้ว ฆ้อนอันเดียวกันนั้นก็อาจนำไปใช้ในการทำลายสิ่งก่อสร้าง หรือทำร้ายบุคคลอื่นได้เช่นกัน แต่ไม่ควรที่จะมาผนึกกำลังกันเรียกร้องให้มีการเลิกใช้ฆ้อนเป็นเครื่องมือของช่าง เพราะเหตุที่เชื่อถือว่ามีผู้ใช้ผิดวัตถุประสงค์ของช่าง

ถ้าจะว่ากันไปแล้ว การนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในราชการพลเรือนของไทย มิได้ทำให้ความพยายามที่จะบุกยั่นไปสู่จุดหมายปลายทางแห่งความรวดเร็วประหยัดและเป็นธรรม ต้องเปลี่ยนทิศทางไปแต่อย่างใด เรายังคงเดินกันอยู่บนเส้นทางสายเดิม เส้นทางที่จะไปสู่จุดหมายเดิม แต่กำลังใช้ความพยายามและเวลาที่เสียไปส่วนใหญ่ในการปรับปรุงเส้นทางดังกล่าว ซึ่งแต่เดิมเต็มไปด้วยอุปสรรคนานาประการ ให้มีสภาพราบเรียบ มั่นคงแข็งแรง และสะอาดที่สุดเท่าที่จะทำได้ อุปสรรคนานาประการดังกล่าวนั้นได้แก่ความไม่เข้าใจ ความสังเวใจ และความไม่ต้องการที่จะเห็นการปรับปรุงอันนั้นสำเร็จลงตามเป้าหมายที่กำหนด ซึ่งเป็นสิ่งที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาอุปสรรคดังกล่าวโดยรีบด่วนที่สุด (ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ 2517 : 12 - 22)

นอกจากนี้ ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ ยังได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องระบบจำแนกตำแหน่งอีกดังนี้ จุดแห่งความสนใจที่สำคัญที่สุดของข้าราชการเกือบทุกคนพุ่งไปที่เรื่องการเลิกชั้นข้าราชการ มากกว่าเรื่องอื่น ๆ ที่เป็นเช่นนี้ก็คงเนื่องจากข้าราชการพลเรือนของไทยมีความผูกพันอยู่กับระบบชั้นมานาน และชั้น ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตจิตใจข้าราชการทุกคน เพราะชั้น เป็นสิ่งกำหนดตำแหน่งหน้าที่ เงินเดือน และสิทธิในเรื่องต่าง ๆ เป็นต้น (ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ 2518 : 29 - 36)

ส่วนบุญเลิศ ไพรินทร์ แสดงแนวความคิดเกี่ยวกับระบบจำแนกตำแหน่งไว้ดังนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ก็ดี หรือ พี.ซี. ก็ดี มิใช่ยักษ์มารอะไรที่จะมาเข่นฆ่าและทำลายอนาคตของข้าราชการดังที่เข้าใจกัน หาก

แต่ว่าเป็นความพยายามของมนุษย์ที่จะปรับปรุงเพื่อชีวิตและสังคมที่ดีกว่าต่างหาก และที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งก็คือ บรรดาระบบ กฎ ระเบียบ แบบแผน ข้อบังคับทั้งหลายนั้น ล้วนเป็นผลมาจากน้ำมือมนุษย์ที่ได้สร้างสรรค์เพื่อรับใช้สังคมทั้งสิ้น หากกฎหมาย กฎ ระเบียบแบบแผน ข้อบังคับทั้งหลายเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน หรืออาจจะสร้างความไม่เป็นธรรมในหมู่คนทั้งหลายแล้ว ก็น่าจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือสร้างสรรค์สิ่งเหล่านั้นขึ้นมาใหม่ ซึ่งก็ไม่ใช่เรื่องแปลกประหลาดแต่อย่างใด แม้ว่า พี.ซี. จะไม่ใช่ยาวิเศษที่สามารถจะรักษาและเยียวยาความไม่เป็นธรรมในสังคมข้าราชการพลเรือนได้ร้อยเปอร์เซนต์ก็ตาม เราต้องยอมรับว่า ไม่มีระบบใดที่จะสามารถนำไปแก้ปัญหาได้อย่างสิ้นเชิง หากแต่ พี.ซี. จะเป็นเพียงระบบที่นำไปใช้ในการบริหารงานบุคคลที่ดีกว่า ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประหยัด และคล่องตัวกว่าระบบเดิมอยู่บ้าง ก็น่าจะอนุโมทนา (บุญเลิศ ไพรินทร์ 2518 : 81 - 87)

และ โสภณ จันทรมัย ได้ถ่ายทอดแนวความคิดจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เกี่ยวกับการนำระบบ พี.ซี. มาใช้ โดยกล่าวไว้ในบทความเรื่อง "ระบบ พี.ซี.กับข้าราชการ" ดังนี้คือ

การนำระบบ พี.ซี.มาใช้ เป็นการวิวัฒนาการครั้งสำคัญของระบบข้าราชการพลเรือน โดยช่วยปลดข้าราชการพลเรือนออกจากแอกแห่งความล้าเด็ญจากระบบเก่า ๆ ในรอบ 20 ปีเศษที่ผ่านมา

ชั้นประจำตัวของข้าราชการ จัตวา ตรี โท เอก และพิเศษนั้น ได้ใช้กันมานาน และยังฝังแน่นอยู่ในจิตสำนึกของข้าราชการพลเรือน จนทำให้เกิดการแบ่งชั้นวรรณะกันด้วยชั้นดังกล่าว มิหนำซ้ำยังมีผลไปถึงชีวิตส่วนตัวและครอบครัว จึงทำให้คล้ายดูกับว่าชีวิตของข้าราชการตกอยู่ในอาณัติ หรืออาญาจักรของบุคคลผู้มีชั้นเหนือกว่า ระบบเก่าล้าสมัย ไม่ยุติธรรม เป็นระบบเจ้าขุนมูลนาย อีกทั้งเป็นการสอนหรือมีส่วนบังคับให้ข้าราชการต้องโกหก ด้วยการเขียนปริมาณงานขอความดีความชอบ และเหตุผลอันสำคัญคือการแยกข้าราชการการเมืองออกจากข้าราชการประจำโดยเด็ดขาด (โสภณ จันทรมัย 2518 : 15 - 17)

3.1.2 <u>การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง</u> มีผู้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและค่าจ้างดังนี้

สมาน รังสิโยกฤษฎ์ เขียนบทความเรื่อง "เงินเดือนข้าราชการ" โดยได้ให้แนวความคิดสำคัญไว้ดังนี้

"เงินเดือน มีภาระหน้าที่อยู่สองประการ คือเป็นค่าตอบแทนที่ผู้จ้างพึงให้แก่ผู้รับจ้าง สำหรับงานที่ว่าจ้างให้กระทำ และอีกประการหนึ่งเป็นสิ่งจูงใจให้ผู้รับจ้างปฏิบัติงานด้วยความตั้งใจที่จะให้เกิดผลดีที่สุดแก่ผู้ว่าจ้างและตนเอง เมื่อใดที่เงินเดือนได้ทำหน้าที่ทั้งสองประการแล้ว ย่อมถือว่าได้ทำหน้าที่ครบถ้วนสมบูรณ์"

นอกจากนี้ยังได้ให้หลักการในการกำหนดเงินเดือนไว้คือ

"หลักการในการกำหนดเงินเดือนโดยหลักการสากลนั้น ต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ คือ

1. ค่าของงาน เช่น งานมากควรได้เงินมาก งานน้อยควรได้เงินน้อย หรือเรียกตามภาษาการบริหารงานบุคคลว่า "งานเท่ากัน เงินเท่ากัน"

2. ค่าครองชีพ กล่าวคือเงินเดือนดังกล่าวจะต้องเพียงพอที่ผู้ปฏิบัติงานจะพึงมีความเป็นอยู่ตามฐานานุรูปได้ในสภาพของเศรษฐกิจและค่าครองชีพในสังคม

3. อัตราเงินเดือนเปรียบเทียบ การกำหนดอัตราเงินเดือนควรจะได้เปรียบเทียบกับอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทนในงานที่มีลักษณะและหน้าที่ความรับผิดชอบคล้ายคลึงกันของหน่วยงานอื่น ซึ่งอยู่ในตลาดกำลังคนเดียวกันด้วย เพื่อสามารถแข่งขันกับหน่วยงานอื่นให้ได้ ผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูงในวิชาชีพที่ต้องการมาปฏิบัติงาน"

เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีกำหนดอัตราเงินเดือน ผู้เขียนบทความดังกล่าวได้ชี้ว่ายังไม่มีสูตรที่แน่นอน เช่น การรวมและการซอยขั้นเงินเดือน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วอยู่ภายในกรอบเงินเดือนที่คอนข้างคงที่ ทำให้เกิดผลที่ขัดแย้งกันอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ การรวมขั้นเงินเดือนให้มีขั้นวิ่งน้อย แต่ค่าของแต่ละขั้นสูงขึ้น มีทั้งผลดีและผลเสียที่ว่าข้าราชการที่เงินเดือนติดแล้ว อาจไม่ได้ขึ้นเงินเดือน และข้าราชการได้ขึ้นเงินเดือนซึ่ง

อาจมีผลถึงเลื่อนชั้นและตำแหน่งเร็วด้วย เป็นต้น ในทางกลับกัน การกำหนดอัตราเงินเดือนให้มีขั้นเงินเดือนมากในกรอบที่คงที่ ย่อมทำให้ข้าราชการก้าวหน้าช้า แต่มีผลในทางปลอบใจคือเงินเดือนไม่ติด ซึ่งถ้าพิจารณาให้ถ่องแท้แล้วจะเห็นได้ว่าอย่างใดควรจะได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากทางราชการมากกว่ากัน กล่าวคือส่งเสริมข้าราชการที่มีความสามารถ หรือเลี้ยงคนที่ไม่มีทางจะไป ซึ่งจากปรากฏการณ์ที่ซ้ำแล้วซ้ำเล่า ทางราชการเลือกเดินทางหลังคือเลี้ยงคนที่ไม่มีทางจะไป วิวัฒนาการเรื่องเงินเดือนจึงเป็นไปในลักษณะที่เปลี่ยนแต่ไม่พัฒนา"

สมาน รังสิโยกฤษฎ์ ยังได้กล่าวถึงเรื่องเงินเดือนข้าราชการและความสอดคล้องกับค่าครองชีพว่าไม่สัมพันธ์กัน โดยนำผลจากการสำรวจของหน่วยวิจัยเงินเดือนและค่าตอบแทน กองวิชาการ สำนักงาน ก.พ. มาอ้างประกอบ แล้วสรุปได้ว่าข้าราชการทุกคนมีรายจ่ายมากกว่าเงินเดือนที่ได้รับจากทางราชการ แค่จะมีความเป็นอยู่ตามอัตภาพก็ไม่เพียงพอเสียแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องขวนขวายหารายได้อื่นมาเสริม ซึ่งเป็นผลเสียต่อทางราชการโดยตรง

นอกจากนี้ ในเชิงเปรียบเทียบอัตราเงินเดือนของข้าราชการกับพนักงานรัฐวิสาหกิจกับธุรกิจอุตสาหกรรม ปรากฏว่าโดยเฉลี่ยเงินเดือนรัฐวิสาหกิจในระดับตำแหน่งที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบคล้ายคลึงกัน สูงกว่าข้าราชการพลเรือนอยู่ประมาณ 50 เปอร์เซนต์ ส่วนธุรกิจเอกชนสูงกว่าประมาณสองถึงสี่เท่าตัว ทั้งนี้จากการสำรวจของสำนักงาน ก.พ.

ผู้เขียนได้สรุปแนวความคิดว่า หากเงินเดือนจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงระดับความรู้ความสามารถของบุคคลที่ทำงาน หรือเป็นเครื่องจูงใจให้บุคคลรับราชการแทนที่จะไปทำงานอื่นที่มีค่าตอบแทนสูงกว่าแล้ว นับว่าทางราชการประสบปัญหาที่ร้ายแรงที่เดียว (สมาน รังสิโยกฤษฎ์ 2518 : 23 - 24)

นิวัฒน์ วชิรวราการ ได้เขียนบทความเรื่อง "การปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการ อดีต : ปัจจุบัน" วิเคราะห์แนวความคิดสำคัญได้คือ การปรับปรุงอัตรา

เงินเดือนข้าราชการอาจเทียบไม่ได้กับการเปลี่ยนแปลงในด้านค่าจ้างแรงงานหรือตามข้อเสนอก็ตาม แต่ก็เป็นการบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ข้าราชการได้มาก เพราะข้าราชการที่สุจริตยังชีพได้ด้วยเงินเดือนที่ได้รับจากทางราชการเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ถึงแม้ว่าการเปลี่ยนแปลงด้านเงินเดือนจะน้อยกว่าการเปลี่ยนแปลงด้านค่าจ้างแรงงานก็ตาม แต่สวัสดิการและความมั่นคงในการทำงานนั้นดีกว่าผู้ใช้แรงงานโดยทั่วไปส่วนมาก

เมื่อคิดเฉลี่ยโดยทั่วไป การเปลี่ยนแปลงด้านรายได้ของข้าราชการน่าจะใกล้เคียงกับการเปลี่ยนแปลงด้านค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ แต่ถ้าเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของผู้ใช้ความรู้ด้านวิชาชีพระหว่างข้าราชการกับพนักงานรัฐวิสาหกิจและบริษัทเอกชนนั้น ข้าราชการมีสภาพล้าหลังที่สุด ซึ่งข้อสังเกตนี้คล้ายคลึงกับบทความของ สมาน รังสิโยกฤษฎ์ ที่กล่าวมาแล้ว ส่วนสวัสดิการอื่น ๆ และความมั่นคงในการทำงานนั้น ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก เพราะทั้งรัฐวิสาหกิจและบริษัทเอกชนต่างก็อาศัยอ้างอิงราชการเป็นพื้น โดยมีแนวโน้มที่อาจจะดีกว่าราชการเสียด้วยซ้ำไป (ณิรัฒน์ วชิรวราการ 2521 : 49 - 55)

บทความเรื่อง "สภาพรายได้รายจ่ายของข้าราชการ" ได้สะท้อนแนวความคิดเกี่ยวกับการครองชีพของข้าราชการว่า เมื่อรายได้รายจ่ายของข้าราชการไม่เหมาะสมกับค่าครองชีพและความเป็นธรรมแล้ว การที่จะทำให้ข้าราชการส่วนมากทำงานอย่างมีประสิทธิภาพนั้นไม่อาจจะเป็นไปได้ เพราะข้าราชการส่วนมากจะใช้เวลาส่วนหนึ่งไปทำงานที่อื่น เพื่อหารายได้มาจุนเจือครอบครัว เพื่อเป็นการช่วยเหลือตัวเองให้มีรายได้เพียงพอกับค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น แรงงานของข้าราชการนั้นนับว่าเป็นส่วนสำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศ เพราะข้าราชการจะประกอบด้วยผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในแขนงวิชาต่าง ๆ ลดหลั่นลงมาจนถึงผู้ใช้แรงงานโดยทั่วไป ดังนั้นถ้าข้าราชการทำงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพแล้ว การพัฒนาประเทศเพื่อที่จะให้ได้ผลตามเป้าหมายที่วางไว้ย่อมเป็นไปไม่ได้ จากบทความนี้ได้ประมาณกันไว้ว่า ในประเทศไทยมีข้าราชการและลูกจ้างประเภทต่าง ๆ ประมาณหนึ่งล้านคน โดยยังไม่รวมพนักงานรัฐวิสาหกิจอีกจำนวนหนึ่ง ฉะนั้นจะเห็นได้ว่ากำลังแรงงาน

ของฝ่ายรัฐบาลนั้นมีจำนวนมาก ข้าราชการจึงเป็นตัวจักรสำคัญอันหนึ่งที่จะใช้ในการพัฒนาประเทศ รัฐบาลจึงต้องทำให้ตัวจักรด้านนี้ทำงานให้มีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการจัดระบบงาน การจัดคนให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ ตลอดจนให้ค่าตอบแทนและสวัสดิการต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับงานและภาวะการครองชีพด้วย

แต่จากบทความดังกล่าวนี้ อ้างถึงการสำรวจสภาพรายได้รายจ่ายของข้าราชการในรอบปี 2518 หลังจากการใช้ระบบจำแนกตำแหน่ง โดยสำนักงาน ก.พ. ใช้วิธีสุ่มตัวอย่างจากข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้ผลการสำรวจโดยสรุปว่า เมื่อเปรียบเทียบรายได้รายจ่ายของข้าราชการทั้งหมดแล้ว ปรากฏว่าโดยเฉลี่ยข้าราชการจะมีรายได้ขาดดุลประมาณเดือนละ 1,835 บาท หรือประมาณร้อยละ 80 ของรายได้ เมื่อคิดเป็นจำนวนเงินที่ขาดดุลแล้ว ข้าราชการระดับ 1 จะขาดดุลน้อยที่สุดประมาณเดือนละ 1,025 บาท หรือร้อยละ 83 ของรายได้ แต่ถ้าคิดเป็นอัตราร้อยละของรายได้แล้ว ข้าราชการระดับ 2 จะขาดดุลมากที่สุดในอัตราร้อยละ 111 ของรายได้ จากข้อมูลดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า ลำพังแต่อัตราเงินเดือนของข้าราชการอย่างเดียวนั้น ไม่เพียงพอกับรายจ่ายของข้าราชการในแต่ละระดับ ("สภาพรายได้รายจ่ายของข้าราชการ 2520 : 22-29)

นิวัฒน์ วชิรวราการ มีแนวความคิดเกี่ยวกับสภาพการครองชีพของข้าราชการ โดยเปรียบเทียบระหว่างข้าราชการประเภทต่าง ๆ ว่า ถ้าเปรียบเทียบอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดของข้าราชการพลเรือนกับข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการและทหารนั้น ข้าราชการพลเรือนจะมีอัตราเงินเดือนต่ำสุด ขั้นสูงสุดของตุลาการได้มากกว่าขั้นสูงสุดของข้าราชการพลเรือนประมาณร้อยละ 28 ขั้นสูงสุดของอัยการมากกว่าข้าราชการพลเรือนร้อยละ 22 ทหารระดับพลเอกที่ครองอัตราจอมพล มากกว่าข้าราชการพลเรือนร้อยละ 27 จะเห็นได้ว่าอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนนั้น ต่ำกว่าข้าราชการประเภทอื่นมาก แสดงให้ทราบว่าข้าราชการพลเรือนมีความสำคัญในหน้าที่ความรับผิดชอบและศักดิ์ศรีด้อยกว่าข้าราชการประเภทอื่น แม้แต่จะเปรียบเทียบกับพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่ง

เป็นผู้ทำงานให้แก่รัฐบาลเช่นกันแล้ว นอกจากจะมีอัตราเงินเดือนต่ำกว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจในระดับหน้าที่ความรับผิดชอบที่เท่ากัน ยังได้รับการช่วยเหลือเรื่องเงินเพิ่มค่าครองชีพไม่เท่าเทียมกันด้วย (นิวัฒน์ วชิรวราการ 2521 : 54 - 60)

3.1.3 การสรรหาคนเข้าทำงานและการสอบคัดเลือก ตามหลักวิชาการบริหารงานบุคคล การสรรหาคนเข้าทำงาน เป็นกระบวนการระดับต้นที่นับว่าเป็นสิ่งสำคัญ แต่ผู้บริหารบางท่านอาจรู้สึกว่าเป็นความล้มเหลวและเกิดความเสื่อมศรัทธาต่อวิธีการสรรหาบุคคลเข้าทำงานในองค์การของรัฐ เกี่ยวกับเรื่องนี้ วารสารข้าราชการได้เสนอแนวความคิดในการสรรหาบุคคลไว้ในบทความเรื่อง "การสรรหาบุคคล/ความล้มเหลวในความคิดของนักบริหาร" โดยมีสาระดังนี้

ประการแรก การสรรหาบุคคลเพื่อเข้าทำงาน ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบและลักษณะหลาย ๆ อย่างรวมกัน จึงจะได้บุคคลที่มีความสมบูรณ์ทั้งในด้านความรู้ ร่างกาย และจิตใจ กล่าวคือ ด้านสมองต้องการบุคคลที่มีความเฉลียวฉลาด มีความรู้และความสามารถดี ด้านร่างกาย ย่อมต้องการบุคคลที่มีร่างกายแข็งแรง มีสุขภาพอนามัยดี รวมทั้งมีบุคลิกลักษณะดี ส่วนในด้านจิตใจนั้น ต้องการบุคคลที่มีความประพฤติดีและสามารถร่วมปฏิบัติงานรวมกับผู้อื่นได้

ด้วยเหตุที่ว่า "การเลือกทั้งหลายนั้น ไม่มีอะไรยากเท่ากับการเลือกคน" จึงเห็นว่าแม้จะได้มีการสร้างวิธีการที่จะใช้เป็นเครื่องมือวัดความสามารถของบุคคลเพื่อเลือกสรรคนเข้าทำงานมากมายหลายวิธีก็ตาม ก็ยังปรากฏอยู่เสมอว่า นักบริหารและหัวหน้างานในหน่วยงานต่าง ๆ ยังมีความคิดความรู้สึกผิดหวังใจอยู่มากว่า หน่วยงานของตนยังหาคนที่เหมาะกับงานไม่ได้อยู่นั่นเอง

ผู้เขียนได้ให้แนวความคิดและสาระสำคัญเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลโดยสรุปคือ

1. การเปิดโอกาสให้โดยเท่าเทียมกัน การสรรหาบุคคลเพื่อมาทำงานของรัฐ จะต้องเปิดโอกาสให้ทุกคนโดยเท่าเทียมกัน โดยปราศจากข้อกำหนด

กีดกันเรื่องเชื้อชาติ ตระกูล ชนชั้น ศาสนา หรือภูมิลำเนาของบุคคล ผู้มีความรู้ความสามารถตรงตามที่งานต้องการ ย่อมมีสิทธิสมัครเพื่อทำงานให้แก่รัฐ ดังนั้น การประกาศเกี่ยวกับตำแหน่ง ลักษณะงานและคุณสมบัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับงาน จึงเป็นขั้นแรกของการดำเนินการให้โอกาสโดยเท่าเทียมกัน

2. การยึดถือความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์พิจารณา ต่อจากหลักการและวิธีการในข้อ 1 ดังกล่าวแล้ว ขั้นต่อไปก็คือ ให้บุคคลเหล่านั้นแข่งขันกันเพื่อเลือกสรรให้ได้บุคคลที่ดีที่สุด

ส่วนการสอบแข่งขันจะให้ผลสมความมุ่งหวังหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการดังกล่าวข้างต้น และขึ้นอยู่กับปัจจัยเหล่านี้ด้วยคือ เกียรติภูมิในการทำงานของรัฐ โอกาสในการประกอบอาชีพในธุรกิจเอกชน ระบบการให้การศึกษาแก่ประชาชน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการให้ความสนใจในงานของรัฐ กล่าวคือถ้าคนในสังคมยังมีความรู้สึกว่า การรับราชการทำให้มีเกียรติ กิจการของเอกชนยังไม่เจริญก้าวหน้าพอ และมีผู้มีการศึกษาระดับสูงยังมีโอกาสก้าวหน้าในงานราชการสู่ตำแหน่งระดับสูงได้ ความมั่นใจในงานของรัฐก็ยังคงมีอยู่ในความรู้สึกของประชาชน อันเป็นสิ่งหนึ่งที่สนับสนุนให้การสอบแข่งขันมีความหมายยิ่งขึ้น

บทความดังกล่าว กล่าวถึงการสอบเพื่อเลือกคนเข้าทำงานว่าเปรียบเทียบเหมือนกับการคล้องช้างป่า เมื่อได้ช้างป่ามาแล้วก็ย่อมต้องนำมาฝึกหัดให้มันเรียนรู้ในสิ่งที่มันยังไม่รู้ ไม่ใช่ว่าอยู่ดี ๆ มันจะทำอะไรต่ออะไรได้โดยที่มันยังไม่เคยรู้ไม่เคยทำ คนก็เช่นเดียวกัน ไม่เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับงานมาก่อน มาทำงานครั้งแรกในชีวิต ย่อมไม่อาจทำงานได้ดังใจของผู้บริหาร ที่ถูกต้องนั้นต้องค่อยเป็นค่อยไป ค่อยเรียนรู้งานไปทีละน้อย พอถึงเวลาสมควร ความสามารถของแต่ละคนที่แอบแฝงอยู่จึงจะปรากฏออกมาเอง ("การสรรหาบุคคล/ความล้มเหลวในความคิดของนักบริหาร" 2520 : 29-32)

เมทินี พงษ์เวช กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการสรรหาคนเข้ารับราชการในประเทศอังกฤษว่า

สำหรับสายงานบริหาร ซึ่งเป็นสายงานที่ใหญ่ที่สุดและเป็นสายงานที่มีในเกือบทุกหน่วยงาน มีการสอบแข่งขันอยู่สามระดับคือ ระดับเสมียน ระดับปฏิบัติการและระดับบริหาร การสอบแข่งขันในระดับเสมียนนั้น ทาง Civil Service Commission (ขึ้นกับหน่วยงานกลางบริหารงานบุคคล) ได้มอบหมายให้กระทรวงทบวงกรมเป็นผู้จัดสอบเอง แต่ยังรับผิดชอบในด้านการวางกฎเกณฑ์และระเบียบพร้อมทั้งข้อแนะนำในการสอบ การสอบในระเบียบปฏิบัติการได้กำหนดพื้นความรู้ไว้ คือต้องได้รับประกาศนียบัตรชั้น A (Advanced Level) ซึ่งเทียบเท่าระดับ ม.ศ.5 และอาศัยผลการสอบสัมภาษณ์เป็นเกณฑ์ตัดสินเพียงอย่างเดียว แม้ว่าจะมีการสอบความรู้ความสามารถทั่วไป ตลอดจนความถนัดทางตัวเลขก่อนการสอบสัมภาษณ์ก็ตาม แต่การสอบนี้ไม่มีการตัดสินได้ตก เป็นเพียงส่วนประกอบช่วยพิจารณาในการสัมภาษณ์เท่านั้น กรรมการสอบสัมภาษณ์ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานกลางบริหารงานบุคคล และจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องฝ่ายละ 1-2 คน การตัดสินใจให้คะแนนสัมภาษณ์นี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรรมการทุกท่าน ส่วนการสอบแข่งขันในระดับบริหารนั้น ได้กำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำของผู้สมัครสอบไว้ว่าจะต้องได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยม ผู้สมัครสอบจะต้องผ่านการสอบข้อเขียนในขั้นแรกถึงแปดฉบับด้วยกัน ทั้งแบบปรนัยและอัตนัย เมื่อผ่านข้อเขียนแล้วผู้สมัครสอบจะต้องผ่านการทดสอบโดยคณะกรรมการชุดหนึ่งเรียกว่า Civil Service Selection Board (CSSB) ซึ่งประกอบด้วยกรรมการสามท่านคือนักจิตวิทยา ผู้แทน ก.พ. และข้าราชการอาวุโส หรือที่ปลดเกษียณแล้วเป็นประธาน การสอบขั้นนี้เน้นหนักในการทดสอบการแก้ปัญหาต่าง ๆ ตามหลักการบริหาร รวมทั้งผู้สมัครสอบจะต้องได้รับการสัมภาษณ์จากกรรมการแต่ละคนเป็นรายตัว

เมื่อผ่านการสอบของ CSSB แล้ว กรรมการทั้งสามท่านจะเขียนรายงานโดยละเอียดเกี่ยวกับความเห็นที่มีต่อผู้สมัครสอบ รวมทั้งพิจารณาหลักฐานต่าง ๆ ประกอบด้วย เพื่อจะตัดสินร่วมกันอีกครั้งว่า ผู้สมัครสอบจะมีสิทธิสอบในขั้นสุดท้ายหรือไม่

การสอบขั้นสุดท้ายโดย Final Selection Board ประกอบด้วยกรรมการโดยมีเลขาธิการหรือรองเลขาธิการ ก.พ. เป็นประธาน ข้าราชการอาวุโส

อีกสองท่าน อาจารย์จากมหาวิทยาลัยหนึ่งท่าน และบุคคลภายนอกวงราชการอีกหนึ่งท่านร่วมด้วย กรรมการชุดนี้จะพิจารณาผลการสอบและรายงาน รวมทั้งหลักฐานทั้งหมด เป็นการตัดสินครั้งสุดท้ายว่า จะรับผู้สมัครสอบนั้น ๆ เป็นข้าราชการหรือไม่

อาจสรุปได้ว่า การเลือกคนเข้าเป็นข้าราชการในอังกฤษนั้น ได้ให้ความสำคัญต่อบุคลิกภาพตลอดจนคุณลักษณะพิเศษของบุคคล เช่นความเป็นผู้นำ การแสดงออก ท่วงทีวาจา ฯลฯ ไม่น้อยไปกว่าความรู้ความสามารถและสติปัญญาเลย (เมทินี พงษ์เวช 2521 : 72 - 73)

ปัญหาเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลที่สำคัญยิ่งในวงราชการก็คือปัญหาเกี่ยวกับการเป็น "คนใน" หรือ "คนนอก" สีมา สีมานันท์ ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ในบทความเรื่อง "คนใน-คนนอก : ปัญหาหนึ่งในการสรรหาบุคคล" นับว่าเป็นข้อคิดที่ควรสนใจ

ผู้เขียนบทความได้ทำความเข้าใจก่อนว่า "คนใน" หมายถึงบุคคลที่รอการสอบบรรจุเข้ารับราชการ โดยมีโอกาสเข้าไปทำงานในหน่วยงานนั้นอยู่แล้วในฐานะใดฐานะหนึ่ง เช่นลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างประจำ ข้าราชการพลเรือนวิสามัญก่อนสอบ เป็นต้น ส่วน "คนนอก" ก็คือ ผู้ที่มาสมัครสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้ารับราชการโดยมิได้เคยปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้นมาก่อน

แนวความคิดเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างคนในและคนนอกในการสอบเข้ารับราชการที่สำคัญก็คือ การเป็นคนใน ทำให้ได้เปรียบหลายประการ อย่างน้อยก็เป็นที่รู้จักหน้าตา ถ้ามีฝีมือทำงานดี กรรมการก็อาจเอนเอียงให้คะแนนมากเข้าไว้ โดยเฉพาะในการสอบสัมภาษณ์สำหรับแนวข้อสอบก็ยังมีโอกาสได้สอบถามจากผู้ที่ทำงานซึ่งเคยผ่านการสอบมาแล้ว ประการสำคัญ การเป็นคนในได้ก็หมายถึงการมี "เส้น" มีการฝากฝังอยู่แล้ว พอถึงเวลาสอบก็มักจะช่วยกันให้ตลอดรอดฝั่ง คือให้ได้บรรจุเป็นข้าราชการไปเสียเลย

ส่วนคนนอก โดยปกติก็มักไปสอบทั้ง ๆ ที่รู้ว่าเขาอาจมีคนในอยู่แล้ว อาศัยว่าถ้าชีตำแหน่งว่างหลายตำแหน่งก็อาจได้บรรจุพร้อมกับคนใน แต่ถ้าตำแหน่งน้อยหรือมีคนในหลายคน คนนอกก็ต้องรอขึ้นบัญชีไว้ก่อน

นับว่าการสรรหาบุคคลโดยมีคนในอยู่ก่อนนี้เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของระบบอุปถัมภ์ เปิดช่องให้มีการดึงเอาพรรคพวกเข้ามารับราชการโดยไม่เป็นธรรมแก่ผู้อื่น เป็นการสร้างอาณาจักรของผู้มีอำนาจในหน่วยงานนั้น ๆ วิธีการนี้อาจมีผลดีอยู่บ้างในแง่ที่ให้โอกาสหน่วยงานได้ทดลองฝีมือ ความสามารถและลักษณะนิสัยใจคอของบุคคลที่จะรับเข้ามาทำงาน แต่ก็ขาดหลักประกันว่าผู้นำระบบนี้มาใช้จะมีเจตนาเพียงเพื่อทดสอบคุณสมบัติดังกล่าวเท่านั้น (สีมา สีมานันท์ 2517 : 18 - 21)

พิศณุ จิตรสำเริง กล่าวถึงเรื่องการสอบเข้ารับราชการในระบบจำแนกตำแหน่งซึ่งเกี่ยวข้องกับงานการสรรหาบุคคล โดยกล่าวถึงระบบการสอบแบบใหม่ซึ่งนำมาใช้ควบคู่ไปกับระบบจำแนกตำแหน่ง เป็นการปรับปรุงการสอบเข้ารับราชการโดยดึงอำนาจการจัดสอบเข้ารับราชการคืนจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่ใช้ระบบจำแนกตำแหน่ง โดยให้สำนักงาน ก.พ. จัดสอบรวมและตั้งชื่อใหม่ว่าการสอบแข่งขัน (รวมสอบแข่งขันและการสอบคัดเลือกเข้ารับราชการแบบเก่าเข้าไว้ด้วยกัน) เพราะเห็นว่าการสอบแบบเดิมคือหน่วยราชการต่าง ๆ จัดสอบกันเองตามยถากรรมนั้น มีความไม่เหมาะสมที่สำคัญคือ ขาดความยุติธรรม และกรรมการดำเนินการสอบขาดความรู้ในด้านการประเมินผลบุคคล พิศณุ จิตรสำเริง เห็นว่าระบบการสอบรวมที่นำมาใช้ควบคู่กับระบบจำแนกตำแหน่งมีผลดีดังนี้

1. อุปสรรคในเรื่องการสอบเด็กสอบน้อย มากจนทำไม่ไหวดังกล่าวแล้วหมดไป เพราะการจำแนกตำแหน่งได้แบ่งแยกสายอาชีพต่าง ๆ ในส่วนราชการออกจากกันอย่างเด็ดขาด ตำแหน่งที่มีงานคล้ายคลึงกัน ไม่ว่าจะอยู่กรมไหน ก็ใช้ข้อสอบรวมกันได้ สอบครั้งเดียวเข้าได้หลายสิบกรม

2. มีความยุติธรรมดีมาก ซึ่งแยกให้เห็นได้เด่นชัดคือ

2.1 การช่วยเหลือพวกพ้องหมดไป เพราะการสอบรวมง่ายต่อการควบคุมและตรวจสอบ โดยกระบวนการตั้งแต่การออกข้อสอบ การคัดเลือกข้อสอบ การเก็บรักษาข้อสอบ และการตรวจข้อสอบนั้น มีการควบคุมอย่างเคร่งครัดมีระเบียบ

2.2 มีความยุติธรรมในการให้คะแนน เพราะใช้ข้อสอบแบบปรนัย

2.3 มีความยุติธรรมในด้านความยากง่ายของข้อสอบเสมอกันในการสอบตำแหน่งเหมือนกัน

2.4 มีความยุติธรรมในการเลือกเข้ารับราชการตามความประสงค์ คนสอบได้คะแนนดีที่สุดก็มีสิทธิเลือกกรมไหนก็ได้ก่อนคนอื่น เดิมสอบได้กรมเดียวซึ่งบางทีสอบได้แล้วไม่ได้บรรจุ เพราะถูกเจ้าหน้าที่เล่นกล เช่น สอบให้ผู้สอบได้ที่ต้น ๆ ไปอยู่ที่กันดารจนต้องสละสิทธิ์ ผลที่สุดผู้สอบได้ที่ท้าย ๆ บรรจุในกรมนั่นเอง

3. ประหยัดทั้งเงินและเวลาของรัฐและประชาชน คือไม่ต้องจัดสอบร้อยกรม ร้อยครั้งในหนึ่งปี ผู้สอบก็ไม่ต้องสอบปีละ 20 กรม เป็นต้น

4. ช่วยปรับปรุงระบบบริหารราชการให้ดีขึ้น โดยถือหลักว่ากฎข้อบังคับที่ดี อาจทำให้คนเป็นคนดีได้ แต่คนดีเท่านั้นที่จะสร้างระบบและระเบียบข้อบังคับที่ดีขึ้นได้ในอนาคต การสอบเข้ารับราชการตามระบบจำแนกตำแหน่ง จะช่วยปรับปรุงระบบบริหารราชการให้ดีขึ้นได้ดังนี้

4.1 ผู้สมัครที่มีความสามารถจริงจะสอบได้ และการได้คนเก่งมาทำงานนั้น โอกาสที่จะได้ผลงานดีย่อมมีมาก

4.2 ผู้สอบได้ด้วยความสามารถของตนย่อมเป็นไทแก่ตัวเอง ไม่ต้องเกรงใจใคร จะได้มีข้าราชการชั้นผู้น้อยที่ชอบขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาชั้นเลวมากขึ้น

4.3 ประชาชนธรรมดา มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศมากขึ้นตามระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง เพราะการสอบที่ยุติธรรมและถูกหลักการทำให้ลูกตาสีตาสามีโอกาสเข้าทำงานได้มาก มิใช่แต่พวกลูกท่านหลานเธอเท่านั้น เมื่อพวกลูกชาวไร่ชาวนาได้ทำงานบริการประชาชน ย่อมเข้าใจถึงความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้ การใช้อำนาจหน้าที่ข่มเหงประชาชนก็จะมีน้อยลง

อย่างไรก็ตาม การสอบเข้ารับราชการในระบบจำแนกตำแหน่งก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่บ้างเช่น

- ชื่อที่เรียกว่า "การสอบแข่งขัน" นั้นไม่เหมาะสม เพราะไม่ใช่การสอบแข่งขันจริง เช่น คนสอบได้คะแนนดีที่สุด อาจไม่ได้รับการบรรจุถ้าคะแนนไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้

- ยังไม่มีข้อบังคับให้ส่วนราชการที่ใช้ระบบจำแนกตำแหน่งแจ้งตำแหน่งว่างให้หน่วยงานที่จัดสอบทราบทันที รวมทั้งให้รายละเอียดว่า ตำแหน่งดังกล่าวจะบรรจุ ณ ที่ใด ทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ มีโอกาสเล่นกลดังกล่าวแล้ว

- ผู้สมัครที่สอบได้ต้องขึ้นบัญชีผู้สอบได้ไว้ทุกกรม และเมื่อเลือกกรมใดแล้วให้ถือว่าสละสิทธิ์กรมอื่นให้หมด ทำให้กรมซึ่งรับเข้าทำงานกรมแรก ต้องเรียกบรรจุและเสียเวลาอบรมการทำงานใหม่

- การจัดสอบไม่ควรใช้กำลังคนมากมาย ทั้งคนออกข้อสอบ คนดำเนินการสอบ และคนควบคุมการออกข้อสอบ ควรขอความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และควรประหยัดกำลังคนที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการสอบ โดยการจัดระบบบริหารและบริการที่ดี

สรุปแล้วข้อบกพร่องต่าง ๆ เหล่านี้มีน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับผลดีที่จะได้รับในขณะนี้และข้อบกพร่องเหล่านี้ ควรได้รับการแก้ไข เพื่อมิให้เกิดปัญหาต่อไปในอนาคต (พิศณุ จิตรสำเริง 2517 : 23 - 29)

3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องการบำรุงรักษาบุคลากร

3.2.1 การจัดทำทะเบียนและประวัติ "จิตตโสภี" ให้แนวความคิดเกี่ยวกับสมุดประวัติว่า สมุดประวัติมีความสำคัญสำหรับข้าราชการผู้เป็นเจ้าของสมุดประวัติมาก จึงไม่ควรเพิกเฉย ปล่อยให้สมุดประวัติไม่เป็นปัจจุบัน การเลื่อนชั้นหรือเลื่อนตำแหน่งหน้าที่การงานให้สูงขึ้น สมุดประวัติก็เป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาอย่างหนึ่ง เช่น การพิจารณาขอเลื่อนชั้น ตำแหน่ง การกำหนดวันเกษียณอายุ รวมทั้งการคำนวณบำเหน็จบำนาญด้วย ควรที่ข้าราชการจะจัดให้มีสำเนาสมุดประวัติไว้ตรวจสอบเองสักเล่มหนึ่ง สมุดประวัติเล่มละไม่กี่บาท แต่ประโยชน์ที่จะได้รับเกินค่า (จิตตโสภี (นามแฝง) 2517 : 50 - 51)

3.2.2 การย้ายและโอน ในบทความเรื่อง "คำสั่งย้ายครูภายใน-ดาบประหารครู" ผู้เขียนมีแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายครูเป็นการภายในว่า เป็นสิ่งจำเป็น เมื่อครูภายในกลุ่มโรงเรียนพิจารณาเห็นว่า โรงเรียนใดโรงเรียนหนึ่งภายในกลุ่มของตนมีนักเรียนมากเกินไป ไม่พอกับกำลังครู ก็อาจจะโยกย้ายครูจากโรงเรียนที่มีกำลังครูมากไปช่วยทำการในฐานะครูช่วยสอน ซึ่งวิธีนี้จะช่วยให้กำลังครูสมดุลกับการเพิ่มของเด็กภายในกลุ่ม ช่วยให้การเรียนของเด็กเจริญไปอย่างทัดเทียมกัน ไม่มีการเหลื่อมล้ำในรูปที่ว่าโรงเรียนนั้นดีกว่าโรงเรียนนี้ เพราะมีครูมากกว่า ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าการโยกย้ายครูเป็นการภายในเป็นสิ่งจำเป็นซึ่งนับว่าเป็นหลักการที่ดีอย่างหนึ่ง แต่ควรมีการปรับปรุงวิธีการในการย้ายให้เหมาะสมโดยพิจารณาถึงความสมัครใจของผู้ถูกย้ายเป็นสำคัญ (สมบัติ พิศสะอาด 2517 : 18 - 19)

ทำไมข้าราชการจึงต้องโยกย้าย โสรัจ แสนศิริพันธ์ ให้แนวความคิดว่า ตามปกติคนเราเป็นคนรักถิ่น ไม่ชอบโยกย้ายหรือจากถิ่นเกิดมากนัก เหตุที่ต้องโยกย้ายนั้นอาจจะมีได้ดังนี้

1. ย้ายเพื่อเลื่อนตำแหน่งหน้าที่การงาน โดยที่ตัวเองมีเงินเดือนมาก มีอาวุโสสูง ต้องย้ายไปเป็นผู้ช่วย หรือหัวหน้าทั้งระดับอำเภอและจังหวัด

2. ย้ายไปตามระยะเวลาที่กรมกองเขาบ่งไว้ เช่น ข้าราชการตุลาการมักจะย้ายทุกสองหรือสี่ปี เพื่อจะได้ไม่มีข้อผูกพันตัวบุคคลกับคนอื่นมากนัก

3. ย้ายเพราะมีเรื่อง อาจจะไม่ถูกกับผู้ใหญ่ หรือถูกกล่าวหาถูกฟ้องร้องและมีความผิดจริง หรือถ้าไม่ผิดรู้สึกเบื่อการงานที่นั่น ก็อาจหาทางไปที่อื่น อาจจะดีกว่าเดิมก็ได้

4. ย้ายเพื่อจะกลับบ้านหรือภูมิลำเนาเดิม ทั้งนี้อ้างว่าจะไปดูแลบิดามารดายามชราเป็นต้น บางรายย้ายติดตามสามี แต่มีแปลกก็คือสามีจะอ้างเหตุย้ายติดตามภรรยาไม่ได้ ซึ่งความจริงทางราชการน่าจะอนุวัติตามบ้าง เพราะกฎหมายให้สิทธิสามีและภรรยาเท่าเทียมกันแล้ว และตามความเป็นจริงในสังคม มีสามีภรรยาหลายคู่ที่ภรรยาได้ตำแหน่งการงานดีกว่าสามี น่าจะเป็นเหตุผลที่ควรให้สามีย้ายติดตามภรรยาได้บ้าง

สำหรับการย้ายเข้ากรมกองนั้น บางครั้งก็ยาก เพราะหาตำแหน่งเงินเดือนยาก บางครั้งดูว่าง่าย เพราะมีผู้บังคับบัญชาหาที่ลงไว้ให้แล้ว ทั้ง ๆ ที่มีคนที่มีความรู้ความสามารถกว่าอีกหลายคนรอจังหวะแต่ไม่ได้ โดยเฉพาะการย้ายเพื่อตำแหน่งที่ดีกว่าเดิม ต้องพิจารณาหลายเรื่อง ซึ่งขึ้นอยู่กับวิชา หน้าที่ ตลอดจนผู้คุ้นเคยในกรมกองที่จะสนับสนุนด้วย สิ่งที่กล่าวมานี้ บางครั้งก็เหนือเหตุผล ทำให้คนดีมีผลงานท้อใจน้อยใจกันปละหลายคน คนที่ขึ้นไปหรือได้รับการพิจารณา บางครั้งก็ไม่ค่อยจะมีผลงานทางสร้างสรรค์ แต่เก่งต้อนรับขับสู้ เสี่ยงดูปูเสื่อก็มี ทำให้ผู้น้อยเกิดความเสื่อมความรักความศรัทธาในตัวผู้บริหาร ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างตำแหน่งหน้าที่ขึ้นในส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ด้วยผลจากการ "เล่นพวกหรือมีพวก" (หรือหยอดน้ำมัน)

การย้ายเข้าสู่กรมกองนั้น ตามข้อสังเกตมีลักษณะดังนี้

1. เงินเดือนและผลงานเกินที่จะอยู่ในภูมิภาค มักจะต้องเดินทางจากหัวเมืองเข้ามาในกรุง อาจจะดำรงตำแหน่งตั้งแต่หัวหน้ากองขึ้นไป ทั้งนี้ยอมแล้วแต่อธิบดีหรือปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีเสนอชื่อขึ้นมา

2. ย้ายเพื่อรอการลงโทษ โดยเฉพาะข้าราชการที่ทำความผิด ถ้าให้อยู่ต่อไปในจังหวัดที่ตนอยู่ อาจจะบิดเบือนคดี หรือใช้อำนาจทั้งในและนอกหน้าที่ทำให้เกิดความอยุติธรรม

3. ย้ายเพื่อความสะดวกแห่งตน สำหรับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีอายุมาก มีภาระบางประการเกี่ยวกับครอบครัวที่อยู่ในกรุง อาจจะอยู่ในตำแหน่งลอย ๆ ตำแหน่งใดก็ได้

4. อยู่กับคนอื่นไม่ได้ ทั้งนี้อาจจะมาจาก

4.1 เป็นหัวหน้าที่นิยมเผด็จการ เข้าทั้งเจ้านายและลูกน้องไม่ได้

4.2 คดโกง หรือมีกลิ่นไม่สะอาด คือมีพฤติการณ์เป็นที่ไม่พึงปรารถนาของชาวบ้าน

4.3 ซื่อจนอยู่กับใครเขาไม่ได้ เพราะไม่ยอมปรับตัวเข้ากับพวกพ้องส่วนมากที่อยู่ในวงของคนคด

4.4 ถูกบรรดานักเรียนหรือชาวบ้านใช้มติประชาธิปไตย เดินขบวนไล่ ไม่ว่าจะด้วยเข้าใจผิด หรือตนเองเลวจริงก็ตามที

คนที่ถูกโยกย้ายเข้าในกรม อาจจะมีพฤติกรรมอันเป็นผลตามมาเพื่อแก้หน้าหรือกู้หน้าตนไว้มิให้คนที่รู้จักทั้งใหม่และเก่าจับได้ว่า ตนเองเลวตามข้อกล่าวหา จึงมีการเข้าหา หรือทำความรู้จักกับบรรดาคนที่อยู่ในกรมนั้น อาจจะนำมาในรูป

1. อาสาทำงานหรือช่วยงานให้เขาสบาย ยอมเป็นลูกมือทำงานทุกอย่างเพื่อให้เขาเห็นใจหรือสงสาร เป็นการแก้เหงาด้วย เมื่อทำงานไปมาก ๆ คนรู้จักมาก ๆ ก็อาจมีความดีความชอบขึ้น อาจจะมีคนเห็นใจหาที่ลงให้กลับเป็นใหม่ได้อีกที

2. หนีงาน เช่นชอบไปกับเขาตามต่างจังหวัดในฐานะวิทยากรไปตรวจงานแทนเขา บางรายก็หาทางเข้าศึกษาต่อเพื่อให้ลืมความปวดร้าวหัวใจ

3. ยอมรับใช้ผู้ใหญ่และทำให้เห็นใจว่าเป็นคนดี โดยเฉพาะคนที่เลวจริง และผู้ใหญ่บางทีก็หลงคารมหลงศรัทธาเข้าจริง ๆ ก็อาจจะดึงดันให้ผู้นั้นได้ดีขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

4. หาทางก้าวหน้า เช่นอาจเขียนวิทยานิพนธ์ แต่งหนังสือเขียนตำรา เป็นการแสวงหาชื่อเสียงเพื่อที่จะหาโอกาสกลับไปสู่ตำแหน่งที่บางทีอาจจะดีกว่าเดิมเสียอีก (โสรัจ แสนศิริพันธ์ 2518 : 12 - 19)

มีเรื่องที่ควรอนุโลมให้เข้าอยู่ในเรื่องการย้ายก็คือ เรื่องครูช่วยราชการ อัมพร พงษชา กล่าวว่า "ครูช่วยราชการ" นั้น หมายถึงครูคนใดคนหนึ่งของโรงเรียนใดโรงเรียนหนึ่ง ได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการในหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานซึ่งบรรจุอัตราของตนอยู่ การที่ครูช่วยราชการมีมากขึ้นนั้น เป็นเรื่องที่ควรให้ความสนใจเพราะส่วนมากหาความสบายแก่ตน เอาเปรียบพวกพ้องด้วยการไปทำงานด้านธุรการตามส่วนการศึกษาเป็นส่วนมาก (สำหรับครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ผู้ได้รับการขอให้ไปช่วยราชการ หรือจะเป็นผู้ขอไปช่วยราชการเองนั้น มีเหตุผลประกอบการขอหลายแบบ เช่น

1. เหตุผลส่วนตัว ครูผู้จะขอไปช่วยราชการหรือได้รับคำขอให้ไปช่วยราชการในเหตุผลชนิดนี้มีอยู่สองลักษณะคือ ลักษณะแรก เป็นการย้ายติดตาม คือ ภรรยาย้ายติดตามสามี ลักษณะที่สองคือย้ายเพราะมีปัญหาด้านสุขภาพ เช่น ย้ายไปช่วยราชการในเมืองเพื่อจะได้อยู่ใกล้หมอ เป็นต้น

2. เหตุผลของทางราชการ มีอยู่ด้วยกันหลายแบบ เช่น

2.1 คำสั่งให้ไปช่วยราชการในโรงเรียนอื่นที่ขาดแคลนครู ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องสมควร ถ้าหากว่าโรงเรียนต้นสังกัดไม่เดือดร้อนเกินไป

2.2 คำสั่งให้ไปช่วยราชการในด้านเฉพาะกิจ เช่น งานแห่เทียนเข้าพรรษา งานกาชาด งานพัฒนาท้องถิ่น งานอบรมลูกเสือชาวบ้าน งานฤดูหนาว ฯลฯ ซึ่งทางโรงเรียนต้นสังกัดจะขาดครูเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่มีปัญหาทางด้าน

โรงเรียนที่ต้องจัดครูเข้าสอนแทน หากต้องสอนแทนกันเนือง ๆ และครูที่ไปช่วยราชการในข้อนี้เกิดได้สองชั้น ก็จะเกิดความกินแหนงแคลงใจเรื่องความเสมอภาคและยุติธรรมในโรงเรียนได้

2.3 เหตุผลอิทธิพล ส่วนมากเป็นไปในลักษณะที่ครูคนใดคนหนึ่งได้รับการบรรจุให้ไปอยู่ในท้องที่กันดาร แต่บังเอิญครูคนนั้นมีความเกี่ยวข้องผูกพันหรือเป็นลูกหลานของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ หรือแม้แต่ลูกหลานของภรรยาผู้ใหญ่ ก็จะใช้อิทธิพลดังกล่าวนี้หาทางให้ได้ไปช่วยราชการที่ส่วนการศึกษาจนได้ ผู้ออกคำสั่งให้ไปช่วยราชการก็มักจะอ้างว่า "เพื่อความเหมาะสม" ซึ่งโรงเรียนที่เกิดปัญหาตำแหน่งลอยเช่นนี้ก็จะต้องหาทางแก้ปัญหาเอาเอง (อัมพร พงษชา 2520 : 24 - 25)

3.2.3 <u>การจัดสวัสดิการ</u> ครูโรงเรียนราษฎร์ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน มีปัญหาเรื่องสวัสดิการโดยวิเคราะห์จากคำเรียงร้องของครูโรงเรียนวชิรานุกูล สงขลา พบว่าครูโรงเรียนราษฎร์ส่วนหนึ่ง มีแนวคิดเกี่ยวกับความต้องการในเรื่องการจัดสวัสดิการให้แก่ครูในโรงเรียนดังนี้

1. ให้ปรับเงินเดือนครูทุกคนเหมือนที่รัฐบาลจะปรับทุกคราว โดยต้องมีเงินเดือนอย่างน้อยไม่ต่ำกว่าค่าวุฒิของทางราชการ
2. ให้พิจารณาขึ้นเงินเดือนครูเป็นประจำปีเป็นหลักเกณฑ์ กับต้องการให้กำหนดอัตราขั้นให้ชัดเจนด้วย
3. ให้โรงเรียนแจ้งยอดเงินสวัสดิการในกำหนดวันที่แน่นอน การพิจารณาให้กู้ให้ทำในรูปกรรมการ
4. ให้พิจารณาช่วยรักษาพยาบาลเมื่อครูเจ็บป่วยหรือประสบอุบัติเหตุ
5. ให้พิจารณาจ่ายเงินค่าทำงานล่วงเวลาแก่ครูที่ทำงานนอกเวลาหรือวันหยุด
6. ให้พิจารณาให้รางวัลแก่ครูที่ไม่เคยป่วย ลา ขาด และสายเลย

7. ขอให้จ่ายเงินเดือนในวันสิ้นเดือน และจ่ายที่โรงเรียน

8. ในการติดตามเด็กที่ขาดเรียนให้จ่ายค่าพาหนะให้แก่ครูด้วย ถ้าทางไปรษณีย์ก็ออกค่าไปรษณียากรให้ด้วย

9. การให้ครูออกระหว่างปี ต้องระบุความผิดอย่างชัดแจ้ง และให้ผ่านมติที่ประชุมครู

10. เมื่อไม่ต่อสัญญาจ้าง ขอให้แจ้งเหตุผลให้ทราบภายในเวลาที่กำหนด

11. จัดให้มีอุปกรณ์การสอนให้เพียงพอกับครูในแต่ละหมวดวิชา

12. ให้นำเงินค่าบำรุงการกุศลของนักเรียนมาใช้ในกิจการกุศล ห้ามเรี่ยไรจากครูและนักเรียนอีก นอกจากทางครูและนักเรียนจัดขึ้น ("การเคลื่อนไหวต่อสู้ของครู" 2517 : 10 - 14)

สโมสรข้าราชการ นับเป็นสวัสดิการแบบหนึ่งที่จัดให้แก่ข้าราชการ แต่ปัจจุบันสโมสรดังกล่าว โดยเฉพาะสโมสรข้าราชการในจังหวัดไม่ได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ทางราชการกำหนดไว้ บรรจง อัคนิลิน มีแนวความคิดต่อสโมสรข้าราชการว่า ความจริงแล้วสโมสรข้าราชการ เป็นสมาคมที่จดทะเบียนถูกต้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับสมาคม ถ้าได้พิจารณาดูตามวัตถุประสงค์แล้ว เป็นสังคมสงเคราะห์ (ทำนองเดียวกับสโมสรไลออน สโมสรโรตารี่ ฯลฯ) ได้จัดตั้งตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ.2482 โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการ สมาคมนี้กระทรวงมหาดไทยได้วางข้อบังคับให้ทางจังหวัดและอำเภอถือปฏิบัติ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ว่า

1. ส่งเสริมความสามัคคี
2. อุปการะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
3. ส่งเสริมสุขภาพอนามัยและการรื่นเริง
4. ส่งเสริมการกุศลและสาธารณประโยชน์
5. อุดหนุนและส่งเสริมการศึกษา
6. สมาคมนี้ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง

เมื่อวัตถุประสงค์มีดังกล่าวแล้ว ตัวจักรใหญ่ที่จะทำให้กิจการของสโมสรเจริญเป็นปึกแผ่น เห็นจะต้องเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นผู้กระตุ้น "คณะกรรมการบริหารสโมสรข้าราชการ" ให้ดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้อย่างเป็นจริง "ผู้จัดการสโมสร" ควรจะเป็นผู้ดำเนินงานทั่ว ๆ ไปให้ครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ การทำหน้าที่แต่เพียงเป็นผู้จำหน่ายสุรา ควบคุมโต๊ะบิลเลียด เป็นนายทุนให้กู้ยืมเงิน ดังที่เป็นอยู่ส่วนมากทุกวันนี้ สโมสรจะเจริญก้าวหน้าไปไม่ได้อย่างแน่นอน วัตถุประสงค์ที่จะใช้สโมสรเป็นสื่อกลางให้ข้าราชการในระดับต่าง ๆ คงมีช่องว่างระหว่างกันห่างไกลอยู่ตลอดไป ความสามัคคีที่จะประสานให้ช่วยเหลือเกื้อกูลกันและกันย่อมเป็นไปได้ยาก เพราะโอกาสที่จะอยู่ใกล้ชิด เข้าใจซึ่งกันและกันแทบไม่มีเลย การส่งเสริมให้เล่นกีฬากลางแจ้ง เช่น แบดมินตัน เทนนิส ปิงปอง หรือกีฬาในร่ม ผู้จัดการสโมสรไม่ค่อยอยากทำ เพราะไม่อาจหาผลประโยชน์เป็นส่วนตัวได้เป็นกอบเป็นกำ ไม่มีห้องสมุดที่สมาชิกค้นคว้าหาความรู้ แม้แต่หนังสือพิมพ์รายวันสักฉบับก็ไม่มีแก่ใจที่จะบริการต้อนรับสมาชิก การบำเพ็ญสาธารณกุศลอาจจะกล่าวได้ว่า เป็นสมาคมที่ใจแคบเอาเลยทีเดียว แม้จะทำไม่ได้ในวงภายนอกทั่วไป ถ้ามีการเผื่อแผ่ในระหว่างเพื่อนสมาชิกได้ก็ยังดี (บรรจง อัคนิลิน 2518 : 50)

นิติกร (นามแฝง) มีแนวความคิดเกี่ยวกับค่าเช่าบ้าน สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านเป็นของแสลงแก่ข้าราชการยิ่งนัก หากข้อราชการผู้นั้นจะได้ใช้สิทธิโดยมิชอบหรือไม่มีสิทธิที่จะใช้ แต่กลับนำมาใช้ ปัจจุบันนี้ข้าราชการหลายคนต้องมีอันเป็นไปต่าง ๆ นานา เพราะการเบิกเงินค่าเช่าบ้านมาแล้วนับไม่ถ้วน โดยลักษณะการถูกลงโทษต่าง ๆ กัน เพราะฉะนั้นถ้าไม่ประสงค์ที่จะได้รับเคราะห์กรรม เช่น ถูกไล่ออก ปลดออก ก็ควรจะได้ศึกษาหลักเกณฑ์การเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช 2483 ไว้ด้วย (นิติกร (นามแฝง) 2518 : 69 - 77)

ชาญณรงค์ ปฤชานุตร เขียนบทความเรื่อง "เสริมสร้างสวัสดิการให้แก่ครูบ้านนอก" ในวารสารมิตรครู และเรื่อง "ข้อคิดเห็นบางประการในการเสริมสร้างสวัสดิการให้แก่ครูบ้านนอก" ในวารสารครูเชียงใหม่ โดยมีเนื้อหาสาระที่เหมือนกัน

ทุกประการ ในที่นี้จะใช้ข้อมูลซึ่งเป็นบทความที่ตีพิมพ์ในวารสารครูเชียงใหม่ ซึ่งตีพิมพ์ที่หลัง วารสารมิตรครูมาวิเคราะห์แนวความคิดเกี่ยวกับสวัสดิการของครูในท้องถิ่นกันดารหรือชนบท ผู้เขียนบทความกล่าวว่า ในท้องถิ่นกันดาร (บ้านนอก) ก็เป็นงานที่รัฐต้องรับผิดชอบให้การศึกษาแก่คนในท้องถิ่นนั้นเช่นเดียวกับท้องถิ่นอื่น ๆ เช่นกัน เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจำต้องจัดหาบุคคลไปทำงานในท้องถิ่นกันดารให้ได้ เพื่อที่จะพัฒนาคนในท้องถิ่นนั้นให้เจริญก้าวหน้าและมีความสามารถเช่นเดียวกับคนในสังคมอื่น ๆ

อาจเป็นของง่ายสำหรับการใช้อำนาจสั่งให้ข้าราชการครูคนใดคนหนึ่งไปปฏิบัติงานในท้องถิ่นกันดาร แต่นั่นย่อมหมายถึงเราได้แต่ตัวบุคคล ชีวิตและจิตใจในการทุ่มเทให้กับงานของบุคคลนั้น อาจจะไม่มีแรงจูงใจที่จะก่อให้เกิดความคิดริเริ่ม ศรัทธาและแรงใจในการทำงานมีน้อยมาก นั่นก็คืออาจทำให้การปฏิบัติงานของครูผู้นั้นไม่บรรลุถึงวัตถุประสงค์หรืออุดมการของทางราชการที่จะต้องการให้มีขึ้นในท้องถิ่นนั้น อันจะเป็นผลทำให้การพัฒนาการศึกษาของประชาชนในท้องถิ่นกันดาร (บ้านนอก) เป็นไปอย่างล่าช้า การให้เงินเพิ่มเป็นรายเดือนสำหรับผู้ที่ปฏิบัติงานในท้องที่กันดารยังไม่มีการจูงใจมากพอที่จะทำให้ครูในท้องถิ่นกันดารมีแรงใจและศรัทธาในการทำงานดีขึ้น ควรจะมีองค์ประกอบอีกหลายประการที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของครูในท้องถิ่นกันดาร (ชาญคณา ปฤชาบุตร 2521 : 23 - 26)

3.2.4 <u>การปกครองบังคับบัญชา</u>

3.2.4.1 <u>ระบบต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล</u>

ในบทความเรื่อง "ใครเป็นผู้จัดระบบบริหารการศึกษาไทย" เดชา ทองสุวรรณ กล่าวถึงการบริหารการประถมศึกษาว่า อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย (องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล) และกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้นการบริหารงานการประถมศึกษาในแต่ละจังหวัดจึงมีผู้บริหารซ้ำซ้อนกันถึงสองตำแหน่ง คือข้าราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายและตามมติคณะรัฐมนตรี (สมัยจอมพลประภาสเรืองอำนาจ) มีหลักการว่า

1. ข้าราชการส่วนภูมิภาคที่สังกัดกระทรวงศึกษา-ธิการ คือศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอ มีหน้าที่รับผิดชอบทางด้านวิชาการ

2. ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา รับผิดชอบทางด้านบริหาร

ถ้าจะมองอย่างผิวเผินตามหลักการและทฤษฎีแล้วจะเห็นว่าดีมาก เพราะจะทำให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคและข้าราชการส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันปรับปรุงการประถมศึกษาให้เจริญก้าวหน้า แต่ถ้าจะพิจารณาอย่างถ่องแท้ในทางปฏิบัติแล้วจะเห็นได้ว่าระบบบริหารการศึกษาดังกล่าวทำให้ยุ่งยาก ซับซ้อน สับสนวุ่นวาย คนซ้อนคน งานซ้อนงาน ตำแหน่งซ้อนตำแหน่ง งานที่ทำก็แยกกันไม่ค่อยออก คำว่า "วิชาการ" และ "บริหาร" ไม่มีคำจำกัดความและขอบเขตที่พึงปฏิบัติให้ราบรื่นได้ ไม่ได้มีการจำแนกตำแหน่งจำแนกหน้าที่ให้ชัดเจน เมื่องานในหน้าที่ไม่ชัดแจ้งจึงทำให้คนทำงานก้าวก่ายกัน ชิงดีชิงเด่นกันอยู่ในที่ ผู้ที่รับกรรมคือครู เพราะไม่ทราบว่าจะปฏิบัติตามใครดี ทำให้ระส่ำระสาย เสียขวัญในการทำงาน ครูเกิดความแตกแยกกัน

นอกจากนี้ยังขัดกับหลักการบริหารคือ การที่แยกปัจจัยการบริหาร 4 ประการคือ คน เงิน วัสดุ และหน้าที่ในการจัดการออกจากกัน ฝ่ายศึกษาธิการมีหน้าที่จัดการออกจากกัน ฝ่ายศึกษาธิการมีหน้าที่จัดการด้านวิชาการแต่ไม่มีกำลังคน เงิน และวัสดุอุปกรณ์ จึงทำหน้าที่ได้ไม่เต็มภาคภูมิ บางจังหวัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ทุกอย่าง ทั้งการบริหารงานบุคคล ธุรการ และวิชาการ การตั้งตำแหน่งผู้ตรวจการศึกษาขึ้นมาทำหน้าที่ศึกษานิเทศก์จังหวัด ทำให้ซ้อนงานกับศึกษานิเทศก์กรมสามัญศึกษาด้วย ระบบการบริหารการประถมศึกษาปัจจุบัน ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินเพิ่มปีละประมาณ 30 ล้านบาทเป็นอย่างน้อย เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายให้แก่คนของกระทรวงมหาดไทยโดยใช้องค์การบริหารส่วนจังหวัดบังหน้าในตำแหน่งต่าง ๆ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วนอำเภอและหัวหน้าหมวดการคลังอำเภอ ตามลำดับเป็นต้น และจะต้องจ้างคนเพิ่ม

มาทำหน้าที่หัวหน้าส่วนการศึกษาจังหวัด หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ ทั้ง ๆ ที่แต่เดิมศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอก็ทำหน้าที่ได้อยู่แล้ว (เดชา ทองสุวรรณ 2517 : 25 - 26)

ธำรง ช่อไม้ทอง เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการของข้าราชการไทยในบทความเรื่อง "ระบบราชการสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย" ว่าถึงแม้ข้าราชการจะมีจำนวนไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรทั้งประเทศ แต่ก็นับได้ว่าเป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชนเป็นจำนวนมาก ดังนั้นการที่ประเทศไทยจะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้หรือไม่ จึงมิได้ขึ้นอยู่กับประชาชนเพียงอย่างเดียวว่าจะมี "ความพร้อมที่จะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่" หากแต่ขึ้นอยู่กับบรรดาข้าราชการทั้งระบบว่าจะมีความพร้อมที่จะละทิ้งความรู้สึกนึกคิดและพฤติกรรมที่ขัดแย้งต่อความเป็นประชาธิปไตยที่เราต้องการปลูกฝังให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนทั่วไปหรือไม่อีกด้วย พฤติกรรมที่ขัดแย้งดังกล่าว ได้แก่การส่งเสริมค่านิยมและอิทธิพลในหมู่ข้าราชการและประชาชนว่า ข้าราชการเป็น "ชนชั้นปกครอง" ความไม่เป็นตัวของตัวเองของข้าราชการเพราะลักษณะการปกครองที่รวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางทำให้ความคิดริเริ่มมีน้อย ด้วยต้องอาศัยระเบียบและคำสั่งจากหน่วยเหนืออย่างเคร่งครัด

ด้วยเหตุนี้ การเตรียมประชาชนเพื่อให้เป็นพลเมืองที่พร้อมจะเป็นประชาธิปไตยจึงควรจะเริ่มที่ข้าราชการเป็นอันดับแรก และควรจะมีความสำคัญสูงสุด เมื่อเราได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ในฐานะที่ข้าราชการมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชนเป็นอย่างมาก ข้าราชการจึงควรเป็น "ตัวนำแห่งการเปลี่ยนแปลง" ที่ดีได้ ในขณะเดียวกันก็ควรจะเปลี่ยนบทบาทจาก "ผู้ออกคำสั่ง" หรือ "ผู้ปกครอง" มาเป็น "ผู้กระตุ้นเตือน" "ผู้ประสานความคิด" ตลอดจนเป็น "ผู้แนะนำ" และ "ผู้รับความต้องการของประชาชนไปปฏิบัติให้บรรลุผล" ในที่สุด

การปกครองในระบบเจ้าขุนมูลนายและพ่อปกครองลูก ได้มีอิทธิพลต่อประชาชนและข้าราชการมาเป็นเวลาช้านาน การเปลี่ยนแปลงเจตคติและ

พฤติกรรมให้มีลักษณะสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นสิ่งจำเป็นจะต้องกระทำอยู่ต่อไป โดยมีเป้าหมายและแผนงานที่แน่ชัด มิฉะนั้นแล้ว การปกครองในระบอบนี้ ก็อาจจะดำเนินต่อไปได้ไม่ดีเท่าที่ควรจะเป็น ในขณะที่เรามีโครงการฝึกอบรมพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนทั่วไป เราก็ไม่ควรลืมว่าโครงการดังกล่าวก็เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับข้าราชการด้วยเช่นเดียวกัน (ชำรง ชอไม้ทอง 2518 : 131-135)

เกศินี หงสนันท์ เขียนบทความขนาดสองตอนจบ เกี่ยวกับ "ระบบการต่อรองร่วม" ในหัวเรื่องบทความ "ควรจะนำระบบการต่อรองร่วมมาใช้ในราชการไทยหรือไม่" นั้น ผู้เขียนได้ให้ความคิดและความรู้ว่า การต่อรองร่วมโดยเฉพาะในองค์การของผู้ทำงานให้แก่รัฐแล้ว เพื่องฟูตั้งแต่สมัยของพวกที่มีการศึกษา (White Collar) และเป็นระยะที่สังคมอเมริกันมีการต่อสู้ในเรื่อง "ผิวและความยากจน" ประกอบกับมีความต้องการในทักษะของสายอาชีพสูง ทำให้เกิดความรู้สึกที่จะรวมตัวเป็นสหพันธ์เพื่อต่อสู้เรียกร้องในสิ่งที่ต้องการของบรรดาพวกที่ได้รับการศึกษา เช่นเดียวกับการกระทำของพวกกรรมกรที่เริ่มขึ้นเมื่อราว ๆ ปี ค.ศ. 1930 กลุ่มพวกข้ารัฐการส่วนใหญ่ที่เริ่มรวมตัวเป็นสหพันธ์ และมีปฏิกิริยาในการดำเนินการนัดหยุดงานขึ้นในปี ค.ศ.1960 คือพวกครู ดังนั้นอำนาจของกลุ่มข้ารัฐการจึงเริ่มเป็นที่สนใจอย่างมากจากผู้สังเกตการณ์ทั่วไป

สำหรับความหมายของการต่อรองร่วม (Collective Bargaining) ผู้เขียนบทความดังกล่าวได้อธิบายว่า การต่อรองร่วมเป็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารหรือฝ่ายจัดการ กับตัวแทนของกลุ่มลูกจ้าง เพื่อการต่อรองกัน โดยกระทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อใช้ในการบริหารงานที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานของลูกจ้างที่มีต่อฝ่ายจัดการ ข้อตกลงเหล่านี้มีไว้เพื่อแก้ปัญหาและข้อขัดแย้ง ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในแต่ละวัน

ผู้เขียนบทความกล่าวถึงระบบการต่อรองร่วมในประเทศไทยว่า แม้ความคิดของสหภาพแรงงานจะยังไม่บังเกิดผลขึ้นในประเทศไทยอย่างสมบูรณ์ก็ตาม แต่

ความคิดริเริ่มของแนวความคิดในการจัดตั้งสหบาลข้าราชการก็ได้เริ่มขึ้นแล้ว ดังกรณีขัดแย้งระหว่างข้าราชการในองค์การต่าง ๆ บางส่วน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัญหาระหว่างข้าราชการและฝ่ายบริหารของข้าราชการ และก็ได้เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่ากลไกการบริหารงานระหว่างฝ่ายบริหาร คือรัฐบาล และฝ่ายข้าราชการได้เริ่มบิ่นเกลียว จึงควรที่จะหาวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งมาช่วยแก้การบิ่นเกลียวนี้ให้เข้ารูปเข้ารอยของกลไกต่อไป

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น บัดนี้ได้มีการจัดตั้ง "สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย" ขึ้นแล้ว โดยมีนายประยูร เถลิงศรี เป็นนายกสมาคมคนแรก วัตถุประสงค์ของสมาคมมี 6 ประการคือ

1. เพื่อส่งเสริมให้ข้าราชการมีส่วนร่วมและประสานงานกันยิ่งขึ้นในการปฏิบัติราชการ

2. เพื่อเป็นแหล่งกลางสำหรับสมาชิกในการแลกเปลี่ยนความรู้ความคิดเห็นและประสบการณ์ในเรื่องการปฏิบัติราชการและปัญหาของข้าราชการ

3. เพื่อส่งเสริมและร่วมมือกับส่วนราชการให้มีการปรับปรุงแก้ไขระบบราชการและการปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพ และเป็นผลดีแก่ส่วนรวม

4. เพื่อส่งเสริมให้การปฏิบัติราชการได้เป็นไปอย่างถูกต้องและบังเกิดผลดีแก่ส่วนรวม รวมทั้งมีการปฏิบัติแก่ข้าราชการด้วยความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ข้าราชการและสังคม

5. เพื่อหาทางสงเคราะห์และช่วยเหลือสมาชิกในด้านสวัสดิการและบริการอย่างอื่นตามความจำเป็น

6. เพื่อเผยแพร่ความรู้ แนวความคิด และวิทยาการใหม่ ๆ แก่สมาชิก รวมทั้งดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ที่จะเป็นการส่งเสริมให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพและเป็นผลดีแก่ประเทศชาติเป็นส่วนรวม

นับว่าการจัดตั้ง "สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย" เป็นการเริ่มต้นที่ "เสียงของข้าราชการ" จะมีความหมายขึ้น เพราะในสภาพที่รัฐบาลยัง

ไม่พร้อมที่จะรับระบบการต่อรองร่วมเข้ามาใช้ในระบบราชการ สมาคมข้าราชการไทยดูจะเป็นเครื่องมือและเสียงของข้าราชการที่ค่อนข้างได้ผลดี นั่นหมายถึงว่า การปฏิบัติการของสมาคมฯ ตามนโยบายและเป้าหมายเป็นไปโดยเจตนารมณ์ที่บริสุทธิ์ เพราะตามความเห็นของสมาคมเอง ก็เห็นแล้วว่า สภาพข้าราชการในปัจจุบันนั้น ยังมีข้าราชการผู้ใหญ่อีกจำนวนไม่น้อยที่ยังใช้อำนาจในทางไม่เป็นธรรมกับข้าราชการผู้น้อยอีกเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดภาวะแห่งความกลัวไม่กล้าแสดงออกในสิ่งที่เห็นว่าถูกต้อง ขณะเดียวกันพวกที่หวังความเจริญก้าวหน้าด้วยการเอาใจเจ้านายยังมีอยู่ สิ่งเหล่านี้จากเสียงข้าราชการไทยผ่านสมาคมฯ ถึงเจ้าสังกัดหรือมวลชนแล้ว อาจจะสร้างความเป็นธรรมในระบบข้าราชการ ป้องกันการกดขี่การใช้อำนาจไม่เป็นธรรม ป้องกันและกำจัดนักการเมืองและข้าราชการที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ตลอดจนสร้างประสิทธิภาพการปฏิบัติงานข้าราชการให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม ถ้าเป็นไปตามนี้แล้ว ภาพจนที่ประชาชนเคยมองข้าราชการในด้านลบก็คงจะเปลี่ยนไปในทางตรงกันข้าม อันเป็นสิ่งที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยพึงปรารถนาเป็นอย่างยิ่ง (เกศินี หงสนันท์ 2518 : 248 - 250)

3.2.4.2 <u>หลักการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้บังคับบัญชา</u>

เกี่ยวกับหลักการบริหารบุคคลโดยทั่วไปแล้ว สมคิด ภัสสรประสิทธิ์ ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่อง "คน" ไว้ว่า ในบรรดาปัจจัยของการบริหารงานบุคคลทั้งสี่ประการคือ กำลังแรงงาน (คน) เงิน (งบประมาณ) วัสดุ และเวลานั้น คนเป็นปัจจัยการบริหารงานบุคคลที่สำคัญและก็ยุ่งยากที่สุดด้วย เพราะคนเป็นสิ่งมีชีวิต มีจิตใจ รู้สึกนึกคิด มีอารมณ์ ความต้องการ ความชอบไม่ชอบ โลภ โกรธ หลง ฯลฯ แตกต่างกันออกไป ตามแต่ลักษณะและสถานะของแต่ละบุคคล ไม่สามารถจะกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ตายตัวได้ การบริหารงานบุคคลจึงมิใช่เรื่องง่ายนัก เป็นเรื่องศิลป์ในแต่ละบุคคล อาจไม่ยากจนเกินไป หากมีความสนใจและพยายามเข้าใจปัญหาที่เกี่ยวกับคน และนำวิธีการที่มีอยู่มาใช้ปฏิบัติตัวอย่างถูกต้อง

ตามวิธีการบริหารงาน จะถือหลักการอย่างน้อยสามอย่างคือ ประโยชน์ ประหยัด และประสิทธิภาพ ในกรณีที่เกี่ยวกับคน คำทั้งสามนี้ก็พอจะขยายได้ว่า

1. ทำอย่างไรจึงจะสามารถใช้ทรัพยากรที่เกี่ยวกับคนอย่างได้ประโยชน์เต็มที่ที่สุด และให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานมากที่สุด

2. ทำอย่างไรจึงจะสามารถประหยัดแรงงานหรือกำลังคนได้มากที่สุด โดยวิธีการประหยัดนั้น ไม่เป็นผลกระทบกระเทือนหรือเกิดการเสียหาย เพื่อดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์การ

3. ทำอย่างไรจึงจะสามารถกำกับแรงงานหรือกำลังคนที่มีอยู่เป็นแรงงานที่ให้ประสิทธิภาพมากที่สุด และงานที่ได้มาจากแรงงานนั้นเป็นผลดีทั้งต่อหน่วยงานและผู้รับบริการ

นอกจากนี้ผู้เขียนบทความดังกล่าวได้ให้ "หลักสำคัญในการบริหารงานบุคคล" ที่สำคัญในหน่วยงานราชการปัจจุบันมีดังนี้

1. หลักความรู้ความสามารถ ความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นสิ่งกำหนดในการเลือกสรรบุคคล เช่นการสอบแข่งขัน การคัดเลือก การแต่งตั้ง เลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง จนถึงการพิจารณาความดีความชอบ

2. หลักความเสมอภาค เมื่อบุคคลมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่หน่วยงานกำหนดไว้ก็มีโอกาสเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกฐานะ เชื้อชาติ ศาสนา เพศ ยกเว้นงานบางอย่างที่มีลักษณะเหมาะสมเฉพาะเพศชายหรือเพศชายเท่านั้น

3. หลักความเป็นกลาง ได้แก่ความเป็นกลางทางการเมือง นั่นคือข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลางปฏิบัติงานให้เกิดผลดีแก่ราชการและประชาชนโดยไม่เอนเอียงเข้ากับพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง หรือกระทำการเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองใด ๆ ขณะเดียวกันพรรคการเมืองก็จะต้องไม่เข้ามาก้าวก่ายใช้อิทธิพลต่าง ๆ กับข้าราชการประจำ

4. หลักความมั่นคง คือความมั่นคงในการยึดถือการรับราชการเป็นอาชีพตลอดไปอย่างถาวรจนกว่าจะครบเกษียณ ถ้าไม่มีเหตุอันทำให้ต้องออกจากราชการกลางคัน

5. หลักการพัฒนา การพัฒนาหมายถึงการปรับปรุงให้ดีขึ้น ได้แก่ การส่งเสริมสมรรถภาพข้าราชการ ให้การศึกษา ฝึกอบรม วิจัยประเมินผล ตรวจตรา แนะนำ เรื่องการปฏิบัติงานและความประพฤติส่วนตัว

6. หลักความเหมาะสม คือการใช้หรือบรรจุคนให้เข้าทำงาน ตรงตามวุฒิหรือตามความรู้ความสามารถที่เขามีอยู่

7. หลักความยุติธรรม ให้ความเป็นธรรมโดยเสมอหน้ากัน ไม่เลือกเขาเลือกเรา การกำหนดชั้น ตำแหน่ง อัตราการจ้าง เงินเดือน อย่างเหมาะสม กับงานและความรับผิดชอบ

8. หลักการเสริมสร้าง คือการเสริมสร้างทางวินัย จริยธรรม และความรู้จักรับผิดชอบในการปฏิบัติงานและปฏิบัติตัวในลักษณะการส่งเสริม ปรับปรุง สมรรถภาพ และป้องกันมิให้มีการกระทำผิดเกิดขึ้น

9. หลักสวัสดิการ โดยการจัดให้มีบริการและสวัสดิการแก่ผู้ ปฏิบัติงานเพื่อเป็นกำลังใจ

10. หลักมนุษยสัมพันธ์ คือการสร้างบรรยากาศความสัมพันธ์ในทางที่ดีต่อกัน ในระหว่างผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงาน เช่น การยอมรับนับถือคุณค่า ศักดิ์ศรี ความสำคัญ รับรู้ความแตกต่างของบุคคล การบำรุงขวัญด้วยวิธีการต่าง ๆ บำบัดความต้องการ มูลฐานของผู้ปฏิบัติงาน

11. หลักประสิทธิภาพและประหยัด หมายถึง การทำงานให้บังเกิดผลดีที่สุด โดยสิ้นเปลืองเวลา แรงงาน และค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด โดยมีการวางแผนงาน การจัดองค์การและการประสานงานที่ดี ถูกต้องตามหลักการ

12. หลักการวิจัย ในการทำงานใด ๆ ย่อมต้องมีการวิจัย ศึกษา ค้นคว้า เพื่อพิจารณาหาทางปรับปรุงการปฏิบัติงานของบุคคล หาสาเหตุของอุปสรรค ปัญหา หรือข้อบกพร่องต่าง ๆ (สมคิด ภัสสรประสิทธิ์ 2517 : 44 - 46)

ส่วนบทความของอาทิตย์ อุไรรัตน์ เรื่อง "หน้าที่และบทบาทของหน่วยงานบริหารบุคคล" ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลว่า หน่วยบริหารงาน

บุคคลในราชการพลเรือนรู้จักกันในรูปกองการเจ้าหน้าที่ แผนกการเจ้าหน้าที่ หรือบางส่วนราชการใช้ชื่อแตกต่างออกไปจากนี้ ยังไม่ปรากฏว่ามีความเข้าใจร่วมกันอย่างแท้จริงถึงขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบและบทบาทของงานการเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากงานบริหารบุคคลนี้ แม้จะมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อผลิตผลหรือประสิทธิภาพของงาน แต่เป็นศาสตร์ซึ่งยังไม่เป็นที่คุ้นเคย ประกอบกับงานบริหารบุคคลได้ขยายขอบเขตออกไปกว้างขวางครอบคลุมถึงผลการค้นคว้าวิจัยใหม่ ๆ เพื่อให้เข้าใจเกี่ยวกับคนในสภาพการทำงานดียิ่งขึ้น ซึ่งในทางปฏิบัติไม่สามารถปรับให้ทันกับวิวัฒนาการทางวิชาการได้ เพราะมีระเบียบแบบแผนตลอดจนทัศนคติที่มิอาจเปลี่ยนแปลงได้เสมอไป การบริหารงานบุคคลในทางปฏิบัติจึงแตกต่างกันไปในแต่ละส่วนราชการ บางแห่งหน่วยบริหารงานบุคคลมีความรับผิดชอบสูง ได้รับมอบอำนาจและความไว้วางใจปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มภาคภูมิ แต่อีกหลายแห่งปฏิบัติงานตามคำสั่งเท่านั้น ความสำคัญของหน่วยงานบริหารบุคคลในราชการพลเรือนโดยส่วนรวม ยังไม่เป็นที่ยอมรับเท่าที่ควร โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับธุรกิจอุตสาหกรรมแล้ว จะเห็นว่ามีแนวโน้มที่ต่างกันมาก ในธุรกิจเอกชน ถือว่าการบริหารงานบุคคลเป็นงานที่สำคัญยิ่ง ผู้รับผิดชอบในงานนี้จะมีฐานะเป็นรองผู้จัดการ หรือผู้อำนวยการใหญ่ฝ่ายหนึ่ง ขอบเขตของงานก็แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด แม้จะอ้างว่าธุรกิจเอกชนมุ่งในผลกำไรเป็นเกณฑ์ แต่ทั้งราชการพลเรือนและธุรกิจเอกชนต่างก็ต้องการผลิตผลและประสิทธิภาพของงานเป็นหลักเช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงควรที่จะได้วางขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนวิธีการบริหารบุคคลให้เป็นที่เข้าใจร่วมกัน เพื่อเป็นแนวทางที่จะนำไปส่งเสริมปรับปรุงใช้ต่อไป (อาทิตย์ อุไรรัตน์ 2517 : 6 - 12)

จากบทความเรื่อง "หัวหน้างาน" เฉลิม ศรีผดุง ให้แนวความคิดไว้คือ หัวหน้างาน (Supervisor) เป็นบุคคลที่มีความสำคัญมากในการทำงาน หัวหน้างานนั้นโดยทั่ว ๆ ไปมีหลายแบบ อาจเป็นแบบเผด็จการ แบบประชาธิปไตย แบบมีพระเดช แบบมีพระคุณ แบบมีทั้งพระเดชและพระคุณ และหัวหน้างานที่ชอบปล่อยตามสบาย หัวหน้างานเหล่านี้มีบทบาทสำคัญมากในหน่วยงาน เพราะบุคคลเหล่านี้ได้ใกล้ชิดกับผู้ปฏิบัติงาน

ได้รู้ถึงสาเหตุข้อบกพร่องในการปฏิบัติงาน ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน รวมทั้งยังเป็นผู้คอยให้คำแนะนำและสอนงานให้แก่คนในบังคับบัญชาอีกด้วย หัวหน้างานระดับนี้จึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการทำงานงานในความรับผิดชอบบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานได้เป็นอย่างดี ในทางตรงกันข้าม พวกหัวหน้าทำงานในระดับนี้ก็อาจมีส่วนทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานล้มเหลวไปได้เช่นกัน หากหัวหน้างานนั้น ๆ ไม่เอาใจใส่ดูแล และปกครองบังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชาให้ดี

หัวหน้างานที่กล่าวถึงในเรื่องนี้ในราชการนั้น หมายถึงผู้บังคับบัญชาในระดับต้น เช่น หัวหน้าแผนก หัวหน้าฝ่าย หัวหน้างาน หรือหัวหน้าโครงการ เป็นต้น ซึ่งมีคนในปกครองบังคับบัญชา

เฉลิม ศรีผดุง ได้อ้างแนวความคิดของ ชาร์ลส์ อัลบาโน จากหนังสือวารสาร "Supervisory Management" เดือนมีนาคม 2517 ซึ่งกล่าวถึงแบบของหัวหน้างานระดับต้นไว้หาแบบดังนี้คือ

1. หัวหน้างานแบบเด็ก เป็นหัวหน้างานซึ่งมีลักษณะเหมือนเด็กต้องการให้คนอื่นรัก เอาใจใส่งาน อยากรู้อยากเห็น ต้องการและสนใจสิ่งใดก็พยายามจะให้ได้สิ่งนั้น ต้องการความอบอุ่น การยอมรับ มีความสนุกสนาน คลกคะนอง หัวหน้างานแบบนี้เป็นคนเห็นแก่ตัว การปฏิบัติงานไม่ได้คำนึงถึงเป้าหมายของงาน มีความเฉื่อยชา ไม่มีความคิดสร้างสรรค์ เป็นคนเจ้าอารมณ์ และมักจะระเบิดอารมณ์รุนแรงออกมาเมื่อมีคนวิพากษ์วิจารณ์เรื่องการทำงาน ชอบคนสนิทมาช่วยเหลือและให้ความชอบพอกันเป็นพิเศษ หัวหน้างานแบบนี้ไม่ยอมรับว่าตนเองไม่มีความสามารถหรือทำงานไม่มีประสิทธิผล ผู้ใต้บังคับบัญชามักขาดความเคารพนับถือ และพยายามปลีกตัวที่จาก. คนที่อยู่กับเขาได้ก็คือคนประจบสอพลอ หรือคนที่เขาสนิทในตัวเขาเท่านั้น ไม่มีการกระจายงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชา แม้แต่ผู้บริหารระดับสูงก็ไม่ค่อยชอบ การติดต่องานกับคนอื่นมักล้มเหลว ชอบปัดความรับผิดชอบให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา และไม่ตัดสินใจในการทำงาน รวมทั้งไม่ชอบเสนอข้อคิดเห็นใด ๆ

2. หัวหน้างานแบบพ่อแม่ที่เข้มงวด หัวหน้างานแบบนี้ต้องการและยืนยันที่จะให้ได้ผลการปฏิบัติงานหรือผลิตผลสูงสุด แต่ผลที่ออกมาจริง ๆ เกือบไม่ได้อะไรเลย การติดต่อสั่งงานกับคนอื่น ๆ นั้น เหมือนพ่อแม่ที่ทำต่อลูก ที่ให้การเลี้ยงดูและช่วยเหลือป้องกัน และปกป้อง ซึ่งมองเห็นได้ง่ายและชัดเจน ผู้ใต้บังคับบัญชาจะไม่พอใจ เพราะหัวหน้างานแบบนี้มักใช้คำสั่งหรือใช้อิทธิพลชี้เชิญ เหมือนพวกเขาเป็นเด็ก ๆ และแทบไม่มีการยกย่องและให้รางวัลแก่ผู้ปฏิบัติงานเป็นผลดีเลย ผู้ใต้บังคับบัญชาเขาเห็นว่าหัวหน้างานแบบนี้ไม่ค่อยได้ทำอะไร แล้วพวกเขาก็ไม่อยากจะทำงานอย่างจริง ๆ จัง ๆ เมื่อเห็นหัวหน้างานปฏิบัติเช่นนั้น เขามักไม่ค่อยพอใจอะไร ๆ อยู่เสมอ การปฏิบัติงานขึ้นอยู่กับความรู้และอารมณ์ของเขา ผู้ใต้บังคับบัญชาจะรู้สึกว่าเป็นการยากเหลือเกินที่จะมีความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานและพัฒนาตัวเองภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของหัวหน้างานแบบนี้ ในอนาคตหัวหน้างานแบบนี้จะเป็นต้นเหตุให้เกิดข้อขัดแย้งในการปฏิบัติงานหลายทาง ในด้านการสั่งงานก็สั่งลงมาเพียงอย่างเดียว ไม่ให้โอกาสลูกน้องได้ซักถาม หรือออกความคิดเห็น ภาษิต (Motto) ของเขาคือ "ทำตามที่ฉันคิด และทำตามที่ฉันสั่ง"

3. หัวหน้างานแบบพ่อแม่ที่ปกป้อง มีลักษณะเป็นแบบพ่อแม่ที่ให้ความช่วยเหลือและปกป้องลูกให้ได้พบกับความต้องการในการพัฒนาการทางด้านร่างกายและอารมณ์ หัวหน้างานแบบนี้ ปฏิบัติต่อคนอื่นด้วยความปรารถนาที่จะให้คนอื่นเหมือนกับตัวเขาเอง ไม่มุ่งการทำงานมาก ทำงานพอสมควร แต่ให้งานเดินไปได้ คนที่มีความคิดริเริ่ม หวังผลสำเร็จในการปฏิบัติงาน และหวังความก้าวหน้าในตนเอง จะไม่อยู่รวมกับหัวหน้างานเช่นนี้ เพราะเขาจะพยายามรักษาการปฏิบัติงานให้อยู่ในรูปเดิม ให้คงอยู่เท่าเดิม ไม่มีการเปลี่ยนแปลง หัวหน้างานแบบนี้จะพยายามให้ผู้ใต้บังคับบัญชาก้าวหน้าไปช้า ๆ และให้มีการเสี่ยงน้อยที่สุด เขาจะพยายามทำให้ทุกอย่างขึ้นอยู่กับตัวเขา เขาอาจตั้งคนที่ไม่มีความสามารถขึ้นมาดำรงตำแหน่ง อันจะทำให้ผู้นั้นทำงานไปไม่ได้ และประสบความล้มเหลว หลังจากนั้นคนที่เขาตั้งขึ้นมาก็ต้องมาขึ้นอยู่กับเขา เขาจะพยายามสร้างภาพพจน์ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเห็นว่าเขาเพียงคนเดียวเท่านั้นที่ยืนอยู่ได้ในระหว่างพวกที่อยู่ใต้บังคับบัญชาและ

ฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นที่แน่ใจว่าพวกคนต่าง ๆ จะเห็นคุณค่าของตัวเขา ลักษณะของหัวหน้างานแบบนี้ในอนาคต มักจะเป็นพวกที่ว่า "ฉันทำถูกต้อง" "คนอื่นทำไม่ถูก" คำสั่งหรือการติดต่อ (Communication) จะลงมาจากข้างบนเพียงอย่างเดียว ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็น ภาษิต (Motto) ของเขาคือ "อย่าวิตกเกี่ยวกับสิ่งเหล่านี้เลย เราจะทำมันออกมา" การทำงานของเขานั้นถือว่า "ลูกน้องจะทำงานโดยปราศจากเขาไม่ได้ งานจะไม่สำเร็จ"

4. หัวหน้างานแบบเด็ก (ที่มีประสบการณ์เพิ่มขึ้น) หัวหน้าแบบนี้มุ่งการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง มีรายละเอียดพร้อม หัวหน้างานแบบนี้ต้องพยายามปฏิบัติงานให้ดีขึ้น เขาต้องการให้ทุกคนยอมรับเขา ด้วยเหตุนี้เขาจะต้องทำทุกอย่างหรือมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งใหม่ ๆ เสมอ เขาใช้ความชำนาญอย่างมากในการปฏิบัติงานเพื่อไม่ให้คนอื่นคัดค้านเขา แต่เขาขาดการสร้างสรรค์และความสนุกสนานในการทำงาน เขามีแต่ความเคร่งเครียดและจริงจัง มีความคิดใหม่ ๆ น้อย มักมีพฤติกรรมที่ก้าวร้าวในระยะหนึ่ง หลังจากนั้นเขาได้พัฒนาตนเอง รู้จักควบคุมจิตใจและบังคับตนเอง กระทำการใด ๆ อย่างระมัดระวังภายหลังจากได้ศึกษาพฤติกรรมของคนอื่นหรือได้รับการศึกษาเพิ่มเติม เขาเป็นคนรักขนบประเพณีและปฏิบัติตาม แต่เขาก็ยอมรับความคิดเห็นของคนอื่น และเปิดโอกาสให้คนอื่นเสนอเรื่องงานขึ้นมาให้เขาดู และเขายังต้องการให้คนอื่นขึ้นอยู่กับเขา หัวหน้างานแบบนี้มักมีความลำบากในการตัดสินใจ เพราะเห็นว่าคนอื่นเขาไม่ค่อยเห็นด้วย เขาพยายามที่จะปล่อยให้ระดับสูงกว่าพิจารณาตัดสินใจ ถ้าครั้งแรกระดับสูงยังไม่เห็นด้วย เขาจะรอไว้ในวันต่อไปหรือครั้งต่อไป โดยคิดว่าจะได้รับผลสำเร็จ เมื่อมีสิ่งยุ่งยากมากเขาก็มักจะปัดความรับผิดชอบ แต่ก็ยังค้นหาข้อผิดพลาด ลักษณะหัวหน้างานแบบนี้ในอนาคต การสั่งงาน การติดต่อกับผู้บังคับบัญชาเขาจะให้ลูกน้องเสนอขึ้นมา เพราะเขายังหวังอำนาจหรือยังอยากมีอำนาจในการปฏิบัติงานอยู่ ในการทำงานของเขานั้น เขามักพูดว่า "ฉันเห็นด้วย ถ้าท่านทำอย่างนั้น" เขาจะพยายามหลีกเลี่ยงการเกิดความขัดแย้งในหน่วยงานและระหว่างบุคคลในที่ทำงาน

5. ผู้นำแบบผู้ใหญ่ (The Adult Supervisor) ผู้นำแบบนี้จะปฏิบัติงานด้วยการใช้วิจารณญาณอย่างรอบคอบ มีเหตุมีผล กลั่นกรองและรวบรวมความคิดต่าง ๆ หลายด้านก่อน จึงตัดสินใจลงมือปฏิบัติ และปฏิบัติงานอย่างจริงจัง หัวหน้างานแบบนี้สามารถควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงานให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิผล มีความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นอย่างดี เหมือนกับเขาปฏิบัติต่อตัวเขาเอง ทำให้การปฏิบัติงานดำเนินไปได้ด้วยดี นอกจากนี้หัวหน้างานแบบนี้ยังติดต่อประสานงานกับคนอื่นในระดับต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี เขาเป็นหัวหน้างานที่มีลักษณะเป็นผู้จูงใจในการปฏิบัติงาน เป็นผู้สร้างแนวการทำงานเป็นทีม (Team Builder) สามารถติดต่อกับแต่ละคนและกลุ่มได้ดี รู้จักผ่อนหนักผ่อนเบา เมื่อไรควรจะจริงจัง และเมื่อไรควรจะโอนอ่อนผ่อนตาม รู้วิธีการที่ทำให้คนอื่นพอใจในการทำงาน และเป็นคนที่จริงใจกับคนอื่น เขาจะให้คำชมเชยและรางวัลในโอกาสอันควร ผู้ใต้บังคับบัญชาชอบเขาเพราะเขาเป็นคนที่มีความสามารถและเป็นหัวหน้างานที่ยอมรับความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชา ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา เขาจะเป็นผู้กระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคน มีการพัฒนาตนเองอยู่เสมอ และสนับสนุนให้มีการเจริญก้าวหน้าในการงาน เขามักจะไม่ทำตนเป็นผู้บังคับบัญชา แต่จะทำตนให้อยู่ในระดับเดียวกับผู้ใต้บังคับบัญชา ในการปฏิบัติงานนั้น ก็จะพูดกันอย่างฉันท์มิตร มิใช่การบังคับหรือสั่งการทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคน มีความรู้สึกอิสระในการที่จะเข้าปรึกษาเขา กล้าเข้าไปปรึกษาเรื่องการปฏิบัติงานและปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งกล้าที่จะเข้าไปขอคำแนะนำอย่างอื่นในการทำงาน

หัวหน้างานแบบนี้ไม่ส่งเสริมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องขึ้นอยู่กับเขาเพียงคนเดียวในการทำงาน ไม่สร้างอาณาจักรของพรรคพวก แต่จะสร้างให้คนรู้วิธีการเข้าไปหาและแก้ปัญหาต่าง ๆ ด้วยความสามารถของเขาเอง เขาไม่เป็นผู้หวงงาน แต่จะมอบหมายงานให้ลูกน้องทำ เขาจะคอยช่วยเหลือ แนะนำ ดูแล โดยหวังว่าจะให้ทุกคนปฏิบัติงานได้เหมือนตัวเขาเอง การทำเช่นนี้ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความรู้สึกที่ดีต่อเขา มีคนรักเคารพ และพร้อมเสมอที่จะทำงานเพื่อเขา ลักษณะของหัวหน้างานแบบนี้ในอนาคต เป็น

หัวหน้างานที่ปฏิบัติงานโดยร่วมกับลูกน้องอย่างใกล้ชิด ร่วมปรึกษางานกันอยู่เสมอ และเป็นคนที่ยอมรับฟังความคิดเห็นของคนอื่น ภาษิตของเขาคือ "ร่วมกันเราทำได้ทุกอย่าง"

จากแบบของหัวหน้างานดังกล่าวมา คงจะทำให้หัวหน้างานทั้งหลายได้เข้าใจว่า ตัวเองมีพฤติกรรมเป็นหัวหน้างานแบบไหน จะทำให้ได้มองดูตัวเอง แต่การที่จะเป็นหัวหน้างานที่ดี หรือเป็นแบบไหนนั้นยังต้องขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของหน่วยงานอีกด้วย ในสภาพแวดล้อมบางอย่างอาจใช้แบบเดียว บางแห่งอาจจะใช้หลายอย่างรวมกันจึงจะได้ผล และในสภาพการณ์อย่างเดียวกัน หัวหน้างานมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติงานไปตามนิสัย จึงทำให้พฤติกรรมที่ออกมาแตกต่างกัน และประสิทธิผลในการทำงานก็แตกต่างกันไปด้วย (เฉลิม ศรีผดุง 2518 : 75 - 82)

เกี่ยวกับเรื่องของหัวหน้างานนี้ ยังมีผู้เขียนบทความเรื่อง "ชนิดของหัวหน้างาน" โดยมีแนวความคิดดังนี้

หัวหน้างานเป็นบุคคลที่มีความสำคัญมากที่สุดคนหนึ่งของแต่ละหน่วยงาน เพราะการบริหารงานของหน่วยงานจะมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถและความรับผิดชอบของหัวหน้างานเป็นส่วนใหญ่ หัวหน้างานเป็นผู้สร้างบรรยากาศ วิธีการและนำผู้ร่วมงานไปสู่ผลสำเร็จ แต่เนื่องจากหัวหน้างานมีหลายชนิดด้วยกัน ผลสำเร็จของงานจะมากหรือน้อยจึงขึ้นอยู่กับชนิดของหัวหน้างานแต่ละชนิดด้วย ในที่นี้จะเสนอการแบ่งชนิดของหัวหน้างานอีกลักษณะหนึ่ง โดยถือลักษณะการปฏิบัติงานเป็นหลัก ซึ่งแบ่งหัวหน้างานออกเป็นแปดชนิด ดังนี้

1. นักเลี่ยงงาน (Deserter) มีลักษณะหัวหน้างานที่ขาดความสนใจทั้งในด้านความสำเร็จของงานและด้านสัมพันธภาพกับเพื่อนร่วมงาน ข้อเสียของเขามิใช่เป็นเพียงคนเลี่ยงงานอย่างเดียว แต่เขาอาจจะกระทำการขัดขวางการทำงานของผู้อื่นด้วยประการต่าง ๆ เช่น โดยการไม่ให้ความร่วมมือ หรือปิดบังข้อเท็จจริงเป็นต้น

ในหน่วยงานใหญ่ ๆ ส่วนมากมักจะมีหัวหน้างานชนิดนี้อยู่มาก ทัศนคติในการทำงานของหัวหน้างานชนิดนี้ก็คือ เขาคิดว่า เขาไม่ได้รับความยุติธรรม

จากหน่วยงาน หรือจากหัวหน้างานระดับสูง เขาจึงสมควรจะละเลยงานในหน้าที่ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรือไม่ทำอะไรเลยเพื่อให้งานเสียไป เขามีวิธีทำลายหน่วยงานหลายวิธี เช่น พยายามเลี่ยงงานในหน้าที่ในกรณีที่ไม่อาจเลี่ยงได้ก็จะรับทำ แต่จะคอยหาทางบ่อนทำลายทีละเล็กทีละน้อย หรือทำให้ยุ่งยากสับสนขึ้น เขาจะยับยั้งหรือหยุดเรื่องไว้ โดยเสนอให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณา และจะไม่พยายามไปเกี่ยวข้องกับกิจการอื่น ๆ ทั้งสิ้น หรือจะพยายามนำตัวไปพัวพันกับเรื่องอื่น ๆ ให้น้อยที่สุด

โดยปกติแล้ว ไม่มีใครอยากจะเป็นหัวหน้างานชนิดนี้มาก่อนเลย แต่เมื่อถูกบังคับให้เป็นแล้วก็ไม่มีทางจะแก้ไขได้เลย ทางที่จะทำได้ก็คือ จะต้องหาทางป้องกันมิให้เกิดหัวหน้างานชนิดนี้ขึ้นในหน่วยงาน

2. นักปฏิบัติตามคำสั่ง (Bureaucrat) หัวหน้างานชนิดนี้มีลักษณะคล้ายกับหัวหน้างานชนิดนักเลี่ยงงาน คือไม่สนใจกับความสำเร็จของงาน และสัมพันธภาพกับผู้ร่วมงาน เขาเป็นผู้ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติตามคำสั่ง แต่จะไม่นำตัวไปผูกพันกับปัญหาต่าง ๆ นัก เขาจะเป็นผู้ที่เข้มงวดแม้จะเป็นเรื่องปลีกย่อย และจะทำตามคำสั่งหรือข้อบังคับอย่างเคร่งครัด และเขาถือว่างานที่เขากำลังทำอยู่และที่ได้ทำไปแล้วเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

หัวหน้างานชนิดนี้จะประสบความสำเร็จมากถ้าเป็นข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นทหารหรือตำรวจ

หัวหน้างานชนิดนี้นอกจากจะเป็นผู้ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับแล้ว เขาก็ไม่ได้มีความคิดเห็นหรือความคิดริเริ่มใหม่ ๆ มากนัก เขาไม่เห็นความสำคัญในการพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชา เขาเชื่อว่าสัมพันธภาพอันราบรื่นและมีความเกรงใจกันจะไม่เป็นผลอะไรเลย และการวางแผนระยะยาวก็ไม่มีผลดีด้วยเหมือนกัน เขาจะพยายามอย่างยิ่งที่จะดำเนินรอยตามแบบเก่าที่เคยทำมาแล้วทั้งสิ้น

3. นักบุญ (Missionary) มีลักษณะเป็นผู้มีจิตใจเมตตาและคำนึงถึงสัมพันธภาพอันดีเหนือสิ่งอื่นใด ข้อเสียก็คือ เขาปรารถนาจะเป็น "คนดี" เสียจน

ไม่กล้าโต้แย้งคัดค้านการกระทำใด ๆ แม้แต่เรื่องเล็กน้อย ๆ ที่เขาไม่เห็นด้วย เขาพยายามจะดำเนินงานในหน่วยงานของเขาเหมือนกับว่าเป็นสโมสรแห่งหนึ่ง ทั้งนี้เพราะเขาเชื่อว่า ผลสำเร็จของงานไม่เท่ากับความสัมพันธ์อันดีระหว่างกันและกัน เขาเชื่อว่าการดำรงรักษาให้การทำงานที่มีบรรยากาศอบอุ่นสบายใจและเป็นกันเอง จะทำให้งานดำเนินไปโดยราบรื่น

การมีหัวหน้างานชนิดนี้ จะทำให้การบริหารงานของหน่วยงานขาดประสิทธิภาพ คือผลผลิตจะตกต่ำ เพราะหัวหน้างานชนิดนี้จะไม่กล้าตัดสินใจ โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวกับบุคคล เขาคิดว่าการโต้เถียงกันจะไม่ทำให้เกิดความคิดใหม่ ๆ ที่ดีขึ้นมาได้ และคนที่เป็นผู้ใหญ่แล้วก็ไม่สมควรที่จะโต้เถียงกับผู้ใด เขาพร้อมที่จะเปลี่ยนใจเพียงเพื่อจะดำรงไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยเท่านั้น และเขาคิดอยู่เสมอว่า นี่เป็นวิธีที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงาน

4. นักพัฒนา (Developer) มีลักษณะเป็นผู้ไว้วางใจผู้ร่วมงานอย่างแท้จริง เป็นผู้มีประสิทธิภาพมากกว่าหัวหน้างานชนิดนักบุญ ข้อแตกต่างที่สำคัญก็คือ นักพัฒนาเป็นผู้ที่ทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ดี และสามารถจูงใจบุคคลอื่นได้ด้วย เขารู้ว่างานขั้นแรกของเขาก็คือการพัฒนาความสามารถของผู้ร่วมงาน ส่วนมากมักจะเป็นผู้ทำงานแบบ "ปิดทองหลังพระ" โดยเขาจะมุ่งพัฒนาคน เช่น สอนคนธรรมดาให้เป็นหัวหน้างานได้ โดยไม่มีใครรู้ว่าเขาทำ จนกระทั่งเขาพ้นหน้าที่ไปแล้วเป็นต้น

การปฏิบัติงานในหน้าที่ของเขา จะดำเนินไปโดยราบรื่น เพราะเขาจะได้รับความร่วมมือจากผู้ร่วมงาน ตลอดจนแผนกอื่น ๆ เป็นอย่างดี เขาจะใช้เวลาส่วนใหญ่อยู่กับผู้ใต้บังคับบัญชา และจะมอบหมายงานใหม่ ๆ หลาย ๆ อย่าง เท่าที่จะสามารถทำได้ เขารู้ว่าโดยทั่วไปแล้วคนมักจะไม่ทำงานเต็มความสามารถของตน แต่เขารู้วิธีที่จะยั่วยุและพัฒนาบุคคลเหล่านั้นให้ทำงานให้ได้ผลงานสูงขึ้น

หัวหน้างานชนิดนักพัฒนานี้ มีความเห็นในการทำงานที่น่าสนใจดังนี้ เขาเชื่อว่าการทำงานเป็นเรื่องธรรมดา เหมือนกับการเล่นหรือพักผ่อน เขาเชื่อว่าคน

เราต้องการเป็นตัวของตัวเอง รู้จักควบคุมตนเองและแสวงหาความรับผิดชอบ เขาเชื่อว่าความขยัน ความช่างคิด และภาวะสร้างสรรค์มิได้มีอยู่เฉพาะในตัวบุคคลชั้นหัวหน้างานเท่านั้น แต่มีอยู่ในตัวคนทุกคน

5. นักเผด็จการ (Autocrat) มีลักษณะเป็นผู้ดำเนินงานโดยมุ่งแต่ภารกิจเพียงอย่างเดียว โดยมิได้คำนึงถึงเรื่องอื่น ๆ ด้วย ข้อเสียของหัวหน้างานชนิดนี้ก็คือ เขาแสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่า เขาไม่มีสัมพันธภาพกับผู้ร่วมงานคนใดเลยและเขามีความไว้วางใจในตัวบุคคลอื่นน้อยมาก ผู้ร่วมงานต่างกลัวและไม่ชอบเขา และผู้ใต้บังคับบัญชาจะทำงานต่อเมื่อเขาสั่งเท่านั้น

ความคิดเห็นในการทำงานของหัวหน้างานชนิดนี้ก็คือ เขาเชื่อว่าคนเราโดยทั่วไปแล้วมีนิสัยไม่ชอบทำงาน และหาทางเลี่ยงงานอยู่เสมอเมื่อมีโอกาส ด้วยเหตุนี้เขาจึงต้องคอยบังคับ ควบคุม แนะนำ และจะลงโทษเพื่อให้คนพวกนี้ทำงาน และเขายังเชื่อว่าคนส่วนมากก็ต้องการคนคอยแนะนำชี้แนวในการทำงาน และพยายามจะหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ มีความทะเยอทะยานน้อย และต้องการความมั่นคงปลอดภัยมากกว่าสิ่งใด

หัวหน้างานชนิดนี้ มองผู้ใต้บังคับบัญชาเสมือนเครื่องจักร งานในหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาก็คือการปฏิบัติตามคำสั่งอย่างเดียวเท่านั้น ส่วนงานในหน้าที่ของหัวหน้างานก็คือ วางแผนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด และโดยละเอียดทุกแง่ทุกมุม ไม่มีการจูงใจคน คติในการทำงานของเขาคิด มีคนออกคำสั่งและมีคนปฏิบัติตาม ไม่ยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่น เขาจะจัดการกับข้อโต้แย้งโดยอำนาจ และไม่ยอมยกโทษให้ใครง่าย ๆ

หัวหน้างานชนิดนักเผด็จการนี้ จะก่อให้เกิดผลสะท้อนที่รุนแรงมากในหน่วยงานโดยไม่รู้ตัว เพราะหัวหน้างานชนิดนี้จะก่อให้เกิดกลุ่มพิเศษ มีทั้งพวกก่อกวน และพวกหนีงาน

6. นักเผด็จการมีศิลป์ (Benevolent Autocrat) มีลักษณะเป็นผู้ที่มีความมั่นใจในวิธีปฏิบัติงานและการดำเนินงานของตนอย่างแน่วแน่ มีความชำนาญในการสั่งงาน ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานโดยไม่เกิดความขุ่นเคืองหรือไม่พอใจ เขามีลักษณะเป็นผู้เผด็จการ แต่ทำงานอย่างมีศิลป์ นุ่มนวล และมีประสิทธิภาพมากกว่า หัวหน้างานชนิดนี้มีมากในวงงานอุตสาหกรรมในปัจจุบัน ซึ่งเป็นลักษณะของผู้ที่ทำงานไต่เต้าขึ้นมาจนถึงตำแหน่งสูง มีการฝึกฝนความชำนาญในการบริหาร และพยายามปรับปรุงด้วยตัวเองโดยอาศัยความผิดเป็นครู

หัวหน้างานชนิดนี้มักมีความทะเยอทะยาน รู้กฎข้อบังคับต่างๆ และวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงานเป็นอย่างดี รู้งานในหน้าที่ของตนดี และทำงานสำเร็จเป็นส่วนใหญ่ จุดอ่อนของเขามีอยู่ว่า เขาไม่มั่นใจว่าทำอย่างไรจึงจะใช้คนให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ทั้ง ๆ ที่ผลงานเป็นที่น่าพอใจแล้ว เขาเป็นคนทำงานอย่างเต็มที่ แต่เขาไม่แน่ใจว่าผู้ใต้บังคับบัญชาจะทำงานเพื่อเขาอย่างเต็มที่หรือไม่

7. นักประนีประนอม (Compromiser) หัวหน้างานชนิดนี้จะยอมรับว่า การมุ่งทำงานให้สำเร็จและการสร้างสัมพันธภาพกับผู้ร่วมงานเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง แต่เขาไม่มีความสามารถหรือไม่ก็ไม่อยากผสานความคิดเห็นทั้งสองอย่างนี้เข้าด้วยกัน และไม่สามารถตัดสินใจหรือตกลงใจได้ว่าจะใช้อย่างใด ลักษณะของเขาเป็นคนโลเลและชอบการประนีประนอม ชอบแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าจะมุ่งความสำเร็จของงานในระยะยาว เขาพยายามจะให้ผู้ร่วมงานมีความสุขมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เป็นผู้เสนอแนะเรื่องต่าง ๆ แต่ไม่ค่อยทำอะไรจริงจังเลย เขาพยายามผลักดัน กระตุ้นคนอื่น แต่ไม่มากนัก เขาต้องการให้งานดำเนินไปเรื่อย ๆ อยู่อย่างนั้นตลอดไป เขามั่นใจว่าการที่จะให้ได้ผลงานที่ดีที่สุดนั้นเป็นเพียงความฝันเท่านั้น การวางแผนดำเนินงานจะต้องใช้วิธีการประนีประนอมทั้งสิ้น เขาจะสนใจแต่เฉพาะสิ่งที่จะให้งานเดินไปได้ เขาไม่ยุ่งกับใคร และใครไม่ควรมายุ่งกับเขา แต่ถ้าจะใช้กับเขา เขาก็ไม่ว่าอะไร

8. นักบริหาร (Executive) หัวหน้างานชนิดนี้มีลักษณะเป็นตัวอย่างของหัวหน้างานที่มีประสิทธิภาพ งานในหน้าที่ของเขาคือ รู้จักใช้ความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ได้ประโยชน์มากที่สุด เขาจะวางมาตรฐานในการทำงานไว้สูง แต่ในด้านการปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชา อาจจะแตกต่างกันไปบ้าง เขามีประสิทธิภาพในการทำงานโดยคำนึงถึงความสำเร็จของงาน และสัมพันธภาพกับผู้ร่วมงานอย่างใกล้ชิด และกระทำตนเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้ใต้บังคับบัญชา จึงทำงานได้โดยไม่มีอุปสรรค มีการกระตุ้นผู้บังคับบัญชาให้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานโดยทำให้เขาเหล่านั้นรับรู้ในการมีส่วนร่วมในการวางแผนงาน ด้วยเหตุนี้เขาจึงได้ความคิดที่ดีจากทุกคน เขารู้ดีว่า คนต้องการพึ่งพาอาศัยคนอื่นและต้องการความเป็นอิสระด้วยกันทั้งสองประการ และรู้ว่าความต้องการของคนและความต้องการของหน่วยงานสามารถจะร่วมกันได้ เขารู้เวลาอันเหมาะสมว่า เมื่อใดจึงจะวินิจฉัยสั่งการ และประกาศให้ทุกคนทราบ และรู้เวลาอันเหมาะสมว่า เมื่อใดจึงจะให้คณะผู้ร่วมงานต้องพิจารณาตกลงร่วมกัน

หัวหน้างานชนิดนี้ ยินดีจะรับฟังปัญหาและข้อโต้แย้งต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความสำเร็จของงาน เพราะเขารู้ดีว่า การรับฟังปัญหาและข้อแย้งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นความจำเป็นและเป็นเรื่องธรรมดาที่จะต้องมีขึ้น เขาไม่ได้ใช้อำนาจกดขี่บังคับ ไม่เคยปฏิเสธ และไม่เคยหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งใด ๆ เขารู้ว่าความคิดเห็นที่แตกต่างกันนั้น จะสามารถขจัดไปได้และข้อขัดแย้งต่าง ๆ ก็สามารถทำความเข้าใจกันได้เช่นกัน และเมื่อเขาทำได้สำเร็จผู้ร่วมงานทุกคนก็ยอมรับ

เขามิได้เป็นผู้ให้กำลังใจ แต่คณะผู้ดำเนินงานของเขามีขวัญและกำลังใจดีมาก เขามิได้เป็นผู้ทำงานหนัก แต่คณะผู้ดำเนินงานของเขาก็เป็นผู้ดำเนินงานหนัก เขาทำให้ผู้ร่วมงานทุกคนตระหนักอยู่เสมอว่า พวกเขาเหล่านั้นมีส่วนร่วมในผลงานที่ล้มเหลวหรือประสบความสำเร็จอย่างงดงามด้วยกันทุกคน ("ชนิดของหัวหน้างาน" 2520 : 58 - 64)

ในบทความเรื่อง "นักบริหารภาคปฏิบัติ" อภิรัต ชินบุตร กล่าวว่าการบริหาร กับการบริการ มีความหมายคล้าย ๆ กัน การบริหารสมัยต้น ๆ นักบริหารเป็นแบบเจ้าขุนมูลนาย คือชอบให้ผู้อื่นมาบริการตน ปัจจุบันนี้การบริหารคือการบริการ ที่นักบริหารจะต้องให้การบริการแก่ผู้มาติดต่องานแก่ผู้ร่วมงาน แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในสายงาน และแก่ประชาชนผู้มาขอรับบริการ จากแนวความคิดนี้ ผู้บริหารควรจะซึ้งถึงจิตใจในคำว่า "บริการ (Service) อย่างดีที่สุด โดยผู้บริหารจะต้องถือหลักรู้จักครองตน ครองคน และครองงาน

การครองตนมีความหมายว่า นักบริหารจะต้องรู้จักควบคุมตน ได้แก่ ความสามารถครองสติ ควบคุมอารมณ์ และควบคุมความประพฤติต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้เกิดความเสียหายแก่การปฏิบัติงาน ทั้งยังเป็นตัวอย่างที่ไม่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาขาดความเคารพนับถือ เสื่อมศรัทธา ขาดความยำเกรง กับยังมีความเสื่อมเสียทางครอบครัว คือทำให้ฐานะทางครอบครัวต่ำต้อยยากจนลงอีกด้วย

การครองคน คือเป็นความสามารถด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Relationship) คือจะต้องควบคุมคนในหน่วยงานให้รู้จักงานในหน้าที่ ต้องประพฤติตนเป็นคนบริการที่ดี จะต้องปกครองคนในบังคับบัญชาให้อยู่ในความสงบเรียบร้อย ให้กำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน รู้จักจิตวิทยาของคน มอบงานให้ทำตามความสามารถ จะต้องใช้คนให้เหมาะกับงาน มีความโอบอ้อมอารี มีความเห็นอกเห็นใจ สอบถามความทุกข์สุขทั้งงานในหน้าที่และชีวิตครอบครัว ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ร่วมงาน ทั้งนี้เพื่อให้การปกครองบังคับบัญชามีประสิทธิภาพ มิให้เกิดความระส่ำระสาย ขาดความสามัคคีกันในหน่วยงาน

การครองงาน คือการควบคุมงานให้เรียบร้อย การที่จะครองงานได้ดี จะต้องรู้จักครองคนก่อน ต้องมีเทคนิค วาทศิลป์ในการใช้คน ในการควบคุมคนให้ทำงานโดยวิธีการต่าง ๆ ต้องคอยติดตามผลงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่เสมอ ต้องคอยตรวจตราดูแลและข้อสำคัญจะต้องมีตารางกำหนดส่งงานเป็นประจำเดือนตลอดปี

จากคำเตือนสติของนักบริหารข้างต้น ผู้เขียนบทความกล่าวว่า ยังชี้ให้เห็นถึงการบริหารงานที่นั่งโต๊ะทำงานสมัยก่อนหน้านี้ แต่ปัจจุบันนี้นักบริหารได้เปลี่ยน

บทบาทหน้าที่จากการสั่งงานบนโต๊ะไปเป็นอย่างอื่นมากมายหลายประการ ผู้เขียนบทความจึงได้เสนอคุณสมบัตินักบริหารที่ดีมีประสิทธิภาพ โดยเน้นเชิงปฏิบัติ อาศัยประสบการณ์และความนึกคิดของผู้เขียนเองว่านักบริหารควรจะมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

1. เป็นนักคิด ซึ่งหมายถึงการคิดวางแผนงาน (Planning) โดยอาจจะอาศัยจากเอกสาร ตำรา คู่มือของบุคคลที่มีประสบการณ์ในการทำงานมาเป็นแนวทาง จะต้องเป็นความคิดแปลก ๆ ใหม่ ๆ ไม่ใช่นั่งรอเซ็นหนังสือบนโต๊ะอย่างเดียว

2. เป็นนักประชาสัมพันธ์ นั่นคือจะต้องรู้วิธีเผยแพร่งานที่ทำทางสื่อมวลชนต่าง ๆ หลายรูปแบบ เพื่อให้ผลงานที่ดีได้มีคนรู้จักและเกิดแนวความคิดสร้างสรรค์ ทั้งยังเป็นการรายงานผลงานอีกอย่างหนึ่งด้วย

3. เป็นนักประสานงาน ทั้งกับผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกับประชาชน จะต้องมีวาทศิลป์ในการขอร้อง มีวาทศิลป์ในการเข้าคน รู้จักใจคน รู้จักพูดให้ถูกใจคน ยกยอคนเป็น จะต้องเป็นคนกว้างขวาง รู้จักคนมากจึงจะเป็นนักประสานงานที่ดี

4. เป็นนักแก้ปัญหา โดยแก้ที่เหตุแห่งปัญหา การที่จะแก้ปัญหาได้ดี จะต้องเป็นผู้รอบรู้ มีกลวิธีแก้ไข รู้จักระงับปัญหาเสียแต่แรกก่อนที่จะลุกลามใหญ่โต การแก้ปัญหาที่เกิดจากคน ต้องมีมนุษยสัมพันธ์ดี โดยเข้าถึงคนที่ก่อปัญหาก็สามารถระงับหรือแก้ปัญหาได้สำเร็จ

5. เป็นนักทำ นักปฏิบัติ ไม่อยู่นิ่งเฉย ทั้งนี้เป็นผลมาจากการเป็นนักคิดในข้อ 1

6. เป็นผู้มีไหวพริบดี รู้ทันคน รู้ทันเหตุการณ์ รู้จิตวิทยาคน รู้หลบหลีก รู้จักสังเกต รู้นิสัย รู้อารมณ์ รู้ใจเจ้านาย รู้งาน รู้หน้าที่ ต้องศึกษางานในหน้าที่ด้านกฎหมาย ด้านปฏิบัติให้แจ่มแจ้งเพื่อการตัดสินใจ (อภิรัต ชินบุตร 2521 : 25 - 27)

สวัสดิ์ ชัยโอภาส ได้เขียนบทความเรื่อง "การบริหารงานบุคคลในโรง-เรียน" โดยให้หลักการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนไปใช้กับครูบาอาจารย์และนักเรียน ผู้เขียนบทความอธิบายว่า หลักบริหารในทางบุคคลมีอยู่ 2 ประการคือ

1. ทางดำเนินการ

2. ทางจัดการ

ทางดำเนินการนั้น ผู้บริหารโรงเรียนมีหน้าที่บริหารงานบุคคลเกี่ยวกับครูอาจารย์ มีห้าประการคือ

1. พยายามหาครูอาจารย์ดี ๆ เข้ามาร่วมงาน โดยพิจารณาครูอาจารย์ที่มีความรู้ความสามารถ ความขยันหมั่นเพียร ซื่อสัตย์สุจริต มีแนวคิดในทางสร้างสรรค์ การให้ทดลองปฏิบัติราชการและประเมินผลอย่างจริงจัง นับเป็นวิธีที่ดีสำหรับคัดเลือกครูทั้งโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนเอกชน

2. ฝึกครูอาจารย์ให้ทำงาน เพื่อจะได้คนดีมีฝีมือไว้สำหรับโรงเรียนในการฝึกครูอาจารย์ให้ทำงานนั้น ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องทำคู่มือครูอาจารย์ให้แต่ละคน แต่ละตำแหน่ง ระบุขอบข่ายความรับผิดชอบในหน้าที่ วิธีปฏิบัติอย่างไร สัมพันธ์กับหน้าที่รับผิดชอบของฝ่ายใด นอกจากนั้นต้องฝึกให้มีสมรรถภาพในการสอนและการปกครองนักเรียน ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการจากโรงเรียนนั้นเอง จากโรงเรียนอื่นๆ และจากหน่วยศึกษานิเทศก์ วิทยากรในการอบรมอาจจะเชิญมาจากสถาบันการศึกษาอื่น ๆ

3. จูงใจและบำรุงขวัญให้แก่ครูบาอาจารย์ การจูงใจและการบำรุงขวัญอาจจะมีความหมายต่าง ๆ ได้แก่ คำพูด ลายลักษณ์อักษร วัสดุสิ่งของ พิธีการ เงินทอง ของมีค่า ฯลฯ ให้ไปสนองความต้องการพื้นฐานหกประการนั้น ๆ ทั้งในทางส่วนตัว ครอบครัว การงาน เป็นรายตัวและทั้งคณะ ซึ่งเป็นเทคนิคของผู้บริหารแต่ละคน

4. ใช้งานครู อาจารย์ให้ตรงกับความรู้ความสามารถของเขา และทำให้เขามีผลิตผลของงานเต็มที่ อีกทั้งคอยติดตามให้กำลังใจอยู่เสมอ

5. รักษาน้ำใจของเขาไว้ เพื่อให้เขามีกำลังใจทำงานกับเราและอยู่ร่วมงานนาน ๆ การรักษาน้ำใจให้นึกถึงเรื่องใจเขาใจเราและนานาจิตตัง ด้วยการไม่ตำหนิ ลงโทษพร่ำเพรื่อ ถ้าเขาทำดีควรยกย่องสรรเสริญให้ปรากฏแก่หมู่คณะ

ในทางจัดการ ผู้บริหารโรงเรียนมีหน้าที่จัดการอยู่ 3 ประการคือ

1. การวางแผน ก็คือการกำหนดการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า โดยอาศัยข้อมูลอย่างเพียงพอ และต้องเป็นแผนที่ปฏิบัติได้จริง ข้อกำหนดในแผนนั้นควรจะเป็นดังนี้

1.1 ชื่อของแผน

1.2 วัตถุประสงค์

1.3 เป้าหมาย

1.4 หลักการและเหตุผล

1.5 รายละเอียดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

1.6 โครงการย่อย ๆ เพื่อกำหนดบุคคลผู้รับผิดชอบโครงการและโครงการย่อยเหล่านี้ ต้องต่อเนื่องกัน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแผน

1.7 กำหนดเวลาตามแผนทุกโครงการ

1.8 กำหนดวงเงินตามแผนทุกโครงการ

1.9 การประเมินผลตั้งแต่เริ่มปฏิบัติงานตามแผนจนถึงสิ้นสุดเวลาตามแผน

เมื่อได้แบ่งแผนออกเป็นโครงการย่อย ก็ควรจัดคนให้เป็นผู้รับผิดชอบ ปฏิบัติงานตามโครงการย่อยนั้น พร้อมทั้งตรวจสอบว่ามีทรัพยากรการบริหารเพียงพอหรือไม่ มีคน มีวัสดุ ป้อนโครงการย่อยนั้นเพียงพอหรือไม่ สิ่งสำคัญที่สุด ต้องมอบอำนาจให้ผู้รับผิดชอบตามโครงการย่อย มีอำนาจดำเนินการอย่างเพียงพอ

สำหรับโครงการย่อย เพื่อให้การตรวจสอบและปฏิบัติงานสะดวกยิ่งขึ้น ผู้เขียนบทความได้กำหนดให้เขียนโครงการเข้าในตารางดังนี้

โครงการ .....

ลำดับที่	ชื่องานย่อย	วัตถุประสงค์	เป้าหมาย	ใช้เวลาระหว่างไหน	ขอความร่วมมือใคร	ใช้เงินเท่าไร

ครูอาจารย์ทุกคน จะต้องมีแผนของโรงเรียน และมีโครงการย่อยประจำตัวไว้ทุกคน ถ้าเป็นแผนระยะยาวกว่าหนึ่งปีการศึกษา โครงการย่อยก็ควรกำหนดให้ต่อเนื่องไปตามเวลาของแผนด้วย ถ้าแบ่งแผนระยะยาวเป็นแผนย่อยในช่วงปีการศึกษา โครงการย่อยที่ควรกำหนดเป็นปีการศึกษาไป และเมื่อสิ้นปีการศึกษาควรจะได้จัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อประเมินผลตามแผน

แผนของโรงเรียนควรเป็นแผนพัฒนางานด้านใด ๆ ในห้าอย่างนี้ อย่างหนึ่งอย่างใดหรือทั้งห้าอย่างคือ

1. พัฒนางานด้านปกครอง
2. พัฒนางานด้านแนะแนว
3. พัฒนางานด้านวิชาการ
4. พัฒนางานด้านธุรการ
5. พัฒนางานด้านอาคารสถานที่และยานพาหนะ

และโครงการย่อยก็ควรจะเกี่ยวข้องกับงานตามแผน เช่น โครงการปฏิรูปสังคมประชาธิปไตยในโรงเรียน (ปกครอง) โครงการใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์

(แนะแนว) โครงการพัฒนาสมรรถภาพการเรียนการสอน (วิชาการ) โครงการจัดสำรวจและจำแนกหมวดครุภัณฑ์ (ธุรการ) เป็นต้น ในแต่ละงานตามแผนควรจะมีหลายโครงการย่อยให้ต่อเนื่องกัน เพื่อกระจายทรัพยากรการบริหารและเพื่อประสิทธิภาพของงาน

2. การแบ่งหน้าที่รับผิดชอบโครงการและปฏิบัติงาน ผู้บริหารโรงเรียนควรกำหนดให้มีการเลือกตั้งประธานกรรมการ และกรรมการรับผิดชอบโครงการนั้น ๆ และทำความเข้าใจ ให้คณะกรรมการแต่ละคนเข้าใจว่าใครมีหน้าที่อะไรบ้าง และจะต้องประสานงานกับใครบ้าง ซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติงานไม่ก้าวก่ายกัน และจะทำให้ผู้บริหารโรงเรียนสามารถประเมินผลงานได้ถูกต้อง และให้ความยุติธรรมในการพิจารณาความดีความชอบได้ถูกต้องขึ้น

3. การควบคุมงาน คือการประเมินผลและแก้ไขการปฏิบัติงานของครูอาจารย์ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าแผนงานได้ดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ การควบคุมงานจะได้ผลดียิ่งขึ้น ถ้าใช้หลักมนุษยสัมพันธ์เข้าช่วย เช่นตำหนิด้วยความเห็นใจถ้าทำผิดพลาด ยกย่องสรรเสริญให้ปรากฏในคณะเมื่อทำได้ถูกต้อง ทันเวลา ทั้งนี้โดยใช้หลักภาวะผู้นำประกอบกับมนุษยสัมพันธ์ด้วย (สวัสดิ์ ชัยโอภาส 2518 : 30 - 35)

เกี่ยวกับการบริหารงานแบบประชาธิปไตย ชูศักดิ์ เที่ยงตรง ได้เขียนบทความเรื่อง "การบริหารงานฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาแบบประชาธิปไตย" เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบประชาธิปไตยว่า การบริหารแบบประชาธิปไตยนั้น จะต้องมีการดำเนินการโดยการกำหนดวัตถุประสงค์ร่วมกัน นโยบายและวิธีการปฏิบัติงานต้องได้รับการเห็นพ้องจากผู้ร่วมปฏิบัติงาน ซึ่งบุคคลผู้ร่วมงานจะทุ่มเทความสามารถในอันที่จะให้วัตถุประสงค์ได้รับความสำเร็จเต็มที่ กล่าวคือ การดำเนินงานจะต้องเป็นขั้นตอน มีการสั่งการและการควบคุม การฝึกอบรมอย่างดี เหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ทำให้แน่ใจได้ว่า วัตถุประสงค์ที่ตั้งขึ้นมานั้น จะต้องประสบความสำเร็จอย่างแน่นอน

การบริหารแบบประชาธิปไตยนั้น มิได้หมายความว่า ผู้บังคับบัญชาจะไม่มีความสำคัญ แต่หมายความว่าผู้บังคับบัญชายังมีความสำคัญอยู่ในอันที่จะทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับ-

บัญชามีทัศนคติและทุ่มเทความสามารถให้ในการทำงาน เป็นผู้ขจัดปัญหาของผู้ใต้บังคับบัญชา และช่วยขัดเกลาทัศนคติที่ผิด ๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ทั้งนี้ต้องอาศัยผู้บังคับบัญชาที่เป็นประชาธิปไตย กล่าวคือผู้บังคับบัญชานั้นต้องสามารถใช้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้เป็นประโยชน์ รวมทั้งผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะต้องมีความตั้งใจและเต็มใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้วย

ลักษณะของผู้บังคับบัญชาที่ฉลาดตามแบบประชาธิปไตยนั้น มีดังนี้

1. เขาต้องแน่ใจว่าวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น สามารถที่จะปฏิบัติให้สำเร็จได้ วัตถุประสงค์ของหน่วยงานจะต้องนำมาซึ่งความซื่อสัตย์ของเหล่าผู้ร่วมงาน ซึ่งความซื่อสัตย์นี้อาจถูกซื้อได้โดยอาศัยการเงินและสิ่งอื่น ๆ กล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ ผู้บังคับบัญชาจะต้องสามารถได้รับความซื่อสัตย์ จงรักภักดีของผู้ร่วมงานอื่น

2. ผู้บังคับบัญชาจะต้องแน่ใจว่า เขาสามารถที่จะชักจูงให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้มั่นใจในหน้าที่และการปฏิบัติงาน กล่าวคือ สามารถชักจูงให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเห็นความสำคัญของการปฏิบัติงาน

3. ผู้บังคับบัญชาจะต้องแน่ใจว่า เขาสามารถที่จะตอบสนองความต้องการต่างของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ ทั้งนี้เพราะว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนมีความต้องการในแต่ละสิ่งแต่ละระดับของแต่ละคน การสามารถตอบสนองความต้องการของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะทำให้ลดปัญหาต่าง ๆ อันจะเกิดขึ้นได้ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อหน่วยงาน

ผู้บังคับบัญชาจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาสามารถที่จะแสดงความซื่อสัตย์จงรักภักดีและความรับผิดชอบ ซึ่งอาจจะเป็นในลักษณะของแต่ละคนหรือในลักษณะของกลุ่มก็ได้

5. ผู้บังคับบัญชาจะต้องทราบว่าในบางโอกาสนั้น ความสนใจและกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน บางทีก็ไม่เกิดประโยชน์

6. ผู้บังคับบัญชาจะต้องสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

7. ผู้บังคับบัญชาจะต้องทำตัวให้เป็นผู้ที่ไว้วางใจของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

แนวความคิดสำคัญของผู้เขียนบทความที่น่าจะเป็นข้อสรุปก็คือ หลักพื้นฐานที่ยอมรับกันว่าเป็นเกณฑ์ก็คือ ผู้บังคับบัญชาซึ่งบริหารแบบประชาธิปไตย จะต้องเป็นบุคคลที่มีความสามารถทางคุณธรรม มีพฤติกรรมที่เป็นคุณธรรม ซึ่งจะดูได้จากบุคลิกลักษณะของเขาเองดูว่าเขามีพฤติกรรมที่จะสร้างคุณภาพชีวิตของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และพร้อมที่จะช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน ดังนั้นหน่วยงานต้องพยายามจัดหาผู้บังคับบัญชาที่มีคุณธรรมดีอันจะเป็นผลสืบเนื่องในด้านดีต่อหน่วยงานต่อไป

บุคลิกลักษณะอันแสดงว่า ผู้บังคับบัญชามีคุณธรรมที่ต้องแสดงออกเสมอ มีอยู่สี่ข้อคือ

1. Pragmatism การปฏิบัติดำเนินการ ผู้บังคับบัญชาต้องลงมือปฏิบัติให้เป็นตัวอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างจริงจัง ไม่ใช่เอาแต่สั่งการ

2. Perfectionism ความสมบูรณ์ กล่าวคือต้องปฏิบัติงานให้เสร็จสิ้นสมบูรณ์ทุกงาน ไม่เลือกปฏิบัติแต่งานที่สำคัญเท่านั้น

3. Expertism ความเป็นผู้เชี่ยวชาญ ผู้บังคับบัญชาต้องฝึกฝนตนให้มีความรู้ความสามารถหลายด้าน สามารถแนะนำหรือแก้ข้อสงสัยของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ เพื่อสร้างความเลื่อมใสต่อผู้ใต้บังคับบัญชาให้รู้สึกว่าผู้บังคับบัญชาของเขามีความสามารถมาก ทำให้เขารู้สึกภูมิใจและเต็มใจที่จะเชื่อฟังผู้บังคับบัญชาอยู่เสมอ

4. The Sacrifical View of Work เป็นผู้เสียสละ ผู้บังคับบัญชาที่มีจิตใจเป็นผู้เสียสละ ทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชารักใคร่วางใจ ซึ่งจะทำให้ลดข้อขัดแย้งในหน่วยงานได้

ที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้ คือคุณลักษณะส่วนหนึ่งของผู้บังคับบัญชาแบบประชาธิปไตย (ชูศักดิ์ เที่ยงตรง 2518 : 8 - 12)

ในหัวข้อหลักการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้บังคับบัญชานี้ กล่าวได้ว่าเป็นศาสตร์และศิลป์ที่กว้างขวางไม่รู้จักจบสิ้น เพราะสภาพต่าง ๆ ของสิ่งแวดล้อมในสังคม

ย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา สมคิด ภัสสรประสิทธิ์ เป็นผู้หนึ่งซึ่งได้เสนอ "คิลปะการปกครองบังคับบัญชา" โดยให้แนวความคิดเกี่ยวกับสิ่งที่บังคับบัญชาควรใส่ใจ เสนอแนวความคิดของเขา คือให้ข้อแนะนำในทางลบ เพื่อให้ผู้อ่านนำไปปฏิบัติในทางบวก เขาเสนอวิธีการบางอย่างที่จะทำให้ลูกน้องหรือผู้ใต้บังคับบัญชาเกลียด ไม่ชอบหน้าขึ้นมา เพื่อให้ผู้อ่านทราบเป็นเครื่องเตือนใจวิธีการที่ว่านี้ได้แก่

1. จงทำตนให้เป็นคนเจ้าอารมณ์ โมโห ฉุนเฉียว
2. จงเห็นแก่ตัว ใจคับแคบ เอาแต่อยากได้ของผู้อื่น
3. จงทำตัวให้เป็นคนที่เลือกที่รักมักที่ชัง ไม่ใช่ลูกของผู้ใหญ่ก็ไม่ต้องให้ความสนใจ
4. ชอบแสดงอำนาจ หรือใช้อำนาจ
5. เป็นนักซัดทอดความผิดให้ลูกน้อง หรือลูกน้องทำอะไรเอาตัวรอดแต่ผู้เดียว
6. ระเบียบจัดจนเกินควร จุกจิกจู้จี้ เหมือนคนเป็นโรคประสาท
7. จงทำตัวให้เหนือ หรือว่าสำคัญกว่าคนอื่น ๆ
8. ชอบทำให้ผู้บังคับบัญชาเกิดความรู้สึกอึดอัดหรืออับอาย
9. ดูหมิ่นเหยียดหยามผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาว่าไม่รู้เรื่อง ไม่ได้ความ
10. ไม่เห็นความสำคัญของผลงานที่ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำ และชโมยความคิดดี ๆ ของลูกน้องมาเป็นของตน
11. ชอบแจกยาหอม ไม่มีความจริงใจต่อลูกน้อง
12. มารยาหยาบคาย และชอบหวาดระแวงอยู่เรื่อย ๆ
13. ไม่เคารพความคิดเห็นของลูกน้อง
14. ไม่รักษาคำพูดที่สัญญาอะไร ๆ ไว้
15. ต่อสู้เพื่อตัวเอง ไม่เคยต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของลูกน้อง
16. ชอบเสี้ยมเขาควายให้ชนกัน ยุแหย่ให้แตกแยกกันเอง แบ่งพรรคพวก

17. ไม่สนใจปัญหาในวงงานหรือสภาวะแวดล้อมในงาน

18. ปิดบัง ปิดเบือน ความเคลื่อนไหวในวงงาน หรือเรื่องอื่นที่อาจกระทบกระเทือนถึงวงงาน

19. ไม่สนับสนุนความก้าวหน้าของผู้ใต้บังคับบัญชาและเบียดบังผลประโยชน์ของผู้ใต้บังคับบัญชา

20. ปิดบังความรู้ในงาน กลัวลูกน้องจะแย่งความดี (เก้าอี้) ไปเสีย

21. ไม่สุจริตในการทำงาน

22. ไม่มีศิลป์ในการแนะนำตักเตือนผู้ใต้บังคับบัญชา

ผู้เขียนบอกว่าข้อเตือนใจทั้ง 22 ข้อดังกล่าว มีไว้เพื่อตรวจสอบว่า ถ้าเราเป็นผู้บังคับบัญชา ได้ทำอะไรลงไปแล้ว ก็รีบปรับปรุงแก้ไขตนเองเสีย พยายามลดข้อเสียที่น่ารังเกียจข้างต้นลงให้เหลือน้อยที่สุดหรือไม่มีเลย เมื่อใดที่ท่านทำได้ครบถ้วนกระบวนความ เชื่อได้ว่าท่านจะได้เป็นผู้บังคับบัญชาที่ดีที่สุดคนหนึ่ง ผู้ใต้บังคับบัญชาก็จะมีน้ำใจต่อท่าน งานที่หน่วยงานท่านรับผิดชอบต้องกระทำ ก็จะสำเร็จสัมฤทธิ์ผลเป็นอันดีอย่างแน่นอน (สมคิด ภัสสรประสิทธิ์ 2517 : 44 – 46)

"หลักประมุขศิลป์กับการยอมรับของผู้ใต้บังคับบัญชา" คือหัวเรื่องบทความที่ สนิท อ่อนสันศรี เขียนเพื่อเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับ "ภาวะผู้นำ" หรือ "หลักประมุขศิลป์" ซึ่งผู้เขียนบอกว่าได้จากการสังเกตผู้บังคับบัญชาทั้งในสายงานเดียวกันและต่างสายงานทุกๆ ด้านแล้วจึงมาจัดแบ่งออกเป็นหลักประมุขศิลป์แบบต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

แบบที่ 1 ประมุขศิลป์อิงอำนาจบังคับ ผู้บังคับบัญชาที่ใช้ประมุขศิลป์แบบนี้จะนิยมชมชอบในอำนาจบังคับขมขู่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้เกิดความหวาดกลัว และยอมทำตามคำสั่งเพราะเกรงกลัวอำนาจ การแสดงออกของผู้บังคับบัญชาแบบนี้เข้าลักษณะเขี้ยนเสือให้วัวกลัว วางมาด มุทะลุ มีอารมณ์ดุร้าย สร้างบรรยากาศให้ลูกน้องยอมสยบ ปฏิบัติตามโดยไม่มีข้อโต้แย้ง ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็นคัดค้านขึ้นมา ก็แสดงความไม่พอใจ ใช้อารมณ์ให้เห็นเป็นที่น่าเกรงขาม

ปฏิกิริยาของลูกน้องต่อผู้บังคับบัญชาแบบนี้ก็คือลูกน้องจะยอมรับ ยอมทำตาม เพราะเกรงกลัว ลูกน้องที่ซื่อสัตย์ซาดตาขาวจะลนลานทำตาม แต่คนที่กล้าและมีนิสัยชอบความเป็นประชาธิปไตยจะยอมรับ ยอมทำตามอย่างเสียไม่ได้ มีกิริยาไม่พอใจเมื่อลับหลัง อาจแสดงออกด้วยการจับกลุ่มวิพากษ์วิจารณ์ หรือถ้าสุดกลั้นก็อาจจะแสดงออกต่อหน้าผู้บังคับบัญชาอย่างรุนแรง

แบบที่ 2 ประมุขศิลป์อิงกฎเกณฑ์ กฎหมาย ผู้บังคับบัญชาประเภทนี้จะถือว่ากฎหมายมอบอำนาจให้แล้ว ให้มีหน้าที่ควบคุมลูกน้อง กฎหมายกำหนดให้ลูกน้องเชื่อฟังปฏิบัติตามอย่างพร้อมสรรพแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะตั้งกฎเกณฑ์ กฎหมายในกรณีผู้ใต้บังคับบัญชากระด้างกระเดื่องไม่ยอมปฏิบัติตาม โดยผู้บังคับบัญชาเหล่านี้จะไม่คำนึงถึงวิธีการละเอียดอ่อนอื่นใดที่จะทำให้เข้าถึงจิตใจลูกน้อง ให้ลูกน้องยอมรับ ยอมปฏิบัติตามด้วยความพอใจและเต็มใจ

ปฏิกิริยาตอบสนองจากผู้ใต้บังคับบัญชาต่อประมุขศิลป์แบบนี้เท่าที่สังเกตลูกน้องจะยอมรับเพราะกลัวผิดกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบวินัย ซึ่งเจ้านายเอามาขู่อยู่เสมอ ๆ ฉะนั้นคนที่หัวอ่อน ทำงานแบบเช้าชามเย็นชาม ก็จะก้มหน้าก้มตาทำไปตามกฎเกณฑ์ตามระเบียบอย่างเคร่งครัด ไม่กล้าพลิกแพลง ทั้ง ๆ ที่ถ้าใช้เทคนิคพลิกแพลงเพียงเล็ก ๆ น้อย ๆ ผลงานจะสำเร็จรวดเร็วดีกว่า แต่ไม่กล้าทำ สำหรับผู้ใต้บังคับบัญชาที่หัวแข็งสักหน่อยก็จะทำงานไปอย่างจำยอม คิดหาเหตุผล หาลู่ทางที่ดีกว่าทำ แต่ก็ไม่กล้าเสี่ยงออกนอกลู่นอกรอย เพราะกลัวถูกลงโทษ งานจึงเป็นไปแบบขอไปที่เท่านั้นเอง

แบบที่ 3 ประมุขศิลป์อิงรางวัล ผู้บังคับบัญชาแบบนี้นิยมใช้คำชมเชย การเลื่อนเงินเดือนให้สองขั้น หรือให้รางวัลความดีเด่นในการปฏิบัติราชการอย่างอื่น เพื่อจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชายอมรับ ยอมปฏิบัติตามนโยบาย วิธีนี้ใช้กันมาก แม้ในวงงานธุรกิจเอกชน เช่นการให้โบนัส เป็นต้น ผู้บังคับบัญชาแบบนี้ถือเคล็ดว่าโดยทั่วไปแล้ว คนเราชอบเงินและเกียรติ จึงพยายามตอบสนองความต้องการความพอใจของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยใช้รางวัลทั้งที่เป็นเงินและคำชมเชย

ผู้ใต้บังคับบัญชาในกรณีนี้ จะมีความพอใจและมุ่งทำงานอย่างมีชีวิตจิตใจพอสมควร ลูกน้องบางคนพอใจปฏิบัติตามโดยไม่คำนึงว่าเจ้านายจะเป็นคนดีเลวอย่างไร เจ้านายให้ความยุติธรรมกับลูกน้องคนอื่น ๆ มากน้อยหรือเท่าเทียมกันหรือไม่ สรุปแล้วลูกน้องจะทำงานเพื่อมุ่งให้ได้รางวัลเสียเป็นส่วนใหญ่

แบบที่ 4 ประมุขศิลป์อิงความชำนาญ เป็นแบบที่ยึดหลักสร้างผลงานที่ตนเองถนัดชำนาญ ทำให้ดีเด่น และสามารถพูดจูงใจลูกน้องถึงเรื่องที่ตนเองรู้จริง รู้อย่างชำนาญการ เพื่อให้ลูกน้องเกิดความเลื่อมใส และยอมปฏิบัติตาม เช่นการพูดอภิปรายในแนวทางปฏิบัติตามนโยบายบางอย่าง โครงการบางอย่างที่ผู้บังคับบัญชาคนนั้นถนัด มีการเล่าประสบการณ์ผลสำเร็จที่ตัวท่านประสบมาอย่างดีให้ผู้ใต้บังคับบัญชาฟังจนเกิดความเข้าใจแจ่มแจ้งให้เลื่อมใส ปฏิบัติตาม ไม่กล้าเบี้ยวงาน โม้เมงาน เพราะตระหนักอยู่เสมอว่าเจ้านายชำนาญกว่า รู้ดีกว่า ถ้าทำแบบโม้เมก็อาจถูกจับผิดได้

ลูกน้องที่ทำงานกับเจ้านายแบบนี้จะเกิดศรัทธา ยอมรับ ยอมปฏิบัติตาม เพราะเลื่อมใสในความชำนาญของผู้บังคับบัญชา ผลการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาแบบนี้มีผลงานดีที่เดียว เพราะต่างก็ทำเต็มความสามารถ และคำนึงถึงมาตรฐานการทำงานซึ่งผู้บังคับบัญชาพูดให้ฟังอย่างแจ่มแจ้งแล้ว

แบบที่ 5 ประมุขศิลป์อิงบุคลิกส่วนตัว ผู้บังคับบัญชาแบบนี้มีน้อย แต่นับได้ว่าประสบความสำเร็จอย่างงดงาม คือมีบุคลิกภาพส่วนตัวเป็นลักษณะผู้นำ ไม่ว่าจะทำอะไรผู้ใต้บังคับบัญชาดูแล้วเลื่อมใส จูงใจให้เกิดการยอมรับ ยอมปฏิบัติตามคำสั่งอย่างพึงพอใจเต็มใจและสุดความสามารถ ผู้บังคับบัญชาในลักษณะนี้มีอัธยาศัยดี มีความเป็นกันเองกับผู้ใต้บังคับบัญชาโดยทั่วหน้ากัน การพูดจาปราศรัยเป็นไปด้วยความจริงใจและเอาใจใส่ทุกข์สุขของลูกน้อง โดยตั้งอยู่ในความเที่ยงธรรม ไม่ลำเอียง สนับสนุน ส่งเสริมลูกน้องที่ดี มีความขยันหมั่นเพียรทำงาน ตำหนิอย่างสุภาพบุรุษแก่ลูกน้องที่ทำผิดและให้โอกาสแก้ตัวใหม่ บุคลิกภาพเหล่านี้จะเป็นที่ประทับใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา จนกลายเป็นเจ้าหัวใจผู้ใต้บังคับบัญชาจะคิดริเริ่มทำอะไรลูกน้องมักจะเห็นด้วยทั้งนั้น เป็นการปฏิบัติต่อลูกน้องอย่างเสมอต้นเสมอ

ปลาย นิ่มนวลในโอกาสอันควรใช้วิธีการที่นิ่มนวล แข็งกร้าวในโอกาสเป็นงานเป็นการควรแข็งกร้าว

ลูกน้องจะมีปฏิกิริยาสนองตอบในด้านดี คืองานจะประสบความสำเร็จอย่างงดงาม เพราะผู้ใต้บังคับบัญชามีความกระตือรือร้น และพอใจเลื่อมใสที่จะปฏิบัติตาม การจับกลุ่มวิพากษ์วิจารณ์ผู้บังคับบัญชาแบบนี้ เท่าที่เคยได้ยินก็คือ "งานยุ่งมากนะ แต่เราก็ได้พยายามทำอย่างสุดความสามารถ เพื่อเห็นแก่ท่าน เบี้ยวท่านไม่ลงหรอก" ย่อมคาดการณ์ได้ต่อไปว่า ขวัญของผู้ใต้บังคับบัญชาย่อมมีพลังมหาศาล ผลักดันการปฏิบัติงานทุกเรื่อง ทุกครั้งไป

บทสรุปกล่าวว่า ผู้บังคับบัญชาท่านหนึ่งอาจใช้หลักประมุขศิลป์หลาย ๆ แบบ แต่ถึงอย่างไรก็ตามก็ต้องมาเน้นหนัก มีจุดเด่นอยู่ที่หลักประมุขศิลป์เพียงแบบใดแบบหนึ่งเท่านั้น เพราะเป็นที่ยอมรับกันในกลุ่มนักสังคมวิทยาว่า การเปลี่ยนบุคลิกภาพเฉพาะของตนนั้นมิใช่เป็นเรื่องที่จะทำได้ง่าย ๆ เลย (สนิท ออนสันศรี 2518 : 48 - 54)

ตำแหน่งหัวหน้างานในสถานศึกษาตำแหน่งหนึ่งซึ่งเป็นที่รู้จักเข้าใจกันทั่วไป ก็คือตำแหน่ง "ครูใหญ่" แม้ว่าจะมีตำแหน่งในลักษณะเดียวกันเรียกชื่อเป็นอย่างอื่น เช่น อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการ อธิการ ฯลฯ แต่เป็นที่รู้จักกันทั่วไปว่าชื่อตำแหน่งดั้งเดิมที่เรียกกันมาก่อนก็คือครูใหญ่นั่นเอง จากบทความที่ศึกษา นพแสน สมยานนทนากุล ให้แนวความคิดว่า ตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษา เรียกง่าย ๆ ว่า "ครูใหญ่" มีความสำคัญ เพราะเกี่ยวข้องกับสัมฤทธิผลในการจัดการศึกษาในโรงเรียน ครูใหญ่เป็นความมุ่งหวังที่ดีของหลายฝ่าย กล่าวคือ ในกลุ่มผู้บริหารการศึกษาทุกระดับ มุ่งหวังให้ครูใหญ่เป็นผู้มีความสามารถสูง สามารถบริหารโรงเรียนให้เป็นไปโดยเรียบร้อย ในกลุ่มครูผู้น้อยมุ่งที่จะให้ครูใหญ่เป็นผู้มีคุณธรรม มีความบริสุทธิ์ยุติธรรม เป็นที่น่าเคารพนับถือ ส่วนในกลุ่มของประชาชนนั้น มุ่งหวังที่จะให้ครูใหญ่เป็นผู้นำชุมชน สามารถช่วยเหลือชุมชนในด้านการจัดกิจกรรมและการพัฒนาชุมชนได้ แต่ลงท้ายความหวังที่ตรงกันทุกกลุ่ม สรุปได้ก็คือ ความเป็นครูใหญ่ที่ดีนั่นเอง

ในบทความเรื่อง "ครูใหญ่ที่ดี" นพแสน สมยานนทนากุล ได้กล่าวถึงคุณลักษณะที่ดีบางประการไว้ดังนี้

1. ครูใหญ่ที่ดีกับการเป็นปูชนียบุคคล ได้แก่การดำรงตนให้ได้ชื่อว่าเป็นผู้ที่ควรแก่การเคารพยกย่อง รู้จักประพฤติปฏิบัติตัวดี เหมาะที่คนทั้งหลายจะยึดถือเป็นแบบอย่างได้ เป็นสิ่งที่จะสร้างความเชื่อถือและสร้างความนิยมชมชอบอย่างมั่นคงแก่คนทั่วไป

2. ครูใหญ่ที่ดีกับความเป็นผู้มีคุณธรรม คือเป็นผู้มีจิตใจเมตตากรุณา หรือยึดในหลักพรหมวิหารสี่ และสัปปุริสธรรมเจ็ดประการ รู้จักเอาใจเขามาใส่ใจเรา เห็นอกเห็นใจผู้อื่น ใช้วิธีบริหารโรงเรียนโดยยึดความถูกต้องและเหมาะสมเชิงศีลธรรมเป็นหลัก เพราะลักษณะการปฏิบัติบางอย่างนั้นอาจถูกต้องตามกฎหมาย แต่อาจไม่ถูกต้องในเชิงศีล-ธรรม อย่างไรก็ตามครูใหญ่ก็ยังคงยึดถือระเบียบกฎหมายเป็นแนวปฏิบัติงานอยู่นั่นเอง หากแต่ว่าครูใหญ่ควรจะได้นำคุณสมบัติเชิงศีลธรรมมาประกอบการพิจารณาต่าง ๆ อันเป็นลักษณะคุณธรรมในตนด้วย

3. ครูใหญ่ที่ดีกับบุคลิกภาพ หมายถึงควรมีลักษณะเป็นผู้นำ ท่าทางก็สง่าผ่าเผย แต่งกายเรียบร้อย ภูมิฐานพอสมควร มีศิลปะในการพูด มีอัธยาศัยดี

4. ครูใหญ่ที่ดีกับมนุษยสัมพันธ์ ครูใหญ่ที่ดีไม่ควรใช้อำนาจเป็นเครื่องมือในการบริหาร แต่ควรใช้เหตุใช้ผล ใช้ความนิ่มนวลเป็นเครื่องมือในการจูงใจให้คนทำงานมากกว่า นอกจากนี้ยังควรเป็นผู้ที่มีอารมณ์แจ่มใส ร่าเริง สนุกสนาน ยิ้มแย้ม และทักทายผู้อื่นเสมอ อย่าลืมว่า "ยิ้มไม่ต้องซื้อ ยิ้มไม่ได้ขาย แต่ยิ้มแล้วกำไรงามมิใช่หรือ ?"

5. ครูใหญ่ที่ดีกับการสร้างความประทับใจให้กับผู้ปกครอง ครูใหญ่ควรหมั่นไปเยี่ยมเยียนผู้ปกครองที่บ้านเสมอ ๆ โดยเฉพาะเมื่อเด็กขาดเรียน เจ็บป่วย หรือมีปัญหาก็จะทำให้ผู้ปกครองรู้สึกอบอุ่นใจและเกิดความประทับใจมากที่เดียว

6. ครูใหญ่ที่ดีกับความเสียสละ การเสียสละที่ว่านี้มีอยู่สองประการคือ ความเป็นผู้อุทิศเวลาให้ราชการ และความเป็นคนใจกว้างไม่เห็นแก่เล็กแก่น้อยในเรื่องเงินทอง กล่าวคือ ถ้าผู้ใหญ่เป็นผู้ที่ตั้งใจทำงาน อุทิศเวลาให้กับทางราชการ ครูน้อยจะเกรงใจและตั้งใจทำงานอย่างเต็มที่ตามไปด้วย ถ้าครูใหญ่เป็นคนใจกว้างไม่เอาเปรียบครูน้อยเรื่องเงินทอง ครูน้อยก็จะประทับใจและเต็มใจช่วยเหลือครูใหญ่ในด้านต่าง ๆ

อย่างเต็มที่ โรงเรียนที่มีครูใหญ่เช่นนี้ คณะครูก็จะมีแต่ความสามัคคี ร่วมใจกันทำงานอย่างเต็มที่ เพราะทุกคนต่างก็มีครูใหญ่เป็นที่รักนับถือ เป็นศูนย์รวมจิตใจของทุกคน

7. ครูใหญ่ที่ดีกับการให้อภัย ในการมอบหมายอำนาจและหน้าที่ให้ครูน้อยปฏิบัติงาน ครูใหญ่ควรทำหน้าที่เพียงควบคุมนโยบาย คอยแนะนำช่วยเหลือและประเมินผลอยู่ห่าง ๆ นอกนั้นเปิดโอกาสให้ครูน้อยดำเนินการอย่างอิสระ ด้วยความภาคภูมิใจและสบายใจ หากเกิดการปฏิบัติงานผิดพลาดขึ้นบ้าง ก็ควรคิดว่าเป็นเรื่องธรรมดา ครูใหญ่ควรจะปลอบใจและให้โอกาสแก้ตัวใหม่มากกว่าการตำหนิ พึงระลึกเสมอว่า "ไม่มีใครเลยที่อยากทำชั่ว ไม่มีใครเลยที่อยากทำผิด ถ้าเขารู้ว่าสิ่งนั้นชั่ว สิ่งนั้นผิด เขาคงไม่อยากทำหรอก ให้อภัยเขาเถิด ให้อภัยเขาเถิด"

8. ครูใหญ่ที่ดีกับความเป็นนักวิชาการ การเป็นนักวิชาการไม่ได้วัดกันที่วุฒิบัตรอย่างเดียว การเป็นผู้มีนิสัยเป็นนักอ่านนักฟัง ศึกษาหาความรู้อยู่เป็นนิจ ฟังคำบรรยายพิเศษอยู่เสมอ จะช่วยให้ครูใหญ่เป็นนักวิชาการที่ดีได้ โดยไม่ต้องเสียเวลาไปเล่าเรียน ณ ที่ใด ๆ

การที่ครูใหญ่เป็นนักวิชาการนั้น จะสามารถคุมบังเหียนการจัดการศึกษาของโรงเรียนให้เจริญก้าวหน้าไปได้ ไม่ควรกังวลกับลูกน้องที่มีวุฒิสูง ๆ ควรนึกว่ายิ่งมีลูกน้องที่มีวุฒิสูง ๆ ยิ่งดี จะได้มาช่วยกันทำงานสร้างชื่อเสียงให้โรงเรียน ครูใหญ่ที่ฉลาดสามารถดึงเอาความรู้เด่น ๆ ของครูน้อยมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่

9. ครูใหญ่ที่ดีกับชุมชน ครูใหญ่ควรเป็นตัวกลางคอยประสานงานระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ กับชุมชน บทบาทของครูใหญ่ในแง่นี้มีสองประการคือ

ก. ในฐานะที่เป็นข้าราชการ จะต้องบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับราษฎรทั่วไป ช่วยเหลือราษฎรในด้านการติดต่อกับหน่วยราชการต่าง ๆ ช่วยเหลือราชการ สร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ตลอดจนรายงานความเคลื่อนไหวใด ๆ ที่ผิดปกติให้รัฐบาลทราบ

ข. ในฐานะที่เป็นผู้นำชุมชน ครูใหญ่ต้องมีบทบาทคือเป็นผู้นำชุมชนในด้านต่าง ๆ ได้ อาทิเช่น ด้านศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี ตลอดจนการติดต่อเอาหน่วยราชการต่าง ๆ เข้ามาช่วยเหลือชุมชนในด้านพัฒนาอาชีพ สุขภาพอนามัยและความเจริญของชุมชนอันเป็นส่วนรวม เช่น การสร้างถนน ขุดสระน้ำ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อความอยู่ดีกินดี ของราษฎรทั่วไป ซึ่งจะเป็นผลสะท้อนมาสู่โรงเรียนในที่สุดอีกด้วย (นพแสน สมฺญานนทนากุล 2521 : 10 - 12)

จากแนวความคิดเรื่องครูใหญ่ที่ดีของผู้เขียนบทความดังกล่าวมา ผู้วิจัยเห็นว่าบางข้อ น่าจะเน้นบทบาทของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาโดยทั่วไปมากกว่า เพราะจากประสบการณ์ของผู้วิจัย ครูใหญ่ประถมศึกษามักจะใกล้ชิดกับประชาชนทั่วไปมากกว่าหัวหน้าสถานศึกษาระดับโรงเรียนมัธยมขนาดใหญ่ หรือหัวหน้าสถานศึกษาในระดับอุดมศึกษา

3.2.4.3 <u>ขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน</u>

สุรัตน์ ศิลปอนันต์ เขียนเรื่อง "ขวัญของคนทำงาน" โดยให้ความหมายของ "ขวัญ" ตามคำของ ราล์ฟ เดวิส ก่อนว่า ขวัญ หมายถึงสภาพที่เกิดขึ้น และสะท้อนให้เห็นสภาพการทำงาน เช่น ความกระตือรือร้น อารมณ์ ความหวัง ความมั่นใจ และองค์ประกอบอื่น ๆ ของคนที่ทำงาน

หน่วยงานที่คนมีขวัญในการทำงาน จะให้ผลในลักษณะ "งานก็ได้ คนก็สุขใจ"อันเป็นยอดปรารถนาของการบริหารงาน

ขวัญของคนดีเพราะอะไร ? สุรัตน์ ศิลปอนันต์ ให้แนวความคิดว่า ขวัญของคนทำงานจะดีได้เพราะ

1. บุคลิกและบทบาทของผู้นำ หัวหน้าที่มีความรู้ มีหลักการ ประกอบด้วยกิริยาท่าทางที่น่าคบ น่านับถือ ให้ความเป็นกันเองและอบอุ่นแก่ลูกน้อง เป็นที่พึ่งของคนทำงาน เข้าอกเข้าใจ รู้จักผ่อนสั้นผ่อนยาว รู้ความต้องการและเสียสละเพื่อลูกน้องตามโอกาสอันควร มีความเด็ดขาดแต่นุ่มนวล และลักษณะอีกหลายอย่าง

เขาย่อมเป็นที่เคารพ-นับถือ เชื่อผู้นำ ลูกน้องย่อมพร้อมที่จะเสียสละ ทุ่มเทพลังทั้งปวงให้กับเขา งานก็ได้ น้ำใจก็ได้ เพราะขวัญของคนดี

2. ฟังใจในหน้าที่การงาน คนจะพอใจในงานที่ผู้นำมอบให้ หากผู้นำรู้ว่าเขาถนัดอะไร สนใจอะไร เก่งทางไหน อ่อนทางไหน ชอบอะไร ไม่ชอบอะไร มีพื้นฐานอารมณ์และบุคลิกอย่างไร เคารพในตัวเขา เชื่อถือและไว้ใจเขาบ้าง ก็มอบหมายงานที่ตรงกับความถนัดความสนใจ ชมเชยหรือลงโทษอย่างยุติธรรม เพียงเล็กน้อยแค่นี้ก็คร้านที่คนจะกุลีกุจอขวนขวายทำการงาน ทุกคนอยากได้อยากดี ข้อสำคัญคือเปิดโอกาสให้เขาแสดงฝีมือของเขาให้เต็มที่ ในทางที่เขารู้ดีและถนัดที่สุด

3. ฟังใจในวัตถุประสงค์และนโยบายของหน่วยงาน ทุกคนย่อมอยากทำงานที่มีความสำคัญ งานที่สาธารณะเขายกย่อง ผู้ทำงานก็มีศักดิ์ศรี มีสง่า มีความภาคภูมิ ทุกคนหวังจักได้รับความยกย่องนับถือ ความมีหน้ามีตาทั้งนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้นำที่จะสร้างนโยบายหรือวางแผนอย่างรอบคอบ คิดทำงานที่มีหลักการ มีความสำคัญ ขณะเดียวกันก็ทำประชาสัมพันธ์ให้งานของเขาเป็นที่รู้จักแพร่หลาย

งานทุกอย่างของหน่วยงานแต่ละแห่ง มีความสำคัญอยู่ในตัว แต่นักบริหารที่ดี สามารถจะเพิ่มความสำคัญให้กับงานได้อีกหลายเท่าตัว

4. ให้บำเหน็จรางวัล เลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง นี่เป็นพลังจูงใจอีกอันหนึ่ง หากคนไม่หวังดีหวังได้ หวังก้าวหน้า เขาจะมาทำงานเพื่ออะไร ดังนั้นเมื่อเขามีโอกาสมีความหวังอย่างยุติธรรม เขาย่อมพร้อมที่จะทุ่มเทมันสมอง แรงใจแรงกายเพื่องานเพื่อความก้าวหน้า หากทางของเขาตัน จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารจะขวนขวาย อย่าลืมว่าผู้บริหารคือเครื่องมือของที่ทำงาน เขาเป็นผู้คอยขจัดปัดเป่าปัญหาความฝืดเคืองของที่ทำงาน ผู้บริหารที่ละเลยต่ออนาคตของผู้คนในบังคับบัญชาจึงเป็นผู้ละเลยต่อความรับผิดชอบด้วย

5. สภาพการทำงาน จะต้องจัดสภาพการทำงานให้ดี เหมาะสม มีเครื่องมือครบ มีที่นั่งที่ทำงาน มีแสงสว่าง อากาศถ่ายเท ไม่จุ้นจ้าน ปราศจากสิ่งรบกวน (สุรัตน์ ศิลปอนันต์ 2517 : 31 - 33)

"ขวัญและกำลังใจในการทำงานของครู" คือหัวเรื่องบทความของ ทนงศักดิ์ คุ้มไข่น้ำ ให้แนวความคิดเกี่ยวกับขวัญไว้หลายประการ ประการแรกได้ให้ความหมายของ "ขวัญ (Morale)" ไว้ว่า ขวัญแยกออกเป็น 2 ลักษณะคือ

1. ขวัญของแต่ละบุคคล (Individual Morale) หมายถึงสภาวะอย่างหนึ่งซึ่งเป็นปัจจัยกระตุ้นให้บุคคลเกิดความกระตือรือร้น เกิดอารมณ์ ความหวังและความมั่นใจในการปฏิบัติงาน

2. ขวัญของหมู่คณะ (Group Morale) คือความสามารถของกลุ่มที่จะดึงสมาชิกให้ร่วมใจกันทำงานอย่างพร้อมเพรียงและไม่ย่อท้อ เพื่อให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ร่วมกัน ดังนั้นขวัญของหมู่คณะที่ดี จึงหมายถึงการที่สมาชิกของหมู่พยายามที่จะทำงานต่อไปอย่างไม่เห็นแก่เหนื่อยยาก แม้บางครั้งจะรู้แน่นอนว่างานที่กำลังทำอยู่นั้น ทำอย่างไรก็คงไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ เพราะมีอุปสรรค แต่ทุกคนก็ไม่หยุดงาน พยายามต่อสู้ ทำจนสุดความสามารถ จนกระทั่งถึงวินาทีสุดท้าย

นอกจากนี้ ทนงศักดิ์ คุ้มไข่น้ำ ยังให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับอาการขวัญเสียของครูบางประการ เพื่อจะได้ทราบล่วงบอกเหตุให้รู้ตัวและหาทางแก้ไขปัญหาให้ทันการ ดังต่อไปนี้

1. การแตกความสามัคคี และทะเลาะกันระหว่างเพื่อนครู

2. การแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตน ไม่เสียสละเพื่องานของโรงเรียน อาการเช่นนี้มักเกิดขึ้นกับครูที่ผิดหวังในเรื่องการพิจารณาความดีความชอบ

3. การมีอารมณ์ฉุนเฉียว โกรธแค้นง่าย

4. การขัดแย้งกับผู้บริหารโรงเรียนหรือครูใหญ่ เกิดขึ้นเมื่อครูเกิดความรู้สึกไม่ศรัทธาต่อตัวครูใหญ่ เพราะครูใหญ่ไม่มีเทคนิคที่ดีในการบริหารงาน

5. การทำงานแบบเฉื่อยชา ขาดความเอาใจใส่และไม่คิดหาทางปรับปรุงงานการสอน

6. การไม่กล้าทดลองการสอนแบบใหม่ ๆ เนื่องจากผู้บังคับบัญชาไม่ค่อยจะเชื่อในความสามารถของครู และไม่กล้าเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลง จึงทำให้ครูขาดความคิดริเริ่ม และไม่แสวงหาการทดลองและหาวิธีการใหม่ ๆ

7. หนีชั่วโมงสอน และจับกลุ่มสนทนาซึ่งกันและกัน มักจะมีในหมู่ครูสตรีที่แต่งงานแล้ว โดยเฉพาะในกลุ่มของพวก "คุณหญิงคุณนายนิยม" นินทาครูใหญ่เวลาไม่อยู่โรงเรียน หรือครูใหญ่ประเภท "ก้นจับราก"

8. การขาดหรือลาหยุดงานโดยไม่จำเป็น แสดงว่าครูผู้นั้นไม่ศรัทธาหรือขาดกำลังใจในการปฏิบัติงานในหน้าที่

9. การใช้บัตรสนเท่ห์หรือคำร้องทุกข์ ซึ่งแสดงว่าผู้บริหารมีความบกพร่องในการทำงาน (พนงศักดิ์ คุ้มไข่น้ำ 2519 : 21 - 24, 2520 : 15 - 19)

กานดา ประภัสสร เห็นว่าขวัญของคนที่ทำงานมานาน ๆ มีความสำคัญและควรได้รับความเอาใจใส่ ในบทความเรื่อง "ขวัญของคนเก่า" กานดากล่าวว่า คนเก่ากับคนใหม่นั้น มีอิทธิพลต่อการรับราชการแตกต่างกัน คนใหม่หากเสียขวัญโอกาสที่จะหนีออกไปทำงานอื่นดูจะทำได้ง่ายมาก เพราะชีวิตยังอยู่ในขั้นเริ่มต้นเท่านั้น แต่คนเก่าที่เข้ามานานแล้ว หนทางขยับขยายออกไปทำงานอื่นดูจะยิ่งเลือนลาง นอกจากพวกที่มีฝีมือและความสามารถจริง ๆ และเมื่อกาลเวลาผ่านไป คนเก่าจะซึมทราบกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมทั้งทางลบและทางบวก ผู้ที่มีประสบการณ์ทางลบก็มักจะหมดกำลังใจในการทำงานไปทีละน้อย เมื่อคนจำพวกนี้กลุ่มใหญ่ขึ้น ก็มีอิทธิพลพอที่จะตึงรั้งความเจริญก้าวหน้าไม่ให้ก้าวไปเท่าที่ควรจะเป็นได้

ผู้เขียนบทความให้ข้อคิดว่า จะไม่กล่าวถึงเงินค่าตอบแทนที่อาจเป็นเหตุให้คนเก่าเสียขวัญได้ เพราะพูดกันมามากแล้ว แต่เสนอให้พิจารณาสภาพขวัญของคนเก่า ๆ ในราชการดูบ้างว่า ขวัญของข้าราชการที่ทำงานมานานอาจถูกกระทบกระเทือนโดยสาเหตุหลายประการเช่น การได้รับความไม่เป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา ถูกร้องเรียน

จากบุคคลภายนอกเกี่ยวกับงานที่ทำโดยข้อกล่าวหาที่ไม่มีมูลความจริง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีผลกระทบถึงตัวบุคคล นอกจากนั้นก็อาจเกิดจากปัญหาระบบราชการ เช่น การปฏิบัติงานที่ผู้บังคับบัญชาไม่รับผิดชอบ ความเหลื่อมล้ำต่ำสูงระหว่างคนในหน่วยงานเดียวกันหรือต่างหน่วยงาน เมื่อข้าราชการดังกล่าวเกิดความรู้สึกขัดแย้ง (Conflict) สะสมเพิ่มพูนในหลาย ๆ เรื่อง ทั้งเรื่องส่วนตัวและส่วนรวม ย่อมจะหันเหไปทางระบายออกในด้านต่างๆ เพื่อลดความคับอกคับใจ

ในบรรดาปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ หัวหน้างานหรือผู้บังคับบัญชาน่าจะเป็นผู้มีอิทธิพลต่อกำลังขวัญของข้าราชการมากที่สุด เพราะเป็นผู้ที่ต้องคอยควบคุมบังคับบัญชา แนะนำและให้คุณให้โทษอย่างใกล้ชิด การให้ความเป็นธรรมและความมั่นคงในงานแก่ข้าราชการเพิ่มขึ้น ก็ควรจะอยู่ในวิสัยที่หัวหน้างานจะต้องแสดงให้เห็นอย่างแจ่มชัด

ทัศนคติของคนเก่าที่มีต่อหัวหน้างาน มักจะขึ้นอยู่กับความดีความชอบและผลงานที่ได้รับการยกย่องว่ามากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อถึงวาระการเลื่อนเงินเดือน หรือการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น จะมีข้าราชการจำนวนหนึ่งที่เกิดความท้อแท้เบื่อหน่ายกับงานที่ทำ เมื่อปรากฏว่าผลงานและความสามารถของตนไม่สามารถที่จะทำให้ผู้บังคับบัญชาพอใจได้ ทั้งนี้เพราะธรรมชาติของมนุษย์มักจะมีความรู้สึกเอนเอียงเข้าข้างตัวเองอยู่แล้ว เมื่อรู้สึกว่าผู้บังคับบัญชาไม่ได้ปฏิบัติต่อตนอย่างยุติธรรมก็เกิดความรู้สึกต่อต้านและหาทางแสดงออกหลายวิธี เช่น

1. ต่อว่านาย อาจมีข้าราชการบางคนกล้าเสี่ยงเข้าไปสอบถามผู้บังคับบัญชาว่าเหตุใดเขาจึงไม่ได้รับการพิจารณา ทั้ง ๆ ที่เขาก็รู้สึกว่าตัวเขามิได้ด้อยไปกว่าผู้อื่นเลย ในกรณีนี้ถ้าผู้บังคับบัญชาขาดความเป็นธรรมจริงอาจจะไม่สามารถตอบได้

2. เบื่องานและขาดงานบ่อย บางคนเกิดความคิดว่าเมื่อทำดีแล้วไม่ได้ดี ก็ไม่จำเป็นต้องทำต่อไป เพราะอาจจะเหนื่อยเปล่า ลางานบ่อย ๆ มาทำงานสายและไม่พยายามปรับปรุงตัวเองในด้านวิชาความรู้ใหม่ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงาน

3. มีลักษณะก้าวร้าว เช่น เอาหน่วยงานของตนไปวิพากย์-วิจารณ์ให้บุคคลภายนอกฟัง โดยใส่ความรู้สึกของตนลงไปด้วย ขาดความรู้สึกซื่อสัตย์ต่อหน่วยงาน และมีบางพวกชอบเขียนบัตรสนเท่ห์โจมตีผู้อื่น เพื่อชดเชยความรู้สึกผิดหวังของตัวเอง

4. มีนึงกับเพื่อนร่วมงาน เกิดขึ้นระหว่างผู้ที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งและผู้ที่อยู่กับที่ของสมาชิกในระดับเดียวกัน ฝ่ายหลังจะไม่ให้การร่วมมือในการทำงานเหมือนเช่นเคย เนื่องจากนึกถึงความหลังที่มีการแข่งขันชิงดีชิงเด่นกัน

พฤติการณ์ดังกล่าวมานี้ เป็นปรากฏการณ์ที่เตือนให้หัวหน้างานทราบว่า กำลังขวัญภายในหน่วยงานตกต่ำลง ควรจะได้รับการแก้ไขเพื่อไม่ให้เกิดผลเสียหายอย่างใหญ่หลวงตามมา (กานดา ประภัสสร 2520 : 26 - 30)

กองบรรณาธิการวารสารข้าราชการ ให้แนวความคิดเกี่ยวกับขวัญของข้าราชการในบทความเรื่อง "การทำงานในวงราชการ และกลวิธีสร้างขวัญ" ว่า งานราชการเป็นอาชีพที่มีรายได้น้อย เมื่อเทียบกับอัตราเงินเดือนในภาคเอกชน ดังนั้นจึงหวังไม่ได้ว่าจะให้ข้าราชการทำงานให้ได้รับผลงานเท่ากับพนักงานบริษัทเอกชน ซึ่งได้รับค่าตอบแทนสูงกว่ามาก อาจเป็นความจริงที่ว่าเงินเดือนอย่างเดียว ไม่ได้มีส่วนทำให้บุคคลพยายามใช้ความสามารถของเขาอย่างเต็มที่เพื่อให้ได้ผลงานสูงสุด ผลงานสูงสุดที่เขาพึงจะให้กับหน่วยงานได้ ต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างประกอบกัน เช่น สภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อนร่วมงาน และผู้บังคับบัญชาที่ดี ซึ่งทำให้เขาพอใจที่จะสละแรงงานให้ทั้งหมด แต่เงินเดือนก็เป็นปัจจัยขั้นพื้นฐาน ถ้าหากรายได้น้อยเกินไปไม่พอเพียงกับรายจ่าย บุคคลย่อมมีปัญหาส่วนตัวที่จะแก้ไขเกิดขึ้น และไม่สามารถให้แรงงานของเขาได้เต็มที่ ผลงานย่อมลดลง อย่างไรก็ตาม ถ้าหากเงินเดือนเพิ่มขึ้นเกินกว่าความต้องการ ก็ไม่ได้หมายความว่าเขาจะทำงานได้ผลงานสูงสุด

นอกจากนี้บางทีพลังงานความสามารถของข้าราชการปราศจากการส่งเสริมให้นำออกมาใช้อย่างเต็มที่และอย่างมีจุดมุ่งหมาย เพราะผู้บริหารงานขาดเทคนิคและหลักการบริหารที่ดีพอ

ยิ่งไปกว่านั้น ความมั่นคงปลอดภัยในอาชีพราชการมีผลทำให้ข้าราชการไม่ตื่นตัว ไม่เกิดความรู้สึกท้องตื้นรน ต่อสู้ ขยันทำงาน ข้าราชการพยายามทำงานในความรับผิดชอบเพียงแต่ไม่ให้เสียหายและไม่ให้บกพร่อง ข้าราชการจะปฏิบัติงานตามแบบแผนที่เคยปฏิบัติมา จนเกิดเป็นความเคยชิน

การจะหวังให้ได้ผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาที่ดีและมีจำนวนมากพอมาปรับปรุงหน่วยงานนั้น อาจเป็นความหวังที่อาจเกิดขึ้นได้ยาก ผู้บริหารระดับสูงมักจะก้าวขึ้นจากตำแหน่งระดับต่ำ แนวการทำงานและการเป็นผู้นำได้ถูกครอบงำโดยระบบที่เป็นอยู่ ความเคยชินกับระบบทำให้เขาแสดงบทบาทได้ไม่มากนัก การเปลี่ยนแปลงระบบให้ดีขึ้นย่อมทำได้ยาก

ในหมู่ข้าราชการชั้นผู้น้อย มักมีความคิดว่า ทำงานมากเท่าไรก็ไม่มีโอกาสได้เลื่อนเงินเดือนสองขั้นติดต่อกันสองปี บางคนคิดว่าทำงานหนักแล้วได้เงินเดือนสองขั้นไม่คุ้มค่า เหนื่อยเพราะการทำงานมาก ทำให้เสียสุขภาพและได้เงินเดือนเพิ่มเพียง 50 บาทถึง 100 บาท ทำงานพอให้พ้นตัวก็ได้เลื่อนเงินเดือนหนึ่งขั้น นาน ๆ ทีก็ผลัดกันได้เลื่อนเงินเดือนสองขั้น จะเร็วหรือช้าเงินเดือนก็ต้นเท่ากัน ข้าราชการเหล่านี้ไม่เชื่อมั่นว่าทำดีแล้ว จะได้ดีเสมอไป ทำอย่างไรจึงจะให้ข้าราชการทำงานให้ได้ผลงานสูงสุด ทำอย่างไรจึงจะทำให้ข้าราชการอุทิศแรงงานและพลังปัญญาให้กับทางราชการให้ได้มากที่สุด เป็นปัญหาที่ผู้เขียนบทความจะได้ให้คำตอบในบทที่ว่าด้วยปัญหาและข้อเสนอแนะในปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ ("การทำงานในวงราชการและกลวิธีสร้างขวัญ" 2521 : 4 - 10)

3.2.4.4 <u>การบริหารงานบุคคลในสถานการณ์ต่าง ๆ</u>

ใน ทำมกลาง (นามแฝง) กล่าวถึง "การบริหารข้าราชการใหม่" โดยให้แนวความคิดว่า "คนรุ่นใหม่เกิดมาในสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกับคนรุ่นเก่า คนรุ่นใหม่มีโอกาสเรียนรู้ ความรู้ต่าง ๆ ที่สะสมไว้ในเวลาอันรวดเร็ว ความฝันของคนหนุ่มเป็นความทะเยอทะยานสูงสุดของคนรุ่นเก่าที่เชียนไว้ และคาดว่าจะได้รับ นั่นคือ อิสรภาพ เสรีภาพ ความเสมอภาค ความมีเกียรติของมวลมนุษย์ และสันติภาพของมวลมนุษย์"

เป็นที่น่ายินดีที่ทางราชการได้พลังงานคนหนุ่มสาวมาช่วยงานโครงการและงานประจำให้สำเร็จอย่างดีตามเป้าหมาย แต่สิ่งที่ได้ยินได้ฟังมา สะท้อนให้เห็นถึงความบกพร่องทางการบริหารหลายประการ ออกมาในรูปของความไม่พึงพอใจ ลำบากใจ ยุ่งยากทางจิต และความผิดหวังหลายอย่างต่อสภาพและระบบราชการที่เป็นอยู่ คนสูงวัยคงไม่สบายใจ ถ้าหากจะได้รับรู้ปัญหาของคนอ่อนวัยที่ควรรับฟัง เพราะเป็นสิ่งที่ไม่ควรหลีกเลี่ยงอีกต่อไป

ในช่วงแรก ๆ ของการตัดสินใจยึดอาชีพราชการ รับใช้ประเทศชาติ หรือรับใช้ประชาชน ความรู้สึกของคนอ่อนวัยคงกระเจิดกระเจิงไปด้วยความตื่นเต้นที่จะเริ่มชีวิตในการทำงานและการยังชีพจากหยาดเหงื่อของตนเอง ความฝันของวัยอ่อนคงบรรเจิดและเลอเลิศด้วยความมุ่งมั่นที่จะอุทิศกำลังและปัญญาเพื่อราชการ วันแรกคนใหม่อาจถูกนำไปแนะนำให้รู้จักคนรุ่นเก่ามากมาย จนจำไม่ได้ว่าใครเป็นใคร บางทีอาจเข้ารับการปฐมนิเทศสัก 1-2 วัน หลังจากนั้นจะถูกส่งเข้าแผนกหรือหน่วยงาน ก่อนที่ปัญหาจะเกิดขึ้น ปัญหาที่คนเก่าอาจจะคิดว่าไม่น่าเป็นปัญหา แต่มันทรมานสุขภาพจิตของคนอ่อนวัยมาก (ในท่ามกลาง (นามแฝง) 2520 : 4 - 22)

ในการบริหารงานบุคคลนั้น เป็นที่ทราบกันดีว่า จะทำให้ราบรื่นตลอดไปนั้นย่อมเป็นไปไม่ได้ ต้องมีบางขณะที่เกิดอุปสรรคความขัดแย้งกันระหว่างบุคลากรในหน่วยงาน มาดูกันว่า อรุณ รักธรรม มีแนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งในองค์การอย่างไร ในบทความเรื่อง "การบริหาร ความขัดแย้งในองค์การ" ผู้เขียนบทความได้ขึ้นบทนำว่า ความขัดแย้งของคนในองค์การเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ จะเกิดขึ้นได้เมื่อคนตั้งแต่สองคนหรือสองฝ่ายขึ้นไปมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน ความสุขใจของนักบริหารไม่น่าจะอยู่ที่เห็นภาพล้มลุกคลุกคลานขององค์การเพราะมีความขัดแย้งกัน แต่น่าจะเป็นความสามารถที่จะใช้ศิลป์อย่างไรจึงจะขจัดความขัดแย้งให้น้อยลง และทำให้ความขัดแย้งเป็นคุณแก่องค์การ

ผู้เขียนบทความให้ข้อคิดว่า บางทีผู้บริหารไม่อาจจะแก้ไขสถานการณ์อะไรได้ สาเหตุหนึ่งก็อาจจะเป็นเพราะว่าผู้บริหารแทนที่จะเป็นผู้แก้หรือป้องกัน

ความขัดแย้ง แต่กลับกลายเป็นคู่กรณีกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในปัญหาความขัดแย้งนั้น ๆ อย่างไม่รู้ตัว

ความจริงมีข้อน่าคิดอยู่หลายประการเกี่ยวกับการบริหารความขัดแย้งในองค์การ แต่บทความนี้กล่าวเฉพาะที่จะเป็นประโยชน์แก่นักบริหารและนักวิชาการที่สนใจด้านนี้ในระดับองค์การ เริ่มจากความหมายของ "ความขัดแย้ง" ผู้เขียนบทความกล่าวว่า ความขัดแย้ง หมายถึง บุคคลสองฝ่ายมีข้อมูล ค่านิยม ความเชื่อ ความคิดเห็น ความรู้สึกที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดความขัดแย้งในองค์การขึ้น นอกจากนั้นได้มีนักวิชาการให้ความเห็นต่าง ๆ กัน ในเรื่องเกี่ยวกับความขัดแย้ง เช่น "ความขัดแย้ง ไม่จำเป็นต้องเลวร้ายเสมอไป หรือจะต้องซ่อนเร้น ปกปิด..." "องค์การบางแห่งมีความจำเป็นที่จะต้องมีความขัดแย้งจึงจะดี ทำให้องค์การเจริญ" ฯลฯ

จากแนวความคิดตัวอย่างที่กล่าวมา อภิปรายได้คือประการแรก "ความขัดแย้งมีประโยชน์แก่องค์การ" นั้น ตามธรรมดาของทุกอย่างย่อมมี "ดี-เลว" "ก้อย-หัว" "ซ้าย-ขวา" "สูง-ต่ำ" "ยาก-ง่าย" "ได้-ตก" "ปมด้อย-ปมเขื่อง" ในเรื่องความขัดแย้งก็เช่นกัน ในส่วนที่ดีก็มีมาก ตัวอย่างเช่น หนึ่ง ทำให้เกิดความคิดเห็นแนวที่สามที่เหนือกว่า สอง เป็นการบังคับให้มนุษย์สำรวจตรวจสอบความคิดของตนเองอีกครั้งหนึ่งว่าดีเลว เหมาะสมหรือไม่ ในการที่จะเอาชนะฝ่ายตรงข้าม ซึ่งถือว่าส่วนหนึ่งย่อมเป็นผลดีต่อองค์การ สาม เป็นการบังคับให้มนุษย์แสวงหาแนวความคิดที่ใหม่สดอยู่เสมอ สี่ ก่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ใหม่ ๆ อันจะทำให้ความคิดเดิมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และห้า เปิดโอกาสให้มนุษย์มีโอกาสตรวจสอบความสามารถของตนเองอยู่เสมอ ๆ

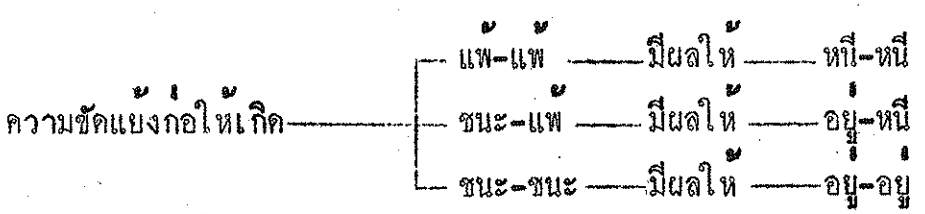
ประการที่สอง "ความขัดแย้งก่อให้เกิดความหายนะขององค์การ" ก็ได้ทำนองเดียวกันเช่น หนึ่ง บางคนอดทนดูและร่วมด้วยไม่ได้ จำเป็นจะต้องหนีออกไปจากหน่วยงานนั้น สอง ความเป็นมิตรระหว่างบุคคลย่อมลดลงไป สาม บรรยากาศของความเชื่อถือและไว้ใจกันจะหมดไป และอาจจะเป็นการต่อสู้กันด้วยอารมณ์ที่ไร้เหตุผล สี่ มีการต่อต้านซึ่งอาจจะขัดกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่บางคนต้องการความสงบ หรือต้องการร่วมมือทำงานเป็นกลุ่ม

อย่างไรก็ตาม บทความนี้มีแนวความคิดหรือเชื่อว่า "ความขัดแย้งก่อให้เกิดความก้าวหน้าในองค์การ" โดยเหตุผลง่าย ๆ ที่ว่า ถ้าคนในหน่วยงานมีความคิดอย่างเดียวกันหมดในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ย่อมแสดงให้เห็นว่าคนเหล่านั้นไม่มีความคิดอะไรเลย และในบรรยากาศที่มีความขัดแย้งน้อย ความคิดเห็นใหม่ ๆ มิใช่เพียงแต่จะไม่ปรากฏเท่านั้น แต่แนวความคิดเห็นเก่า ๆ ยังขาดการกลั่นกรองตรวจสอบอีกด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้ว จึงได้ความคิดว่า แท้จริงความขัดแย้งในองค์การนั้นมีประโยชน์และอาจก่อให้เกิดความก้าวหน้า เมื่อทุกคนรู้ว่ามีความขัดแย้ง ต่างคนก็ต้องแข่งขันกันทำความดี หรือ "เตรียมพร้อม" เพื่อเผชิญกับปัญหานั้น ๆ อันอาจจะทำให้ตนเองมีแนวโน้มจะเป็น "ผู้แพ้" หรือ "เสีย" แก่ฝ่ายตรงข้ามตามทัศนะของตนเองในบรรยากาศขณะนั้น นักบริหารควรจะหรือน่าจะรีบฉวยโอกาสใช้ "แรงเหวี่ยง" อันเกิดจากพลังความขัดแย้งนั้น ๆ ให้ถูกจุด หรือ "ผสมผสานความขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน" อันจะก่อให้เกิดผลผลิตที่มีประสิทธิภาพ แล้วผลที่เกิดขึ้นนั้นก็จะกลับมาเป็น "รางวัล" ให้แก่ทั้งสองฝ่ายของการขัดแย้งในขั้นต่อไป อาจจะกล่าวได้ว่า "ทุกฝ่ายเป็นผู้ชนะ" หรือเป็นเกมส์ที่มีผล "ชนะ-ชนะ" หรือ "ชนะทั้งคู่" แทนที่จะเป็น "แพ้-ชนะ"

โดยทั่ว ๆ ไปแล้วคนจะพิจารณาอย่างผิวเผินว่า ถ้าหากมีการขัดแย้งเกิดขึ้นในองค์การ ตนจะต้องหาทางเอาชนะ จึงจะมีความพอใจ หรือ "หัวเราะได้" ข้อนี้อาจจะจริง แต่อย่าลืมว่าอีกฝ่ายหนึ่งเขาจะเสียใจและไม่หยุดแค่นั้น ย่อมจะมีการ "จอง-ล้าง" ต่อไป และเป็นธรรมชาติ "แรงสะท้อน" จะเหนือกว่า "แรงเหวี่ยง" ครั้งแรกเป็นแน่ เป็นภาวะที่สองฝ่ายตกอยู่ใน "สงครามประสาท" ซึ่งถือว่า "ทั้งสองข้างเป็นผู้แพ้" หรือ "แพ้-แพ้" ควรที่นักบริหารควรจะสนใจเพราะความขัดแย้งกำลังเดินทางมาหาทุกฝ่าย

มาดูผลของการขัดแย้งตามแผนภูมิต่อไปนี้



อธิบายได้ดังนี้คือ ประการแรกที่ว่า "แพ้-แพ้" นั้นก็คือ ทั้งคู่ที่ขัดแย้งกัน ได้รับผลอย่างเดียวกันคือ "หนี-หนี" เช่นปลัดอำเภอ ทั้งคู่โดนย้ายไปที่อื่น ทั้งคู่ย่อมไม่พอใจ ในประการที่สอง คือ "ชนะ-แพ้" ผลที่เกิดคือ "อยู่-หนี" ในเรื่องเดียวข้างต้น "ศึกษาถูกย้ายไป" ในแง่ของปลัดอำเภอเขาคือผู้ชนะ แต่ถ้ามองอีกมุมหนึ่ง "ระบบขององค์การ" นั้น เป็น "ผู้แพ้" ด้วย เพราะกรณีหลังนี้ มิใช่เป็นการแก้ปัญหาแต่อย่างใด แต่เป็นการ "ปัดขยะ" ออกจากหน้าบ้านเพียงชั่วคราวเท่านั้น วันหลังถ้าเจอกรณีแบบนี้อีกปัญหาน่าจะหนักขึ้นไป ถ้าในกรณีที่ "ผู้แพ้" ไม่หนี แต่ตั้งใจจะอยู่ "รบ"

ดังนั้น หลักการที่ควรนำมาพิจารณาก็คือ ประการสุดท้ายควรยึดหลัก "ชนะ-ชนะ" ของทุกฝ่าย ซึ่งผลก็คือ "อยู่-อยู่" อย่างยิ้มออก เพราะต่างฝ่ายต่างก็พึงพอใจ ข้อนี้น่าจะเป็นยอดปรารถนาหรืออุดมการของนักบริหารทั่วไปเป็นแน่ เพราะในทางปฏิบัติไม่มีหน่วยงานใดจะหลีกเลี่ยงหรือหนีปัญหาของความขัดแย้งต่าง ๆ เหล่านี้ได้ในเมื่อ "ที่ใดมีคนที่นั่นมีความขัดแย้ง"

ในตอนท้าย ผู้เขียนบทความกล่าวว่า การที่มนุษย์ขัดกันเพราะมนุษย์มีความแตกต่างกันในหลายประการ ความแตกต่างเหล่านี้เป็นสาเหตุทำให้มนุษย์ขัดแย้งกัน ได้แก่

1. การตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการ มนุษย์มักจะตัดสินใจโดยพิจารณา "ค่านิยม" ของเขาเป็นปัจจัยสำคัญอันดับแรก ความขัดแย้งเกิดจากฝ่ายแรกพูดเรื่อง "ข้อเท็จจริง" แต่อีกฝ่ายพูดเรื่อง "ค่านิยม" โดยไม่มีข้อยุติ จึงเกิดความขัดแย้งกัน

2. ความเชื่อ คนย่อมมีความเชื่อแตกต่างกันไป เพราะฉะนั้นถ้าคนเราไม่ยอมรับความแตกต่างเหล่านี้ ความขัดแย้งก็พร้อมเสมอที่จะเกิดขึ้นในองค์การทั่ว ๆ ไป

3. ความคิดและความรู้ เช่น คนสองคนได้รับการศึกษาอบรมมาคนละสถาบัน ย่อมมีแนวโน้มที่จะ "คิดและรู้" แตกต่างกันไป ถ้าต่างฝ่ายต่างก็ถือศักดิ์ศรีของสถาบันของตนว่าสำคัญกว่าฝ่ายหนึ่ง หรือคิดว่าวิชาความรู้ของตนดีกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง ความขัดแย้งก็เกิดขึ้นได้

4. ความรู้สึก ความรู้สึกของมนุษย์ที่แตกต่างกันมาจากอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมทั่วไป ประกอบกับความรู้ที่ศึกษาอบรมมา เช่น ชาวอเมริกันรู้สึกว่าคนขับรถในเมืองไทย ขาดมารยาท เห็นแก่ตัวที่สุดในโลก เป็นประชาธิปไตยไม่ได้ เพราะไม่เคารพกฎของสังคมหรือบุคคลอื่น สำหรับคนไทยที่มีความเคยชินก็อาจจะรู้สึกว่า "คนขับรถเมืองไทยเก่งที่สุด" เพราะสามารถและพร้อมเสมอที่จะออกไปขับรถที่ไหนก็ได้ในโลกนี้ อันนี้เป็นประชาธิปไตยแบบไทย ๆ

เหล่านี้เป็นสาเหตุของความขัดแย้งในองค์การที่นักบริหารควรจะทราบและพร้อมเสมอที่จะเผชิญและใช้ส่วนดีให้เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานของตน (อรุณ รักธรรม 2520 : 26 - 32)

แนวความคิดในการบริหารงานที่น่าสนใจอีกอย่างหนึ่งก็คือ แนวความคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์ในการทำงานของบุคลากร จากบทความที่เป็นข้อมูล เพ็ญศรี วายวานนท์ เขียนเรื่อง "ผลประโยชน์ขัดกันในการบริหาร" เริ่มต้นด้วยความหมายของ "ผลประโยชน์" กล่าวคือ ผลประโยชน์หมายถึง ผลตอบแทนที่บุคคลได้รับ หรือคาดหวังว่าจะได้รับ โดยเห็นว่ามีคุณค่าที่จะสนองความต้องการของตนเองหรือของกลุ่มที่ตนเกี่ยวข้องหรือของส่วนรวมที่กว้างขวางออกไป

ผลประโยชน์ แบ่งได้สองประเภทใหญ่ ๆ คือ ผลประโยชน์ส่วนตัว และผลประโยชน์ส่วนรวม

ผลประโยชน์ส่วนตัว แบ่งได้เป็นสองประเภทคือ ผลประโยชน์ทางวัตถุ และผลประโยชน์ทางจิตใจ ผลประโยชน์ทางวัตถุได้แก่ เงิน สิ่งของ เครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการดำรงชีวิต ส่วนทางจิตใจได้แก่ ความสุข ความพอใจ ซึ่งมีที่มาต่างกัน ผลประโยชน์ส่วนตัวทั้งสองประเภทยังแยกย่อยลงไป เป็นผลประโยชน์ส่วนที่พึงได้ด้วยความชอบธรรม และผลประโยชน์ที่ไม่ชอบธรรม

ส่วนผลประโยชน์ส่วนรวม ย่อมหมายถึงสิ่งของหรือผลที่ได้รับซึ่งมีคุณค่าต่อการสนองความต้องการของกลุ่ม หน่วยงาน หรือสังคม และอาจแบ่งได้เป็น

สองประเภทเช่นเดียวกัน คือผลประโยชน์ส่วนรวมด้านวัตถุธรรมและด้านนามธรรม ด้านวัตถุธรรมได้แก่สิ่งผลิต หรือบริการที่หน่วยงานผลิตได้ เงิน หรือวัสดุก่อสร้างที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ส่วนด้านนามธรรมได้แก่ความสำเร็จของกลุ่ม การบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน การมีระเบียบวินัย ความผาสุกของคนในสังคม ความเจริญทางจิตใจ ความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติ เป็นต้น

แนวความคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่พึงจะศึกษาต่อไปได้แก่เรื่องผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ ในหน่วยงาน ซึ่งจะแยกแยะโดยใช้ความสัมพันธ์กับ "บริการ" ของหน่วยงานเป็นกรอบแบ่งขอบเขตผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ผลประโยชน์ของผู้รับบริการ หมายถึง ผลประโยชน์ซึ่งบุคคลภายนอกหน่วยงานได้รับจากบริการของหน่วยงาน เช่น ลูกค้าของบริษัท สมาชิก หรือผู้ซื้อสินค้าจากสหกรณ์ต่าง ๆ ประชาชนผู้รับบริการต่าง ๆ จากรัฐ เป็นต้น

2. ผลประโยชน์จากผู้จัดบริการ หมายถึงประโยชน์ของบุคคลผู้ทำงานในหน่วยงานได้แก่ ผู้บริหารงาน พนักงานของธุรกิจเอกชน ข้าราชการและลูกจ้างของรัฐ เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ออมทรัพย์ซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของสหกรณ์นั้น ๆ เป็นต้น

3. ผลประโยชน์ของเจ้าของบริการ หมายถึงผลประโยชน์ของบุคคลที่อยู่ในฐานะเจ้าของกิจการได้รับจากการดำเนินงานนั้น ๆ ตัวอย่างเช่น หุ้นส่วนที่รวมกันประกอบธุรกิจ ผู้ถือหุ้นของบริษัท สมาชิกสหกรณ์แรงงาน สมาชิกสหกรณ์ประเภทต่างๆ และประชาชนเจ้าของประเทศ เป็นต้น บุคคลเหล่านี้ล้วนเป็นเจ้าของทุนที่นำมาใช้ดำเนินการ เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในกิจการ มีสิทธิได้รับประโยชน์จากการดำเนินกิจการ และต้องยอมรับภาระการขาดทุนของกิจการ (กิจการบางประเภทภาระเช่นนี้ไม่ชัดเจนนัก)

ในการบริหารงานของหน่วยงานใดก็ตาม เรื่องผลประโยชน์เป็นเรื่องสำคัญ และจะยิ่งสำคัญมากขึ้นถ้าหากผลประโยชน์ของหลายฝ่ายเกิดขัดกันขึ้นมา โดยปกติหน่วยงานประเภทต่าง ๆ จัดตั้งเพื่อจุดมุ่งหมายต่าง ๆ กัน จุดมุ่งหมายเหล่านั้นแสดงถึงที่มาและลักษณะของผลประโยชน์ที่บุคคลฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานนั้น

MISSING

ไม่จำเป็นต้องทำงานเพื่อหน่วยงานตรงกันเสมอ แต่อาจเพื่อผลประโยชน์ของตนเป็นหลัก จึงเป็นเหตุให้ขัดผลประโยชน์กัน ผู้ที่พอใจจะถือเป็นกลุ่มเดียวกันก็จะเกื้อกูลสนับสนุน (เพ็ญศรี วายวานนท์ 2520 : 649 - 667)

3.2.4.5 การมอบอำนาจหน้าที่

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร กล่าวถึงเรื่องการมอบอำนาจหน้าที่ไว้ในบทความเรื่อง "การมอบอำนาจหน้าที่" ว่า การมอบอำนาจหน้าที่เป็นศิลป์และวิธีการที่สำคัญอันหนึ่งของผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมอบหมายอำนาจหน้าที่นี้ จะเป็นเครื่องวัดถึงความสามารถในการอำนวยการของผู้บังคับบัญชาว่าเป็นผู้ทำงานได้ดีหรือไม่เพียงใดด้วย

ผู้เขียนบทความให้แนวคิดเกี่ยวกับความหมายของการมอบอำนาจหน้าที่ โดยสรุปว่า การมอบอำนาจหน้าที่คือ

1. เป็นการมอบโดยผู้บังคับบัญชา ที่เป็นคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย

2. เป็นการมอบโดยมีอำนาจหน้าที่เกิดขึ้น อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้หมายถึงอำนาจหน้าที่ที่จะปฏิบัติการใด ๆ ให้เกิดผลสำเร็จในงานได้ เช่น อำนาจในการใช้คน วัสดุ ตลอดจนอำนาจในการใช้ดุลพินิจ การตัดสินใจ

3. เป็นการมอบโดยให้ทั้งอำนาจและความรับผิดชอบควบคู่กันไป ความรับผิดชอบต่อประสิทธิผลของงาน คือหมายความว่างานชิ้นนั้นจะต้องมีประสิทธิภาพ ประหยัดได้รับผลสูงสุด

4. ถึงแม้ว่าได้มีการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไปแล้ว ผู้บังคับบัญชายังจะต้องมีความรับผิดชอบอยู่เสมอไป มิใช่เป็นการปัดความรับผิดชอบ และความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ ผู้บังคับบัญชาก็ต้องพร้อมที่จะแนะนำ ตรวจสอบ และติดตามผลได้ทุกโอกาส

5. ถ้าแม้ว่ามีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ไว้แล้ว ผู้ได้รับมอบจะมอบคนอื่นหรือผู้ใต้บังคับบัญชาถัด ๆ ไปอีกก็ได้ แต่ความรับผิดชอบก็ต้องมีต่อกันไปเรื่อยๆ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ เป็นความหมายและความสำคัญของการมอบอำนาจหน้าที่

วิธีมอบอำนาจหน้าที่

หลักการสำคัญของการมอบอำนาจหน้าที่นั้นมีอยู่ว่า ผู้บังคับบัญชาจะต้องใช้ดุลพินิจความรอบคอบอยู่มาก อาทิเช่น งานบางอย่างมอบได้ งานบางอย่างมอบไม่ได้ก็ไม่ควรมอบ เช่นงานสำคัญเกี่ยวกับนโยบาย เป็นต้น นอกจากนี้การใช้คนให้เหมาะกับงานก็เป็นสิ่งควรระวัง มิฉะนั้นการมอบหน้าที่แทนจะเป็นผลดี กลับอาจก่อเหตุยุ่งยากขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจหน้าที่ควรมีวิธีการดังต่อไปนี้

1. ต้องมีการวางแผนในการทำงาน การวางแผนทำให้ผู้บังคับบัญชาได้รู้ความเป็นไปของงาน รู้เหตุผล รู้ปัญหา เมื่อเป็นเช่นนี้การมอบหน้าที่ก็จะเป็นไปด้วยเหตุผลและความรอบคอบ

2. ต้องมีการแนะนำให้เข้าใจก่อน การชี้แจงแนะนำลักษณะขอบเขตความรับผิดชอบ เป็นการให้ผู้รับมอบได้มีโอกาสศึกษาและเข้าใจเสียก่อน จะเป็นวิธีหนึ่งที่ทำให้ผู้รับมอบมีความเต็มใจและกระตือรือร้นในการทำงานมากกว่าการรับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดโดยไม่เต็มใจหรือไม่รู้เรื่องนั้น

3. ต้องเป็นการมอบให้ทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เมื่อมอบหน้าที่ให้ทำแล้วต้องมอบอำนาจซึ่งหมายถึง การใช้คน เงิน วัสดุ ตลอดจนอำนาจในการตัดสินใจให้ด้วย เมื่อมีการมอบอำนาจหน้าที่ให้ ย่อมหมายถึงเป็นการมอบความรับผิดชอบให้เกิดขึ้นด้วย

4. ต้องมีการเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ เพื่อให้เกิดความรู้ความสามารถในการทำงาน เพิ่มพูนความคิดริเริ่ม กล้าตัดสินใจแทนผู้บังคับบัญชาได้ ซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจทำได้โดยการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปดูงาน ฝึกอบรมก็ได้

5. ต้องมีการตรวจสอบติดตามผล เพื่อจะได้รู้ปัญหา จะได้ช่วยแก้ไข ให้คำแนะนำ ตลอดจนเป็นการตรวจสอบติดตามดูว่างานนั้น ๆ ได้สำเร็จไปมากน้อยเพียงใด

6. ต้องเป็นการมอบให้เสร็จเด็ดขาด และไม่มีการทำงานซ้อนกัน เมื่อมอบงานให้ชัดแจ้งว่าให้เขาทำอะไร แค่ไหน ผู้บังคับบัญชาก็ไม่ควรจะทำงานนั้น ๆ หรือสั่งงานที่ได้มอบให้ผู้อื่นทำแล้วอีก อีกทั้งต้องไม่แสดงออกอย่างใดอย่างหนึ่งว่าไม่เชื่อถือ เช่น มอบคนนี้แล้ว ก็มอบคนอื่นอีก อย่างนี้ทำให้ผู้รับมอบเกิดความเบื่อหน่าย ท้อถอย และขาดกำลังใจในการทำงาน

7. ต้องไม่เป็นการมอบเพื่อเป็นการปัดความรับผิดชอบด้วยการมอบอำนาจหน้าที่ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาชั้นรอง ๆ ลงไปทำเสียหมด การมอบงานนั้น ผู้บังคับบัญชาที่ดีต้องมีความรับผิดชอบอยู่เสมอในผลการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

<u>ประโยชน์ของการมอบอำนาจหน้าที่</u>

ผู้เขียนบทความดังกล่าว ให้แนวความคิดว่าการมอบหมายอำนาจหน้าที่เป็นสิ่งจำเป็นในการทำงาน เพราะว่ามีประโยชน์ดังต่อไปนี้

1. เป็นเครื่องช่วยลดความล่าช้าในการทำงาน เนื่องจากผู้บังคับบัญชาต้องตัดสินใจคนเดียว

2. เป็นการฝึกคนหรือข้าราชการให้มีความสามารถและความรับผิดชอบ

3. เป็นการพัฒนาข้าราชการให้มีความคิดสร้างสรรค์

4. เป็นการสร้างความร่วมมือในการทำงาน เนื่องจากความรู้สึกที่เกิดจากการมีส่วนร่วมหรือเป็นส่วนสำคัญของหน่วยงาน

5. เป็นการสร้างขวัญและโอกาสก้าวหน้า เมื่อรู้สึกว่าผู้บังคับบัญชาให้ความรัก ไว้วางใจให้มีส่วนได้ทำงานสำคัญ ๆ และผู้บังคับบัญชาให้เกียรติยกย่องชมเชย เขาย่อมนึกถึงโอกาสความก้าวหน้าในการทำงาน

บทบาทของผู้บังคับบัญชาในการมอบหมายอำนาจหน้าที่

ผู้บังคับบัญชาจะต้องมีบทบาทต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความเชื่อถือศรัทธา ยอมรับปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายด้วยดี บทบาทและคุณสมบัติดังกล่าวได้แก่

1. ต้องรู้งาน คือรู้ลักษณะของงานในหน้าที่รับผิดชอบ รู้นโยบาย รู้จุดประสงค์ของหน่วยงาน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการทำงานอันเป็นผลกระทบถึงการมอบหมายงานหรือการสั่งงาน

2. ต้องรู้วิธีทำงาน หมายถึง รู้ว่างานที่ตนรับผิดชอบอันเป็นส่วนรวมนั้น จะทำอะไร อย่างไร คือรู้วิธีการบริหารและการปกครองบังคับบัญชา คือ

2.1 มีความสามารถที่จะกำหนดแนวดำเนินการ วิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เช่น การวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยการ การประสานงาน การควบคุมงาน การตรวจสอบและการประเมินผล

2.2 มีความสามารถที่จะทำการวินิจฉัยสั่งการได้อย่างถูกต้องด้วยเหตุผล ความกล้า ความคิดรอบคอบ และความเด็ดขาด

2.3 มีความสามารถที่จะใช้คนให้ถูกกับงาน คือรู้ว่าควรจะมอบหมายให้ใคร ทำอะไร

2.4 ความสามารถที่จะปกครองบังคับบัญชา หรืออีกนัยหนึ่งให้คนทั้งหลายเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่ง ทั้งนี้เพื่อผลสองประการคือ ให้ได้ผลงานดีมีประสิทธิภาพ และให้ได้น้ำใจของผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ที่เกี่ยวข้อง

3. ต้องรู้จักการวางตัว หมายถึง การสร้างบุคลิกภาพที่ดีเด่น เช่น เป็นคนขยันขันแข็ง อดทน ไม่หูเบาหวั่นไหวง่าย ไม่เล่นพวกพ้อง ไม่โลภ เป็นต้น เพื่อให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเชื่อถือ เกรงใจ ซึ่งอย่างน้อยผู้บังคับบัญชาควรมีคุณสมบัติพื้นฐาน เช่น

3.1 มีความเฉลียวฉลาด มีไหวพริบ ทันคน ไม่ให้ลูกน้องต้มได้ง่าย

3.2 มีความเชื่อมั่นในตนเองสูง คือเป็นคนกล้าทำ ไม่ลังเลใจ ทำให้ลูกน้องขาดความเชื่อมั่น ศรัทธา

3.3 มีกำลังใจสูง คือมีจิตใจเข้มแข็ง ไม่ท้อถอยต่องาน

3.4 มีการศึกษาอบรมดี คือมีความรอบรู้ ความสามารถในการใช้วิจารณญาณ

3.5 มีประสบการณ์ดี คือผ่านงานมามากจนรู้ว่าอะไรถูกต้อง อะไรไม่ถูกต้อง

3.6 มีชื่อเสียงเกียรติคุณ รักศักดิ์ศรี ซื่อสัตย์ มีความเที่ยงธรรม ซึ่งจะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกรงใจ เกิดศรัทธาในการทำงาน ขจัดคนประจบสอพลอและการเล่นพวก

การวางตัวของผู้บังคับบัญชาเป็นสิ่งสำคัญ เพราะผู้บังคับบัญชาต้องเป็นตัวอย่างที่ดีในการทำงาน

4. ต้องรู้จักจิตใจคน วิธีการที่ดีที่สุดคือต้องรู้หลักมนุษยสัมพันธ์ หลักนี้คือ มั่นคง รางวัล พยายาม แผนกลวิธี ซึ่งมั่นคง หมายถึงให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความรู้สึกมั่นคงและสบายใจในการทำงาน รางวัลหมายถึงผู้บังคับบัญชาต้องรู้จักการให้ เช่นการยกย่องชมเชย คือถึงคราวให้ก็รู้จักให้ ถึงคราวชมก็รู้จักชม พยายามหมายถึงการใช้ความพยายามหรือความอดทนของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องเอาใจใส่ลูกน้อง รู้จักแนะนำ อบรมสั่งสอนให้อภัย และสิ่งสำคัญผู้บังคับบัญชาต้องพยายามในการทำงาน กลวิธีหมายถึงการรู้จักกาละเทศะ สิ่งใดควรไม่ควร เช่น ยอมาก ปากหวานตลอดเวลาก็ไม่ดี จะเอาแต่งาน เอาแต่อารมณ์ก็ไม่ได้ คราวไหนควรติ คราวไหนควรชม เวลาไหนจะใช้จะยกย่อง จะดุจะด่า ก็ต้องดูว่าเวลาไหนควร เวลาไหนไม่ควรอย่างไร

ลงท้ายผู้เขียนบทความให้แนวความคิดว่าในวงการบริหารราชการไทย โดยเฉพาะในราชการพลเรือนมักมีแต่การ "สั่งงาน" ไม่ค่อยมีการ "มอบหมายงาน" จะเห็นได้ว่า ผู้บังคับบัญชาระดับสูงของบางส่วนราชการต้องหอบแฟ้มไปทำต่อที่บ้านอีก เพราะไม่สามารถเซ็นสั่งงานหรือเซ็นหนังสือราชการได้หมดในเวลาราชการ ซึ่งอาจเนื่องจากไม่มีเวลาเซ็น เพราะต้องคอยรับแขกหรือเข้าประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ อยู่เสมอ เพราะไม่รู้จักมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาระดับรองลงมานั่นเอง ได้แต่สั่งงานให้ไปแล้วเสนอมาเพื่อพิจารณาเท่านั้น การไม่รู้จักมอบหมายอำนาจหน้าที่เช่นนี้ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาระดับรองลงมาไม่ค่อยรับผิดชอบ เพราะถือว่าตนเองไม่มีอำนาจหน้าที่พิจารณา

เพราะฉะนั้น ถ้าหากจะได้มีการฝึกอบรมหรือพัฒนานักบริหารให้รู้จักการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาเสียบ้าง ไม่ใช่รู้แต่ "สั่งงาน" เป็นอย่างเดียว ก็จะเป็นวิธีหนึ่งที่จะทำให้งานราชการรุดหน้าไปได้รวดเร็วกว่าเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ได้เป็นอย่างดี (ประทาน คงฤทธิศึกษากร 2518 : 29 - 38)

ในวงการบริหารการศึกษา การมอบอำนาจหน้าที่ก็มีความสำคัญและจำเป็นเช่นเดียวกับวงการอื่น ๆ เช่น โรงเรียนขนาดใหญ่ ครูใหญ่ย่อมไม่สามารถที่จะบริหารงานต่าง ๆ ในโรงเรียนได้ด้วยตนเองทั้งหมด การมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ครูในโรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน ย่อมเป็นเทคนิคอันสำคัญที่ครูใหญ่ควรกระทำ เพื่อจะได้แบ่งเบาภาระของตนเองให้น้อยลง และมีเวลาไปปฏิบัติงานอื่น ๆ เท่าที่จำเป็นได้ ทั้งยังเป็นการพัฒนาครูภายในโรงเรียนให้มีทักษะในการทำงานเพิ่มขึ้น ปลูกฝังสัมพันธภาพระหว่างครูใหญ่กับครูน้อยและส่งเสริมสามัคคีธรรมในโรงเรียนด้วย

เกี่ยวกับการมอบอำนาจหน้าที่ในสถานศึกษานี้ ศิริกาญจน์ โกสุมภ์ ได้ให้แนวความคิดไว้ในบทความเรื่อง "ครูใหญ่กับการมอบอำนาจหน้าที่" ว่า สิ่งที่ครูใหญ่ควรจะคำนึงถึงในการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ครูในโรงเรียนนั้นได้แก่

1. ควรมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ตำแหน่งของงาน ไม่ใช่บุคคล

2. ครูใหญ่เองต้องสมัครใจที่จะมอบอำนาจในตำแหน่งหน้าที่นั้น ให้แก่ครูและครูผู้รับมอบอำนาจหน้าที่ต้องสมัครใจที่จะรับอำนาจหน้าที่จากครูใหญ่ด้วย

3. ลักษณะและปริมาณของอำนาจหน้าที่ที่จะมอบให้ครูนั้น ครูใหญ่ต้องพิจารณาดูว่ามีหน้าที่อะไรบ้างที่ควรจะมอบให้ครูปฏิบัติแทนได้ งานที่ครูใหญ่มอบให้ครูนี้ ควรเป็นงานที่ไม่มีความสำคัญต่อวัตถุประสงค์หลัก หรือนโยบายสำคัญของโรงเรียนมากนัก

4. เมื่อมอบอำนาจหน้าที่ไปแล้ว ครูใหญ่จะต้องจัดระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ โดยครูใหญ่ไม่ควรไปยุ่งเกี่ยวกับงานที่ตนเองได้มอบหมายไปแล้ว แต่ครูใหญ่จะต้องมีการตรวจสอบ ประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ โดยกำหนดให้ครูเป็นผู้รายงานเมื่อต้องการทราบ

ในการมอบอำนาจหน้าที่นี้ ครูใหญ่ไม่จำเป็นที่จะมอบให้ใครโดยตรงเสมอไป อาจมอบให้ผู้ช่วยครูใหญ่ แล้วผู้ช่วยครูใหญ่มอบให้หัวหน้าหมวดวิชา และหัวหน้าหมวดวิชาอาจมอบต่อให้ครูอีกก็ได้ แล้วแต่ความเหมาะสม

การมอบอำนาจหน้าที่ในโรงเรียนมีประโยชน์ทั้งแก่ครูใหญ่ ครูในโรงเรียน และประสิทธิภาพของงานในโรงเรียน ดังนี้คือ

1. เป็นการแสดงให้ผู้อื่นเห็นความสามารถในการบริหารงานของครูใหญ่

2. แบ่งเบาภาระหน้าที่ของครูใหญ่ให้น้อยลง สามารถใช้เวลาที่เหลือไปปฏิบัติงานอื่น ๆ หรือคิดริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ ให้เกิดประโยชน์แก่โรงเรียนได้

3. ทำให้การปฏิบัติงานดำเนินไปตามวัตถุประสงค์อย่างรวดเร็วราบรื่น และเรียบร้อย

4. เป็นการสร้างสรรค์บรรยากาศแห่งความเข้าใจอันดีต่อกันระหว่างครูใหญ่ ครู และบุคลากรทุก ๆ ฝ่ายในโรงเรียน

5. เป็นการฝึกให้ผู้ช่วยครูใหญ่ ครู สามารถปฏิบัติงานต่าง ๆ แทนครูใหญ่ได้เมื่อครูใหญ่ไม่อยู่

6. เป็นวิธีการพัฒนาครูให้มีความรับผิดชอบและเคยชินต่อการตัดสินใจในงานที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นทางหนึ่งที่จะช่วยฝึกให้เกิดภาวะผู้นำให้แก่ครูในโรงเรียน

7. หากการมอบอำนาจหน้าที่เป็นไปโดยยุติธรรม ถูกต้องตามหลักการ ย่อมทำให้ครูเกิดความพอใจที่จะทำงาน รู้สึกว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของหมู่คณะ และเกิดพลังร่วมในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของโรงเรียน

8. เป็นการส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยขึ้นในโรงเรียน

ครูใหญ่จึงเป็นบุคคลสำคัญที่จะก่อให้เกิดประโยชน์เหล่านี้ขึ้นในโรงเรียน การมอบอำนาจหน้าที่เป็นทั้งศิลป์ในการปกครองและหน้าที่ในการบริหารงานของครูใหญ่ เพื่อให้ได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพ (ศิริกาญจน์ โกสุมภ์ 2518 : 17 - 18)

การมอบอำนาจหน้าที่ที่ผู้บริหารจำนวนมากปฏิบัติกันอยู่ มักมีข้อบกพร่องอยู่เหมือนกัน ตามแนวความคิดของ พิสิฐ แมนเมธี ได้วิเคราะห์ไว้ในบทความของเขาในหัวเรื่อง "ความเข้าใจผิดบางอย่างเกี่ยวกับการมอบอำนาจหน้าที่" นั้น เขาขึ้นความนำโดยให้ความหมายของการมอบอำนาจหน้าที่ก่อนว่า การมอบอำนาจหน้าที่หมายถึงการที่ผู้บังคับบัญชานั้นมีอิสระในการวางแผนดำเนินงานและตัดสินใจได้ทุกอย่าง เพื่อให้งานที่ได้รับมอบหมายนั้น สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย ผู้บังคับบัญชาเพียงแต่คอยควบคุมให้ความช่วยเหลือแนะนำอยู่ห่าง ๆ

ส่วนความเข้าใจผิดบางอย่างในการมอบอำนาจหน้าที่นั้น สรุปได้จากข้อเขียนของเขาว่า ประการแรก ผู้บริหารคิดว่าเมื่อมอบงานไปแล้ว ตัวเองคงสบาย เพราะไม่มีอะไรทำ แท้ที่จริงแล้วการมอบหมายงานเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้ผู้บริหารได้มีเวลาทำงานประเภทที่ไม่อาจมอบให้ผู้ใดทำแทนได้ ไม่ใช่ว่าผู้บริหารจะมอบงานทุกอย่างให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำก็หาไม่ และแม้แต่งานที่มอบให้ไปแล้ว ผู้บริหารก็ยังต้องรับผิดชอบอยู่ดี มิใช่จะปัดความรับผิดชอบไปให้ผู้รับมอบอำนาจหน้าที่แต่ฝ่ายเดียวก็หาไม่

งานที่มอบให้ผู้อื่นทำนั้น มักจะเป็นงานที่มีลักษณะประจำคือระเบียบแบบแผนและวิธีปฏิบัติวางไว้ค่อนข้างแน่นอนชัดเจน ซึ่งเมื่อมอบงานเหล่านี้ให้ผู้อื่นทำแล้ว ผู้บริหารจะได้ไม่เสียเวลาในการทำงานปลีกย่อยต่าง ๆ มากเกินไปโดยไม่จำเป็น จนไม่มีเวลาทำงานสำคัญอันเป็นหน้าที่รับผิดชอบของหัวหน้างานโดยตรง เช่น งานวางแผนที่เป็นงานนโยบาย งานที่ต้องใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชา งานกำหนดมาตรการบำเหน็จ ความดีความชอบ งานเกี่ยวกับวินัยเป็นต้น

ความเข้าใจผิดอีกประการหนึ่งก็คือ ผู้บริหารส่วนมากเมื่อมอบหมายงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชารอง ๆ ลงไปจัดทำแล้ว มักจะเข้าควบคุมอย่างใกล้ชิด จนผู้รับมอบงานไม่มีอิสระในการตัดสินใจดำเนินงาน ที่ถูกแล้วผู้บริหารควรควบคุมตรวจสอบอย่างกว้าง ๆ มีเครื่องมือที่จะวัดผลงานของผู้ใต้บังคับบัญชาในแง่ต่าง ๆ ไม่ใช่ควบคุมในรายละเอียด เพราะถ้าควบคุมในรายละเอียดแล้วจะมีผลเสียคือ ผู้ใต้บังคับบัญชาหมดกำลังใจ ซึ่งจะทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานเสียไปด้วย เพื่อให้การมอบอำนาจหน้าที่ได้ผลดี ทั้งฝ่ายผู้มอบและผู้รับมอบควรจะมีความเชื่อถือซึ่งกันและกัน มีความมั่นใจในตัวเอง มีความรับผิดชอบ เคารพระเบียบวินัย มีความกล้าเสี่ยง

ข้อคิดที่สำคัญก็คือ ผู้นำที่เข้มแข็งย่อมทราบว่าถ้าตนพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชาของตนให้มีความสามารถมากขึ้นเพียงใด ตนก็ยิ่งเข้มแข็งและมีอำนาจบารมีมากขึ้นเพียงนั้น เทคนิคการมอบอำนาจหน้าที่เป็นการพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีอนาคตรุ่งโรจน์ เพราะเป็นการเตรียมตัวไว้ให้พร้อมสำหรับการเลื่อนชั้น ตำแหน่งให้สูงขึ้น ผู้ใต้บังคับบัญชาจะได้มีโอกาสฝึกหัดการวางแผนงาน จัดการงาน วินิจฉัยสั่งการ ทำให้เกิดความเชื่อมั่นและความรู้สึกรับผิดชอบในตนเอง และมีขวัญกำลังใจสูง อันเป็นผลให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์เป็นส่วนรวม ผู้บังคับบัญชาก็ได้รับการยกย่อง เพราะมีผู้ช่วยงานที่มีความสามารถสูง เป็นการสร้างผู้นำไว้แทนตน ในลักษณะตัวตายตัวแทน (พิสิฐ แมนเมธี 2517 : 16 - 18)

กองบรรณาธิการวารสารข้าราชการเสนอบทความเรื่อง "เล็กๆ น้อย ๆ เกี่ยวกับการมอบหมายงาน" มีแนวความคิดคือ การมอบหมายงานเป็นสิ่งที่นักบริหาร

ทุกคนคุ้นเคยดี แต่หลายคนพบว่าบ่อยครั้งที่การมอบหมายงานไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร การที่การมอบหมายงานไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร อาจมีสาเหตุหลายประการ เช่น

1. ผู้ได้รับมอบหมายงานขาดการฝึกอบรมที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายมา

2. หัวหน้างานขาดความมั่นใจในตัวผู้บังคับบัญชา

3. หัวหน้างานขาดความมั่นใจในตนเองและไม่ต้องการที่จะเสี่ยง โดยการมอบหมายงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำ

4. หัวหน้างานชอบงานบางประเภทมากเกินกว่าที่จะต้องการมอบหมายให้ผู้อื่นทำ

5. ทั้งหัวหน้างานและผู้ใต้บังคับบัญชาไม่เข้าใจประโยชน์อันพึงได้จากการมอบหมายงาน

หลักเกณฑ์กว้าง ๆ ซึ่งหัวหน้างานอาจใช้พิจารณาเป็นแนวทางปฏิบัติในการมอบหมายงานได้แก่

1. ทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายและความสำคัญของการมอบหมายงาน ประเด็นสำคัญได้แก่การมอบหมายงานมิใช่การปัดความรับผิดชอบออกไปให้พ้นตัว แต่เป็นการทำให้ความรับผิดชอบนั้นมีความหมายยิ่งขึ้น โดยผู้มอบหมายงานมีหน้าที่เป็นผู้นำ และยังมีส่วนร่วมรับผิดชอบในผลงานนั้นด้วย

2. กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของหน่วยงานและงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้างานจะต้องอธิบายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบว่า งานที่จะมอบหมายให้ทำนั้น มีความสำคัญต่อหน่วยงานหรือองค์การมากน้อยเพียงไร และอย่างไร

3. ศึกษาความสามารถและคุณลักษณะของผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อจะได้ใช้คนให้เหมาะกับงาน

4. ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้าใจกับมาตรฐานของงาน ซึ่งรวมรายละเอียดต่าง ๆ ได้แก่ คุณภาพของงานที่ต้องการ ปริมาณงาน เวลาที่ให้จนกระทั่งงานจะเสร็จ และข้อมูลอื่น ๆ ที่จำเป็น

5. ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบขอบข่ายของงาน ตลอดจนความรับผิดชอบในงานที่ได้รับมอบหมาย เช่นแจ้งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบว่าได้รับมอบหมายงานจะมีอำนาจในการตัดสินใจมากน้อยเพียงใด กรณีใดที่ต้องขอความเห็นจากหัวหน้างานก่อน หรือกรณีใดผู้ปฏิบัติงานสามารถตัดสินใจไปได้เองเลย

6. จงแสดงความสนใจในงานที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติอยู่ เช่น ซักถามถึงอุปสรรคปัญหาในการทำงาน แสดงให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเห็นว่าเต็มใจที่จะช่วยเหลือและสนับสนุนตลอดเวลา การแสดงออกดังกล่าวจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานพอใจและไม่เห็นว่าถูกละเลย

7. ประเมินผลงานและแก้ไขข้อบกพร่อง โดยเฉพาะผลงานที่บกพร่องอยู่นั้น หัวหน้างานอาจลำบากใจในการที่จะพูดกับผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อชี้ข้อบกพร่องนี้ หัวหน้างานอาจหันความสนใจไปในผลงานที่ดีเด่นก่อน แล้วจึงค่อยวกกลับมาถึงข้อบกพร่องที่หลัง

8. มีความอดทนต่อความแตกต่างหรือความเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นได้จากการมอบหมายงาน ในการมอบหมายงานนั้น หัวหน้างานจะต้องให้อิสระในการปฏิบัติงานพอควร ไม่เข้าไปยุ่งและเข้าควบคุมงานของผู้ได้รับมอบงานอย่างใกล้ชิดเกินไป

กล่าวโดยสรุป หัวหน้างานจะต้องสร้างบรรยากาศที่จะกระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานมากขึ้น มอบหมายงานให้เหมาะสม เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความรับผิดชอบต่องานสูงขึ้น เรียนรู้และพัฒนาตนเองไปได้มากขึ้น ซึ่งผลที่ได้ก็คือ งานในความรับผิดชอบของท่านจะมีประสิทธิภาพสูงขึ้นนั่นเอง ("เล็ก ๆ น้อย ๆ เกี่ยวกับการมอบหมายงาน" 2521 : 73 - 75)

3.2.4.6 <u>ความรู้เกี่ยวกับแนวประพฤติปฏิบัติสำหรับบุคลากร</u>

สวัสดิ์ สุวรรณอักษร เขียนบทความเรื่อง "หลักราชการ" อัญเชิญพระราชนิพนธ์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเรื่อง "หลักราชการ" มาเรียบเรียงประกอบอรรถาธิบายด้วย หลักราชการนี้ไม่ใช่ระเบียบที่จะต้องปฏิบัติตาม

หน้าที่ แต่เป็นหลักสำหรับนักบริหาร หรือผู้ที่จะเป็นผู้บังคับบัญชาคนได้ยึดถือปฏิบัติ หรือฝึกฝนให้มีคุณสมบัติดังกล่าวประจำตน ซึ่งแม้ในปัจจุบันก็ยังถือว่าเป็นหลักที่มีคุณค่ายิ่ง สำหรับบุคคลทั้งชั้นผู้หวังความเจริญก้าวหน้าทั้งในชีวิตส่วนตัวและการงาน หลักราชการมีสิบประการดังต่อไปนี้

1. ความสามารถ ทรงตีความหมายไว้ว่า ความสามารถหมายถึง "สิ่งซึ่งการกระทำให้ความเป็นใหญ่มีมาแต่ผู้ที่มีอยู่ เป็นสิ่งซึ่งบังเกิดขึ้นแก่ตัวบุคคลเอง" ผู้ที่มีความสามารถอาจจะทำการงานเป็นผลสำเร็จได้ดีกว่าผู้ที่มีโอกาสเท่า ๆ กัน หรือผู้ที่รู้จักใช้วิชาของตนให้เหมาะแก่กาละเทศะและสมเหตุสมผล พระองค์ทรงชี้ให้เห็นว่าความสามารถเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้ที่จะเป็นผู้บังคับบัญชาคน ไม่ว่าในหน้าที่ฝ่ายทหารหรือพลเรือน และในการเลือกเฟ้นผู้บังคับบัญชานั้น ผู้ใหญ่จะเลือกผู้ที่มีความสามารถมากกว่าผู้ที่มีภูมิความรู้ เพราะผู้ที่มีภูมิวิชานั้น ถ้าไม่รู้จักใช้วิชาให้เป็นประโยชน์ก็เปรียบเสมือนวานรซึ่งถือแก้วไว้ในมือ แต่จะรู้ราคาแห่งแก้วนั้นหามิได้

2. ความเพียร พระองค์ทรงตีความหมายไว้ว่า "กล้าหาญไม่ย่อท้อต่อความยาก และบากบั่นเพื่อจะข้ามความขัดข้องให้จงได้ โดยใช้ความอุตสาหะวิริยภาพมิได้ลดหย่อน" ความเพียรไม่ได้เกี่ยวกับการมีวิชามากหรือน้อย และคนที่ไม่มีวิชาเลยก็อาจเป็นคนเพียรได้ และถ้าเป็นคนเพียรแล้ว บางทีอาจได้เปรียบกว่าผู้ที่มีวิชาแต่ขาดความเพียรเสียอีก ผู้ที่มีความเพียร เมื่อได้รับมอบหมายงานใด ๆ ก็จะใช้อุตสาหะวิริยภาพโดยสม่ำเสมอเพื่อทำกิจการนั้น ๆ ให้บรรลุถึงความสำเร็จด้วยดี

3. ความไหวพริบ พระองค์ทรงตีความหมายไว้ว่า "รู้จักสังเกตเห็นโดยไม่ต้องมีใครเตือนว่าเมื่อมีเหตุเช่นนั้น ๆ จะต้องปฏิบัติการอย่างนั้น ๆ เพื่อให้บังเกิดผลดีที่สุดแก่กิจการทั่วไป และรีบทำการอันเห็นควรนั้นโดยฉับพลันทันท่วงทีด้วย" และผู้ที่เป็นผู้บังคับบัญชาคนจะเอาตัวรอดแต่โดยลำพังหาได้ไม่ จะต้องพาคนในบังคับบัญชาของตนให้รอดพ้นไปได้ด้วย และอาจจะต้องใช้ความคิดโดยปัจจุบันทันด่วนด้วย

4. ความรู้เท่าไม่ถึงการ ทรงตีความหมายว่า "รู้จักปฏิบัติกิจการให้เหมาะด้วยประการทั้งปวง" ผู้ที่มีความรู้เท่าถึงการ จะต้องรู้จักเลือกว่าจะปฏิบัติการอย่างไรจึงจะเหมาะแก่เวลาและสถานที่ ให้สมเหตุสมผลได้ประโยชน์ดีที่สุด ความรู้เท่าถึงการนี้อาจจะฝึกได้โดยความอุตสาหะพวกเพียร จดจำแบบอย่างของผู้อื่นซึ่งเขาได้ปฏิบัติมาแล้ว แต่จะยึดถือเป็นแบบอย่างตลอดกาลไม่ได้ จะต้องอาศัยไหวพริบของตนเองช่วยด้วยจึงจะได้ผลบริบูรณ์

5. ความซื่อตรงต่อหน้าที่ ทรงอธิบายว่า ความซื่อตรงต่อหน้าที่นั้น มิใช่การไปออฟฟิสทุกวันตรงตามเวลา หรือการไม่โกงเงินหลวง แต่ "ความซื่อตรงต่อหน้าที่คือ ตั้งใจกระทำกิจการซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของตนนั้นโดยซื่อสัตย์สุจริต ใช้ความอุตสาหะวิริยภาพเต็มสติกำลังของตน ด้วยความมุ่งหมายให้กิจการนั้น ๆ บรรลุถึงซึ่งความสำเร็จ โดยอาการอันงดงามที่สุดที่พึงจะมีหนทางจัดไปได้"

6. ความซื่อตรงต่อคนทั่วไป อันเป็นสิ่งจำเป็นในเมื่อคนเราจำต้องอาศัยกำลังของคนอื่นในกิจการบางอย่าง ทรงอธิบายว่าการตรงต่อบุคคลอื่นนั้น ไม่ควรใช้บัญญาหลอกลวงคนอื่น หรือใช้วิธีประจบสอพลอบุคคลอื่น แต่หนทางที่ดีที่สุดคือ "ความประพฤติซื่อตรงต่อคนทั่วไป รักษาตนให้เป็นคนไม่หลอกลวง เขาทั้งหลายจะเชื่อถือได้โดยรักษาวาจาสัตย์ พูดอะไรเป็นอย่างนั้น ไม่หันเหียนเปลี่ยนแปลงคำพูดไป เพื่อความสะดวกเพียงครั้งหนึ่งคราวหนึ่ง ไม่คิดเอาเปรียบใคร ไม่ยกตนข่มท่าน ไม่หาดีใส่ตัวหาชั่วใส่เขา ผู้ใดมีไมตรีต่อก็ตอบแทนด้วยไมตรีอย่างสม่ำเสมอ ไม่ใช้ความรักใคร่ไมตรีซึ่งผู้อื่นมีแก่เรานั้นเป็นเครื่องประหารเขาเอง หรือใคร ๆ ทั้งสิ้น"

7. ความรู้จักนิสัยคน พระองค์ทรงอรรถาธิบายไว้ว่า ผู้น้อยจะต้องศึกษาและสังเกตให้รู้นิสัยของผู้ใหญ่ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของตน เพื่อจะได้วางตนได้ต้องตามอัธยาศัยของผู้ใหญ่นั้นได้ ไม่จำเป็นต้องสอพลอ หรืออวดแสดงความฉลาด ต้องรู้จักมีความอ่อนน้อม และผู้ที่เป็นผู้ใหญ่หรือผู้บังคับบัญชาคนก็ควรศึกษานิสัยของผู้น้อย หรือคนในบังคับบัญชาของตน ไม่ควรข่มขู่ หรือบังคับหรือยอแต่อย่างเดียว ผู้บังคับบัญชาเป็นทหาร

ก็ควรแสดงตนเป็นเพื่อนทหาร และเป็นข้าราชการด้วยกันกับพลทหาร ไม่ควรให้มีบาดหมางหรือเกลียดชังซึ่งกันและกัน และบางครั้งต้องอลุ้มอล่วยกันบ้าง แต่ไม่ควรจะมากเกินไป เพราะอาจจะทำให้คนดูถูกหรือไม่ยำเกรง และเมื่อถึงเวลาจะบังคับกันจริง ๆ จัง ๆ บ้างก็เลยบังคับกันไม่ได้

8. ความรู้จักผ่อนผัน ทรงอธิบายไว้ว่า ความรู้จักผ่อนผันไม่ใช่อย่างที่ฝ่ายทหารและพลเรือนเข้าใจกันว่าถ้าผ่อนผันแล้วจะทำให้เสียระเบียบทางการไป จึงไม่ยอมผ่อนผันเลย กับบางคนก็ผ่อนผันไปเสียทุกอย่างเพื่อความสะดวก ความจริงแล้ว ควรรู้จักผ่อนผันบ้าง เพราะถ้าไม่ผ่อนผันแล้วอาจจะทำให้งานได้ผลหย่อนไปหรือเสียงานไปเลย ดังอุทาหรณ์เรื่อง "เถรตรง" ผู้ตั้งสัตย์ปฏิญาณว่าจะเดินให้ตรงไม่เลี้ยวเลย พอเดินไปเจอต้นตาลขวางทางและต้นตาลไม่หลีกทางให้ แกก็ปีนขึ้นไปโหนโตงเตงเป็นลิงอยู่ และกว่าจะลงได้ก็เป็นเหตุให้ควาญช้างเสียช้างไปหนึ่งตัว และยังทำให้คนหัวล้านตายถึงสี่คน เพราะตาเถรตรงแกดื้อไม่ยอมหลีกต้นตาลต้นเดียว และอีกอุทาหรณ์หนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นว่าการผ่อนผันเกินไปก็อาจได้รับการหัวเราะเยาะเช่นเดียวกัน ดังเรื่องปรากฏว่า มีชายซื่อลาคนหนึ่ง เมื่อได้ลาแล้วก็ปล่อยให้ลูกชายขี่ลาเดินกลับบ้าน พอมีคนมาทักว่า ลูกชายเป็นคนเลว เพราะปล่อยให้พ่อต้องเดินเหนื่อย ชายคนนั้นก็ไล่ลูกชายลงแล้วขึ้นนั่งเสียเอง ต่อมามีคนทักว่าพ่อใจดำปล่อยให้ลูกเดินเหนื่อย พ่อก็เรียกลูกให้ขึ้นไปนั่งบนหลังลาด้วยกัน แต่ต่อมาก็มีคนมาทักอีกว่า ชายผู้พ่อไม่มีความเมตตาสัตว์ ทั้งพ่อลูกก็ลงจากหลังลาแล้วช่วยกันหามลาไปบ้าน พอถึงบ้านคนเขาก็หัวเราะเยาะกันครืน หาว่าสองคนนี้บ้าที่เอาลามาเป็นเจ้า ดังนี้เป็นต้น

9. ความมีหลักฐาน พระองค์ทรงอรรถาธิบายว่า คำนี้มีผู้ตีความหมายหลายอย่างเช่น หมายถึง "มีเชื้อชาติสกุลสูง" "มีทรัพย์สมบัติบริบูรณ์" "มีวิชาความรู้พอที่จะเลี้ยงตัวได้" แต่ความจริงแล้ว สิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวนี้เป็นเพียงเครื่องประกอบเป็นอดิเรกลาภ ความมีหลักฐานหมายถึง "1. มีบ้านเป็นสำนักมั่นคง คือไม่เป็นคนหลักลอยเร่ร่อน 2. มีครอบครัวอันมั่นคง คือมีภรรยาเป็นเนื้อเป็นตัว ซึ่งจะออกหน้าออกตาไปวัด

ไปวาได้ พอจะฝากเหย้าฝากเรือนเป็นหูเป็นตาแทนผัวได้ และต้องตั้งตนไว้ในที่ชอบ คือไม่ประพฤติเป็นคนสำมะเลเทเมา สูบฝิ่น กินเหล้า หรือนักเลงต่าง ๆ นานา ซึ่งล้วนแต่เป็นอบายมุข"

10. ความจงรักภักดี พระองค์ทรงอรรถาธิบายว่า หมายถึง "ความยอมสละตนเพื่อประโยชน์แห่งท่าน คือถึงแม้ตนจะได้รับความเดือดร้อน ความรำคาญ ตกระกำลำบาก หรือจนต้องสิ้นชีวิตเป็นที่สุด ก็ยอมได้ทั้งสิ้นเพื่อมุ่งประโยชน์อันแท้จริงให้มีแก่ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์" เรื่องความเสียสละนี้เป็นเรื่องสำคัญยิ่ง พระองค์ทรงอุปมาอุปมัยไว้ว่า "ผู้ที่จะยอมเสียสละเช่นนี้ได้โดยมิรู้สึกเสียดายเลย ต้องเป็นผู้ที่ถึงแล้วซึ่งความรู้เรื่องชั้นสูง จึงจะเข้าใจซึมซาบว่าตนของตนนั้น แท้จริงเปรียบเหมือนปรมาณูผงก้อนเล็กนิดเดียว ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งแห่งภูเขาใหญ่ อันสมมุตินามเรียกว่า ชาติ และถ้าชาติเราแตกสลายไปเสียแล้ว ตัวเราผู้เป็นผงก้อนเดียวนั้น ก็จะต้องล่องลอยตามลมไปสุดแท้แต่ลมจะหอบไปทางไหน เมื่อเข้าใจเช่นนี้แล้วจึงจะเข้าใจได้ว่า แท้จริงราคาของคนนั้นที่มีอยู่แม้แต่เล็กน้อยปานใด ก็เพราะอาศัยเหตุที่ยังเป็นส่วนหนึ่งแห่งชาติ ซึ่งยังเป็นเอกราช ไม่ต้องเป็นข้าใครอยู่เท่านั้น และเพื่อเหตุฉะนี้ ผู้ที่เข้าใจจริงแล้ว จึงไม่รู้สึกเลยว่าการเสียสละส่วนตัวใด ๆ จะเป็นข้อควรเป็นห่วงหวงแหน นี่เป็นความจงรักภักดีแท้จริงนี่เอง คือความรักชาติซึ่งคนไทยสมัยใหม่พอใจพูดจนติดปาก แต่ซึ่งจะหาผู้เข้าใจซึมซาบจริงได้น้อยนัก"

ผู้เขียนบทความให้คำนิยมว่า หลักราชการสิบประการดังกล่าวนี้ นับเป็นคุณวิเศษสำหรับบุคคลที่หวังความเจริญก้าวหน้าในอาชีพการงาน ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้บังคับบัญชาคน เป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเขา หรือเป็นหัวหน้าครอบครัวก็ตาม หากปฏิบัติได้ครบถ้วนสิบประการแล้ว นอกจากจะช่วยให้ตนเองมีความก้าวหน้าแล้ว ยังสามารถชักนำให้บุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบประสบความรุ่งเรืองอีกด้วย (สวัสดิ์ สุวรรณอักษร 2520 : 19 - 21)

"ทัศนะในการปฏิบัติราชการ" จากวารสารข้าราชการ ประจำเดือนเมษายน 2518 เป็นบทความประเภทสัมภาษณ์ ซึ่ง ผ่อง เล่งอี้ เป็นผู้ให้สัมภาษณ์

ให้แนวความคิดเรื่องการปฏิบัติงานอันเกี่ยวกับความคิดและอุดมการในการทำงานของผู้ให้สัมภาษณ์ดังนี้

1. ในฐานะที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาควรปฏิบัติตนดังต่อไปนี้

1.1 งานทั้งหลายนั้นต้องเริ่มจากผู้ใต้บังคับบัญชาว่าจะทำงานอะไรบ้าง แล้วค่อยทำเสนอขึ้นไป ในเรื่องที่เสนอขึ้นไปนั้นมีความคิดเห็นอย่างไร มีวิธีดำเนินการอย่างไร แล้วเสนอให้ผู้บังคับบัญชาสั่งการ

1.2 ต้องเป็นผู้ริเริ่มสร้างงานขึ้นมา ไม่ต้องรอให้ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ทำ

1.3 ควรทำงานเพื่องาน เพื่อประโยชน์ส่วนรวม มิใช่ประโยชน์เพื่อตัวเอง

1.4 ต้องกล้าเสี่ยง กล้าทำสิ่งที่เห็นว่าถูกต้อง

1.5 ทุกคนต้องรู้ว่าตนเองมีหน้าที่ทำอะไร เมื่อรู้แล้วก็ควรจะตั้งใจทำงานนั้นให้ได้ผลดี

2. ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาควรปฏิบัติตนดังนี้

2.1 ต้องประพฤติตัวดี เป็นตัวอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

2.2 ต้องสร้างศรัทธาให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา จะทำให้ผู้น้อยเคารพนับถือเชื่อฟังและปฏิบัติตาม

2.3 ต้องเป็นคนที่ทำอะไรทำจริง

2.4 ต้องเป็นคนที่มีความยุติธรรมแก่ทุกคน

2.5 ต้องไม่ถือพรรคถือพวก หรือสร้างอาณาจักร ควรมุ่งเรื่องงานเป็นสำคัญ

2.6 ผู้บังคับบัญชาต้องรู้ว่าหน้าที่ของตนเองคืออะไร จะต้องทำอย่างไร มิใช่ทำงานซึ่งมิใช่หน้าที่ของตน

2.7 ต้องรับผิดชอบต่องานที่ออกมาไม่ว่าจะเกิดผลดีผลเสีย

2.8 ต้องให้ความสำคัญแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคน

2.9 ต้องให้การอบรมเพื่อเตรียมตัวคนที่จะเป็นตัวแทนเมื่อผู้บังคับบัญชาต้องออกไป หรือได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่น เพื่อให้คนเหล่านั้นสามารถทำงานได้ มิใช่ว่าจะเก่งอยู่เฉพาะผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้ากองเพียงคนเดียว

ผู้ให้สัมภาษณ์สรุปว่า คนที่เป็นผู้บังคับบัญชานั้น หากสร้างศรัทธาให้เกิดแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาแล้ว ผู้ใต้บังคับบัญชาจะเคารพนับถือ งานก็จะเดินไปด้วยดี และเมื่อได้มอบหมายหรือสั่งงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำแล้ว หากมีเรื่องอะไรผิดพลาดขึ้นมาต้อง "รับผิดชอบแต่ผู้เดียว" อันเป็นความเด็ดเดี่ยวประการหนึ่งที่จะสร้างศรัทธาให้เกิดแก่ลูกน้อง อีกทั้ง "งานทั้งหลายจะสำเร็จด้วยดีก็อยู่ที่ทุกคนจะรู้จักหน้าที่ของเขาหรือไม่ เพียงใด แล้วพยายามทำตามหน้าที่ของตนที่มีอยู่โดยไม่ทรยศต่อวิชาชีพที่ได้เรียนมา และไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน" (ผ่อง เล่งอี้ 2518 : 37 - 42)

ในการทำงาน ผู้ทำงานย่อมหวังความก้าวหน้า และอยากให้ได้ดีเสมอ คำว่าได้ดี คนทั่วไปแปลความหมายออกมาทั้งในรูปธรรมและนามธรรม เช่นอยากได้สองขั้น อยากให้ผู้บังคับบัญชารักใคร่ ไว้วางใจ อยากได้เลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น ๆ อยากได้ชื่อเสียงเกียรติยศ การยกย่องสรรเสริญ

ดุสิต เทพไพฑูรย์ เห็นว่านักวิชาการด้านบริหารงานบุคคล นักจิตวิทยาและนักคิดทั้งหลายต่างก็ให้หลักเกณฑ์มากมายหลายประการ บ้างก็วางเป็นทฤษฎีสวยหรูเป็นภาษาฝรั่ง อ่านแล้วบางทีก็ไม่ค่อยเข้าใจ ดุสิต เทพไพฑูรย์ ให้หลักการทำงานเพื่อให้ได้งานดี เป็นที่พอใจของทั้งเบื้องบน เบื้องล่าง และคนข้างเคียงในบทความเรื่อง "วิธีทำงานให้ได้ดี" โดยบอกว่าเป็นหลักง่าย ๆ ดังต่อไปนี้

1. ศึกษาทำความเข้าใจกับงานในหน้าที่ให้ดีที่สุด
2. ปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบ และมีวินัยในตนเอง

3. ให้ความเคารพยกย่องผู้บังคับบัญชาตามสมควร
4. เรียนรู้นิสัยการทำงานของผู้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงาน
5. หาทางทำให้ได้ความคิดอันชอบของผู้บังคับบัญชาเป็นผลสำเร็จ
6. ไม่กอศัตรูกับผู้ร่วมงาน
7. อย่าบ่นถึงความยากลำบากต่อหน้าผู้บังคับบัญชา
8. อย่าโกรธเมื่อผู้บังคับบัญชาไม่เห็นด้วยกับเรา
9. เข้าหาผู้บังคับบัญชาให้เหมาะกับโอกาสและเวลา
10. อย่ารบกวนผู้บังคับบัญชาในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ
11. มีความจริงใจต่อเพื่อนร่วมงาน
12. รับฟังความคิดเห็นของทุกคน ไม่เป็นเผด็จการทางความคิด
13. อย่าเอาเปรียบผู้อื่น อย่าให้เข้าตำรา "ของเขาจะเอาแต่ของเราไม่ยอมให้ใคร" หรือ "ผมกินคุณจ่าย" รำไป
14. ไปร่วมงานเลี้ยงพบปะสังสรรค์ตามโอกาส ไม่เป็นคนหนีสังคมหรือเข้าที่ไหนบ่อนแตกที่นั่น
15. รู้จักพิจารณาตนเองบ้าง มิใช่คิดอยู่เสมอว่าฉันดีพร้อมบริสุทธิ์ บริบูรณ์ สิ้นเชิงแล้ว

ผู้เขียนบทความแนะนำว่า ถ้าทำตามไม่ได้ทั้งหมด ก็ให้เลือกปฏิบัติเอาตามอัธยาศัย อย่างน้อยสักหนึ่งข้อก็ยังดี ถ้าปฏิบัติตามแม้สักข้อยังไม่ได้ก็จนใจ ควรเลิกเอาดีได้แล้ว (ดุสิต เทพไพฑูรย์ 2518 : 69 - 7)

บทความเรื่อง "ข้าราชการกับจุดยืน" ในวารสารพัฒนาชุมชน ประจำเดือนมิถุนายน 2518 ให้แนวความคิดแก่ข้าราชการในยุคประชาธิปไตยเบ่งบาน หลังเหตุการณ์นองเลือด 14 ตุลาคม 2516 ในยุคนั้นข้าราชการประจำทุกระดับ มีความยุ่งยากลำบากใจมากในการปฏิบัติราชการประจำวัน ไม่มีอิสระเท่าที่ควรในการตัดสินใจกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งลงไป ทั้งที่การกระทำนั้น ๆ ก็เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทาง

ราชการทุกประการ เพราะไม่แน่ใจว่าการกระทำนั้น ๆ จะถูกใจนาย อาจจะเป็นปลัดกระทรวงหรืออธิบดีหรือไม่ เพราะเดาใจกันไม่ออกว่าเจ้านายจะอยู่ฝ่ายไหนกันแน่ ระหว่างข้าราชการด้วยกันกับนักการเมือง หากเกรงว่าเมื่อตัดสินใจกระทำสิ่งที่คิดว่ามันควรจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชน แต่กลับไปขัดผลประโยชน์ของนักการเมืองซึ่งอาจเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐมนตรีเข้า ผลก็ย่อมออกมาทางลบ ไม่เป็นผลดีต่อผู้ปฏิบัติงานดังกล่าว

แต่อย่างไรก็ดี ยังมีข้าราชการประจำอีกจำนวนไม่น้อยที่ไม่เป็นตัวของตัวเอง เพราะมัวคอยจ้องจังหวะจะตะครุบเก้าอี้ข้างเคียงรัฐมนตรี หรือนักการเมืองเพื่อนำไปสู่ตำแหน่งหน้าที่การงานสูงส่งด้วยวิธีการเรียนลัด ซึ่งมันไม่ควรจะมีหลงเหลืออยู่ในขณะที่ดอกประชาธิปไตยกำลังเบ่งบาน

ผู้เขียนบทความในนามกองบรรณาธิการวารสารพัฒนาชุมชน ให้แนวความคิดในการวางตัวของข้าราชการประจำที่ยังเป็นตัวของตัวเองอยู่ว่า ให้เลือกหาจุดยืนซึ่งเป็นของตนเอง อย่าหวั่นเกรงต่ออิทธิพลของนักการเมือง การใดอันจะก่อให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชนส่วนใหญ่แล้ว จงกระทำสิ่งนั้น ๆ ลงไป เชื่อว่าประชาชนจะต้องพึงพอใจ ในเมื่อประชาชนเขาคิดว่า เขามีความจริงใจในการเดินลงไปอยู่เคียงข้างกับเขา ("ข้าราชการกับจุดยืน" 2518 : 4 - 5)

"นางรอง" (นามแฝง) กล่าวถึงเรื่อง "ความสำนึกในหน้าที่" ในบทความเรื่อง "ความสำนึกในหน้าที่ : แนวโน้มที่กำลังเสื่อมลง" ผู้เขียนบทความหมายถึงความสำนึกในหน้าที่ของข้าราชการ โดยกล่าวนำว่า ข้าราชการทุกวันนี้ได้รับการกล่าวขวัญถึงโดยทั่วไป ในด้านซึ่งไม่ค่อยดีนัก ทำให้ภาพพจน์ของข้าราชการถูกมองไปในด้านที่ว่าเป็นพวกอภิสิทธิ์ชน พวกคอรัปชั่น เป็นต้น ผู้เขียนบทความเห็นว่าอาจมีแนวโน้มจริงอย่างที่เขาพูดกัน แต่ไม่ใช่ทั้งหมด เพราะถ้าหากข้าราชการไทยมีคนชั่วอยู่มากกว่าคนดีแล้ว ประเทศชาติย่อมจะอยู่ไม่ได้ ข้าราชการเองควรจะได้หาหนทางแก้ไขให้คนที่ไม่ดีเหลืออยู่ในราชการน้อยที่สุดหรือไม่มีเลย ทางที่จะแก้สิ่งเหล่านี้ได้ได้แก่ แก้ที่ระบบราชการอันล้าหลัง รวมทั้งระเบียบปฏิบัติอันเก่าแก่ และเปิดช่องให้ทุจริตคิดมิชอบ แก้ค่านิยมทางสังคมอันผิด ๆ และ

ประการสำคัญที่สุดก็คือ "แก้ที่ตัวข้าราชการเอง" ให้ข้าราชการทั้งหลายได้สำนึกในหน้าที่ ซึ่งเขาปฏิบัติอยู่ว่าเขาเองมีหน้าที่อะไร และให้ตั้งใจปฏิบัติงานในหน้าที่ให้เหมาะสมและคุ้มค่ากับเงินเดือนซึ่งราชการเขาจ้างมา

ต่อจากนั้น "นางรอง" ได้ชี้ถึงจุดบกพร่องบางจุดในทางราชการและตัวข้าราชการอันเป็นปัญหา รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาต่อท้ายด้วย ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทต่อไปในปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ ("นางรอง" (นามแฝง) 2518 : 69 - 77)

ในหัวข้อความรู้เกี่ยวกับแนวประพฤติปฏิบัติสำหรับบุคลากร มีกล่าวถึงเรื่อง "การวางแผน" อันเป็นหัวเรื่องบทความของ วุฒิชัย จำนงค์ ด้วยวุฒิชัยเห็นว่าวัตถุประสงค์ขององค์การเป็นจุดเริ่มต้นของการวางแผน วัตถุประสงค์ของหน่วยงานมีอยู่สองอย่างคือ วัตถุประสงค์เปิดเผย และวัตถุประสงค์แฝง ซึ่งบางครั้งนักบริหารหรือหัวหน้างานจำเป็นต้องมีจุดมุ่งหมายในการปฏิบัติงานอื่นแฝงอยู่ นักวางแผนต้องให้ความสำคัญในเรื่องนี้เท่า ๆ กับวัตถุประสงค์เปิดเผย การกำหนดวัตถุประสงค์แฝงจะต้องชัดเจน สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เปิดเผยและควรอย่างยิ่งที่จะต้องให้ผู้ปฏิบัติงานทราบด้วย แต่ชาวบ้านไม่ต้องทราบวัตถุประสงค์ทั้งสองอย่าง จะต้องรู้กันในหมู่ผู้ปฏิบัติงาน

เพราะฉะนั้นสิ่งที่ต้องทราบในการวางแผนก็คือ

1. เราจะทำอะไรในขณะนี้
2. แนวทางที่จะทำเช่นนั้นมีอะไรบ้าง

เคยได้ยินข้าราชการพูดว่านโยบายย่อมอยู่เหนือเหตุผล ที่จริงแล้วไม่ใช่ นโยบายย่อมมีเหตุผล แต่มีปัญหาที่ยุติไม่ได้ คือเหตุผลของใครถูก บางทีเขามีเหตุผลของเขา แต่เราไม่ทราบจึงเกิดขัดใจกันขึ้น เกิดความไม่เข้าใจนโยบายหรือไม่ทราบเหตุผลซึ่งกันและกัน ทำอย่างไรเราจึงจะชี้แจงเหตุผลต่อกันได้เพื่อให้ทราบว่านโยบายนั้นมีเหตุผล

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าถ้าเราไม่ทำความเข้าใจให้แน่ชัดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์แล้ว จะไม่สามารถวางแผนได้ดี แต่ถ้าวัตถุประสงค์ชัดกันเอง แสดงว่าไม่มีการ

วางวัตถุประสงค์ในองค์การใดก็ตาม ถ้ามีวัตถุประสงค์มากกว่าหนึ่ง เราต้องเรียงลำดับความสำคัญและสอดคล้องกันไปตามลำดับหัวข้อ การวางแผนจึงจะทำได้ง่าย เช่น วัตถุประสงค์ระดับกรม กอง แผนก และผู้ปฏิบัติงานต้องสอดคล้องเชื่อมโยงกันตลอด การกำหนดวัตถุประสงค์นั้นควรให้ทุกระดับมีสิทธิ์มีเสียง มีส่วนร่วมด้วย วิธีนี้จะทำให้คนทำงานด้วยความเต็มใจ

จึงสรุปได้ว่า สิ่งที่ต้องทราบในการวางแผนคือ วัตถุประสงค์และสิ่งที่ซ่อนอยู่คือนโยบาย ปรัชญา แนวความคิด ความเชื่อของผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในกรม แนวความคิด ความเชื่อ ปรัชญาต่าง ๆ ผู้บังคับบัญชาระดับสูงสุดต้องแจ้งให้รู้กันโดยทั่วไปว่ามีนโยบาย แนวทางปฏิบัติงานอย่างไร แม้ว่าวัตถุประสงค์จะรู้กันแน่ชัดแล้ว แต่ถ้านโยบาย แนวทางปฏิบัติไม่ชัด จะยังวางแผนไม่ได้ แม้แต่วัตถุประสงค์แผงก็สะท้อนให้เห็นนโยบาย ปรัชญา ความเชื่อและความคิดของผู้วางแผนเช่นกัน

หลังจากทำความเข้าใจวัตถุประสงค์ นโยบาย แนวทางปฏิบัติแล้ว สิ่งที่ต้องคำนึงในตอนวางแผนคือ

1. เราจะต้องพิจารณาถึงทรัพยากรที่มีอยู่ ได้แก่ เวลา งบประมาณ และกำลังคน การรวบรวมข้อมูลเป็นสิ่งสำคัญ ข้อมูลมีสองประเภทคือ ข้อมูลเกี่ยวกับงานที่ต้องปฏิบัติ และข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์สิ่งแวดล้อมที่จะบอกเหตุการณ์ในอนาคต ข้อมูลประเภทแรกจะพบได้จากหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือผู้ที่ปฏิบัติ ข้อมูลประเภทหลังเป็นข้อมูลที่นักบริหารต้องคำนึงถึง

2. การวางแผนจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นมากพอที่จะปรับปรุงแก้ไขแผนนั้นได้ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงสภาพการณ์และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เหตุที่ต้องยืดหยุ่นได้แก่ คนทำมือไม่ถึง ผู้ปฏิบัติไม่สามารถทำตามแผนได้ มีเหตุการณ์บังคับให้แผนเปลี่ยนเบนไป ทำให้เกิดแผนใหม่ เป็นต้น

3. การวางแผนจำเป็นต้องมีความจำเพาะเจาะจงพอควร ถ้ายืดหยุ่นมากไปก็ไม่รู้จะทำตามแนวไหน เหตุที่ต้องจำเพาะเจาะจงพอควร เพราะแผนเป็น

เครื่องมือที่จะใช้ประเมินวัดผลมือ เมื่อกำหนดงบประมาณและคนไว้แล้ว ถ้าใครใช้ทรัพยากรเหล่านี้น้อยกว่าที่กำหนดแสดงว่ามีประสิทธิภาพ ถ้างานสำเร็จแต่ใช้ทรัพยากรมากก็เท่ากับมีประสิทธิผลแต่ไม่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้การทำแผนปฏิบัติงาน จำเป็นต้องเขียนแผนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เขียนแล้วก็แก้ได้ ปรับปรุงให้เหมาะสมที่สุด ส่วนวัตถุประสงค์แผนไม่จำเป็นต้องเขียนให้สาธารณชนทราบ เพียงแต่อธิบายให้ผู้ปฏิบัติตามแผนทราบเท่านั้น

ในงานที่วางแผนต้องมีอำนาจหน้าที่ในการวางแผนที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการขอข้อมูลให้ใกล้เคียงความจริงมากที่สุด ผู้วางแผนต้องมีจิตใจแบบนักวิจัย ต้องมีคำถามตลอดเวลา อย่าเชื่ออะไรง่ายหรือยากจนเกินไป ต้องเรียนให้มาก อย่าคิดว่าตัวรู้มากกว่าเพื่อน นอกจากนั้นต้องคำนึงถึงพฤติกรรมของคนที่นำแผนไปใช้ เช่นควรให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมวางแผนด้วย

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ต้องระวังให้แผนที่วางออกไว้แล้วกลายเป็นกฎระเบียบที่ใช้บังคับผู้ปฏิบัติ เพราะแผนไม่ใช่ระเบียบ แต่ทั้งสองอย่างต้องไปด้วยกัน เรามีระเบียบเพื่อปกป้องการยืดหยุ่นเท่านั้น นั่นคือระเบียบเป็นเครื่องมือสนับสนุนแผน ความแตกต่างอย่างหนึ่งก็คือ ระเบียบจะเปลี่ยนต้องใช้เวลา ส่วนแผนยืดหยุ่นแก้ไขได้ทันทีที่เกิดปัญหา

และสิ่งสำคัญที่สุด งานทุกงานจะต้องมีการวางแผนทั้งสิ้น โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันนี้ (วุฒิชัย จำนงค์ 2521 : 68 - 74)

เมธ เมธสีมา เขียนบทความเรื่อง "บทบาทความรับผิดชอบของครู" บทความของเขาลงตีพิมพ์ในวารสารสามัญศึกษา ประจำเดือนกรกฎาคม 2518 โดยเท้าความถึงเหตุการณ์สมัยประชาธิปไตยเบ่งบานว่า ในการบริหารโรงเรียน ครูอาจารย์มีบทบาทสำคัญไม่น้อยกว่าผู้บริหาร งานต่าง ๆ ในโรงเรียนถ้าหากครูอาจารย์ไม่ให้ความร่วมมือ ไม่ให้ความสนใจคิดปรับปรุงแล้ว งานของโรงเรียนก็จะมีอุปสรรค บรรลุผลได้ยาก จะเห็นได้จากปัญหาของโรงเรียนต่าง ๆ ที่มีข่าวว่าครูไม่ให้ความร่วมมือ ครูยุแหย่นักเรียน

ให้หยุดเรียน ครูยุให้นักเรียนมีปฏิกิริยาต่อผู้บริหาร ครูก่อการวุ่นวาย นัดหยุดงานเป็นต้น สิ่งเหล่านี้เกิดจากการไม่พิจารณาตนเอง ไม่มีความรับผิดชอบและขาดการสำนึกในตนเอง จนเป็นเหตุให้ครูอาจารย์มีพฤติกรรมต่าง ๆ นานาดังกล่าว

ความรับผิดชอบนั้นเป็นสิ่งสำคัญคู่กับหน้าที่ โดยเฉพาะในระบบบริหารโรงเรียนแล้วมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความรับผิดชอบให้เกิดขึ้นแก่ครูอาจารย์ ทั้งนี้เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลตัวอย่างของศิษย์ ของประชาชนและของชุมนุมชน เมธ เมธีสีมา มีแนวความคิดว่า ความรับผิดชอบที่ครูอาจารย์ถึงจะต้องมีนั้นมีดังนี้คือ

1. มีความรับผิดชอบต่อเพื่อนร่วมงาน
2. มีความรับผิดชอบต่อผู้บริหาร
3. มีความรับผิดชอบต่อนักเรียน
4. มีความรับผิดชอบต่อชุมนุมชน หรือประชาคม
5. มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่การสอน

<u>ความรับผิดชอบต่อเพื่อนร่วมงาน</u> การปฏิบัติงานในโรงเรียนจะต้องสร้างความร่วมมือและความรับผิดชอบต่อกัน และร่วมกันให้เกิดขึ้นในวงการเพื่อนครู ครูอาจารย์แต่ละคนนั้นสามารถช่วยได้เป็นอย่างมากที่จะเร่งระบบงานต่าง ๆ ให้มีการปรับปรุงเพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การปฏิบัติงานแบบคณะกรรมการจะทำให้ทุกคนมีจิตใจเป็นประชาธิปไตย มีความคิดสร้างสรรค์ และรับผิดชอบร่วมกันอีกด้วย

<u>ความรับผิดชอบต่อผู้บริหาร</u> ครูอาจารย์ควรจะได้ช่วยผู้บริหารโรงเรียนอยู่ตลอดเวลาด้วยหลักการของประชาธิปไตย ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายด้วยความรับผิดชอบ โดยมุ่งที่จะสร้างผลประโยชน์ให้เกิดขึ้นแก่ส่วนรวม หากบางครั้งถ้าเห็นว่าผู้บริหารบกพร่องประการใดก็ดี ก็ควรจะชี้ข้อเท็จจริงหรือติงด้วยความจริงใจ ด้วยการเสนอหลักการหรือข้อมูลให้ผู้บริหารพิจารณา ถ้าหากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างครูกับผู้บริหารโรงเรียนเป็นไปด้วยความจริงใจและเป็นมิตรต่อกันแล้ว ก็ไม่ยากที่จะป้อนคำแนะนำให้แก่ผู้บริหาร ทั้งนี้ผู้บริหารควรจะมีน้ำใจเป็นประชาธิปไตยด้วย มิฉะนั้นครูกับผู้บริหารมักจะเกิดความขัดแย้งกัน

ความรับผิดชอบต่อนักเรียน ข้อนี้ถือว่ามีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ครูจะต้องมีความรับผิดชอบในเทคนิคการสอนที่จะสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้น จะต้องทำตัวให้เป็นตัวอย่างแก่ผู้เรียน โดยเฉพาะวิถีชีวิต ประชาธิปไตยในห้องเรียน และในโรงเรียนนั้น ครูอาจารย์และผู้บริหารจะมองข้ามไปมิได้เลย ทั้งนี้ก็เพราะเป็นแนวทางที่จะต้องฝึกฝน ส่งเสริมให้มีทักษะเกิดขึ้น เพื่อสนองความต้องการของประเทศที่ยึดแนวประชาธิปไตยเป็นแบบฉบับการปกครอง ทั้งนี้ต้องอยู่ในวิถีทางที่ถูกที่ควร เป็นแนวทางสร้างสรรค์มากกว่าการขัดแย้ง หรือบ่อนทำลาย

ความรับผิดชอบต่อประชาคม ครูจะต้องเป็นตัวแทนทำการถ่ายทอดสิ่งต่าง ๆ จากโรงเรียนไปสู่ประชาคม โดยเป็นวิทยากรที่จะนำวิทยาการไปส่งให้ประชาชน การถ่ายทอดก็จะทำได้โดยมีนักเรียนเป็นผู้นำไปสู่สังคมอีกทอดหนึ่ง สิ่งสำคัญคือจะต้องสร้างรากฐานประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น โดยมีนักเรียนเป็นฐานรองรับเพื่อจะให้เกิดประชาธิปไตยในประชาคมที่ตนสังกัดอยู่

นอกจากนี้ครูจะต้องมีความรับผิดชอบในการรักษาความสนใจของเด็กและชุมนุมชนให้เป็นกลุ่มก้อน ไม่สร้างความเห็นแก่ตัวที่จะนำไปสู่การแตกความสามัคคี

ความรับผิดชอบต่ออาชีพการสอน การสอนที่ดีมีประสิทธิภาพสูงนั้น ผู้สอนจะต้องมีความรับผิดชอบต่ออาชีพของตน ซื่อตรงต่อหน้าที่และกระทำตามปรัชญาที่ตนยึดเป็นแนวทางปฏิบัติ แต่การสอนที่ผู้สอนจะมีความรับผิดชอบสูง จำเป็นต้องมีความเพลิดเพลินกับอาชีพของตน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมีปริมาณสูงได้ก็ต่อเมื่อระบบบริหารการศึกษาเอื้ออำนวยและส่งเสริมพลังใจหรือขวัญของผู้สอนให้มีระดับสูงและคงที่อยู่เสมอ หากระบบบริหารการศึกษาไม่มีความมั่นคง ไม่เป็นประชาธิปไตย ไม่ส่งเสริมความคิดเห็นของคนแล้ว การที่จะให้ครูมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่นั้นเป็นสิ่งที่ลำบากมาก เพราะครูอาจารย์จะมีทัศนคติขัดแย้งเกิดขึ้นเป็นฝ่ายตรงกันข้ามกับผู้บริหาร เกิดความเบื่อหน่ายต่อการงาน ในที่สุดก็จะทอดธุระไม่สนใจต่อความรับผิดชอบ เพราะฉะนั้น ความสัมพันธ์อันดีระหว่างครูและผู้บริหารจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องสร้างให้มีขึ้น

นอกจากความรับผิดชอบดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ผู้เขียนบทความยังเห็นว่า ครูอาจารย์ควรจะมีความรับผิดชอบที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง นั่นคือความรับผิดชอบต่อครอบครัวและต่อตนเอง เพราะเป็นพื้นฐานต่อความรับผิดชอบอื่น ๆ อีกทอดหนึ่ง ความมั่นคงในเรื่องส่วนตัวและครอบครัวจะทำให้ครูมีพลังใจและขวัญดีขึ้น เป็นผลให้ความรับผิดชอบอย่างอื่นมีระดับสูงขึ้น (เมธ เมธสีมา 2521 : 18 - 21)

วารสารวิทยาสารเสนอบทความเรื่อง "ความรับผิดชอบของครู" โดยบอกว่าเรียบเรียงจากพระโอวาทของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ประทานที่โรงเรียนบัตตานี เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2472 แม้จะเป็นเวลาล่วงเลยมาถึงเจ็ดสิบกว่าปี แต่ก็เป็นเรื่องทันสมัย ในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของครูนั้น เป็นเรื่องสำคัญยิ่ง ควรที่ผู้บริหารการศึกษาสมัยนี้จะนำมาอ่านศึกษากันอีกที

สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงมีแนวความคิดว่า ครูมีความรับผิดชอบแปลกกับบุคคลจำพวกอื่นหลายสถาน เพราะคำว่า "ครู" ย่อมหมายถึงผู้ทรงคุณวิเศษอยู่สองอย่างคือ เป็นผู้มีความรู้อย่างหนึ่ง และเป็นผู้อาจสอนความรู้นั้นให้แก่ผู้อื่นได้ด้วยอีกอย่างหนึ่ง ผู้มีแต่ความรู้แม้อย่างดีก็เพียงได้นามว่าเป็นนักปราชญ์ หานับว่าเป็นครูไม่ เพราะเหตุที่ไม่สอนผู้อื่นได้ ผู้ที่รับตำแหน่งเป็นครูจึงต้องมีความรับผิดชอบที่ต้องรู้จริงในวิชาที่ตัวสอน ทั้งต้องสามารถสอนให้ศิษย์ของตนรู้วิชานั้นได้ด้วย ถ้าผู้ไม่รู้จริงและไม่รู้จักสอนเข้ารับตำแหน่งเป็นครูก็เสมอลวงเขากิน ทำให้เสียชื่อครู ใช่แต่เท่านั้น ถึงแม้ครูที่รู้และสอนได้จริงก็ยังมีความรับผิดชอบต่อไปอีกชั้นหนึ่ง คือจะต้องสอนวิชาความรู้ให้ทันสมัย ถ้าครูคนใดหลงทะนงตัวว่ารู้พออยู่แล้ว ไม่ขวนขวายหาความรู้เพิ่มเติมให้ทันกับความเจริญของวิชาความรู้ ครูคนนั้นก็จะเสื่อมคุณวิเศษตลอดจนลาภยศ เพราะไม่สามารถจะทำการตามหน้าที่ได้ดังสมควร อีกประการหนึ่งครูเป็นผู้รับผิดชอบรักษาชื่อเสียงของโรงเรียน เพราะผู้ปกครองเขาส่งเด็กเข้าโรงเรียนก็ด้วยเขาเชื่อว่าโรงเรียนนั้นฝึกสอนดี ครูโรงเรียนนั้นจะมีกี่คนก็ตามย่อมรับผิดชอบด้วยกันคือ การที่จะฝึกกิริยาอัชฌาสัยเด็กให้ประพฤติตัวดี และสอนวิชาความรู้ให้แก่เด็กที่มาเป็นนักเรียนอยู่ในโรงเรียนของตนให้สำเร็จประโยชน์ทั้งสองสถานด้วยกัน ถ้า

ไม่เป็นดังกล่าวมานี้ โรงเรียนก็ย่อมเสื่อมเสียชื่อเสียง ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้นับเป็นทางโลก

ยังมีความรับผิดชอบของครูอีกสถานหนึ่งซึ่งเป็นฝ่ายทางธรรมสำคัญยิ่งกว่าความรับผิดชอบในทางโลก ซึ่งสรุปได้ว่า ต้องสอนให้เด็กมีนิสัยที่ดีติดตัวไป ให้เด็กได้ความดีเป็นบุญ ไม่ใช่ได้ความชั่วเป็นบาป ซึ่งก็ได้แก่ครูด้วย

สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงประทานข้อแนะนำบางข้อ ซึ่งเห็นว่าเป็นทางดีสำหรับครู คือ

1. มีความรักและหวังดีต่อลูกศิษย์ของตน เหมือนกับเป็นพ่อแม่ศิษย์เหมือนกับลูก อันนี้เป็นคติโบราณ เขาจึงเรียกว่า "ลูกศิษย์" ด้วยธรรมดาพ่อแม่ย่อมระวังลูก ไม่ละเลยในการที่จะฝึกสอนให้ดี และคอยป้องกันอยู่เสมอ มิให้ลูกตกไปในทางที่ชั่ว แม้ลูกไม่อยู่ในโอวาทจะทำโทษโพยอย่างไร ก็ทำเพียงให้ลูกละชั่วมาหาดี ไม่มีที่จะขาดความรักและความหวังดีในลูก

2. ประพฤติตนให้เป็นตัวอย่างแก่ศิษย์ ด้วยธรรมดาของเด็กย่อมพอใจเอาอย่างผู้ใหญ่ ครูปรารถนาให้นักเรียนมีกิริยาอัชฌาสัยอย่างไร ประพฤติตัวเองให้เป็นเยี่ยงอย่าง เด็กก็ย่อมจะนิยมกระทำตามให้สำเร็จผลดีในการฝึกสอน

3. พิจารณาในการฝึกสอน เพื่อให้ศิษย์ได้ประโยชน์และคุณความดีจริง ๆ ไม่สักแต่ว่าสอนไปตามเวลาและหลักสูตร ("ความรับผิดชอบของครู" 2520 : 8 - 9, 47)

บันลือ พฤกษะวัน เขียนบทความในหัวเรื่อง "ความรับผิดชอบ" ลงในวารสารศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก ฉบับเดือนมกราคม-เมษายน 2519 โดยมีแนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบดังนี้

ความรับผิดชอบ แบ่งได้เป็นสองด้านคือ ประการแรก ความรับผิดชอบตนเอง หมายถึงการรู้ฐานะบทบาทของตนที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคม ซึ่งจะต้องมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์สวัสดิภาพของเพื่อนสมาชิกในสังคมที่ตนดำรงชีวิตอยู่ อีกประการหนึ่งคือ ความรับผิดชอบต่อสังคม หมายถึง ภาระ หน้าที่ของบุคคลจะต้องเกี่ยวข้อง มีส่วนร่วม

ต่อสวัสดิภาพของสังคมที่ตนดำรงอยู่ ซึ่งเป็นเรื่องที่ผูกพันเกี่ยวข้องกับหลายสิ่งหลายอย่างที่กว้างขวางออกไปนอกเหนือกว่าประเภทแรกมากยิ่งขึ้น

พฤติกรรมที่เป็นองค์ประกอบหรือคุณลักษณะของผู้มีความรับผิดชอบมีดังนี้

1. การตรงต่อเวลา
2. ความซื่อสัตย์
3. ความเอาใจใส่หรือความพะวงในงาน ผู้ที่ขาดความเอาใจใส่ต่องานจะมีลักษณะที่แสดงออกเป็นทางตรงกันข้ามดังนี้
   3.1 ลักษณะแห่งความเฉื่อยชา ขาดความกระตือรือร้น
   3.2 การไม่รู้จักแบ่งเวลา
4. การปฏิบัติงานอย่างเสมอต้นเสมอปลาย
5. การกล้าตัดสินใจในขอบเขตที่ตนรับผิดชอบ (บันลือ พฤกษะวัน 2529 : 47 - 52)

ส่วนอาทิตย์ อุไรรัตน์ เขียนบทความที่มีชื่อเรื่องเหมือนกับบทความของบันลือ พฤกษะวัน ดังที่เพิ่งกล่าวมาข้างต้นคือเรื่อง "ความรับผิดชอบ" สรุปความนำได้ว่า ผู้บังคับบัญชาต้องการแต่ผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความรับผิดชอบ และผู้ใต้บังคับบัญชาเองก็ต้องการแต่ผู้บังคับบัญชาที่มีความรับผิดชอบเช่นเดียวกัน

แนวความคิดของอาทิตย์ อุไรรัตน์ มีอยู่ว่า ความรับผิดชอบในการทำงานจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องอาศัยปัจจัยบางประการคือ

1. ผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีความสามารถรับผิดชอบได้ ซึ่งถือเป็นคุณสมบัติประการสำคัญ ความสามารถนี้ได้แก่ ความรู้ความสามารถในวิชาการ วิชาชีพ ตลอดจนทักษะที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานทั้งทางตรงและทางอ้อม
2. บรรยากาศการทำงานต้องเอื้ออำนวยให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับผิดชอบในงานแสดงออกมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ กล่าวคือการทำงานจะต้องมีบรรยากาศที่

ผู้ปฏิบัติงานจะพึงอุทิศเวลาให้กับงานในหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ ไม่ต้องกังวลด้วยการหาเลี้ยงชีพด้วยวิธีอื่น นอกจากนี้ระเบียบวิธีการทำงานต่าง ๆ ต้องเอื้ออำนวยให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับผิดชอบตามความสามารถได้ หากระเบียบและวิธีการต่าง ๆ จำกัดความสามารถของผู้ปฏิบัติงานย่อมไม่เป็นผลดี

3. หัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นกุญแจสำคัญอีกดอกหนึ่งที่จะสร้างความรับผิดชอบในการทำงานได้เพียงใด แม้ว่าผู้ปฏิบัติงานจะมีความสามารถที่จะรับผิดชอบสูงเท่าใดก็ตาม หากผู้บังคับบัญชาไม่ประสงค์ที่จะให้ผู้นั้นปฏิบัติงานในลักษณะรับผิดชอบแล้ว ผู้นั้นก็ไม่อาจประสบความสำเร็จในงานนั้นได้ เพราะการให้ความรับผิดชอบนั้นต้องถือเป็นของมีค่าที่ผู้นั้นได้รับการสนับสนุนให้แสดงฝีไม้ลายมือให้ประจักษ์

ส่วนความไม่รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ราชการจะปรากฏออกมาในลักษณะเด่น ๆ หลายประการ เช่น

1. การทำงานที่ชอบเอาหน้า มีอะไรจะต้องเสนอให้นายทราบให้นายเซ็น ทั้ง ๆ ที่มีหลายต่อหลายเรื่องไม่มีความจำเป็นต้องทำเช่นนั้น หรือพอติดขัดอะไรเล็กน้อย ก็รีบรายงานให้แก้ไข หรือเพื่อให้นายเห็นว่างานที่ตนทำยากเย็น ต้องการความสามารถพิเศษเช่นตนจึงทำได้

2. ความขลาดที่จะกล้าตัดสินใจทำการตามที่ควรต้องเสนอขึ้นไปตามลำดับขั้น ไม่มีที่สิ้นสุด ส่วนหนึ่งต้องการเสนอเพื่อเอาหน้า แต่อีกส่วนหนึ่งเพราะกลัวผิดพลาดและต้องรับผิด โดยคำนึงถึงการรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นใหญ่ เหตุที่เป็นเช่นนี้ประการหนึ่งเกิดแต่เจ้านายสมัยนี้มีแต่พลาดเมื่อไรเป็นสับเมื่อนั้น

3. การใช้เหตุผลและวิธีการทางการเมืองมาใช้กับการปฏิบัติราชการอย่างไม่มีขอบเขต งานหลายอย่างเป็นเรื่องทางเทคนิค ที่ต้องใช้เหตุผลและข้อมูลทางเทคนิค ไม่ใช่ถือเหตุผลสามัญสำนึกอย่างที่นักการเมืองบางคนต้องการให้ทำ เมื่อข้าราชการประจำยอมทำตาม แต่ภายหลังไม่เกิดผลดีต่อส่วนรวมก็ถูกถือเป็นความไม่รับผิดชอบ (อาทิตย์ อุไรรัตน์ 2518 : 24 - 28)

"การสอนงานที่โต๊ะ" เป็นเทคนิคการถ่ายทอดประสบการณ์และความรู้ในการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ที่หัวหน้างานจะพึงกระทำอย่างได้ผล สีมา สีมานันท์ เสนอขั้นตอนการสอนงานที่โต๊ะไว้สี่ขั้น ดังนี้

1. เตรียมการ เช่นเตรียมจัดหา กฎ ระเบียบ คู่มือการปฏิบัติงาน แฟ้มเรื่อง ตัวอย่าง เป็นต้น

2. สร้างบรรยากาศให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาพร้อมที่จะเรียนงาน

2.1 จัดให้มีความสะดวกสบาย

- ทางร่างกาย เช่น โต๊ะทำงาน แสงสว่าง
- ทางจิตใจ สร้างบรรยากาศที่เป็นมิตร พูดจาคุ้ยกัน ให้ซักถามเมื่อมีปัญหา

2.2 ศึกษาดูว่า ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชานั้นรู้อะไรอยู่แล้วบ้างเกี่ยวกับงานในหน้าที่

2.3 กระตุ้นความสนใจในงาน สรุปหน้าที่ความรับผิดชอบของเขา ชี้แจงให้ทราบว่าเขาเป็นส่วนใดของหน่วยงาน เกี่ยวข้องกับงานอื่น ๆ อย่างไร

3. ช่วยให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเรียนรู้งาน

3.1 แจกแจงขั้นตอนการทำงานของเขาให้ละเอียด

3.2 ลงมือทำงานขั้นแรกให้ดูเป็นตัวอย่าง ให้ถามเมื่อไม่เข้าใจ

3.3 ลองให้ทำดูเอง โดยหัวหน้าดูแลอยู่โดยใกล้ชิด และคอยถามเพื่อให้แน่ใจว่าเขาเข้าใจอยู่ตลอดเวลาว่ากำลังทำอะไร เพื่อผลอย่างไร

3.4 ลองให้ทำงานขั้นตอนเดียวกันอีกหลาย ๆ ครั้ง โดยยากขึ้นเป็นลำดับ

3.5 สอนวิธีทำงานขั้นต่อไปด้วยวิธีการเดียวกันครบทุกขั้นตอน

3.6 ให้เขาทำงานทั้งหมดทุกขั้นตอนด้วยตนเอง โดยยังควบคุมแนะนำอยู่อย่างใกล้ชิด

4. ช่วยให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจำและรู้จักประยุกต์เทคนิคในการทำงาน

4.1 สอนให้เข้าใจอย่างถ่องแท้เกี่ยวกับกฎ ระเบียบ คู่มือ เอกสารประกอบการทำงาน

4.2 ปล่อยเดี่ยวให้ทำเองโดยอิสระ แต่หัวหน้าคอยตรวจสอบดูความก้าวหน้าของเขาทุกระยะ

4.3 รายงานความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของเขาต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป โดยเฉพาะจุดที่เป็นปัญหาหรือจุดอ่อนของเขา

ข้อที่พึงระวังในการสอนแนะงานแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็คือ หัวหน้าจะต้องมีความอดทน ไม่อารมณ์เสียเมื่อไม่ได้ดังใจ พยายามหลีกเลี่ยงการพูดซ้ำซากซึ่งจะทำให้น่าเบื่อ และต้องรู้จักปรับการสอนเพื่อให้เข้ากับการเรียนรู้ของลูกน้อง ถ้าเขาเข้าใจได้ก็ต้องแนะนำให้ช้าลง (สีมา สีมานันท์ 2518 : 71 - 74)

"การวิจารณ์-กระจกส่องเงาตัวเอง" คือชื่อหัวเรื่องบทความซึ่งเสนอโดยกองบรรณาธิการวารสารข้าราชการ ประจำเดือนตุลาคม 2520 ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการวิจารณ์ไว้ว่า คนคนหนึ่งย่อมมีทั้งข้อดีข้อบกพร่อง ใครมีข้อดีมาก ข้อบกพร่องน้อยก็เป็นคนดี ใครมีข้อบกพร่องมาก มีข้อดีน้อย ก็เป็นคนไม่ดี หน้าที่ของเราคือพยายามส่งเสริมข้อดี แก้ข้อบกพร่องอยู่เสมอ ๆ ฉะนั้น อาวุธวิจารณ์และการวิจารณ์ตนเองจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ทำให้เราสามารถมองเห็นข้อดีข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อนำไปขยายข้อดี แก้ไขข้อบกพร่องได้ต่อไป คนฉลาดนั้นไม่ใช่อยู่ที่เขาทำอะไรไม่ผิดเลย หากแต่อยู่ที่ความผิดของเขาไม่ใหญ่ ไม่ขยายตัวเป็นเวลานาน และแก้ไขง่าย ซึ่งก็คือต้องอาศัยการวิจารณ์ และวิจารณ์ตนเองอยู่เสมอ ถ้าท่านไม่วิจารณ์และวิจารณ์ตนเองอยู่เสมอแล้ว ท่านก็ไม่อาจมองเห็นความผิดได้อย่างรวดเร็ว ความผิดของท่านจะขยายตัวยืดเยื้ออยู่เป็นเวลานานและยากที่จะแก้ไขได้

การกลัวการวิจารณ์เป็นเครื่องหมายของความเสื่อม เราต้องยอมรับว่าการวิจารณ์ตนเองเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง หากเรามีการรับฟังความคิดเห็นของคนอื่นเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของตัวเองในการงานอยู่เสมอ ชัยชนะในการทำงานย่อมอยู่ไม่ไกลจากท่าน

ลักษณะของคนบางคนมองเห็นแต่ข้อบกพร่องของผู้อื่น มองไม่เห็นข้อบกพร่องของตัวเอง พวกเขาเอาแต่วิจารณ์ผู้อื่นแต่ไม่วิจารณ์ตนเอง บางคนชอบแต่จะให้ผู้อื่นยกย่อง แต่ไม่ชอบให้ผู้อื่นวิจารณ์ ใครวิจารณ์เข้าก็ไม่พอใจ บางคนไม่กล้าวิจารณ์ผู้อื่นกลัวผู้อื่นจะเสียใจ ท่าทีเหล่านี้ล้วนโง่เขลาทั้งสิ้น ถ้ายิ่งปกปิด ความผิดของท่านก็ยิ่งขยายตัว การงานของท่านจะพลอยเสียหายยิ่งขึ้น

บางคนกังวลว่าการวิจารณ์ตนเองบ่อย ๆ จะทำให้ไม่เป็นตัวของตัวเอง จะทำให้ขาดความเชื่อมั่นในตนเอง ถ้าเป็นเช่นนี้ลองคิดดูว่า ถ้าท่านไม่วิจารณ์ตนเอง ไม่ยอมให้ผู้อื่นวิจารณ์ท่านแล้ว ท่านจะเป็นคนที่ทำอะไรอย่างผิด ๆ และจะตกเป็นเป้าของความไม่พอใจของผู้อื่น เช่นนี้ท่านยังจะมีความเชื่อมั่นในตนเองอยู่ได้อย่างไร

บางคนกังวลว่าการวิจารณ์จะทำให้แตกความสามัคคี ซึ่งอาจเป็นไปได้ถ้าเราใช้วิธีวิจารณ์ผิด ๆ เกิดทะเลาะเบาะแว้งกันด้วยเรื่องหยุมหยิม ปราศจากหลักการ แต่ถ้าเรายืนอยู่บนจุดยืนที่รักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมและเพื่อทำให้งานของเรารุดหน้าไป เราก็ต้องใช้หลัก สามัคคี-วิจารณ์-สามัคคี จะทำให้เราสามัคคีกันแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น เมื่อต่างฝ่ายต่างชี้ความผิดพลาดให้กันได้ด้วยความจริงใจ ต่างร่วมกันช่วยคิดถึงวิธีแก้ไขให้การงานของกันและกันเป็นผลดี ย่อมจะเกิดความสามัคคีแน่นแฟ้นยิ่งกว่าเดิมด้วย

ในการวิจารณ์นั้น จะต้องมีท่าทีหวังดีต่อกัน มีปัญหาอะไรก็พูดกันอย่างหมดเปลือก เมื่อถูกผู้อื่นวิจารณ์ เราควรเข้มงวดต่อตนเอง อย่าเรียกร้องให้ผู้อื่นวิจารณ์เราถูกร้อยละร้อย และอย่าเรียกร้องให้ผู้อื่นต้องมีท่าทีที่ดีอย่างไม่มีที่ติ ควรยึดหลักที่ว่า ผู้พูดไม่มีความผิด ผู้ฟังควรสังวร ให้อภัยผู้อื่น และสามัคคีเข้าหากันเท่านั้น

ในการวิจารณ์และวิจารณ์ตนเองควรให้ความสนใจต่อสิ่งเหล่านี้คือ

1. ไม่ควรจะเริ่มต้นด้วยความไม่พอใจส่วนตัวและอคติส่วนตัวไปวิจารณ์ผู้อื่น หรือรับฟังการวิจารณ์ของผู้อื่น แต่ควรเริ่มต้นจากการทำให้งานของเราได้รับการปรับปรุง ทำให้ความถูกผิดกระจ่าง เมื่อค้นพบความผิดก็ควรแก้ไขความผิดนั้น ในการวิจารณ์ย่อมจะหลีกเลี่ยงการโต้แย้งไม่ได้ เมื่อการโต้แย้งสิ้นสุดลง หากท่านยังไม่สามารถแก้ความเห็นของท่านได้ คือยังไม่เห็นด้วยกับคนส่วนใหญ่ ท่านก็สงวนความเห็นของท่านไว้ได้ภายใต้เงื่อนไขที่ยอมรับปฏิบัติตามมติของคนส่วนใหญ่ ถ้าเป็นความจริงพิสูจน์แล้วว่าความเห็นของท่านผิด ท่านก็ไม่ควรดันทุรังว่าถูกอีกต่อไป เพราะการปฏิบัติเช่นนี้มีแต่จะทำให้ท่านห่างจากสภาพความเป็นจริงและล้าหลังลงทุกที

2. ต้องรู้จักค้นพบปัญหา ผู้ที่ทำงานทุกคนล้วนแต่เคยทำผิดมาแล้วทั้งนั้น คนที่ไม่ทำผิดคือคนที่ตายแล้วหรือคนที่ไม่ทำงาน แต่ผู้ที่ทำงานบางคนก็มิใช่จะมองเห็นความผิดของตนได้อย่างง่ายดาย พวกเขามักจะพึงพอใจอยู่กับผลสำเร็จ ให้อภัยข้อบกพร่องของตนเอง ไม่กล้ามองข้อบกพร่องหรือโยนข้อบกพร่องของตนให้แก่สภาพแวดล้อม ท่าทีเช่นนี้จะทำให้เราไม่อาจเสริมข้อดี ขจัดข้อบกพร่องและสะสมบทเรียนได้ ควรแสวงหาความก้าวหน้าอย่างเร่าร้อน ไม่ควรพึงพอใจตนเองง่าย ๆ ไม่ควรมองเห็นแต่ข้อดีของตนเองเท่านั้น ต้องกล้ามองเห็นข้อบกพร่องของตัวเองด้วย

3. ต้องประเมินข้อบกพร่องอย่างถูกต้อง อย่าขยายความผิดทำเรื่องเล็กให้เป็นเรื่องใหญ่ ทำเรื่องที่ไม่ใช่หลักการให้เป็นเรื่องหลักการ ขณะเดียวกันก็อย่าหดความผิด ทำเรื่องใหญ่ให้เป็นเรื่องเล็ก ทำเรื่องที่เป็นหลักการให้เป็นเรื่องไร้หลักการ จะต้องมองข้อบกพร่องตามความเป็นจริง พิจารณากรณีแวดล้อมอย่างสุขุมรอบคอบ พิจารณาผลเสียที่เกิดขึ้นอย่างยุติธรรม และประเมินความผิดให้พอเหมาะพอสม บางคนเวลาวิจารณ์ตนเองมักจะหดความผิด เลี่ยงเรื่องหนักเป็นเบา ทำเรื่องใหญ่ให้เป็นเรื่องเล็ก แต่เวลาวิจารณ์ผู้อื่นกลับทำเรื่องเบาให้เป็นเรื่องหนัก ทำเรื่องเล็กให้เป็นเรื่องใหญ่ แบบนี้เป็นท่าทีที่ไม่ซื่อตรง

4. ต้องค้นคว้าที่มาของความผิด เสนอวิธีแก้ความผิด เราต้องค้นคว้าว่าเหตุของความผิดนั้นคืออะไร เป็นเพราะความเข้าใจผิดของตนเอง เพราะแนวทางไม่ถูก วิธีการไม่ดี หรือเพราะความพยายามไม่พอ อะไรเป็นเหตุสำคัญ อะไรเป็นเหตุรอง เราจะขจัดข้อบกพร่องเหล่านี้โดยวิธีอย่างไร สรุปแล้วก็คือต้องทำให้ผู้อื่นและตนเองรู้ว่าข้อบกพร่องคืออะไร เหตุที่เกิดขึ้นอยู่ตรงไหน และจะแก้ไขอย่างไร

5. ต้องสนใจวิธีการ คำนึงถึงผลที่เกิด การวิจารณ์ผู้อื่นควรมีท่าทีจริงใจ หวังดี และเปิดเผยต่อคนที่ต่างกัน หรือต่อสภาพแวดล้อมที่ต่างกัน ควรใช้วิธีการรูปแบบที่ต่างกันไปวิจารณ์อย่างพอเหมาะพอสม ถ้าผู้อื่นยังรับความเห็นของเราไม่ได้ ก็ควรค่อย ๆ ชักจูงให้เขาเกิดสำนึกขึ้นเอง การเอาแต่วิจารณ์ให้สาสมใจโดยไม่คำนึงถึงผลนั้นย่อมไม่ใช่วิธีการที่ดี ("การวิจารณ์-กระจกส่องเงาตัวเอง" 2520 : 58 - 60)

บุญช่วย วงษ์ชาญ เขียนบทความลงในวารสารคุรุสภา เขตศึกษา 9 ประจำเดือนพฤศจิกายน 2519 เรื่อง "การสร้างมนุษยสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงาน" มีแนวความคิดว่า ในการทำงานทุกระดับต้องมีความขัดแย้ง ความไม่เข้าใจกัน อันก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจกัน จนเกิดความแตกแยกในที่สุด การที่จะทำงานร่วมกันให้สำเร็จเรียบร้อยด้วยดี จำเป็นอย่างยิ่งที่ต่างฝ่ายจะต้องมีมนุษยสัมพันธ์ต่อกัน การสร้างมนุษยสัมพันธ์ก็คือการสร้างความเข้าใจอันดีต่อกัน ความยุ่งยากต่าง ๆ ของโลกล้วนเกิดจากความไม่เข้าใจกันทั้งสิ้น ผู้เขียนบทความได้เสนอหลักการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างเพื่อนร่วมงาน โดยแยกออกเป็นสองหัวข้อใหญ่ดังนี้

1. ความเข้าใจตนเอง ก่อนที่จะสร้างความสัมพันธ์กับผู้อื่นต้องปรับปรุงตนเองเสียก่อน ก่อนจะปรับปรุงตนเองก็ต้องเข้าใจตนเองคือเข้าใจว่าตนเองมีทัศนคติ รสนิยมอย่างไร มีความสามารถหรือความถนัดแค่ไหน มีคุณธรรมในใจแค่ไหน รู้ส่วนดีส่วนไม่ดีของตัวเอง แล้วเริ่มปรับปรุงตนเองดังนี้

1.1 ต้องรู้จักควบคุมอารมณ์ให้สุขุมหนักแน่น ไม่เป็นทาสแห่งความกลัว หวาดระแวง และความอ่อนแอจนต้องพึ่งคนอื่นอยู่ตลอดเวลา รู้จักบังคับมิให้อารมณ์ฟุ้งซ่าน

1.2 รู้จักปรับปรุงตนเองให้เข้ากับบุคคล เหตุการณ์และสถานที่

1.3 รู้จักประมาณตน หรือรู้สถานะของตัวเอง ไม่สำคัญคนผิด คืออย่าคิดว่าตนเองวิเศษคนเดียว ตนเองทำงานมากกว่าเพื่อน ตนเองเป็นคนรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว ตนเองสำคัญที่สุดในที่มงาน ฯลฯ ความคิดเช่นนี้จะเป็นเหตุให้เราขัดแย้งกับคนอื่น จนเกิดความแตกร้าวกันได้

1.4 รู้จักประนีประนอม หรือการให้อภัยกัน เมื่อเกิดความขัดแย้งกัน หรือไม่เป็นที่เข้าใจกัน

1.5 ควรรู้จักเหตุผลและใช้เหตุผลในการตัดสินปัญหา การเป็นคนรู้เหตุผลก็คือรู้ว่าสิ่งใดควร สิ่งใดไม่ควร สิ่งใดควรทำ สิ่งใดควรละเว้น

1.6 จงเป็นผู้มีความมั่นใจในตนเอง และไม่เป็นคนโลเล หูเบา เชื่อใครง่าย ๆ ซึ่งจะทำให้เราไม่ตกเป็นเครื่องมือในการยุแหย่ของใครที่ไม่หวังดีต่อหมู่คณะหรือเพื่อนร่วมงานบางคน

2. ความเข้าใจผู้อื่น การที่จะเข้าใจผู้อื่นได้ดีต้องเป็นผู้ศึกษามาก ทั้งในเรื่องจิตวิทยา สังคมวิทยา และมานุษยวิทยา รวมทั้งวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี หลักการง่าย ๆ ที่นำเสนอเป็นหลักในการเข้ากับคนอื่นมีดังต่อไปนี้

2.1 ทุกคนย่อมต้องการให้คนอื่นคล้อยตาม ไม่มากก็น้อย เพราะทุกคนนับถือความคิดเห็นของตนเอง ฉะนั้นในการประชุมอภิปรายหรือในการออกความคิดเห็นต้องรู้จักเป็นผู้ฟังที่ดี ถ้าจะโต้แย้งก็ควรเป็นไปโดยมีมารยาทและเทคนิคการพูดที่จะรักษาน้ำใจคน

2.2 ทุกคนต้องการให้ผู้อื่นสนใจ เพราะฉะนั้นต้องรู้จักให้ความสนใจผู้อื่นบ้าง ทั้งด้านการงานและเรื่องส่วนตัว ตั้งแต่สิ่งเล็ก ๆ น้อย ๆ จนถึงเรื่องใหญ่ การแสดงความสนใจโดยการยกย่องชมเชย หรือแสดงความสนใจในสิ่งเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น "ผมอยากได้เสื้อสวย ๆ เหมือนที่คุณใส่อยู่นี่จังเลย" "เด็กในชั้นของคุณเก่งจัง

คุณใช้วิธีสอนอย่างไรเขาถึงได้เก่งอย่างนั้น" เป็นต้น จะทำให้เพื่อนร่วมงานเกิดความรู้สึกเป็นคนสำคัญ เป็นส่วนหนึ่งที่ก่อให้เกิดมิตรภาพ

2.3 ทุกคนย่อมเห็นแก่ตนเองก่อนเสมอ ข้อนี้รวมถึงญาติพี่น้องลูกเมียเขาด้วย ฉะนั้น หากเราต้องการให้เขาทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม หรืออำนวยประโยชน์ให้แก่เรา เมื่อไม่สำเร็จควรถือว่าเป็นเรื่องธรรมดา ในทางตรงกันข้าม ถ้าต้องการให้เขาทำอะไรให้จะต้องหาส่วนที่เกี่ยวกับเกียรติยศ ชื่อเสียง ความรักของเขามามีส่วนเกี่ยวพันด้วย เช่น เราต้องการให้เขาสร้างเสาธงให้โรงเรียน จำเป็นต้องมีชื่อของเขาและชื่อของผู้ที่เขาต้องการอุทิศให้ด้วย เป็นต้น

2.4 ทุกคนต้องการมิตรภาพและความรักความเมตตา สิ่งที่จะให้เราเป็นมิตรแก่กัน มีความเข้าใจกัน การให้ความรักนับถือและความมีเมตตาต่อกันควรแสดงออกเช่น ยิ้ม พูดคุย ช่วยเหลือการงาน ส่งเคราะห์กันด้วยสิ่งของเล็ก ๆ น้อย ๆ การไปมาหาสู่ หรือเยี่ยมเยียนเมื่อเจ็บป่วย เป็นต้น

2.5 ทุกคนต้องการความเชื่อถือและความไว้วางใจ การมอบหมายการงานให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทำก็ดี การให้เก็บความลับของทางราชการก็ดี ต้องกระทำด้วยความเชื่อและไว้วางใจ การแสดงความไว้วางใจอาจแสดงออกโดยให้ทำงานอย่างอิสระ การขอคำปรึกษาหารือ การเล่าเรื่องส่วนตัวที่น่าปิดบังให้ฟัง การมอบหมายงานใหญ่ ๆ ให้ทำเป็นต้น ซึ่งจะทำให้เพื่อนร่วมงานเกิดความภาคภูมิใจว่าตนเองเป็นบุคคลสำคัญคนหนึ่งของกลุ่มที่ได้รับความไว้วางใจ (บุญช่วย วงษ์ชารู 2519 : 7 - 11)

เกี่ยวกับเรื่องมนุษยสัมพันธ์นี้ สมพร สมพลวัฒนา ยังได้ให้ความคิดไว้หลายประการ โดยในสรุปความนำเขากล่าวว่า "...มนุษยสัมพันธ์เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ในการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคล เพื่อให้เกิดความร่วมมือสมานฉันท์ในการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยให้ได้รับผลงานสูงสุด สิ้นเปลืองน้อยที่สุดและผู้ร่วมงานพึงพอใจที่สุด"

ประโยชน์หรือความสำคัญของมนุษยสัมพันธ์ สมพร สมพลวัฒนา กล่าวไว้ดังนี้

1. พฤติกรรมของมนุษย์กับผลผลิตในองค์การนั้น ความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่ามนุษยสัมพันธ์เพิ่มผลผลิตได้

2. มนุษยสัมพันธ์เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของคนงาน ที่จะแก้ปัญหาต่าง ๆ ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

3. เป็นความต้องการของผู้ทำงานด้วยกันเอง ต้องการระดับการศึกษาดีขึ้น ต้องการความร่วมมือสูงขึ้น และต้องการผู้นำที่ดี

4. เอลตัน เมโย (Elton Mayo) และ โรธลิสเบอร์ (Roethlisber) กล่าวว่า มนุษยสัมพันธ์เป็นสิ่งจำเป็นในการเพิ่มผลผลิต

5. คนงานเพิ่มขึ้นและมีความต้องการแตกต่างกัน

6. ความต้องการในด้านความชำนิชำนาญจากคน มนุษยสัมพันธ์จึงมีความสำคัญตามมา

7. มนุษยสัมพันธ์เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง

หลักปฏิบัติในการสร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดีในองค์การ

1. กับเพื่อนร่วมงานในระดับเดียวกัน

1.1 เข้าหาเขาก่อน ละความถือดีในความคิดว่าใครดีกว่าใคร

1.2 มีความจริงใจยิ้มแย้มแจ่มใสก่อนเสมอ

1.3 พยายามสังสรรค์เมื่อมีโอกาส และพัฒนาความสัมพันธ์เสมอ

1.4 ไม่อิจฉาริษยานินทาลับหลัง

1.5 ไม่ชักทอดความผิด

1.6 ให้ความร่วมมือในการงานด้วยความเต็มใจ

1.7 หลีกเลี่ยงการขอร้องหยุมหยิม

1.8 ใจกว้างพอประมาณ

1.9 รู้จักฟังความคิดเห็นของเพื่อน

1.10 สรรเสริญเมื่อเพื่อนทำดี

2. กับผู้ใต้บังคับบัญชา

2.1 รู้จักควบคุมอารมณ์ อย่าตัดสินใจเวลาโกรธ

2.2 เมื่อมีข้อผิดพลาดในงาน ต้องมุ่งไปที่ "อะไร" และ "ทำไม" ก่อนจะไปถึง "ใคร"

2.3 อย่าใช้อำนาจเกินความจำเป็น จุกจิกจู้จี้

2.4 อย่าหูเบา หลงตนเอง เลือกที่รักมักที่ชัง คอยจ้องจับผิด

2.5 ต้องมอบหมายงานอย่างมีความมั่นใจและยุติธรรม

2.6 เข้าใจ และรู้ถึงความสามารถของแต่ละคน

2.7 ทำตัวเป็นตัวอย่างที่ดี รับฟังความคิดเห็น

2.8 การตำหนิว่ากล่าวตักเตือนต้องทำโดยลับเฉพาะและหวังดี การชมชมในโอกาสอันควร

2.9 ชี้แจงความเคลื่อนไหวภายในหน่วยงานให้ทราบเสมอ

2.10 บำรุงขวัญและให้รางวัลตามโอกาสอันควร

3. กับผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือ

3.1 ทำงานให้เต็มความสามารถ

3.2 เคารพ นับถือ ยกย่องผู้บังคับบัญชา

3.3 รู้จักปรับปรุงบุคลิกของตัวเอง

3.4 เสนอแนะสิ่งที่ดีและใหม่

3.5 ไม่ทำงานข้ามขั้นตอนโดยมิได้แจ้งล่วงหน้า

3.6 เมื่อมีความรู้สึกขัดแย้งอย่าใช้อารมณ์

3.7 ต้องรู้และเข้าใจนิสัยการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชา

3.8 อย่ารบกวนด้วยเรื่องจุกจิกเล็กน้อย

3.9 กตัญญูกตเวทีคุณเสมอต้นเสมอปลาย

4. กับประชาชนที่มาติดต่องาน

4.1 ระลึกเสมอว่างานของเราคือบริการ

4.2 ยิ้มแย้ม มารยาทงาม ปิยะวาจา

4.3 อำนวยความสะดวก

4.4 ให้คำแนะนำด้วยความเต็มใจ

4.5 ช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่จะทำได้ตามระเบียบแบบแผน

จะเห็นได้ว่า หลักการปฏิบัติในการสร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดีในองค์การคือ การเอาใจเขามาใส่ใจเรานั่นเอง โดยคิดว่าถ้าเราอยู่ในสถานะนั้น ๆ เราต้องการอะไร ? อย่างไร ? คนก็ย่อมต้องการเช่นกัน เราจึงควรปรับปรุงพฤติกรรมของเราให้เข้ากับบุคคลในองค์การให้ได้ดีที่สุด เพื่อให้งานได้รับความสำเร็จและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

<u>สรุป มนุษยสัมพันธ์ในการปฏิบัติงาน</u>

มนุษยสัมพันธ์เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างคนที่มุ่ง "น้ำใจ" เป็นสำคัญ เมื่อมีน้ำใจต่อกัน มีความเห็นอกเห็นใจกัน จะต้องให้ความร่วมใจ ร่วมมือกันปฏิบัติภารกิจใด ๆ ให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยที่ได้รับผลงานอย่างดีที่สุด ประหยัดที่สุด และบุคคลในองค์การมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานและผลงานที่ได้รับ

การสนองตอบความต้องการของบุคคล เป็นการสร้างความพึงพอใจให้แก่บุคคลนั้น ความพึงพอใจให้แก่บุคคลเป็นความพึงพอใจนำมาซึ่งมิตรภาพ น้ำใจที่จะช่วยเหลือเกื้อกูลกัน การที่มีน้ำใจดีต่อกันคือมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีนั่นเอง

มนุษยสัมพันธ์ในการปฏิบัติงาน ควรให้มีทั้งในระดับเดียวกัน ระดับผู้ใต้บังคับบัญชา และระดับผู้บังคับบัญชา การปฏิบัติงานขององค์การนั้นก็จะบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างดีที่สุด" (สมพร สมพลวัฒนา 2521 : 11 - 16)

ในการปฏิบัติงานในองค์การ การเขียนรายงานเสนอผู้บังคับบัญชามีความจำเป็นเหมือนกัน วารสารพัฒนาชุมชน เสนอบทความเรื่อง "รายงานนั้นสำคัญไฉน" ผู้เขียนคือ วิไล อุไรจิตติสุข ให้ความรู้และแนวคิดดังนี้

คำว่า "รายงาน" มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Report ที่มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า Reportare หมายความว่า "นำกลับมา" ซึ่งหมายความว่าการที่ใครคนใดคนหนึ่งออกไปทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย หรือไปเอาอะไรบางอย่างกลับมาให้ผู้สั่ง ผู้รับคำสั่งจะต้องเข้าใจคำสั่งอย่างชัดเจนว่า ผู้สั่งต้องการอะไร จะเอามาใช้อะไร ผู้ที่ปฏิบัติตามคำสั่งจะต้องรู้จักวิธีรายงานที่ดี

คำจำกัดความของรายงานมีอยู่ว่า "การรายงานเป็นการแสดงข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็น เพื่อใช้เป็นส่วนประกอบสำหรับวินิจฉัยสั่งการ หรือตัดสินใจหรือเพื่อชักชวนโน้มน้าวความคิดหรือการกระทำของใครคนหนึ่ง" ความสำคัญของรายงานจึงอยู่ที่ความสามารถของผู้รายงานที่จะเสนอข้อคิดเห็นได้อย่างมีเหตุผล มีข้อมูลถูกต้องชัดเจน เชื่อถือได้ สามารถทำให้ผู้ฟัง ผู้อ่านเห็นด้วยและคล้อยตาม

วัตถุประสงค์ของการรายงานก็เพื่อที่จะให้ผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องราว สถานการณ์ กิจกรรม และข้อคิดเห็นของผู้รายงาน เพื่อให้นายจ้างหรือผู้บังคับบัญชาได้อ้างอิง เปรียบเทียบ ตัดสินใจ หรือใช้ประกอบการวางนโยบาย

ลักษณะสำคัญของการเขียนรายงานจะต้องมี

1. ข้อความที่สำคัญ การเขียนรายงานจะต้องมีข้อความเฉพาะที่สำคัญ ๆ เท่านั้น ข้อความที่ไม่สำคัญและไม่จำเป็นต่อการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการก็ไม่ควรใส่ลงไป

2. ความรัดกุม คือมีข้อความพอเหมาะ เขียนให้รัดกุม ไม่บรรยายเยิ่นเย้อ เน้นเฉพาะลักษณะเด่น ๆ ของงานที่ผู้เขียนไปพบเห็นหรือทำมา แล้วมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้อ่านได้รู้อะไรเป็นพิเศษเพื่อใช้ประกอบในการตัดสินใจ

3. ความถูกต้อง ข้อมูลที่เขียนไปจะต้องแน่ใจว่าถูกต้อง แน่นอน ข้อมูลที่ดีจะต้องได้มาจากการสังเกตจนแน่ใจ การทดลอง การตรวจสอบ และการวินิจฉัย ไม่ใช่ได้มาจากการคาดคะเนหรือเดาเอา เพราะถ้าหากผิดพลาดแล้ว อาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง เพราะการตัดสินใจผิด ๆ ของผู้บังคับบัญชา

4. ความทันสมัย ข้อมูลจะต้องทันสมัย เหมาะกับเวลาที่จะใช้ และจะต้องเสนอรายงานให้ตรงตามเวลา ทันต่อเหตุการณ์

5. เป็นประโยชน์ รายงานจะต้องมีประโยชน์ก็ต่อเมื่อผู้อ่านอ่านแล้วเข้าใจ นำไปประกอบการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการในการบริหารงานได้

นอกจากนี้รายงานที่มีข้อมูลเป็นตัวเลข เป็นสถิติต่าง ๆ ควรจะมีการสรุปวิเคราะห์ หรือแสดงให้ทราบว่าผลของตัวเลขหรือสถิตินั้นทำให้เกิดอะไร มีความเป็นมาอย่างไร การเขียนรายงานให้ผู้อ่านอ่านแล้วเข้าใจตรงกับผู้เขียน และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ก็ถือว่ารายงานนั้นมีความสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ของมันแล้ว

รายงานที่บกพร่องมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. ใส่ข้อความหรือรายละเอียดที่ไม่สำคัญและไม่จำเป็นมากเกินไป

2. ใส่ตัวเลขมากเกินไป นอกกระทั่งจุดทศนิยม และตัวเลขก็ไม่มีความหมายอะไรเลย

3. ให้เหตุผลอ่อนมาก ไม่มีข้อมูลสนับสนุนอย่างเพียงพอ ข้อมูลที่นำมาสนับสนุนก็ไม่น่าเชื่อถือ ไม่เหมาะกับเหตุผล

4. ไม่ได้เสนอข้อคิดเห็นหรือไม่เสนอทางแก้ปัญหา เป็นเพียงแต่บรรยายเรื่องที่ไปเห็นหรือไปทำมาเท่านั้น

5. เสนอทางแก้ปัญหาซึ่งไม่เหมาะที่จะใช้ หรือนำไปใช้ไม่ได้เลย นอกจากปาฏิหาริย์ เช่น เสนอวิธีแก้ปัญหาน้ำเน่าโดยเชิญอาจารย์ผู้วิเศษมาเสกมนต์คาถากำจัดให้

การเขียนรายงานที่มีคุณค่า อ่านแล้วเข้าใจ นำไปใช้เป็นประโยชน์ได้ มีหลักการที่ดีดังนี้

1. ประหยัดเวลา อ่านเข้าใจง่าย สรุปเรื่องราวไว้อย่างชัดเจน ไม่มีความหมายสองแง่สองมุมหรือคลุมเครือ

2. นึกถึงความต้องการของผู้อ่านว่าผู้อ่านต้องการทราบอะไร ไม่ใช่เขียนทุกอย่างที่ผู้เขียนทราบ

3. เขียนรายงานอย่างเป็นกลางไม่มีอคติ ไม่เน้นถึงตัวผู้เขียน แต่เน้นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือที่ค้นพบมา

4. เขียนให้รัดกุม อย่าขยายเกินความจริง การเขียนน้อยกว่าความจริงดีกว่าเขียนมากเกินความจริง เพราะกรณีหลังผู้อ่านอาจจับโกหกได้ง่าย

5. ข้อมูล (Raw Fact) และตัวเลขต่าง ๆ ต้องวิเคราะห์และแปลความหมายไว้ให้ชัดเจน

6. สามารถเก็บไว้อ้างอิงได้ แม้ว่าเวลาจะผ่านพ้นไปเป็นสิบๆ ปีแล้ว เมื่อเอามาอ่านก็ยังรู้เรื่อง คำย่อที่ไม่จำเป็นต้องใช้ก็ไม่ควรใช้ เพราะอาจจะลืมเลือนหรือเลิกใช้กันแล้ว ข้อมูลต้องถูกต้องสมบูรณ์ มีคำอธิบายที่เข้าใจง่าย

7. ความสะอาดเรียบร้อยของรายงาน มีความสำคัญไม่น้อยกว่าเนื้อหาที่เขียน เพราะความสะอาดเรียบร้อยและรูปแบบที่สวยงามช่วยดึงดูดความสนใจให้ผู้อ่านอยากอ่านอยากใช้ เพราะเก็บรักษาไว้ตลอดปี

วิธีเขียนรายงานที่ดี จะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ หลักการและลักษณะที่สำคัญของรายงานทั้งหมด วิธีเขียนจะต้องมีส่วนที่สำคัญอย่างน้อย 3 ส่วน คือ

1. เหตุผลในการเขียนรายงานฉบับนั้น ๆ เช่น คำสั่ง คำอนุมัติ นโยบายหรือแผนงาน แผนปฏิบัติที่กำหนดไว้แล้ว เช่นการไปราชการ ต้องมีเหตุผลว่าไปทำไม ไปทำอะไร ใครเป็นผู้สั่ง เป็นต้น

2. ข้อมูล ข้อเท็จจริง ปัญหาที่ได้มาจากการสังเกต การสำรวจ การสอบถาม การทดลอง หรือการปฏิบัติงานของผู้เขียนเอง ต้องบอกให้ชัดเจน มีพยานหลักฐาน พร้อมที่จะพิสูจน์ได้ทุกเวลา

3. สรุปเสนอข้อคิดเห็น และวิธีแก้ไขอย่างมีเหตุผล มีน้ำหนักและสอดคล้องกับข้อมูลข้อเท็จจริงที่อ้างไว้แล้ว (วิไล อุไรจิตติสุข 2518 : 49 - 53)

3.2.4.7 <u>การฉ้อราษฎร์บังหลวง</u> แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือคอรัปชั่น จากข้อมูลหรือบทความที่ได้ศึกษา มีลงตีพิมพ์อยู่ในวารสารสองฉบับคือ ข้าราชการและพัฒนบริหารศาสตร์ เท่านั้น เท่าที่ทราบผู้เขียนเป็นข้าราชการระดับค่อนข้างสูง มีความรู้ดี และอาจารย์ระดับอุดมศึกษาชั้นสูง ผู้วิจัยไม่ปักใจเชื่อว่ามีแต่ปัญญาชนบางท่านเท่านั้นที่สนใจเรื่องการคอรัปชั่น อันเป็นมะเร็งบ่อนทำลายวงราชการและประเทศชาติ ในฐานะประชาชนเจ้าของประเทศอาจจะมีผู้สนใจกันไม่น้อย หากแต่เขาเหล่านั้นส่วนมากอาจจะหย่อนความสามารถในด้านการถ่ายทอดความคิดเห็นทางสื่อมวลชนทั่วไป จึงดูคล้ายกับไม่ค่อยมีคนสนใจ หรืออาจจะเป็นเพราะความเคยชินกับสภาพสังคมเช่นนี้จนดูเป็นเรื่องธรรมดาไปแล้วก็ได้

ในเรื่อง "คอรัปชั่น มะเร็งในระบบราชการ" ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์ มีความคิดว่า ในบรรดาปัญหาต่าง ๆ ที่ประสบอยู่ในปัจจุบัน เรื่องคอรัปชั่นในวงราชการเป็นปัญหาอันหนึ่งที่ถือว่าสำคัญและร้ายแรง ซึ่งจำจะต้องแก้ไขให้สิ้นไปโดยเร็ว ปัญหาคอรัปชั่นเป็นปัญหาที่เกี่ยวโยงกับปัญหาอื่น ๆ และทำให้เกิดปัญหาอื่นอีกหลายประการ อาทิเช่น คอรัปชั่นมีส่วนที่ทำให้ราชการด้อยประสิทธิภาพ ทำให้เงินของรัฐต้องรั่วไหลไปในทางที่ไม่เป็นประโยชน์เป็นจำนวนมาก และเป็นตัวบ่อนทำลายเศรษฐกิจและความ

เรียบร้อยของสังคมให้พินาศไปด้วย ความร้ายแรงของคอรัปชั่นนี้เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปและรู้สึกว่าเป็นที่เอือมระอากันไปด้วยหากพูดถึงคอรัปชั่น

ผู้เขียนบทความชี้คำว่า คอรัปชั่นมีความหมายกว้างพอสมควร ไม่ได้หมายเฉพาะการโกงเงินหลวงหรือ "บังหลวง" เท่านั้น ในทางกฎหมายถือว่าคอรัปชั่นหมายถึงการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งได้แก่การกระทำซึ่งแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถ้าหากจะแยกแยะความหมายนี้ออกโดยพฤติกรรมแล้ว ก็อาจจะแยกคอรัปชั่นออกได้อย่างสังเขปสี่ลักษณะคือ

1. ฉ้อราษฎร์ หมายถึง การกระทำใด ๆ ของข้าราชการที่เรียกร้องประโยชน์จากราษฎร เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติของข้าราชการผู้นั้น โดยทำให้ราษฎรเข้าใจผิดว่าจะต้องเสียเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการต่าง ๆ ให้แก่ทางราชการ หรือต้องเสียเงินค่าธรรมเนียมมากกว่าที่ควร เช่น ค่าธรรมเนียม 100 บาท ก็เรียกเอา 500 บาท เป็นต้น ในกรณีที่การฉ้อราษฎร์ได้พัฒนามาถึงปัจจุบัน ก็อาจจะมีวิธีการต่าง ๆ ที่เราเรียกว่า "หน้าม้า" บ้าง "เลี้ยงดูปูเสื่อ" บ้าง และสุดท้ายที่ขาดไม่ได้ก็คือ "ซองขาว" แล้วแต่ว่าหน่วยงานไหนจะพัฒนาหรือด้อยพัฒนาในเรื่องนี้

โดยสรุปแล้วการฉ้อราษฎร์นี้ก็คือการโกงเงินของประชาชนนั่นเอง

2. บังหลวง พฤติกรรมในข้อนี้ก็คือ การกระทำด้วยประการใดๆ ของข้าราชการที่เป็นการนำเงินหรือประโยชน์ของราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว โดยปกติเรียกกันง่าย ๆ ว่าโกงเงินหลวง หรือนำของหลวงมาเป็นสมบัติของตนเอง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการกระทำโดยการปลอมแปลงเอกสารของการใช้จ่ายเงิน หรือเรียกว่าทุจริตทางการบัญชี ตัวอย่างเช่นการซื้อสิ่งของ อาจจะซื้อราคาหนึ่ง แต่ออกใบเสร็จราคาหนึ่งซึ่งสูงกว่าที่จ่ายจริง หรือการซื้อหาอาจจะเป็นราคาเดียวกับที่ระบุไว้ในใบเสร็จรับเงิน แต่จำนวนของไม่ครบเป็นต้น

กรณีที่เรียกว่าบังหลวงนี้มีมาก และพัฒนาไปมากเช่นกัน โดยเทคนิคของคอรัปชั่นประเภทนี้กล่าวได้ว่ามีความสลับซับซ้อนกว่าประเภทแรก บางทีมีส่วน

เกี่ยวข้องกันหลายฝ่ายหลายระดับ เช่นตั้งแต่อธิบดีไปจนถึงเสมียน นับตั้งแต่เรื่องง่าย ๆ จนถึงเรื่องยาก ๆ คอรัปชั่นรูปนี้ทำให้เงินของประเทศสูญไปปีละไม่น้อยกว่าร้อยล้านบาท

3. กินสินบน หมายถึงการที่เจ้าหน้าที่รับเงินตอบแทนค่าบริการหรือค่าตอบแทนพิเศษเนื่องจากราษฎรต้องการให้กระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการผิดหน้าที่เป็นทำนองว่าจ้างให้ข้าราชการทำผิดระเบียบและกฎหมายเพื่อประโยชน์ของผู้ติดสินบน ตัวอย่างเช่น จ้างเจ้าพนักงานที่ดินให้ปลอมโฉนดให้ จ้างตำรวจจับเพราะชันรถผิดกฎจราจร แต่ไม่อยากเสียเวลาไปสถานีตำรวจก็จ่ายเงินให้เพื่อจ้างตำรวจไม่ให้เอาเรื่อง ซึ่งกรณีหลังนี้ตำรวจนอกจากจะกินสินบนแล้ว ยังเข้าลักษณะบังหลวงอีกด้วย เพราะรัฐขาดรายได้จากการเสียค่าปรับตามกฎหมาย อย่างนี้เป็นต้น

4. การใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ใส่ตน หรือผู้อื่นด้วยประการอื่น ๆ เป็นต้นว่า การใช้เวลาราชการไปทำงานส่วนตัวอื่น อันเป็นเรื่องนอกหน้าที่ราชการ เช่น การไปสอนพิเศษในเวลาราชการ การทำงานหลายหน้าที่ในเวลาเดียวกันเป็นต้น การเป็นประธานหรือกรรมการของบริษัท และการไม่อุทิศเวลาให้แก่ทางราชการอย่างเต็มที่

คอรัปชั่นเกิดจากอะไร ผู้เขียนบทความได้สรุปไว้ดังนี้

1. เกิดขึ้นจากรายได้ของข้าราชการไม่พอใช้ กรณีส่วนมากจะมุ่งเน้นไปยังข้าราชการชั้นผู้น้อย เพราะตามสถิติสำรวจรายได้รายจ่ายของข้าราชการปรากฏว่าข้าราชการตั้งแต่ชั้นโทลงมา จะมีรายได้ไม่พอกับรายจ่ายทั้งนั้น ทำให้ข้าราชการต้องดิ้นรนหารายได้มาจุนเจือครอบครัวให้พอใช้จ่าย โดยปกติแม้ว่าทุกคนมีแนวโน้มที่จะรักความดี ชอบสุจริต แต่เมื่อความจำเป็นบังคับก็จำเป็นต้องทำแบบไม่มีทางเลือก คอรัปชั่นก็ต้องเอาเพื่อความอยู่รอด ซึ่งสุดแต่ว่าโอกาสจะอำนวย

2. ทำงานในตำแหน่งที่เปิดโอกาสให้คอรัปชั่นได้ ตำแหน่งบางตำแหน่งเกี่ยวข้องกับประโยชน์ของบุคคลอื่นหรือของประชาชน หรือเกี่ยวข้องกับเงินทอง

โอกาสที่จะคอรัปชั่นได้จะมากกว่าตำแหน่งซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ผู้ใด หรือตำแหน่งที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน เช่นเจ้าหน้าที่การเงินมีโอกาสคอรัปชั่นได้มากกว่าตำแหน่งพนักงานพิมพ์ดีด

3. ความเห็นแก่ตัวและความไม่เข้าใจของประชาชน ความเห็นแก่ตัวในที่นี้ได้แก่การลัดคิวอยากได้เร็วก็ยอมเสียเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ การให้สินบนเจ้าพนักงานในกรณีต่าง ๆ ก็ดี นับว่าเป็นความเห็นแก่ตัวและเห็นแก่ได้ของประชาชน ซึ่งเป็นชนวนอันหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาคอรัปชั่นทุกวันนี้ นอกจากนั้นแล้วความไม่เข้าใจของประชาชนก็เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดคอรัปชั่น ความไม่เข้าใจที่ว่านี้ได้แก่ ความไม่เข้าใจระเบียบเป็นมาอย่างไร ต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือไม่ เท่าไร ซึ่งทำให้ข้าราชการเอียกเงินหรือประโยชน์ในทางมิชอบได้

4. ประเพณีนิยม ในบางลักษณะงาน การคอรัปชั่นเป็นเรื่องธรรมดา ใครมาปฏิบัติงานในลักษณะนี้ต้องคอรัปชั่น ถ้าไม่ทำแสดงว่าเป็นคนโง่ เช่น การที่บ่อนการพนันหรือซ่องโสเภณีส่งเงินให้ตำรวจเป็นประจำ นถือเป็นประเพณี นอกจากประเพณีที่ว่านี้แล้ว ยังมีประเพณีที่เกี่ยวพันมาอีก คือประเพณีของการแบ่งปันรายได้จากการคอรัปชั่น เช่น ผู้กำกับเท่านั้น รองผู้กำกับเท่านั้น สารวัตรใหญ่เท่านั้น เป็นต้น

5. ค่านิยมในสังคม สังคมปัจจุบันเป็นสังคมวัตถุนิยม ยกย่องเงินบูชาความร่ำรวยเป็นสำคัญ ไม่ว่าใครจะร่ำรวยมาโดยวิธีการสุจริตหรือไม่อย่างไร เพราะฉะนั้นคนที่รวยมาโดยคอรัปชั่นก็ไม่มีใครรังเกียจ ซ้ำยังยกย่องนับถือโดยสนิทใจ เมื่อค่านิยมของสังคมเป็นเช่นนี้ คนที่คอรัปชั่นก็ได้ใจ หรือคนที่คิดจะคอรัปชั่นก็ไม่เกรงกลัว

6. ไม่มีการปราบปรามคอรัปชั่นอย่างจริงจัง สาเหตุอันสำคัญอีกอันหนึ่งคือการที่ทางราชการไม่ได้เอาใจใส่ที่จะแก้ปัญหาคอรัปชั่นอย่างจริงจัง อำนาจต่างๆ มักจะมอบให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นส่วนใหญ่ และขาดหน่วยงานอันเป็นศูนย์กลางที่คอยตรวจการปฏิบัติงานและการติดตามผลงาน และโดยที่ผู้เป็นอธิบดีหรือผู้บริหารงานบางคนยังเป็นคนที่นิยมคอรัปชั่นอยู่ และคอรัปชั่นเสียเองด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาคอรัปชั่นของ

คนภายใต้บังคับบัญชาได้ ค.ต.ง. (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) นั้น เท่าที่ผ่านมาอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้มีอำนาจเสมอ ประดุจเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจก็ว่าได้ ค.ต.ง. จึงไม่มีบทบาทในการปราบปรามคอรัปชั่นเท่าใดนัก

โดยสรุปแล้ว สาเหตุสำคัญของการคอรัปชั่นมีสามส่วน กล่าวคือ ส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการ เช่นรายได้น้อยและทำงานในตำแหน่งที่เกื้อกูลให้คอรัปชั่นได้ ส่วนที่สองคือส่วนที่เกี่ยวกับระบบราชการ ได้แก่ ระเบียบข้อบังคับกลายเป็นเครื่องมือในการคอรัปชั่น ความหละหลวมในการควบคุมและปราบคอรัปชั่น และส่วนที่สามคือส่วนที่เกี่ยวกับประชาชนได้แก่ความเห็นแก่ตัวและความไม่เข้าใจของประชาชน ค่านิยมของสังคมไทยที่นิยมนับถือผู้มีอำนาจและความร่ำรวยจนลืมค่านิยมแห่งความดีงามไป (ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์ 2517 : 7 - 19)

อุทัย หิรัญโต เขียนบทความเรื่อง "ปัญหาข้าราชการคอรัปชั่นในประเทศไทย" ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการคอรัปชั่นไว้ว่า การคอรัปชั่นถือว่าเป็นข้อบกพร่องอันร้ายแรงที่สุดที่ระบบราชการนำมาสู่คณะรัฐบาล เพราะผลภัยที่จะพึงบังเกิดขึ้นนั้นมิใช่เพียงแต่จะดึงความเจริญก้าวหน้าของประเทศให้ล่าช้าเท่านั้น แต่ยังทำให้รัฐบาลยากที่จะขอความร่วมมือของประชาชนเพื่อสนับสนุนฐานะและบทบาทของรัฐบาลนั้น ๆ ด้วย การทุจริตในระบบบริหารงานของรัฐมีผลเสียหายอย่างรุนแรงทั่วไปหมดทั้งประเทศ และทำให้ชื่อเสียงของรัฐบาลเสื่อมลงไปด้วย การคอรัปชั่นสร้างบรรยากาศของความไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้นในประเทศ เป็นสาเหตุให้ประชาชนไม่ยอมให้ความร่วมมือและความซื่อตรงต่อรัฐบาล และจะนำไปสู่ความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชนในชาติ และในที่สุดคอรัปชั่นเป็นข้อเท็จจริงที่คอมมิวนิสต์ใช้เป็นเครื่องปลุกปั่นประชาชน เห็นความเลวร้ายของรัฐบาลและดึงมวลชนให้ผละจากรัฐบาล หันเข้าหาลัทธิของตนดังที่ปฏิบัติอยู่ในประเทศเราในปัจจุบันนี้

มูลเหตุของคอรัปชั่น

ผู้เขียนบทความชี้ว่า ความจริงแล้วมูลเหตุที่ทำให้ข้าราชการคอรัปชั่นน่าจะมีอยู่มากมาย แต่ผู้เขียนจะขอนำมากล่าวเฉพาะที่สำคัญ ๆ เพียง 7 ประการเท่านั้น คือ

1. ความจำเป็นในทางเศรษฐกิจ เกิดจากเงินเดือนที่ข้าราชการได้รับนั้นเป็นจำนวนน้อยไม่เพียงพอกับรายจ่าย อาจจำต้องขวนขวายหาเงินมาเพิ่มไม่ทางใดก็ทางหนึ่งที่ได้มาโดยรวดเร็ว แม้วิธีนั้นจะค่อนข้างเสี่ยงหรือแม้แต่ต้องคอรัปชั่น

2. ความบกพร่องของระบบบริหารราชการ ได้แก่ ระบบบริหารที่ข้าราชการมีอำนาจหน้าที่อันชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ปฏิบัติต่อประชาชนโดยใช้ดุลพินิจอย่างฟุ่มเฟือย หรือแล้วแต่ความเหมาะสมมากเกินไป ตลอดจนการให้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi-Judical Power) แก่ฝ่ายปกครองมากเกินควร ระบบบริหารที่ให้อำนาจข้าราชการใช้ดุลพินิจโดยไม่ผิดกฎหมาย ระเบียบแบบแผนนี้เป็นตัวการสำคัญที่ทำให้เกิด "การผ่อนผัน" "แล้วแต่จะกรุณา" "การรีดไถ" "ความไม่เป็นธรรม" และ "ความไม่เสมอภาค"

3. ความต้องการที่จะได้รับความนิยมในสังคม มนุษย์ทุกวันนี้มีการแข่งกันในอันที่จะมีฐานะทางสังคมเหนือกว่ากัน จึงจำเป็นที่จะต้องขวนขวายหารายได้มารักษาและยกฐานะทางสังคมของตนให้สูงขึ้น รายได้ทางใดที่มีกฎหมายยื่นไปไม่ถึงแล้วก็ต้องเอาเข้ากระเป๋าทั้งสิ้น ซึ่งก็หนีไม่พ้นการคอรัปชั่น นอกจากนี้การที่สังคมนิยมยกย่องคนมีเงิน ซึ่งหมายถึงความมั่งคั่ง หรือทรัพย์สินทุกชนิดซึ่งประกอบกันเป็นฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคล ใครมีเงินก็นับถือ เกรงกลัว ทำให้คนเป็นอันมากสามารถเปลี่ยนแปลงได้แม้กระทั่งศีลธรรมและอุดมการณ์ของชีวิตโดยการโกงกิน และคอรัปชั่นเพื่อให้ตนเองมีเงินแล้วคนอื่นจะได้นับถือ ค่านิยมอีกอย่างหนึ่งคือคนไทยชอบเป็นผู้มีอำนาจเหนือบุคคลอื่นและยกย่องคนมีอำนาจ การจะเป็นผู้มีอำนาจได้ต้องมีเงินเป็นอันดับแรก และเมื่อมีอำนาจแล้วสิ่งอื่น ๆ ก็จะตามมา เช่น มีอภิสิทธิ์ต่าง ๆ ข้าราชการที่มีอำนาจและช่องทางมักจะแสวงหาผลประโยชน์ที่นอกเหนือจากเงินเดือนด้วยเสมอ เพราะความจำเป็นบังคับต้องหาเงินมาเลี้ยงลูกน้อง และบำรุงเกียรติของตนเอง การที่คนมีอำนาจต้องคอรัปชั่น เป็นเรื่องขมขื่นอันหนึ่งของสังคมไทย

4. การมีอภิสิทธิ์ของนักการเมือง และความอ่อนแอของระบบการเมือง ผู้เขียนบทความอ้างคำกล่าวของ โรแนลด์ เรทห์ (Ronald Wraith) และเอ็ดการ์ ซิมพคินส์ (Edgar Simpkins) ว่า ยอดปรารถนาของนักการเมืองส่วนมากในประเทศด้อยพัฒนานั้นมีอยู่ 3 ประการคือ อำนาจ (Power) ความมั่งคั่ง (Wealth) และยศศักดิ์ (Status) ซึ่งนักการเมืองของประเทศไทยอยู่ในข่ายนี้ด้วยที่เล่นการเมืองเพื่อหวังความร่ำรวย หวังครองอำนาจและยศศักดิ์ กิเลสที่อยากร่ำรวยนี้แหละเป็นบ่อเกิดที่สำคัญของการคอรัปชั่น นอกจากนี้ระบบการเมืองและการบริหารของไทยเป็นระบบการปกครองโดยข้าราชการ (Bureaucratic Polity) การดำเนินการปกครองของรัฐบาลมีข้าราชการเป็นผู้คุมอำนาจ ประชาชนไม่มีสิทธิ์มีเสียงในการควบคุมนักการเมืองดังในต่างประเทศ คณะบุคคลที่เข้ามามีอำนาจทางการเมืองมักจะขาดอุดมการณ์ แต่มีใจเอนเอียงที่จะกอบโกยแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนและพรรคพวก ผลก็คือเกิดทุจริตคอรัปชั่นในวงราชการ

5. อิทธิพลของภริยาหรือผู้หญิง กล่าวโดยทั่วไปและข้อเท็จจริงแล้ว ภริยามีอิทธิพลอย่างสำคัญในการก่อให้เกิดคอรัปชั่นขึ้นในวงราชการไม่น้อยกว่าตัวผู้คอรัปชั่นเอง และกล่าวได้ว่าภริยาข้าราชการเป็นตัวการสำคัญที่สนับสนุนและส่งเสริมให้สามีของตนกระทำการคอรัปชั่นด้วยวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ เพื่อความมั่งคั่งสมบูรณ์และเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจภายในครอบครัว ซึ่งในบางครั้งสามีก็ทำการรบเร้าของภริยาไม่ไหว เพราะภริยาเป็นพวกเจ้าคี้เจ้าการให้สามีคอรัปชั่น ยิ่งในปัจจุบันนี้สตรีนิยมความฟุ่งเฟ้อในสังคม ต้องการอวดตัวว่ามั่งมี และเป็นคนที่มีฐานะทางสังคม โดยปกติแล้วก็จะแสดงตัวด้วยการมีเครื่องแต่งกายราคาแพง มีรถยนต์ราคาสูงขับขี่ มีบ้านหรูหรา พฤติกรรมดังกล่าวนี้ ถ้าสตรีนั้นมีสามีเป็นข้าราชการที่มีอำนาจและช่องทางเปิดโอกาสให้แล้ว ก็อาจจะจูงใจหรือร่วมกับสามีทำการคอรัปชั่นด้วย

6. ความจำเป็นบีบบังคับให้เอาอย่าง ในหน่วยงานใดที่มีการคอรัปชั่นเป็นชีวิตประจำวันแล้ว ผู้ที่โยกย้ายบรรจุแต่งตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ของหน่วยงานนั้น หากเป็นบุคคลที่ซื่อสัตย์สุจริตไม่ชอบคอรัปชั่นและไม่ยอมร่วมมือก็จะเป็นที่รังเกียจและถูก

เขม่น ในที่สุดก็ถูกบีบบังคับทางใจทำการคอรัปชั่นไปด้วย หากไม่ทำก็ร่วมงานกับเขาไม่ได้ เพราะตนอยู่ในพวกเขา เข้าลักษณะตกกระไดพลอยโจน

7. ผู้บังคับบัญชาไม่กวดขันหรือบกพร่องในหน้าที่ อาจกล่าวได้ว่าเพราะการบกพร่องในหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่ไม่ดูแลกวดขันอย่างใกล้ชิด ไม่มีระบบตรวจสอบผลงานและการควบคุมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชาจึงมีโอกาสแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบได้ นอกจากนี้ที่ยิ่งร้ายกว่านั้นก็คือ ผู้บังคับบัญชาคอรัปชั่นเสียเอง หรือได้ส่วนแบ่งคอรัปชั่นของผู้ใต้บังคับบัญชาเช่นนี้ก็เท่ากับเป็นการส่งเสริมคอรัปชั่นมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป มูลเหตุที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ข้าราชการคอรัปชั่นน่าจะมาจากกิเลส คือความอยากได้ อยากมั่งมี ตลอดจนทัศนคติบางอย่าง เช่น ถ้าผู้ใดทำงานมาแล้วหนึ่งปีแต่ยังไม่มีรถยนต์เป็นสมบัติส่วนตัวแล้ว ก็ถือว่าเป็นคนโง่บัดซบ คติหรือความเชื่อเช่นนี้ย่อมจะส่งเสริมให้ข้าราชการในวงการนั้นร่ำรวยโดยการคอรัปชั่นอย่างไม่มีทางเลี่ยง ส่วนกิเลสนั้นทำให้ข้าราชการที่รวย มีตำแหน่งสูงอยู่แล้วคอรัปชั่นได้เช่นกันแต่ไม่มากนัก เช่น กรณี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้น (อุทัย หิรัญโต 2517 : 21 - 44)

วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ประจำเดือนกรกฎาคม 2520 เสนอบทความเรื่อง "ระบบราชการที่ปลอดจากคอรัปชั่น" ผู้เขียนบทความคือ ภรณี กีร์ติบุตร อ้าง Professor J.S.Nye ให้คำจำกัดความของการคอรัปชั่นไว้ว่า หมายถึงพฤติกรรมใดซึ่งฉิดแผกไปจากหน้าที่ที่เป็นทางการของผู้มีบทบาทต่อสาธารณะด้วยเหตุผลส่วนตัว ไม่ว่าจะเป็นเพื่อผลตอบแทนของการเงินหรือสถานภาพ หรือพฤติกรรมใดซึ่งใช้อิทธิพลไปในทางที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับซึ่งได้กำหนดไว้เพื่อประโยชน์ส่วนตน

<u>ประเภทของการคอรัปชั่นในระบบราชการ</u>

Arnold J. Heidenheimer จำแนกประเภทของการคอรัปชั่นออกตามลักษณะของการกระทำดังนี้

1. คอรัปชั่นกรณีเล็ก ๆ น้อย ๆ (Petty Corruption) หมายถึงการโอนอ่อนผ่อนปรนการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องที่ไม่รุนแรงนักเพื่อเพื่อนฝูง เช่น

การละเว้นไม่ปรับเปลี่อกระทำผิดกฎจราจร หรือช่วยกลบเกลื่อนความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ของเพื่อนร่วมงาน เป็นต้น

2. คอรัปชั่นกรณีทำกันเป็นประจำ (Routine Corruption) เช่น การที่ข้าราชการรับของขวัญที่ผู้ให้ไม่ต้องการให้มีการกระทำใดเป็นการตอบแทนในทันที แต่อ้างว่าเป็นการให้เพื่อแสดง "goodwill" หรือไมตรีจิตมิตรภาพ นอกจากนี้การใช้ระบบพรรคพวกหรือระบบญาติ ในการแต่งตั้งโยกย้ายตำแหน่งต่าง ๆ ตลอดจนการเล่นพวกในการประมูล หรือทำสัญญาของหน่วยราชการก็ถูกจัดอยู่ในคอรัปชั่นประเภทนี้ด้วย นอกจากนี้การที่ข้าราชการได้รับผลประโยชน์หรือผลพลอยได้จากนโยบายหรือการสั่งการของราชการ เช่น รู้ว่าทางการตัดถนนตรงไหนก็ไปกว้านซื้อที่ดินในราคาถูก ๆ ไว้เพื่อคอยท่า หรือเมื่อมีโอกาสรู้ข้อกำหนดละเอียดในการประมูลเพื่อจัดซื้อสินค้าของทางราชการ ก็นำไปบอกให้บริษัทที่ตนเป็นกรรมการหรือมีพรรคพวกอยู่ได้มีโอกาสประมูลในลักษณะที่ใกล้เคียงกับความต้องการมากที่สุด

3. คอรัปชั่นกรณีรุนแรงที่หนักข้อขึ้นไป (Aggravated Corruption) หมายถึงกรณีที่ข้าราชการมีเงื่อนไขว่าจะต้องรับสินบนเสียก่อน จึงจะยอมปฏิบัติหน้าที่ซึ่งควรปฏิบัติ หรือการที่ข้าราชการยินยอมให้มีการกระทำซึ่งผิดกฎหมาย เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้กระทำผิดเหล่านั้น สิ่งที่น่าสนใจที่สุดของอาชญากรรมประเภทนี้คือ การที่ข้าราชการและประชาชนไม่สนใจใยดีต่อการคอรัปชั่นที่มีหลักฐานปรากฏชัดแจ้ง เพราะคิดว่าบรรดานักบริหารตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติล้วนเต็มไปด้วยการคอรัปชั่น และข้าราชการส่วนใหญ่ขาดความรับผิดชอบต่อหน้าที่ จึงไม่มีประโยชน์อะไรที่จะไปสนใจกำจัดการคอรัปชั่น ความคิดเช่นนั้นก็ถือว่าเป็นการคอรัปชั่นที่รุนแรงเหมือนกัน นอกจากนี้การคอรัปชั่นประเภทนี้ยังรวมถึงการที่ข้าราชการบางประเภท เช่น ข้าราชการตำรวจ "ซื้อตำแหน่ง" จากผู้บังคับบัญชาในราคาสูงแล้ว ผู้บังคับบัญชายินยอมให้ข้าราชการผู้นั้นหาเงินมาชดเชยเงินที่จ่ายไปในการซื้อตำแหน่งด้วยการรับเงินจากอาชญากรแหล่งสำคัญอีกทอดหนึ่ง

ผลของการคอรัปชั่นในระบบราชการ

ผลภัยแรงที่สุดที่เห็นได้ชัดของการปล่อยให้มีการคอรัปชั่นในระบบราชการคือ ถ้าหากการคอรัปชั่นของข้าราชการไม่ได้รับการหยุดยั้งจะเป็นเหตุให้ข้าราชการที่ต้องการเป็นคนซื่อตรงและมีประสิทธิภาพเกิดความรู้สึกท้อแท้เสียขวัญ และเมื่อขวัญตกต่ำลง สังคมนั้นก็จะกลายเป็นสังคมไร้ศีลธรรมที่นำไปสู่ความรู้สึกรังเกียจเกิดขึ้นในหมู่ประชาชนจนไม่อยากให้ความร่วมมือ ซึ่งก็จะนำไปสู่ความรุนแรงในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนเพิ่มขึ้น นอกจากนี้การคอรัปชั่นในวงรัฐบาลมีผลทำให้ประชาชนลดความเคารพต่ออำนาจรัฐ ทั้งยังทำให้เสื่อมศรัทธาในความเป็นธรรมของรัฐ จึงทำให้รัฐต้องใช้กำลังบังคับในการปกครองมากยิ่งขึ้น เพราะไม่สามารถจะอาศัยความเคารพศรัทธาได้ เมื่อมีการคอรัปชั่นมากขึ้นเท่าใด รัฐบาลนั้นก็จะยิ่งสูญเสียความสนับสนุนจากประชาชนมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

สมมุฏฐานของการคอรัปชั่น

ผู้เขียนอ้างโคลิน ลีร์ (Colin Leys) ว่า ลีส์ได้ยกประเด็นสำคัญในการวิเคราะห์เกี่ยวกับการคอรัปชั่นที่นำมาพิจารณา 2 ประเด็นคือ

1. สิ่งจูงใจที่จะทำให้ข้าราชการคอรัปชั่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งขนาดของผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการรับสินบนหรือขนาดของผลประโยชน์ที่จะสูญเสียไปหากงดเว้นไม่รับสินบน เมื่อเปรียบเทียบกับโทษที่ข้าราชการจะได้รับหากถูกจับได้หรือการคอรัปชั่นนั้น ถูกเปิดเผยออกมาว่าจะคุ้มกันหรือไม่

ดังนั้น หากวิเคราะห์ตามนี้จะเห็นได้ว่าข้าราชการที่ทำการเปรียบเทียบว่า หากประสบกับประโยชน์ที่จะได้รับมากพอหรือ "คุ้มค่า" พอที่จะเสี่ยงกับการถูกลงโทษก็จะทำการคอรัปชั่นทันที

2. โอกาส โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบซึ่งเปิดโอกาสให้คอรัปชั่นได้กว้างขวาง ประกอบกับความง่ายของการที่จะทำการคอรัปชั่น ก็จะทำให้เกิดความยากยิ่งขึ้นอีก

สาเหตุสำคัญของการคอรัปชั่นในวงราชการเกิดจากโครงสร้างของงานของรัฐ ซึ่งทำให้ข้าราชการมองการรับราชการว่าเป็นที่มาแห่งสถานภาพ ความร่ำรวย การได้รับความยกย่องและความมั่นคง เพราะรัฐเป็นทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค เป็นทั้งผู้จัดเก็บภาษีและผู้ใช้ภาษีเสียเอง จนอาจกล่าวได้ว่างานของรัฐสัมผัสกับชีวิตประชาชนในทุกด้านและยิ่งขอบเขตและปริมาณของหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐเพิ่มมากขึ้น ก็มีผลให้ขอบเขตและปริมาณของการคอรัปชั่นเพิ่มมากขึ้นด้วยเป็นเงาตามตัว Jacob Van Klaveren มีแนวความคิดเกี่ยวกับคอรัปชั่นว่า คอรัปชั่นเกิดจากการที่ข้าราชการเห็นราชการเป็นธุรกิจการค้ากำไรอย่างเต็มที่ เพื่อเพิ่มรายได้ให้ได้มากที่สุด ดังนั้นขนาดของรายได้ที่ข้าราชการประเภทนี้จะพึงพอใจ จึงไม่ได้ขึ้นกับค่านิยมของอุดมการณ์ในการรับใช้ประชาชนหรือประโยชน์ต่อส่วนรวม หากแต่ขึ้นอยู่กับภาวะของตลาดและความเฉลี่ยวฉลาดเฉพาะตนในการเสาะแสวงหาช่องทางที่จะหาผลประโยชน์จากความต้องการของประชาชนเท่านั้น ทั้งนี้เพราะระบบราชการเป็นระบบผูกขาดด้านเดียว (one-sided monopolist) ซึ่งผู้ใช้บริการไม่มีทางเลือกอื่นจึงยิ่งทำให้ระบบราชการเป็นอิสระจากการควบคุมของประชาชนมากยิ่งขึ้น

Bureaucracy ในอุดมคติของ Max Weber

หลักการสำคัญของ Bureaucracy ตามแนวความคิดของ Max Weber ซึ่งในความเห็นของผู้เขียนบทความน่าจะเป็นเครื่องช่วยให้ระบบนี้ปลอดจากการคอรัปชั่นได้ก็คือการใช้กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับอันเป็นเครื่องระบุอำนาจหน้าที่และขอบเขตของการให้อำนาจหน้าที่ของบุคคลในหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยราชการโดยมิยินยอมให้มีการใช้การตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการตามอำเภอใจอย่างเด็ดขาด ประเด็นนี้เป็นหัวใจของระบบ Bureaucracy ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วมิได้รักษากติกาข้อนี้ไว้ให้ครบถ้วนจนแทบจะเรียกได้ว่ามากที่สุดในโลก แต่ในขณะเดียวกันนั้นยังมีการยินยอมให้มีการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการ หรือการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือตามความเหมาะสมควบคู่กันไป จึงทำให้เกิดผลประโยชน์แก่การใช้อำนาจตามอำเภอใจดังกล่าว จนกลายเป็นคอรัปชั่น ดังที่ปรากฏอยู่ทั่วไป การใช้อำนาจตามอำเภอใจดังกล่าว ครอบคลุมไปถึงการวินิจฉัยว่าจะใช้

กฎเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับอย่างไรหรือไม่ กับใคร และเมื่อใด โดยมิได้รักษากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้เข้มงวดกวดขันเท่าเทียมกันกับทุกคน โดยไม่เลือกหน้าหรือฐานะอย่างที่ได้กำหนดไว้แต่อย่างใด

หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของ Max Weber เกี่ยวกับบุคคลผู้เป็นเจ้าหน้าที่ของ Bureaucracy มีอยู่ว่า ข้าราชการนั้นจะต้องมีความจงรักภักดีต่อเป้าหมายของงานในหน้าที่ มิใช่ต่อสิ่งอื่นใดทั้งสิ้น แม้แต่องค์การเอง ดังนั้นเมื่อข้าราชการไม่จำเป็นต้องจงรักภักดีหรือมีความผูกพันหรือเป็นหนี้บุญคุณต่อนักการเมือง ญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง หรือบุคคลใดเป็นส่วนตัวแล้ว ก็จะสามารถรักษาหน้าที่ได้สะดวก เป็นการลดช่องทางที่จะให้เกิดการวิ่งเต้นด้วยประการทั้งปวง แต่ปัญหามีอยู่ว่าเมื่อใดจึงจะสามารถสร้างค่านิยมแห่งความจงรักภักดีต่อหน้าที่นี้ให้เกิดขึ้นแก่ข้าราชการได้ ในเมื่อค่านิยมนี้ขัดต่อค่านิยมของสังคมซึ่งยังเรียกร้องให้บุคคลมีความจงรักภักดีต่อเพื่อนฝูง ต่อญาติและผู้มีบุญคุณอื่น ๆ อยู่

เป็นที่น่าสังเกตว่าปัญหาคอรัปชั่นนั้นมักถูกประณามควบคู่กับระบบข้าราชการ หรือ Bureaucracy อยู่เสมอ เพราะปรากฏว่าข้าราชการมักปฏิบัติต่อประชาชนในฐานะเป็นความกรุณาส่วนตัว ไม่ใช่ปฏิบัติตาม "หน้าที่" ที่ตนพึงกระทำในฐานะข้าราชการผู้มีหน้าที่รับใช้ประชาชนแต่อย่างใด อันเป็นการผิดแผกออกไปจากหลักการของ Bureaucracy ที่แท้จริงเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ระบบราชการที่มีคอรัปชั่นยังเปิดโอกาสให้ข้าราชการใช้อำนาจในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการตามอำเภอใจได้โดยปราศจากความผิด แต่ระบบ Bureaucracy นั้นจะไม่เปิดโอกาสให้มีการวินิจฉัยสั่งการตามอำเภอใจอย่างเด็ดขาด โดยประชาชนทุกคนจะต้องได้มีโอกาสรับรู้และเข้าใจวิธีการทำงานของระบบราชการดีพอที่เขาจะสามารถเรียกร้องบริการที่เท่าเทียมกันได้ ไม่ว่าประชาชนผู้นั้นจะเป็นเพียงชาวนาผู้ขาดความรู้หรือเป็นปัญญาชนระดับใดก็ตาม ก็ไม่ได้รับบริการที่เป็นพิเศษแต่อย่างใดจากข้าราชการในระบบ Bureaucracy ตามอุดมคติของ Max Weber

Max Weber สรุปว่าระบบ Bureaucracy จะมีผลต่อการลิดรอนการคอรัปชั่นได้ก็ต่อเมื่อสภาวะทางสังคมต้องการความยุติธรรมแห่งการใช้อำนาจ

ตามกฎหมาย หรือพูดง่าย ๆ ว่ามีความสม่ำเสมออย่างเด็ดขาดในการใช้อำนาจ ซึ่งเกิดจากระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยของปวงชน (ภรณี กีรติบุตร 2519 : 22 - 25)

3.2.4.8 <u>ปัญหาหรืออุปสรรคบางประการในการทำงานของบุคลากร</u>

การลงเวลามาทำงานเป็นเรื่องที่น่าสนใจจะกล่าวขวัญกันเสมอ ๆ และพูดกันเป็นเวลาช้านานแล้ว บางคนก็บอกว่าถ้ามาเช้า ๆ แต่ไม่ได้ทำงานหรือทำงานไม่เอาไหน การมาเช้าก็ไม่มีความหมายอะไร บางคนบอกว่ามาสายแล้วยังไม่เอาไหนอีกก็เลยยิ่งไปกันใหญ่ บางคนว่ามาสายก็จริงแต่ลงมือทำงานเลย ทั้งยังทำงานอย่างมีความรู้ความสามารถคล่องตัว ทำจนคุ้มเงินเดือน และยังกลับบ้านเวลาเลิกงานไปแล้วเสียอีก บ้างก็ว่าบางคนเฉื่อยชามาก ทำงานไปวันหนึ่ง ๆ หน่วยงานบางแห่งเข้มงวดกวดขันเรื่องลงเวลามาทำงานมากเกินไป บางแห่งไม่มีการควบคุมเลย บางแห่งคุมบ้างไม่คุมบ้าง ยังลักลั่นกันเป็นอันมาก จะทำประการใดดีก็ลองพิจารณากันดู กรณีตัวอย่างของผู้ที่มาลงเวลาทำงานเช้า (ก่อนเวลา) มาทำงาน (ลงเวลา) ตามเวลาและมาทำงาน (ลงเวลา)หลังเวลา(สาย) กันดูบ้าง เพื่อจะได้ตระหนักว่าการควบคุมเพียงแต่เรื่องการลงเวลามาทำงานเพียงอย่างเดียวนั้น จะเกิดประโยชน์แก่ทางราชการอย่างแท้จริงหรือไม่

ที่กล่าวมานี้คือแนวความคิดของ เลขา วัลไพจิตร ในบทความเรื่อง "ท่านสนใจข้าราชการประเภทไหน" จากวารสารข้าราชการ ประจำเดือนกุมภาพันธ์ 2518

ผู้เขียนเสนอให้พิจารณากรณีตัวอย่างเพียงบางส่วนเท่าที่สรุปหัวข้อต่อไปนี้ให้ลองสลับที่กันดูจะได้พบกรณีต่าง ๆ หลายกรณี จะทำให้เห็นผลดีผลเสียได้ชัดเจน ซึ่งจะขอยกมาให้เห็นเพียงบางส่วนเท่านั้น โดยแบ่งเป็น 3 ช่องคือ ช่องลงเวลา (ก) ช่องทำงาน (ข) และ (ค) ช่องเลิกงาน

1. มาทำงานเจ้า (มาลงเวลาทำงานเช้า)
2. มาทำงานสาย (มาลงเวลาทำงานสาย)

ก. 3. ลงมือทำงานทันที
4. ยังไม่ได้ลงมือทำงาน

5. ตั้งใจทำงาน ขวนขวายเอาใจใส่ในการทำงานดี สนใจในเรื่องงาน เอาใจใส่ในเรื่องงาน
6. ทำงานวันหนึ่ง ๆ แล้วแต่เจ้านายจะมอบหมาย มีงานก็ทำ ไม่มีก็ไม่ทำ

ข. 7. มีความรู้ความสามารถและใช้ประโยชน์ในหน้าที่ความรับผิดชอบหรือใช้ประโยชน์ต่อหน่วยงานเป็นอย่างดี
8. ทำงานโดยใช้ความคิด (ปัญญา) ในการวินิจฉัยหรือปฏิบัติงาน
9. ไม่ได้ทำอะไรเลย มาที่ทำงานเพื่อคุยกันเท่านั้น
10. พยายามหนีปัญหา (ไม่สู้ปัญหา) มีปัญหาเรื่องงานก็พยายามปัดไปให้คนอื่นทำ

11. กลับก่อนเวลา

ค. 12. กลับตามเวลา
13. ทำงานไปเรื่อย ๆ กลับเย็น ๆ (17 นาฬิกา เป็นต้น

ความจริงลักษณะต่าง ๆ ของข้าราชการ มีสิ่งชั่วร้ายมากกว่านี้อีก กรณีที่ยกมากล่าวนี้ เป็นเพียงบางส่วนเท่านั้น ถ้าจะเลือกเฟ้นเป็นกรณี ๆ ไป ก็จะมีมากมาย ต่อไปนี้เป็นกรณีตัวอย่างที่จะเปรียบเทียบให้นักบริหารหรือหัวหน้างานได้เห็นลักษณะต่าง ๆ ของข้าราชการที่มาทำงานเช้าหรือสาย โดยขอกำหนดเวลา 8.00 น. เป็นเวลาที่ผู้มา

ทำงานเช้าที่สุด ซึ่งอาจจะเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของท่านก็ว่าได้ แล้วลองพินิจพิเคราะห์ดูว่าข้าราชการของท่านทำงานคุ้มค่าจ้าง ซึ่งรัฐบาลต้องนำเงินภาษีราษฎรมาจ้างเพื่อเป็นค่าตอบแทนแค่ไหน อย่างไรบ้าง และท่านเสี้ยงคนประเภทใดไว้บ้าง ขอให้ท่านพึงตระหนักไว้ว่า แม้ท่านมิได้เป็นนายจ้างก็ตาม แต่ก็เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของท่านที่จะดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้งานในหน้าที่ความรับผิดชอบของท่านเป็นไปด้วยความเรียบร้อยต่างหาก เพราะท่านก็คือผู้ที่ได้รับเงินตอบแทนจากภาษีอากรของชาวไทยเช่นกัน

กรณีตัวอย่าง ก.

8.00 น. ลงเวลามาทำงาน ทำธุระส่วนตัว ออกไปรับประทานอาหารหรือดื่มกาแฟ สนทนาปราศรัยกับเพื่อนร่วมงาน (ณ ร้านอาหารหรือโรงอาหาร) คุยกันเรื่องการเมือง ข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์

8.30 น. เข้ามาที่ทำงาน นั่งเสริมสวยเล็กน้อย ทักทายเพื่อนฝูงตามโต๊ะทำงาน เดินไปเดินมา โทรศัพท์เรื่องส่วนตัว กลับมานั่งประจำโต๊ะ

9.00 น. ลงมือทำงานในหน้าที่โดยทำไปบ้างคุยไปบ้าง มีงานก็ทำ ไม่มีก็ไม่ทำ ลักษณะท่าทางเป็นคนเฉื่อยชา อืดอาด ยืดยาด ทำงานไปวันหนึ่ง ๆ ไม่มีความคิดริเริ่มอะไรเลย คอยรับแต่คำสั่งอย่างเดียว สั่งอย่างไรก็ทำอย่างนั้น บางครั้งก็อ่านหนังสือพิมพ์นิตยสาร

11.30 น. ออกจากที่ทำงานไปรับประทานอาหารกลางวัน

13.00 น. กลับมาถึงที่ทำงาน ทำธุระส่วนตัว ล้างหน้าล้างตาเสริมสวย เข้าประจำที่หรือทำงาน

14.00 น. ลงมือทำงานไปเรื่อย ๆ

16.30 น. กลับบ้าน

กรณีตัวอย่าง ข.

8.00 น. ลงเวลามาทำงาน ทำธุระส่วนตัว ออกไปรับประทานอาหาร สนทนากับเพื่อนร่วมงาน กลับมาที่ทำงาน

8.30 น. เข้าประจำที่ คุยกับเพื่อนร่วมงานบ้าง นั่งพักเหนื่อยบ้าง รับโทรศัพท์บ้าง เดินไปเดินมาบ้าง

9.30 น. เริ่มทำงานในหน้าที่บ้าง ไม่ค่อยรู้เรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่เลย ใครสอบถามก็ไม่ค่อยรู้เรื่อง บอกปัดไปให้คนโน้นคนนี้ พยายามที่จะหนีปัญหา มีงานอะไรก็ทำไปเรื่อย ๆ ไม่มีความคิดริเริ่ม ขอให้ทำเสร็จไปวันหนึ่ง ๆ ก็พอแล้ว ทั้งยังบ่นอีกว่าเงินเดือนแค่นี้จะให้ทำอะไรมาก งานก็เป็นงานของหลวง จะไปสนใจใยดีอะไรมากนัก

12.00 น. พักกลางวัน

13.00 น. เข้าทำงานคงมีลักษณะเหมือนเดิม

16.00 น. เลิกงาน

กรณีตัวอย่าง ค.

8.00 น. ลงเวลาทำงาน ทำธุระส่วนตัว นั่งประจำโต๊ะเฉยๆ ไม่ค่อยได้ทำอะไรมากนัก

10.30 น. ออกไปไหนไม่ทราบ นัยว่าออกไปทำงาน (หากิน) ข้างนอก ทราบว่ารับจ้างทำงานให้ทางธุรกิจเอกชน มักจะหอบเอามาทำที่ทำงานด้วย มักจะไม่ค่อยอยู่ที่ทำงาน ชอบหายตัวไปเรื่อย ๆ บางวันก็มาที่ทำงานตอนบ่าย

11.00 น. ในวันที่มาทำงานตอนเช้า ช่วงนี้ก็เตรียมตัวออกไปรับประทานอาหารกลางวันแล้ว (บางครั้งยังไม่กลับมายังที่ทำงานอีก)

16.00 น. ในกรณีที่กลับเข้ามาทำงาน ก็เป็นเวลาที่เตรียมตัวกลับบ้านแล้ว

กรณีตัวอย่าง ง.

8.00 น. ลงเวลาทำงาน ทำธุระส่วนตัว อ่านหนังสือพิมพ์

8.30 น. ลงมือทำงานในหน้าที่

9.00 น. ออกไปสอนหนังสือนอกสถานที่

13.00 น. กลับเข้าที่ทำงาน เอาใจใส่ต่อหน้าที่การงาน มีความคิดริเริ่มในเชิงสร้างสรรค์ต่อการทำงาน พยายามสร้างประโยชน์ให้แก่ทางราชการ มีความตั้งใจในการทำงานเป็นอย่างดียิ่ง ทั้งเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการทำงานเป็นอย่างยิ่ง

16.30.น. ยังปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ

17.00 น. ออกจากที่ทางานเพื่อกลับบ้าน

กรณีตัวอย่าง จ.

9.00 น. ลงเวลาทำงาน ทำธุระส่วนตัว

9.10 น. ลงมือทำงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ มีความรู้ความสามารถในการทำงานเป็นอย่างมาก พยายามขวนขวายในการทำงาน มีภาวะในเชิงสร้างสรรค์ ทำงานคุ้มกับเงินเดือนที่ได้รับเป็นประจำ ไม่ค่อยสุงสิงกับใครเลย ตั้งหน้าตั้งตาทำแต่งาน

12.00 น. พักกลางวัน

13.00 น. กลับเข้าที่พัก ทำธุระส่วนตัวและเข้าประจำที่ เริ่มปฏิบัติงานในหน้าที่ด้วยความตั้งใจ ขยันหมั่นเพียร ขวนขวายในการทำงาน ติดตามงาน มีความคล่องตัวมาก ใครซักถามปัญหามักจะตอบและให้ความกระจ่างได้เสมอ และคอยตรวจตรางานที่ค้างจนถึงเวลาเย็นเสมอ ๆ

16.30 น. ออกจากที่ทำงานเพื่อกลับบ้าน

กรณีตัวอย่าง ฉ.

8.00 น. ลงเวลาทำงาน ทำธุระส่วนตัว นั่งคุยกันเรื่องส่วนตัว คุยไปเรื่อย ๆ ไม่ได้ทำอะไรและไม่ได้คิดที่จะทำอะไรเลย เดินไปแล้วก็เดินมา

9.00 น. นั่งที่โต๊ะแต่ไม่ได้ทำอะไร ไม่ค่อยรู้เรื่องในหน้าที่ ใครมาสอบถามมักจะชี้โบ๊ชี้เบ๊ สนใจคุยและถกกันในเรื่องส่วนตัวเป็นประจำ ทำงานบ้างเล็ก ๆ น้อยๆ เกือบไม่ทำอะไรเลย ดูเงินเดือนที่ได้รับแล้วไม่คุ้มเป็นอย่างยิ่ง

11.30 น. ออกไปรับประทานอาหารกลางวัน

13.30 น. กลับเข้ามาที่ทำงาน ทำธุระส่วนตัว เดินไปเดินมา นั่ง ๆ เดิน ๆ ไม่ค่อยได้ทำอะไรเลย ไม่ได้ปรึกษาหารือศึกษากันเกี่ยวกับปัญหาเรื่องงาน นั่ง ๆ เดิน ๆ ไปวันหนึ่ง ๆ เท่านั้น

15.40 น. ออกจากที่ทำงานกลับบ้าน

กรณีตัวอย่างดังกล่าวข้างต้น เป็นเพียง 1 ใน 1,000 หรือ 10,000 เท่านั้น ยังมีอีกมากมาย นายบางคนไม่เปิดโอกาสให้ลูกน้องใช้ความคิดริเริ่มเลย

โดยถือว่าตนเองเป็นผู้รับผิดชอบงาน เป็นหัวหน้างาน ความคิดริเริ่มต้องมาจากตนทั้งสิ้น อย่างนี้บ้านเมืองก็จะไปได้ไกลแค่ไหนกัน เด็กอาจมีแนวความคิดหรือหลักแหลมดีกว่าผู้ใหญ่ก็ได้ (หมายถึงความคิดหรือการกระทำที่มีขอบเขต) นายบางคนก็ปล่อยปละละเลยลูกน้องจนเกินไป คงจะถือว่าไม่ใช่งานของตนแต่เป็นงานหลวง เรื่องอะไรจะเอาชีวิตเข้าไปเสี่ยง อย่างนี้ก็มี ข้าราชการบางคนใกล้จะเกษียณอายุแล้ว ก็เลยนั่งรับประทานเงินเดือนไปวันหนึ่งๆ ก็มี นายบางคนชอบให้ลูกน้องเอาอกเอาใจ เช่น งานปีใหม่ วันเกิด และงานส่วนตัวทุกชนิด ลูกน้องจะต้องจัดการให้เสร็จแล้วก็จะได้ดีแน่ ๆ นายบางคนดีแต่ใช้เอา ๆ บางคนก็ดีแต่ไม่ใช้เปล่า ๆ แต่สนับสนุนในเรื่องอนาคตด้วย

เหล่านี้คือสภาพต่าง ๆ ในระบบราชการไทย ที่ดีก็มีมาก ที่ชั่วร้ายก็มีมาก ทางราชการก็คงเลี้ยงไว้ ถ้าราชการเป็นธุรกิจก็คงจะ "เจ๊ง" ไปนานแล้ว แต่หากเมื่อท่านพิจารณาดูกรณีตัวอย่างข้างต้นแล้ว คงเห็นภาพว่าการควบคุมเฉพาะการลงเวลามาทำงานเพียงอย่างเดียวยังไม่เป็นการเพียงพอ บางครั้งผู้ที่มาสายกลับเป็นผู้ที่มีความสามารถและตั้งอกตั้งใจทำงานดีกว่าผู้ที่มาเช้าแต่มิได้ทำอะไรมาก บางครั้งเทียบกันไม่ติดเลย แล้วท่านต้องการข้าราชการหรือลูกน้องประเภทไหน (เลขา วัลไพจิตร 2518 : 22 -30)

ภาวะการทำงานอย่างหนึ่งของบุคลากร ที่สร้างปัญหาให้แก่องค์การได้แก่กรณี "การเบื่องาน" ซึ่งเป็นชื่อหัวเรื่องบทความด้วย มนูญ ตนะวัฒนา เขียนบทความดังกล่าว โดยมีแนวความคิดว่า คนเรานั้นเมื่อทำงานไปนาน ๆ ก็มักจะเกิดความรู้สึกเบื่อหน่าย ท้อแท้ ขี้เกียจ ไม่เอาใจใส่ต่อการงาน ปล่อยปละละเลย ทำให้งานขาดตกบกพร่อง ดำเนินไปด้วยความไม่เรียบร้อยรวดเร็ว ทั้งนี้อาจมีสาเหตุมาจากสิ่งต่าง ๆ ดังนี้

1. ค่าจ้าง (wage) หรือเงินเดือน เป็นสิ่งที่คนต้องการมากที่สุด ถ้าหากหามาไม่พอใช้ หรือใช้มากเกินไปกว่าที่หามาได้ ก็จะทำให้จิตใจไม่สบาย เกิดความเบื่อหน่ายต่องาน ซึ่งอาจจะแยกออกได้ดังนี้

1.1 ค่าจ้างน้อย เช่น ไม่ได้รับเงินเดือนตามวุฒิ หรือได้รับค่าจ้างถูก ทำให้มีรายได้ไม่พอกับค่าใช้จ่าย

1.2 ไม่ได้ค่าจ้าง ตัวอย่างเช่น ข้าราชการผู้น้อยมักจะถูกผู้ใหญ่ใช้สอย แต่ลืมคิดว่าเป็นงานนอกเหนือหน้าที่ หรือเป็นงานส่วนตัวของเขา ต้องเสียค่ารถ ค่าน้ำร้อนน้ำชา และถ้าเกิดความล่าช้าก็ไม่เป็นที่พอใจ ถูกดุด่าว่ากล่าว ทำให้ผู้น้อยเกิดความหนักใจ คิดอยากจะย้ายไปอยู่ที่อื่น

1.3 การจ้างมีสัญญา เมื่อครบกำหนดเวลาจ้างก็ต้องพ้นหน้าที่ ทำให้เกิดความรู้สึกไม่มั่นคง แทนที่จะอุทิศความรู้ความสามารถที่มีอยู่ให้แก่งานอย่างเต็มที่ กลับพยายามมองหางานอื่นที่ดีกว่า มั่นคงกว่า

1.4 แรงงานถูกเกณฑ์ เช่น ทหารเกณฑ์ นักโทษ เป็นต้น พวกนี้ไม่ได้ทำงานที่ได้รับมอบหมายด้วยความเต็มใจ แต่ทำเพราะถูกบังคับหรือถูกลงโทษ

2. ผู้ร่วมงาน แบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ

2.1 ระดับเท่ากัน คนงานจะได้อิทธิพลจากกลุ่มมาก ถ้าขวัญของกลุ่มดี ผลิตผลก็จะสูง แต่ถ้าขวัญไม่ดี ผลิตผลก็อาจต่ำลง คนที่ทำงานโดดเดี่ยวโดยไม่มีกลุ่มสังกัด หรือมีกลุ่มแต่ต้องแยกไปทำงานอยู่คนเดียว พวกนี้เบื่องานง่าย เพราะเกิดความรู้สึกว่าตนเองถูกออกจากกลุ่ม ถ้าสมาชิกของกลุ่มไม่ลงเอยกัน ความรู้สึกเป็นเจ้าของจะไม่มี และไม่อยากทำอะไรให้ได้ผลดีกับหน่วยงานนั้น ฉะนั้น ต้องพยายามทำให้คนงานชอบพอ สามัคคีกลมเกลียวกัน คนงานใหม่ต้องให้ได้รับการยอมรับ(Recognition) จากกลุ่ม อย่าให้เขารู้สึกว่าเป็นบุคคลภายนอก จะเป็นปฏิปักษ์ต่อการทำงานมาก

2.2 ระดับสูงกว่า ถ้าผู้ปฏิบัติมีความพึงพอใจในตัวผู้บังคับบัญชาแล้ว ก็จะทำให้เกิดความศรัทธาต่องาน มีขวัญมั่นคง เกิดความอยากทำงาน ประสิทธิภาพในการทำงานก็ย่อมลงตามไปด้วย ผู้บังคับบัญชาที่ดีมีคุณธรรมเปรียบเสมือนร่มโพธิ์ร่มไทรดังคำที่ล่าวที่ว่า "ไม้ดีกาแกก็พากันมาเกาะ ไม้ไม่เหมาะกาแกก็บินหนี" ลักษณะของผู้บังคับบัญชาที่ผู้น้อยไม่พอใจมักจะมีดังนี้

2.2.1 จุกจิก จู้จี้ ขี้บ่น ดูถูกน้องทำงานให้ไม่ได้ดังใจก็มักจะดุด่าว่ากล่าว ทำให้เจ็บช้ำน้ำใจ หรือขายหน้าเพื่อนฝูง ให้แก้ไขโน่นนี่อยู่เรื่อย

เมื่องานล่าช้าเพราะต้องเสียเวลาแก้ก็กลับถูกบ่นอีก ทำให้ลูกน้องรู้สึกว่าไม่ทราบจะทำอย่างไรดี จึงจะเป็นที่ถูกใจ ก่อให้เกิดความเบื่อหน่ายในการทำงาน

2.2.2 ถือระเบียบวินัยเป็นที่ตั้ง ทำให้ลูกน้องต้องคอยระวังตัวอยู่ตลอดเวลา ไม่มีอิสระแก่ตัวเอง ถ้าผิดพลาดก็มีหวังต้องถูกลงโทษทุกอย่างตามระเบียบหนีไม่พ้น เช่น มาสายเกิน 8.00 น. เป็นต้องถูกชี้แจงไม่ว่ากรณีใดก็ตาม ลูกน้องเกิดความรู้สึกว่าถูกผู้บังคับบัญชาคอยจับผิดอยู่ตลอดเวลา ไม่มีการเป็นกันเอง ทำให้ขาดขวัญหรือกำลังใจในการทำงาน

2.2.3 ขาดความรับผิดชอบ งานชิ้นหนึ่ง ๆ ไม่ควรจะตกอยู่แก่ผู้ปฏิบัติคนใดคนหนึ่ง ควรจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน เช่น หัวหน้ากองพบข้อผิดพลาดก็โยนความผิดไปให้ลูกน้องโดยกล่าวว่า "เสมียนของผมพิมพ์หนังสือแย่มาก ประจำแผนกก็ขาดความละเอียดรอบคอบ" ผู้บังคับบัญชาชนิดนี้แหละ หากมีกรณีผิดพลาดร้ายแรงเกิดขึ้น ก็คงจะพยายามเอาตัวรอดแต่ผู้เดียว

2.2.4 ชอบประจบสอพลอ ผู้บังคับบัญชาถ้ามี "ลูกน้องคนโปรด" โดยที่ใคร ๆ ก็รู้ว่าคนโปรดนั้นประจบสอพลอ หรือแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวให้ พอสิ้นปีก็พิจารณาความดีความชอบให้สองขั้น เช่นนี้ก็จะไม่เป็นที่พอใจของลูกน้องคนอื่น ๆ ทำให้เกิดความรู้สึกว่าผู้บังคับบัญชาไม่มีความยุติธรรม ถึงจะตั้งใจทำงานก็คงจะไม่เกิดประโยชน์อะไรขึ้นมา ฉะนั้นจึงทำงานให้เสร็จไปวันหนึ่ง ๆ เท่านั้น นอกจากนี้เจ้านายที่ชอบการประจบสอพลอก็มักจะกลายเป็นคนหูเบาไปโดยไม่รู้ตัว เพราะคนประจบจะกล่าวร้ายป้ายสีไว้ให้ผู้อื่นเดือดร้อนเสียหาย ผู้ที่ถูกกล่าวร้ายก็จะต้องรับกรรมไป

2.3 ระดับต่ำกว่า ผู้บังคับบัญชามีลูกน้องที่ไม่ดี ก็อาจทำให้เกิดความเบื่อหน่ายต่องานได้ ลูกน้องที่ไม่ดีได้แก่

2.3.1 เกียจคร้าน ไม่ตั้งใจทำงาน

2.3.2 ขาดความรู้ความสามารถ ต้องคอยชี้แจงอยู่เสมอ ทำให้ทำงานล่าช้า

2.3.3 สะเพร่า หรือประมาทเลินเล่อ

2.3.4 ก่อความเดือดร้อน หรือความเสื่อมเสีย เช่น มีหนี้สินรุงรัง ก่อการทะเลาะวิวาท หรือประพฤติตนเป็นนักเลง ชอบรีดไถ ทุจริต ฉ้อฉล เป็นต้น

เรื่องนี้อาจจะมีผู้แย้งว่าไม่น่าจะเป็นปัญหา เพราะว่ากล่าวตักเตือนหรือทำโทษตามควรแก่กรณีได้ เนื่องจากมีอำนาจอยู่ในมือ แต่ในทางปฏิบัติจะมีผู้บังคับบัญชาสักกี่คนที่ต้องการฆ่าลูกน้องของตนเอง หรืออาจมีลูกน้องเป็นลูกท่านหลานเธอ หรือมีผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปฝากฝังเอาไว้ การลงโทษหรือโยกย้ายก็ทำไม่ถนัด ดังนั้นถ้าผู้น้อยไม่พอใจผู้บังคับบัญชา ก็มักจะไม่มีใครกล้าพูดกล้าตำหนิ ทำนองเดียวกันผู้บังคับบัญชาก็ไม่ค่อยมีโอกาสทราบว่าผู้น้อยจะคิดอย่างไรกับตน

3. ลักษณะงาน งานบางอย่างไม่เหมาะสมกับคนบางคน เมื่อจำเป็นต้องทำก็ก่อให้เกิดความเบื่อหน่ายได้ ซึ่งอาจจะแยกออกได้ดังนี้

3.1 ไม่ตรงกับความต้องการ ถ้าได้ทำงานที่เราไม่เต็มใจหรือไม่พอใจ ก็จะก่อให้เกิดความทุกข์ใจ กังวลใจ ไม่ก้าวหน้าไปเท่าที่ควร การงานล่าช้า ได้ผลไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย เป็นการบั่นทอนความเจริญไม่เพียงแต่ของตนเองเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบกระเทือนไปถึงเศรษฐกิจของชาติอีกด้วย

3.2 ไม่ถูกอัธยาศัย เช่น บางคนชอบงานวิ่งเต้น แต่ต้องมาทำงานประเภทค้นคว้า เขียนหนังสืออยู่บนโต๊ะ บางคนไม่ชอบงานสถิติเกี่ยวกับตัวเลข บางคนชอบงานอิสระที่มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นหรือฝีไม้ลายมือของตนเองโดยไม่ต้องมีคนมาคอยควบคุม แต่ต้องกลับมาเป็นผู้คอยรับคำสั่งแต่เพียงอย่างเดียว

3.3 ไม่ก้าวหน้าหรือปิดทองหลังพระ เช่น มีความรู้สึกว่าอาชีพครูเปรียบเสมือนเรือจ้าง เป็นงานที่เรียบ ๆ ไม่ผาดโผน ออกหน้าออกตา รายได้พิเศษก็ไม่มี จึงคิดที่จะหันไปทำอาชีพอื่น

3.4 ซ้ำซากจำเจ เช่นเห็นว่าอาชีพครูต้องสอนหนังสือทุกวัน จำเจอยู่กับเด็ก ต้องพูดจนปากเปียกปากแฉะ เป็นต้น

3.5 ยากลำบากเกินความสามารถ คนบางคนมีความจำเป็นบังคับ ต้องทำงานที่ยากซึ่งตนเองไม่ถนัด เช่นไม่ถนัดในการสอนเด็กเล็ก บางคนต้องทำงานหามรุ่งหามค่ำ แต่สุขภาพไม่สมบูรณ์ หรือบางคนต้องทำหน้าที่การเงิน แต่ขาดความละเอียดถี่ถ้วน ขี้หลงขี้ลืม ผลงานที่ออกมาก็ย่อมไม่ดี

3.6 ความมั่นคง (Security) ถ้างานไม่มีความมั่นคง คนทำงานก็หวั่นวิตก เช่นไม่รู้ว่าจะถูกไล่ออกเมื่อไร ถ้าทำงานไปนาน ๆ ได้เงินเดือนสูง นายจ้างก็จะไล่ออก จ้างคนใหม่มาทำงานซึ่งเงินเดือนถูกกว่า เป็นต้น

3.7 ความก้าวหน้า (Promotion) การพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนเงินเดือนด้วยความเหมาะสมและเป็นธรรม จะทำให้คนงานตั้งใจทำงาน ถ้าขาดความเป็นธรรม มีอคติ หรือเอาคนภายนอกมาแทนคนที่ควรจะได้ตำแหน่งในบริษัท หรือหน่วยงานนั้น ๆ คนงานก็จะพากันเอือมระอา เบื่อหน่ายต่องาน

4. การจัดการ (Management) การจัดการภายในสถาบันหรือองค์การ หรือหน่วยงานต่าง ๆ มีระเบียบแบบแผนและวิธีดำเนินการต่าง ๆ ดังนี้

4.1 ความเป็นประชาธิปไตย คนส่วนมากชอบวิธีดำเนินการแบบประชาธิปไตย ไม่ชอบการบังคับหรือเป็นเพียงผู้รับคำสั่งอย่างเดียว โดยไม่ยอมให้เขาได้แสดงความคิดเห็นใด ๆ เลย เขาก็จะเกิดความรู้สึกว่า โรงงานไม่ใช่ของเขา จึงทำงานไปอย่างเนือย ๆ จะได้ผลหรือไม่เพียงใดก็ไม่คำนึงถึง หรือสนใจ

4.2 ความเป็นระเบียบ การทำงานควรมีระเบียบแบบแผนเป็นแนวปฏิบัติ เพื่อให้งานดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย แต่คนที่ทำงานไปนาน ๆ หรือคนเก่ามักไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง คนงานที่ด้อยการศึกษา คนงานที่หัวเก่ามักจะต่อต้านการเปลี่ยนแปลง (Resistance to Change) พวกนี้ชอบความสงบ อย่างไรก็ตามถ้าจะมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็ควรจะได้มีการปรึกษาหารือกันก่อน มิฉะนั้นอาจทำให้เกิดความเข้าใจผิด มีความยุ่งยากเกิดขึ้นได้

4.3 ความรับผิดชอบ คนทุกคนอยากมีส่วนร่วมรับผิดชอบในงานส่วนรวมด้วย งานสิ่งใดที่ตนปฏิบัติได้ แต่หัวหน้าไม่ใช้หรือเอาไปทำเอง ก็อาจจะทำให้ไม่ชอบหัวหน้าขึ้นมาได้ มองไปในแง่ที่ไม่ไว้ใจกัน ไม่ให้รับผิดชอบในงานนั้น ๆ บ้างเลย ก็อาจก่อให้เกิดความเบื่อหน่ายต่องานนั้นได้ จึงควรให้เขาได้รับผิดชอบบ้าง แต่อย่าให้เกินความสามารถ

4.4 ความภูมิใจ คนเราจะเกิดความภูมิใจในสิ่งที่ตนทำสำเร็จ ถ้าหากได้ทำงานที่ได้รับมอบหมายสำเร็จ จะเกิดความภาคภูมิใจ รู้สึกเป็นเกียรติบริษัทหรือสำนักงานจึงควรแบ่งงานให้คนงานได้ทำงานที่เขาทำสำเร็จด้วยตัวของเขาเอง เขาก็จะเกิดความพอใจและรักงานนั้น ๆ ถึงแม้ว่าจะเกิดความผิดพลาดบ้างเล็ก ๆ น้อย ๆ ด้วยเจตนาบริสุทธิ์ ก็ควรแนะนำด้วยความเห็นใจ

5. สิ่งแวดล้อม แบ่งออกได้ 3 ประการคือ

5.1 ทางด้านส่วนตัว คนงานที่มีบ้านอยู่ไกลที่ทำงาน ต้องออกเดินทางแต่เช้าตรู่ เสียค่ารถค่าเรือมาก ต้องใช้เวลาเดินทางมาก ทำให้เกิดความเกียจคร้านได้ บางคนถูกย้ายไปต่างจังหวัด ทำให้ต้องอยู่ห่างครอบครัว ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายบางคนมีปัญหาเรื่องที่เรียนของบุตร ต้องการให้บุตรได้เรียนในโรงเรียนดี ๆ ที่อยู่ในเมืองหรือในกรุงเทพฯ แต่ไม่มีญาติหรือที่พัก จึงต้องส่งเข้าโรงเรียนประจำ ทำให้เสียค่าใช้จ่ายสูง และบุตรไม่ได้รับความอบอุ่น บางคนตั้งรกรากอยู่ที่เดิมนาน ๆ ก็ไม่อยากย้ายเพราะได้ปลูกบ้าน ซื้อที่ดินไว้หลายร้อยไร่ บางคนถูกย้ายไปอยู่ห่างไกล เจ้านายก็คิดว่าไม่มีโอกาสก้าวหน้า ได้ความดีความชอบ หรือไม่ได้ศึกษาต่อภาคค่ำ บางคนไม่มีที่อยู่ ต้องเสียค่าเช่าบ้านซึ่งมีราคาแพง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะส่งผลสะท้อนไปถึงการทำงานเพราะจิตใจเป็นทุกข์กังวล

5.2 สถานที่ทำงาน สำนักงานคับแคบ มืดทึบ ร้อนอบอ้าว ยุงชุม มีเสียงรบกวน แสงสว่างไม่พอเพียงก็อาจจะทำให้เกิดความเบื่อหน่ายต่องาน บางครั้งเครื่องมือเครื่องใช้มีไม่เพียงพอ ชำรุด โต๊ะ เก้าอี้ไม่สะดวกสบาย ก็อาจส่งผลมาถึงการ

ทำงานได้ นอกจากนี้ห้องน้ำห้องส้วมไม่เพียงพอ ไม่สะอาด ก็มีผลกระทบกระเทือนถึงการทำงานด้วย

5.3 สวัสดิการ ถ้าคนงานได้รับสวัสดิการต่าง ๆ เช่น การรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย ที่อยู่อาศัย บริการรับส่ง อาหารกลางวัน ค่าปันผล เป็นต้น จะทำให้คนงานทำงานได้ผลดี มีจิตใจมั่นคง แต่ถ้าคนงานไม่ได้รับสวัสดิการต่าง ๆ เลย หรือได้รับเพียงเล็กน้อย จะทำให้เกิดความทุกข์ใจ ไม่มีกำลังใจในการทำงาน

6. สุขภาพทางกายและทางจิต ถ้าคนงานมีสุขภาพไม่แข็งแรง มีโรคประจำตัวก็จะทำงานไม่ได้ผลดี มีความรู้สึกเบื่อหน่าย ขี้เกียจ บางคนเมื่อเข้าสู่วัยชรา ก็เกิดความเฉื่อยชา ไม่อยากทำงาน ไม่มีความคิดริเริ่ม เพียงแต่ทำงานไปวันหนึ่ง ๆ นั่งรอวันครบเกษียณอายุ คอยคิดบำเหน็จบำนาญอยู่เรื่อย การรักษาสุขภาพให้แข็งแรงจะช่วยให้เกิดความกระปรี้กระเปร่า ทำงานได้ดี

สุขภาพทางจิตก็เช่นเดียวกัน ถ้าบริหารจิตให้เข้มแข็งเหมือนกับกายแล้ว ก็ยิ่งจะทำให้สุขภาพดี ทำงานได้มาก และมีความสุข ถ้าจิตเดือดร้อนเพราะปัญหาต่าง ๆ เช่นเรื่องทุกข์ในครอบครัว ไม่ถูกกับเพื่อนร่วมงาน ฯลฯ ก็ย่อมเสียเวลาไม่มีกำลังและไม่เกิดปัญหาที่จะแก้ไขปัญหาได้ดีเท่าที่ควร ทำให้เกิดความเบื่องานได้

7. ขวัญ หมายถึงกำลังใจในการทำงานของกลุ่มคนงาน ถ้าคนงานมีขวัญดี ก็จะทำงานได้ดี ถ้าขวัญเสียก็จะทำงานขาดตกบกพร่อง ไม่ได้ผลดี เกิดความเบื่อหน่ายงาน เกิดการทะเลาะวิวาท มีการอิจฉาริษยา ขาดความร่วมมือและมองโลกในแง่ร้าย เราอาจจะสร้างขวัญให้แก่คนงานได้ดังนี้

7.1 ให้คนงานรู้สึกมั่นคงในสวัสดิภาพของตน

7.2 ให้ทำงานในสภาพที่เขาพอใจ

7.3 ให้เขารู้สึกได้เป็นเจ้าของงานที่ทำ

7.4 ผู้บังคับบัญชาและฝ่ายจัดการให้ความยุติธรรมแก่เขา

7.5 ให้เขาเกิดความรู้สึกว่าได้รับความสำเร็จในงานที่ทำและทำให้งานก้าวหน้าไปด้วยดี

7.6 ให้หมู่คณะยอมรับฟังความคิดเห็นของเขา

7.7 ให้เขามีส่วนร่วมในการวางแผนงานด้วย

7.8 ให้เขามีความเชื่อมั่นและความนับถือในตนเอง

กองบรรณาธิการวารสารข้าราชการเสนอบทความเรื่อง "คนช่างติ" ลงในวารสารดังกล่าวฉบับประจำเดือนมกราคม 2521 ให้แนวคิดเกี่ยวกับการ "ติ" ไว้ดังนี้

1. คนส่วนมากไม่กล้าคัดค้านในสิ่งที่ตนเห็นว่าไม่ถูกต้อง แม้ว่าการคัดค้านนั้นจะให้ผลดีแก่ตนเองก็ตาม กลับสงบปากคำไว้เนื่องจากเกรงว่าจะเป็นการเปิดจุดอ่อนของตนให้อีกฝ่ายหนึ่งโจมตี โดยคนทั่วไปมักถือว่าคนขี้บ่นหรือช่างติเป็นคนช่างก่อปัญหาหรือเป็นคนปากร้าย

2. มีคนส่วนหนึ่งคิดว่าตนเองจะเป็นคนที่น่าสนใจต่อเมื่อยอมลงให้กับผู้อื่น

3. คนไทยมักได้รับการอบรมสั่งสอนให้เป็นคนว่านอนสอนง่าย ไม่ต่อล้อต่อเถียงกับผู้ใหญ่ หรือให้ถือคติว่าพูดไปสองไพเบี้ย นิ่งเสียตำลึงทอง

4. คนจำนวนมากมักจะไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นที่ขัดแย้งกับความคิดของตน เพราะส่วนมากจะมีแต่เรื่องของความสบประมาทที่ไม่เกี่ยวข้องกัน และไม่มีเหตุผล

5. แม้แต่ระหว่างคนสนิทกัน ก็ยังมีเหตุทำให้เกิดความไม่พอใจกัน จากการตำหนิของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หากผู้ที่ถูกติเตียนจนไม่พอใจนั้นแสดงอาการคัดค้านหรือบอกกล่าวอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นแล้ว สิ่งที่ตามมาก็คือความไม่ชอบหน้าหรือความรู้สึกที่ไม่ดีต่อกัน

6. ในเมื่อเป็นคนคุ้ยเคยกัน และคิดจะคบกันต่อไป จึงจำเป็นต้องบอกให้รู้ตัวกันบ้างว่าได้เกิดเรื่องที่ไม่พอใจกันขึ้นมาแล้ว เป็นการให้โอกาสปรับปรุงตัวและเป็นการแสดงความจริงใจต่อกัน

ปัญหาที่ตามมาคือ จะมีวิธีการตำหนิและวิธีรับคำตำหนิอย่างไร ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทที่ว่าด้วยปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหาต่อไปในปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ (มนูญ ตนะรัฒนา 2519 : 39 - 45)

บทความเรื่อง "อะไรครอบงำข้าราชการไทย" ของ สุรัตน์ ศิลปอนันต์ ขยายแนวความคิดเกี่ยวกับอิทธิพลบางอย่างที่ครอบงำความคิดของข้าราชการไทยที่ทำให้เกิดความรู้สึกในทางลบในหมู่ประชาชนทั่วไป ซึ่งจะเห็นได้จากคำกล่าวที่ว่า "... บ้านเมืองไม่เหมือนเมื่อก่อน อารยธรรมความเจริญวิวัฒนาการมาไกลโขแล้ว เมื่อไหร่ข้าราชการเราจะเลิกคิดว่าเป็นนายเสียที เมื่อไหร่เพื่อนราษฎรจะเลิกคิดว่าข้าราชการเป็นนายเสียที อย่าไปคิดว่าระบบการปกครองเดิมนั้นเป็นผืนซึ่งเราจะเลิกไม่ได้เลย คิดว่ามันเป็นอุจจาระดีไหม"

แล้วผู้เขียนบทความก็กล่าวถึงอิทธิพลที่ครอบงำข้าราชการไทยไว้ดังนี้

1. อิทธิพลของวัฒนธรรม วัฒนธรรมไทยให้เกียรติ ยกย่อง นับถือ และยอมรับผู้มีอาวุโส ใครก็ตามที่มีอายุมากกว่า มีตำแหน่งการงานสูงกว่า เราก็ยอมรับกันโดยปริยาย เมื่อผู้เหนือกว่าในตำแหน่งการงานหรืออายุ พูดอะไรทำอะไร สั่งอะไร ผู้น้อยหรือผู้เยาว์จะยอมรับ พอใจหรือไม่พอใจก็ต้องยอมรับ นี่เป็นทัศนคติซึ่งอยู่ภายใต้อิทธิพลของวัฒนธรรมไทยซึ่งถ่ายทอดกันมาชั่วกัปกัลป์ เรา "ยอมจำนนต่ออำนาจผู้เหนือกว่า" ความสัมพันธ์ของเราเป็นความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง

เพราะเราคิดเช่นนี้เอง ลูกน้องในที่ทำงานจึงไม่พยายามที่จะคิดริเริ่มทำอะไรเองเสียบ้าง คอยแต่คำสั่งจากผู้บังคับบัญชา งานริเริ่ม งานวางแผนและการสั่งการจึงผู้บังคับบัญชาต้องทำเองเสียสิ้น ไม่มีใครสบายใจเลย ลูกน้องก็ได้แต่คอยว่าเมื่อไหร่ท่านจะโปรดให้ทำอะไร ท่านจะสั่งอะไรเมื่อไหร่ก็ไม่รู้ จึงอยู่วัน ๆ ด้วยความกระวนกระวายใจ บางคนอารมณ์สนุกหน่อย ไม่หวงเลย ข้าจะทำอะไรก็ได้ตามใจชอบ

เพราะร้อยวันพันปีเจ้านายไม่เคยแลมอง เจ้านายเองก็ไม่ค่อยสบายใจเพราะต้องคิดงานคนเดียวให้กับคนนับสิบ นับร้อย งานหนักควบคุมยาก เหมือนจับปูใส่กระด้ง

เราเลิกวัฒนธรรม "อาวุโส" ในที่ทำงานเสียทีเป็นยังไง

2. อิทธิพลของค่านิยมของสังคม ประเพณีวัฒนธรรมเป็นสิ่งเกื้อกูลให้คนนิยมและนับถือบางอย่างคล้ายคลึงหรือเหมือนกัน เรียกว่าทัศนชีวิตหรือค่านิยม หรืออะไรก็ตามที ใคร ๆ ก็อยากเกิดมาในตระกูลดี อยากมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีชื่อเสียง มีฐานะมั่งคั่งร่ำรวย ไปไหนมีแต่คนนอบน้อม ให้ความเคารพนับถือ มีคนเชื่อฟัง อยากมีความรอบรู้ มีการศึกษาสูง ๆ

เราจึงมักจะยอมรับนับถือคนมีตระกูลดี คนมีเกียรติ คนเก่ง คนมีการศึกษาสูงและคนมั่งมี ผู้น้อยในบังคับบัญชาจึงมีลักษณะจำยอม เมื่ออยู่ในบังคับบัญชาหรือเกี่ยวข้องกับคนในลักษณะที่เขานับถือ จึงพยายามทำตัวอ่อนน้อมและเชื่อฟัง ยอมรับใช้โดยไม่มีเหตุผลเลย

ทุกคนจึงพยายามที่จะไต่เต้าและไขว่คว้าหาสิ่งที่ตนไม่มี แต่ตนอยากได้ เช่น การศึกษา ตำแหน่งสูง ๆ และความร่ำรวย สิ่งเหล่านี้จึงเป็นกิเลสบังตาบดบังความดีงาม และกรรลองอันสมควรบ่อย ๆ มุ่งแต่จะเอาสิ่งที่อยากได้ให้ได้ จึงเกิดการประจบสอพลอเพื่อจะได้ตำแหน่งและความชอบ เกิดคอรัปชั่นเพื่อจะได้ความมั่งคั่ง เกิดการหนีงาน หนีการจะจ้องแต่จะเรียนหนังสือ

ผู้น้อยบางคนทำตัว "ใหญ่" เพื่อแสวงหาอำนาจและการยอมรับนับถือ พยายามใกล้ชิดกับนาย กินข้าวกับนาย เดินตามก้นนาย เพื่อให้ราคีจับ ให้เกสรของนายโปรยปรายลงเหนือเศียรตน เพื่อคนอื่นจะได้นับถือหรือเกรงกลัว

คนจึงไม่ชอบทำงานหนัก เพราะคิดกันเสียว่า ผู้เป็นนายย่อมไม่ทำงานหนัก คนทำงานหนักคือผู้น้อยหรือขี้ข้า คนจึงพยายามเข้าหาผู้ใหญ่เพื่อเรียนลัด

คนมักอยู่ในภาวะจำยอมต่อความรู้สึกของตนเองดังกล่าวแล้ว จึงไม่กล้าแสดงความคิดกับผู้บังคับบัญชา ไม่กล้าท้วงติงแม้จะเห็นผิดหรือข้อบกพร่องอยู่ทนโท่

ทำให้ผู้ใหญ่หลงตนเองว่าถูกอยู่เสมอ ทำให้งานไม่ได้รับการกลั่นกรองเท่าที่ควร เพราะผู้ใหญ่ทำอะไรกลายเป็นถูกเสียหมด

ถ้าเป็นเช่นนี้ต่อไปบ้านเมืองคงเจ๊ง เด็กนักเรียนคงอ่อนลงๆ เพราะครูและผู้บริหารมีแนวโน้มที่จะคิดแต่เรื่องส่วนตัว เรื่องจะมีการศึกษา เรื่องจะได้ตำแหน่งสูง ๆ เรื่องจะมีเกียรติ มีความร่ำรวย

3. อิทธิพลของระเบียบกฎหมาย กฎหมายและระเบียบของราชการมีไว้เป็นแนวปฏิบัติ แต่คนมักจะคิดผิด เพราะมันเป็นดาบสองคม ระเบียบกฎหมายจะใช้เข่นฆ่ากลั่นแกล้งกันก็ได้ ใช้ส่งเสริมกันก็ได้ ขึ้นอยู่กับการตีความ เมื่อกฎหมายให้อำนาจใครผู้นั้นลำเอียง ไม่ชอบใครก็ใช้ระบบถ่วงและกลั่นแกล้ง ชอบใครก็หาทางตีความเพื่อช่วยเหลือเกื้อหนุน บางทีก็ใช้ระเบียบกฎหมายที่ให้กับตำแหน่งหน้าที่แสดงอำนาจวาสนา เป็นอำนาจมืดปิดล้อมกรอบตนเอง เพื่อขู่คำรามตลอดศก

คนอคติหรือคนขลาดจึงถือตัวบทกฎหมายมากกว่าวิจารณญาณ จึงทำให้คนขลาด ไม่กล้าริเริ่ม ไม่กล้าเสี่ยง จึงคอยแต่รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา เพราะเกรงกลัวการ "ตีความ" ตามกฎหมายของคนใจไม่เป็นธรรม ครูและผู้บริหารการศึกษาไม่น้อยจึงมีชีวิตท่ามกลางความเกรงกลัว

ตราบใดที่เราพยายามที่จะฝังตัวอยู่กับมรดกสมัยหิน เราก็จะต้องเป็นมนุษย์ยุคหิน ตราบใดที่เรายอมรับนับถือค่านิยมฉดถอย เราก็จะเป็นสังคมล้าหลัง ตราบใดที่เราถือกฎหมายเป็นบรรทัดฐานโดยไม่ใช้วิจารณญาณ เราก็เป็นคนไร้วิญญาณ ดังนี้บ้านเมืองไม่พังก็ทนไม่ไหว

เราจะยอมถูกครอบด้วยคตินิยมซึ่งล้าสมัยเสียแล้วเช่นนี้ละหรือ รู้ไหมเราเกิดมาทำสงครามซึ่งไม่ประกาศ เรารบหนักขนาดนี้ รุ่นลูกรุ่นหลานเราจะต้องสู้เพียงใด (สุรัตน์ ศิลปอนันต์ 2517 : 38 - 40)

ข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องอิทธิพลที่ครอบงำข้าราชการไทยของสุรัตน์ ศิลปอนันต์ มีเพียงนี้

"ผู้เป็นใหญ่ยุคนี้ช่างใหญ่โตเสียจนลืมความเป็นธรรม" เป็นบทความของเพชร ฤพาน ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้บริหารการศึกษาและครูว่าปัญหาหนักที่เหนี่ยวรั้งการศึกษาประชาบาลให้ตกต่ำ และเจริญช้าอย่างหนึ่งก็คือ การขาดสปิริตในการทำงานร่วมกัน เป็นเหตุแห่งความขัดแย้ง ความไม่แน่ใจและความไม่เข้าใจกันในหมู่เพื่อนครู พร้อมกันนั้นครูเราก็มักจะได้รับคำยกย่องชมเชยอยู่เสมอว่า ครูคือปูชนีย-บุคคล ครูเป็นผู้มีความสามัคคี ครูเป็นพหูสูต และครูเป็นผู้เสียสละ อดทนไม่ย่อท้อต่ออุปสรรคทั้งปวง เป็นผู้มองเห็นประโยชน์ส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนตน แต่ถ้ามองสภาพแห่งความเป็นจริงจากประสบการณ์

ครูจะเป็นเพื่อนร่วมงานที่ดีต่อกันได้อย่างไร ในเมื่อครูใหญ่ยังสำคัญผิดคิดว่าทัศนะของตนถูกต้องเสมอ งานการที่คณะครูร่วมกันสร้างสรรค์ขึ้น กลายเป็นความชอบของครูใหญ่เสียคนเดียว

ครูจะเป็นเพื่อนร่วมความคิดกันได้อย่างไร ในเมื่อคนหนึ่งครุ่นคิดหาวิธีการที่จะหาเครื่องเขียนแบบเรียนที่จำเป็นมาแจกจ่ายนักเรียน แต่อีกคนหนึ่งหวังจะกอบโกยรีดไถนักเรียนด้วยการค้าเครื่องเขียนแบบเรียนด้วยวิธีการขมขู่นักเรียน

ครูจะเป็นเพื่อนประสานงานที่ดีต่อกันได้อย่างไร ในเมื่อคนหนึ่งทุ่มเทพลังแก่การพร่ำสอนโดยเต็มเวลา เต็มกำลังสติปัญญา แต่อีกคนหนึ่งสอนให้พอแล้วไปเป็นวัน ๆ

ครูจะมีอุดมการในการทำงานร่วมกันได้อย่างไร ในเมื่อคนหนึ่งพยายามศึกษาเล่าเรียน ติดตามความเคลื่อนไหวในวงการศึกษาอยู่เสมอ แต่อีกคนหนึ่งกลับไม่สนใจที่จะศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม ขายแต่ของเก่ากินไปเป็นวัน ๆ

ครูจะเป็นเพื่อนสนิทร่วมทุกข์ร่วมสุขกันได้อย่างไร ในเมื่อคนหนึ่งนำเด็กมาตากแดดจับขอบจับเสียม ขุดหลักขุดตอเพื่อพัฒนาโรงเรียน แต่อีกคนหนึ่งกลับนั่งในร่มเงา ไม่สนใจจะพัฒนาอะไรทั้งสิ้น

ครูจะตั้งใจสอนอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร ในเมื่อคนหนึ่งพยายามระมัดระวังที่จะไม่ให้เสียงออกไปรบกวนห้องอื่น ๆ แต่อีกคนหนึ่งพาเด็กทำเสียงระงมดุจดังสวดสรภัญญะ

ครูจะมีความภาคภูมิใจเสมอกันได้อย่างไร ในเมื่อครูประจำแผนกมีเหรียญตรา และเครื่องราชอิสริยาภรณ์ติดเต็มอกเสื้อ แต่ครูในโรงเรียนได้รับสิ่งสูงส่งเหล่านั้นมาแสนยาก

ครูจะมีกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างไร ในเมื่อคนที่มีผลงานดีเด่นเข้าข่ายได้เลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษแต่ไม่ได้ กลับไปได้แก่คนที่รู้จักประจบสอพลอหรือเป็นเครือญาติของผู้มีอำนาจในการนี้

ครูจะมีความอบอุ่นใจได้อย่างไร ในเมื่อความเหมาะสมในการย้ายโรงเรียนคือการอำนวยความสะดวกสบายแก่พรรคพวกของผู้มีอำนาจและผลักไสให้คนที่งัดข้อไปอยู่ในท้องที่กันดาร

ครูจะแสดงความคิดเห็นต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อให้บรรลุผลได้อย่างไร ในเมื่อความคิดเห็นของผู้น้อยจะเป็นความคิดเห็นที่ดีและถูกต้องกว่าผู้ใหญ่ไปไม่ได้

ครูจะซื่อสัตย์ต่ออาชีพได้อย่างไร ในเมื่อการกินโต๊ะและสินจ้างรางวัลเป็นกิจกรรมที่ผู้มีอำนาจชอบยกให้เป็นสิ่งที่อยู่เหนือกว่าเหตุผลและความถูกต้องเป็นธรรม

เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น มักจะมีการทำลายเป็นผลตามมาเสมอจะเบาบางหรือรุนแรงขึ้นอยู่กับสภาพความขัดแย้งนั้น ๆ แต่มีบางครั้งเหมือนกันที่ความขัดแย้งเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีกว่า ประดุจแสงเทียนที่ส่องสว่างให้เห็นหนทางก้าวหน้าไปไม่หยุดยั้ง

ในแง่ของโรงเรียน เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น ผู้รับกรรมก็คือเด็กนักเรียน ด้วยแรงระบายอารมณ์ของครูที่เกิดจากความไม่สมหวัง จากแรงกดดันรอบด้านเช่นอยู่ ๆ เด็กก็ถูกเฆี่ยนตีโดยหาความผิดไม่ได้ โดนปล่อยให้เล่นกันอยู่อย่างไม่ใยดี โดนขู่ตะคอกว่าปึกหนา และที่สุดก็ไม่พ้นโดนไม้เรียว เพราะเหตุที่ตอบคำถามไม่ถูกใจครู

ครูจะหาทางออกที่ดีกว่านี้ไม่ได้หรือ ทำไมถึงต้องระบายเอากับเด็กตาดำ ๆ ผู้กำลังจะเป็นกำลังสำคัญของชาติสืบไป

มิใช่ความผิดของผู้ใหญ่ดอกหรือที่ทำตัวเป็นแบบอย่างในการเอารัดเอาเปรียบกัน สันดานอันเลวร้ายที่ผู้ใหญ่แสดงมันจะไม่จบสิ้นลงวันนี้ มันจะติดตัวติดตาของเด็กจนอาจซึมซาบเป็นสันดานต่อเมื่อเขาโตเป็นผู้ใหญ่ก็จะไม่ละทิ้งมันได้ กลับอาจจะพัฒนาให้มันเจริญขึ้น ถึงขั้นเอารัดเอาเปรียบกัน ก่อปัญหาวุ่นวายแก่สังคมอยู่อย่างไม่รู้จบสิ้น

การขาดอุดมการในการทำงานร่วมกัน เป็นผลให้การปฏิบัติงานขาดหลักยึดถือ ไร้สปิริต ผลลัพท์จึงตกต่ำล้มเหลว

ในระบบโรงเรียนของเรา ถึงแม้ผู้เข้ามาเป็นครูใหม่จะมีความตั้งใจและอุดมการสูงส่งเพียงไร เขาจะไม่สามารถเดินตามอุดมการอันบริสุทธิ์นั้นได้สะดวกนัก เพราะตัวระบบบีบบังคับให้ผู้น้อยต้องเคารพเชื่อฟังผู้ใหญ่ ครูรุ่นใหม่ต้องประพฤติปฏิบัติเอาอย่างครูรุ่นเก่า เข้าทำนอง "เดินตามผู้ใหญ่หมาไม่กัด" และจริง ๆ แล้ว ไม่มีใครอยากจะถูกหมากัด ต่างก็สรุปเอาง่าย ๆ ว่า "เมืองไทยไม่ใช่ของเราคนเดียว"

การเดินตามหลังผู้ใหญ่ หากเป็นการเดินตามทางที่ถูกต้องเป็นธรรมความขัดแย้งก็จะไม่มี เมื่อใดผู้ใหญ่หยุดเดินหรือหลงทาง ผู้ตามมีสิทธิที่จะก้าวไปข้างหน้าหรือแนะทางให้ได้ถ้าผู้ใหญ่มีสปิริตพอ ตรงข้าม หากผู้ใหญ่ขาดน้ำใจนักกีฬาตอนนี้เองความขัดแย้งจะตามมา คนชนะคือใคร ก็ผู้ใหญ่ตามเคย ผู้รับเคราะห์ก็หนีไม่พ้นนักเรียน เป็นเรื่องธรรมดาของผู้น้อย เมื่อเขาหาทางออกไม่ได้ ก็ยกเอาความพ่ายแพ้นั้นมาปู้ยี่ปู้ยำกับเด็ก เป็นทางเดียวที่ผู้กระทำจะไม่ได้รับผลสะท้อนเข้าเนื้อตัวเอง ทั้งนี้เพราะครูรู้ดีว่า การงัดข้อกับผู้บังคับบัญชาเป็นภัย และอาจจะผิดวินัยเอาง่าย ๆ (เพชร ภูพาน (นามแฝง) 2517 : 31 - 33)

"พิจารณ์" (นามแฝง) กล่าวถึงเรื่อง "ภาษีสังคม" ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในบทความเรื่อง "ภาษีสังคม ภาระที่หนักอึ้งของข้าราชการชั้นผู้น้อย" โดยให้แนวความคิดว่า ประเพณีการเรี่ยไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมข้าราชการทั้งในส่วนกลางและต่างจังหวัด ปัจจุบันแตกต่างไปจากสมัยก่อนมาก คือมักมีวัตถุประสงค์อื่น

แอบแฝงอยู่เบื้องหลัง จึงทำให้ความศรัทธาในการทำบัญที่มีอยู่ก่อนแล้วเสื่อมลงมาก ผู้เขียนกล่าวอีกว่า ประเด็นที่จะพูดถึงในที่นี้จะขอพูดถึงการเรี่ยไรที่เกี่ยวกับการบุญ และที่ไม่เกี่ยวกับการทำบุญ เช่นการเลี้ยงต่าง ๆ ดังนี้

1. การเรี่ยไรเพื่อการทำบุญ เช่น การทอดกฐิน ทอดผ้าป่า ทำบุญบวชนาค ขึ้นบ้านใหม่ งานศพ งานแต่งงาน และทำบุญเลี้ยงพระอื่น ๆ ส่วนมากการเรี่ยไรประเภทนี้ยังคงวัตถุประสงค์เดิมที่ดีงามอยู่ จะมีบ้างก็เป็นส่วนน้อยที่มีวัตถุประสงค์ที่แอบแฝงอยู่ เป็นการล้วงกำไร โดยเอาพระพุทธศาสนามาบังหน้า เช่นการแอบอ้างเรี่ยไรทำบุญทอดผ้าป่า แล้วเอาเงินไปแบ่งกันเป็นต้น สำหรับในสังคมข้าราชการก็มีบางแห่งไม่เป็นไปตามความศรัทธา แต่จะใช้วิธีบังคับเรี่ยไร บางแห่งถึงขนาดกำหนดเก็บเอาตามอัตรารายได้ของแต่ละคนที่ได้รับต่อหนึ่งวัน หรือเก็บตามยศชั้นของข้าราชการ ดู ๆ ก็ยุติธรรมดี แต่คิดให้ลึกซึ้งแล้วไม่ยุติธรรมนัก เพราะรายได้ต่อวันของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่กับชั้นผู้น้อยมีความหมายต่างกันมาก ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางคนมีเงินเดือนสูง มีรายได้พิเศษหลายทาง การเก็บเป็นจำนวนร้อย ๆ บาท อาจไม่กระทบกระเทือน แต่สำหรับข้าราชการผู้น้อย เงิน 20-30 บาท อาจหมายถึงหมูหนึ่งกิโล ข้าวสารครึ่งถังที่กินไปได้หลายวัน ค่าขนมลูกไปโรงเรียนได้ตั้งอาทิตย์ (ในยุคที่ผู้เขียนเขียนบทความเรื่องนี้ขึ้น-ผู้วิจัย) เป็นต้น ทางที่ควรแล้วเรื่องการบุญการกุศลน่าจะเป็นไปตามความศรัทธา ไม่ควรกำหนดว่าคนนั้น คนนี้ ระดับนั้น ระดับนี้ จะต้องจ่ายเท่าไร ใครจะทำมากทำน้อยก็แล้วแต่กำลังศรัทธา หรือใครยังไม่พร้อมที่จะทำบุญก็ไม่ควรจะบังคับเขา และเขาก็ไม่ควรถูกตำหนิหรือมองไปในแง่ไม่ดีด้วย

2. การเรี่ยไรเพื่อการเลี้ยง เช่น การเลี้ยงรับรอง เลี้ยงส่ง เลี้ยงรับ เนื่องในโอกาสได้ไปหรือกลับจากเมืองนอก ตลอดจนเลี้ยงฉลองความดีใจที่ได้ลูกชาย เป็นต้น การเลี้ยงฉลองประเภทนี้ส่วนมากจะเป็นไปในลักษณะฟุ่มเฟือย กินทิ้งกินขว้าง โดยมิใช่เหตุ มีการเลี้ยงสุราอาหารกันเมามาย บางรายมีการเล่นการพนันข้ามวันข้ามคืน ใครที่ไม่เคยเห็นความทุเรศจากท่าทางต่าง ๆ ของคนที่เรียกตนเองว่า "ปัญญาชน" ก็เชิญ

ไปดูได้ที่งานเลี้ยง หลังจากที่บรรดาท่าน ๆ ทั้งหลายกำลังได้ที่ตอนดึก ๆ มีทั้งนักร้องแบบลามก นักเต้นดีดดิ้นเหมือนไส้เดือนถูกน้ำร้อนลวก ตลอดทั้งมาดต่าง ๆ ที่เราจะไม่มีโอกาสพบเห็นตอนที่เขาเหล่านั้นเป็นปกติก็จะได้เห็น คนที่ดื่มไม่เป็น เที่ยวผู้หญิงไม่เป็น เต้นรำไม่เป็นจะถูกหาว่าเชย รวมทั้งผู้ที่รับผิดชอบต่อการงาน ต่อครอบครัว รักลูกรักเมียนะ เชยไปเสียทั้งหมด อาจถูกกล่าวหาว่าเป็นกระเทยบ้าง คนที่น่าสงสารและที่น่าเห็นใจแล้วมีเป็นจำนวนมาก ที่ต้องถูกเรี่ยไร แล้วก็ไม่มีส่วนไปร่วมเพราะไม่อยากไป หรือไปมีส่วนก็แต่ร่วมรับประทานอาหาร แล้วก็กลับบ้าน ไปพอเป็นมารยาทเท่านั้น ที่ร้ายกว่านั้นเงินที่เรี่ยไรไปยังไม่ได้เอาไปเลี้ยงดูปูเสื่อแต่อย่างเดียว แต่ที่เก็บได้มาก ๆ นั้น เอาไปผันเข้ากระเป๋าคนอื่นก็มีมาก ส่วนมากในต่างจังหวัด การเลี้ยงรับหรือส่งข้าราชการระดับหัวหน้างานแล้วก็จะต้องมีการเรี่ยไรเอากับข้าราชการในบังคับบัญชาและผู้ที่เกี่ยวข้อง แม้กระทั่งหาสปอนเซอร์จากพ่อค้า ประชาชน และผู้มีอิทธิพล เสร็จแล้วยังมีการเหมารถ เกณฑ์คนไปส่งกันกับดั้งผู้จัดงานหรือเจ้าภาพต่างก็ได้หน้าได้ตา ได้ของขวัญติดกระเป๋ากันไปคนละมาก ๆ

พฤติการณ์เท่าที่กล่าวมานี้ไม่ใช่จะเป็นอย่างนั้นทั้งหมด มีเป็นบางแห่ง และเป็นบางคน แต่มีมากขึ้นทุกทีโดยเฉพาะในต่างจังหวัด ในกรุงเทพฯ ก็มีมากเหมือนกัน แต่ที่ไม่พูดถึง เพราะงานเลี้ยงเหล่านี้ผู้มีบุญหนักศักดิ์ใหญ่ท่านมักจะควักกระเป๋าของท่านเอง หรือไม่ก็หาสปอนเซอร์เอาเอง ไม่ค่อยได้มาไล่เบี้ยเรี่ยไรเอากับผู้น้อยเท่าไร

ค่านิยมที่ผิด ๆ เหล่านี้สมควรจะได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือทำให้ลดน้อยลง อย่างน้อยก็ให้สอดคล้องกับภาวะการครองชีพในปัจจุบัน และจะได้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ประชาชนได้บ้าง จะได้ลบภาพพจน์ที่ชาวบ้านเขามองข้าราชการว่าเป็นพวกที่สบาย ชี้เกียจ ทำงานเช้าชาม เย็นชาม ขี้ประจบ ฟุ่มเฟือย ฟุ่งเฟ้อ ถ้าประหยัดเสียอย่างเดียว เราก็สามารถเป็นตัวอย่างในด้านอื่น ๆ ได้ด้วย แถมยังเป็นการสร้างฐานะครอบครัวและเป็นการช่วยเศรษฐกิจของชาติอีกด้วย (พิจารณ์ (นามแฝง) 2518 : 64 - 68)

3.2.4.9 <u>การรวมกลุ่มของครูและแนวความคิดเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลในด้านที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล</u>

วารสารมิตรครู ได้ตีพิมพ์บทความของ สวัสดิ์ นิเทศวรวิทย์ลงในฉบับที่ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2517 หัวเรื่องบทความคือ "เรื่องของสหภาพครูแห่งประเทศไทย" โดยผู้เขียนได้เท้าความว่ามีกรรมการจากสหภาพครูแห่งประเทศไทย (ส.ค.ท.) ได้พูดให้ฟังในที่ประชุม พร้อมกับแจกเอกสารวัตถุประสงค์และระเบียบการโดยย่อ วัตถุประสงค์ในการก่อตั้งสหภาพครูแห่งประเทศไทยขึ้นมา ตามที่เอกสารดังกล่าวระบุไว้ก็คือ เพื่อจะเป็นคุลย์ถ่วงอำนาจ ก็คงจะหมายรวมทั้งการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของครูส่วนใหญ่ประการหนึ่ง และการส่งเสริมปรับปรุงสวัสดิภาพสวัสดิการของครูอีกประการหนึ่ง

สมาชิกสหภาพครูนั้นมาจากครูทั่วประเทศและเลือกตัวแทนขึ้นมาเป็นกรรมการบริหารโดยให้สมาชิก 50 คนเลือกตัวแทนได้หนึ่งคน

หลักการโดยกว้าง ๆ ของสหภาพครูแห่งประเทศไทยเขียนไว้ว่า สหภาพครูแห่งประเทศไทยเป็นองค์การเอกชน ดำเนินงานโดยอิสระ สมาชิกรวมกันโดยความสมัครใจและรักษาผลประโยชน์และสิทธิเสรีภาพของครูแห่งประเทศไทย

ผู้เขียนบทความมีแนวความคิดว่า การก่อตั้งสหภาพครูแห่งประเทศไทยน่าจะเป็นที่น่ายินดีแก่ครูโดยทั่วไป ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. ทุกวันนี้ครูกำลังต้องการที่พึ่งที่เป็นพรรคพวกเพื่อนพ้องที่พอจะช่วยเหลือเกื้อกูลกันได้ โดยเหตุที่สหภาพครูดังกล่าว เป็นองค์การที่มีความผูกพันใกล้ชิด ไม่มีลักษณะเป็นราชการ ครูทั้งหลายอาจจะกล้าแสดงความคิดเห็นโดยเสรีเพื่อพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของตน เพราะเท่าที่ปรากฏจนทุกวันนี้ ครูมักจะปิดปากเงียบเสียเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากมีระเบียบแบบแผนหลายอย่างบังคับไว้ การแสดงความคิดเห็นจึงอยู่ในขอบเขตจำกัด

2. วิธีการเลือกตัวแทนในสหภาพครูดังกล่าวมาแล้วนั้น เป็นวิธีการที่เข้ากับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การตั้งสหภาพครูดังกล่าวจึงเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งในหมู่ครูจนถึงในโรงเรียน ซึ่งเป็นผลจากการที่ครูจะได้นำประสบการณ์จากสหภาพครูเข้าไปเผยแพร่ในโรงเรียนด้วย

ส่วนคุรุสภานั้นควรจะให้คงอยู่ ไม่ต้องเสนอให้ยุบ ควรจะได้ช่วยกันกับสหภาพครู เพราะลำพังมีแต่คุรุสภาอยู่ดังในปัจจุบันนี้ก็มีหลายอย่างที่คุรุสภาไม่อาจช่วยแก้ไขให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้ เพราะขัดต่อระเบียบแบบแผนที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้

ข้อสำคัญเมื่อก่อตั้งสหภาพครูขึ้นมาแล้ว ขออย่าให้เป็นองค์การที่ทำลายความหวังต่าง ๆ ในวงการครูให้ด้อยลงไปอีกก็แล้วกัน เพราะทุกวันนี้ครูทั้งหลายเกือบจะไม่มีความหวังอยู่แล้ว (สรัสดี นิเทศวรวิทย์ 2517 : 40)

ต่อจากเรื่องสหภาพครูแห่งประเทศไทย ประทีป วาทีทอง ก็ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของครูขึ้นมาอีกรูปหนึ่ง ในบทความเรื่อง "สภาครูของครู เพื่อครู" นั้น เขากล่าวว่าหลังจากการต่อสู้ของนักเรียน นิสิต นักศึกษาและประชาชนเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 แล้ว ประชาชนได้ตื่นตัวขึ้นมาศึกษาค้นคว้า ทำความเข้าใจกับระบอบประชาธิปไตยและจัดตั้งกันขึ้นอย่างกว้างขวาง ในวงการครูเองก็ได้มีการเคลื่อนไหวในเรื่องนี้ด้วยเช่นกัน การประชุมสัมมนาของสมาคมครูแห่งหนึ่งในหัวข้อ "ประชาธิปไตยในโรงเรียน" ก็ได้มีข้อเรียกร้องให้นำระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในโรงเรียนอย่างเป็นจริง ศูนย์กลางนักศึกษาครูแห่งประเทศไทย ก็ได้มีการประชุมสัมมนาและเรียกร้องในทำนองเดียวกัน หรือแม้กระทั่งศูนย์กลางนักเรียนแห่งประเทศไทยก็ได้มีข้อสรุปเรียกร้องให้มีการจัดตั้งสภานักเรียน และให้มีการจัดตั้งสภาครูขึ้นเพื่อให้เป็นแหล่งกลางของการฝึกฝนระบอบประชาธิปไตยที่เป็นจริงขึ้นมา

ในตอนหนึ่ง บทความดังกล่าวชี้ว่าควรเอาระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในการเลือกผู้ที่จะขึ้นมาเป็นหัวหน้าของครู โดยให้ครูเป็นผู้เลือกเอง จากกรณีที่มี

ความเคลื่อนไหวโจมตีคุรุสภา เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2517 อันเป็นวันครูด้วยนั้น มีประเด็นโจมตีที่สำคัญคือ องค์การนี้ไม่ใช่องค์การที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของครูอย่างแท้จริง และไม่ใช่ตัวแทนของครูอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังมีผู้เสนอให้มีการปรับปรุงคุรุสภาเสียใหม่ให้เป็น "สภาครูแห่งชาติ" ขึ้น แต่มิได้มีข้อเสนอว่าสภาดังกล่าวนี้จะได้มาได้อย่างไร ผู้เขียนบทความจึงขอเสนอข้อเสนอที่สนับสนุนความคิดนี้ ซึ่งเป็นวิธีการที่จะได้มาซึ่งสภาครูอย่างเป็นรูปธรรมขึ้น

ความคิดอันดับแรกของ ประทีป วาทีทอง กล่าวโดยสรุปได้ว่าสภาครูต้องจัดตั้งขึ้นมาตามระบอบประชาธิปไตย คือจัดตั้งให้เป็นองค์การประชาธิปไตยขึ้นอย่างแท้จริงและรวดเร็วทันการณ์ ประการต่อไปให้ทุกคนเข้าใจเรื่องประชาธิปไตย โดยเฉพาะความเข้าใจผิดที่ว่าเมื่อเป็นเสียงส่วนมากแล้วจะต้องเป็นสิ่งที่ถูกต้องเสมอไป เสียงส่วนมากจะถูกต้องหรือไม่ต้องพิจารณาว่าเสียงส่วนมากนั้นมาจากใคร หากเขาเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์อื่น ที่มิใช่คนส่วนข้างมากเสียงข้างมากนั้นก็ไม่สามารถให้หลักประกันได้ว่าจะทำประโยชน์ให้แก่คนส่วนข้างมากในสังคมนั้นได้ ดังอย่างเช่น คุรุสภาซึ่งมีตัวแทนกว่าครึ่งเป็นผู้บริหารอยู่ในกระทรวง ตัวแทนอื่น ๆ ก็เป็นระดับผู้บริหารเสียเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นเสียงส่วนมากในคุรุสภาจึงไม่ได้ประกันหลักการผลประโยชน์พื้นฐานของครูชั้นผู้น้อย เป็นต้น ประการต่อไป ภายใต้เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงความคิดไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่เป็นจริงเช่นนี้ จะต้องผ่านขั้นตอนของการทำลายความคิดเก่า ความเคยชินเก่าที่เป็นอุปสรรคและที่คัดค้านการเปลี่ยนแปลงเสียก่อน ความคิดเก่าเหล่านั้นได้แก่

1. ความคิดที่เป็นเผด็จการ กล่าวคือการใช้อำนาจที่ไม่มีเหตุผล ใช้อำนาจบังคับไม่ให้มีการอภิปรายโต้แย้ง

2. ความคิดระบบเจ้าขุนมูลนาย กล่าวคือ เชื่อในเรื่องอาวุโสอย่างไม่มีเหตุผล เช่นเมื่อเป็นผู้ใหญ่แล้วจะต้องเป็นฝ่ายถูกเสมอไป เชื่อในเรื่องที่ไม่เป็นวิทยาศาสตร์ทั้งปวง เน้นในเรื่องความเป็นเจ้าคนนายคน ดูถูกการใช้แรงงานว่าเป็นของต่ำ เน้นเรื่องความกตัญญูอย่างไม่มีการแยกแยะว่าถูกต้องชอบธรรมหรือไม่

3. ความคิดที่ตกเป็นเมืองขึ้น ถูกครอบงำโดยวัฒนธรรมต่างชาติ ไม่สามารถวินิจฉัยได้ว่าสิ่งใดควรนำไปถ่ายทอดหรือไม่ ปัญหาความคิดใหม่ ความจัดเจนใหม่ จะได้รับการถ่ายทอดหรือไม่ ความคิดใหม่จะเกิดขึ้นหรือไม่และประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้หรือไม่ เป็นเรื่องที่พอมองเห็นได้ เราจะต้องทำลายความคิดเก่า ความเคยชินเก่า ๆ ที่เป็นเครื่องกีดขวางความคิดใหม่ให้สิ้นซากลง จึงจะสถาปนาความคิดใหม่ ๆ สิ่งใหม่ขึ้นมาได้ และสถาปนาระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงขึ้นมาได้

ผู้เขียนบทความกล่าวถึงการรวมกลุ่มของครูว่า กลุ่มครูต่าง ๆ ที่ได้มีการรวมตัวขึ้นมายังไม่มีเอกภาพ ยังไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเท่าที่ควร ดังนั้นหากได้มีการจัดตั้งขึ้นมาอย่างเป็นเอกภาพ ให้สภาครูเป็นตัวแทนของครูได้อย่างแท้จริง ก็จะทำให้คุรุสภาเปลี่ยนโฉมหน้าเป็นสภาครูแห่งชาติได้อย่างแท้จริงได้ และสภาครูแห่งชาติจะเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของครูอย่างแท้จริง ทั้งนี้โดยคิดว่าทุกคนเป็นครูเหมือนกัน ไม่ให้มีการแบ่งสังกัด (และไม่ควรเอาความเป็นอาจารย์กับครูเป็นข้อแตกต่างด้วย)

การจัดตั้งสภาครูควรจะมีข้อกำหนดด้วยว่า ไม่ยอมอนุญาตให้ฝ่ายบริหารเข้ามามีอำนาจ หรือจะต้องมีการจำกัดสิทธิบางประการเอาไว้ ทั้งนี้เพราะยังไม่ผ่านขั้นของการทำลายระเบียบราชการที่ล้าหลังและเป็นต้นตอของระเบียบเจ้าขุนมูลนายใหญ่ลงได้ การเปิดโอกาสให้จะทำให้ฝ่ายบริหาร (หมายถึงข้าราชการระดับสูง) สามารถใช้กฎระเบียบทางราชการบีบบังคับให้ตนเองได้เข้ามานั่งในสภาครูได้ ดังนั้นจึงควรจำกัดเสียแต่เนิ่น ๆ มิฉะนั้นแล้วสภาครูก็ไม่สามารถที่จะเป็นตัวแทนของครูได้อย่างแท้จริง

ประทีป วาทีทอง ได้เสนอขั้นตอนของการจัดตั้งสภาครูไว้ดังต่อไปนี้

1. จัดตั้งสภาครูขึ้นในโรงเรียนทุกโรงเรียน เพื่อให้เป็นสภาครูหน่วยย่อยที่สุด

2. เลือกตัวแทนครูระดับตำบลขึ้นไปร่วมในการจัดตั้งสภาครูระดับอำเภอขึ้น

3. จากระดับอำเภอ มีการเลือกตัวแทนขึ้นไปร่วมจัดตั้งสภาครูระดับจังหวัดเป็นสภาครูจังหวัด

4. จากระดับจังหวัด เลือกตัวแทนขึ้นไปร่วมจัดตั้งสภาครูระดับภาคการศึกษา

5. จากระดับภาคการศึกษามีการเลือกตั้งตัวแทนขึ้นไปร่วมกันจัดตั้งเป็นสภาครูแห่งชาติขึ้น

ทั้งนี้ในแต่ละระดับควรกำหนดจำนวนตัวแทนครูตามความเหมาะสม

สภาครูควรจะใช้ระบอบประชาธิปไตยเป็นหลักในการดำเนินงาน ยึดหลักการพึ่งตนเอง ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เป็นอิสระในการดำเนินงานภายในเขตท้องถิ่นของตน แต่ละหน่วยสภาครูควรจะได้ดำเนินงานหลักใหญ่ ๆ ที่สำคัญ ประการแรกคือ งานทางด้านวิชาการ ทำการเผยแพร่ความรู้ในหมู่ครูให้กว้างขวาง เผยแพร่ความคิดใหม่ ๆ ทางการศึกษา มีการถกปัญหา อภิปรายปัญหารวมกัน และปรับปรุงสภาพเนื้อหาวิชาให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น เป็นต้น ประการที่สอง ดำเนินงานทางด้านสวัสดิการ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เรียกร้องสิทธิอันพึงมีพึงได้ของหมู่ครูในสภาของครูของตน เป็นต้น และประการที่สาม ด้านจรรยาบรรณครูและอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับครู อาทิ ระเบียบราชการที่เกี่ยวกับครูต่าง ๆ เป็นต้น

ต่อสภาครูที่อยู่ต่ำกว่า สภาครูที่อยู่สูงกว่ามีหน้าที่เป็นปากเสียงแทนครูในระดับต่ำ รับฟังความคิดเห็น เสนอแนะและข้อเรียกร้องต่าง ๆ ของสภาครูที่อยู่ต่ำกว่า ในเวลาเดียวกันก็รับมติจากสภาครูที่อยู่เหนือกว่าผ่านมาให้สภาครูที่อยู่ต่ำกว่าปฏิบัติ

ต่อสภาครูที่อยู่สูงกว่า มีหน้าที่เสนอความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อเรียกร้องต่าง ๆ ขึ้นไป

สภาครูระดับโรงเรียนจะเป็นหน่วยของสภาครูระดับพื้นฐานที่สุด เป็นหน่วยเล็กที่สุด และเป็นหน่วยปฏิบัติงานที่ใกล้ชิดกับครู และควรจะเป็นหน่วยงานที่ทำประโยชน์ต่อวงการศึกษาของชาติอย่างแท้จริงได้

Missing

2. การจัดสรรอัตราเงินเดือนครู ขึ้นอยู่กับความพอใจของเสมียนตราจังหวัด ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น มากกว่าที่หัวหน้าส่วนการศึกษาเสนอ

3. ทำให้ต้องเรียกครูมาช่วยงานที่อำเภอและจังหวัดเพิ่มขึ้น ทำให้อัตรากำลังครูทางโรงเรียนเสียไป

4. การสั่งงานสับสน ไม่เป็นไปตามระเบียบแบบแผน เช่น จังหวัดมีหนังสือเรียกครูหรือการโรงไม่ใช้โดยไม่ผ่านอำเภอ ข้าราชการฝ่ายปกครองชอบใช้อำนาจกับครู แต่ไม่เข้าใจงานการศึกษา โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากทหาร หัวหน้าส่วนการศึกษาให้ข้อเสนอแนะมักจะไม่ได้ผล กลายเป็น "ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเอาอย่างไรก็ได้"

5. การปฏิบัติงานไม่ได้มีการกระจายอำนาจแต่อย่างใด เพราะงานทุกอย่างอยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ ฯลฯ ซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายปกครองเป็นผู้สั่งการ ดังนั้นการอวดอ้างว่าเป็นการกระจายอำนาจการปกครอง จึงเป็นเรื่องที่พิสูจน์ได้แล้วว่าไม่จริง

6. การให้มีหลายหน่วยงาน ร่วมกันจัดการประถมศึกษานั้น ทำให้เกิดชิงดีชิงเด่นกัน กล่าวร้ายป้ายสีซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดความแตกแยกกัน ซึ่งจะยังผลให้กระทบกระเทือนต่อการศึกษาแห่งชาติเป็นส่วนรวมได้

7. ครูมีเจ้านายหลายคน หลายฝ่าย ขวัญของครูไม่ดี เพราะต้องเอาใจหลายฝ่าย

8. การโอนครูไปต่างจังหวัด ทำให้ไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร เพราะหาอัตราว่างทางจังหวัดที่ขอโอนไปยาก (คณะนิสิตบริหารการศึกษา วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร 2517 : 36 - 39)

เจนวิทย์ สิทธิดำรง เขียนบทความเรื่อง "การศึกษาประชาบาลในทัศนะของข้าพเจ้า" ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการศึกษาประชาบาลว่า กระทำได้ในรูปคณะกรรมการ กรรมการใหญ่ระดับจังหวัดควรมี

ชุดเดียว ส่วนระดับอำเภอควรเป็นอนุกรรมการ เฉพาะกรรมการใหญ่ควรกำหนดชื่อ กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรรมการไว้แน่นอน หน้าที่สำคัญก็คือ การกำหนดนโยบายและแผนการให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาของชาติ จัดทำข้อเสนอขอเงินอุดหนุนทางด้านการศึกษา และจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐ ผู้ที่เป็นประธานคณะกรรมการชุดนี้ควรจะเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน คณะกรรมการอื่น ๆ นั้น ควรมีเสียงทั้งฝ่ายเลือกตั้งและแต่งตั้ง และจะต้องมาจากครูส่วนหนึ่งด้วย กรรมการชุดนี้ควรอยู่ในตำแหน่งตามระยะเวลา จะเป็นสี่ ห้า หรือหก ปีก็ได้ ผู้ที่จะปฏิบัติงานตามมติของคณะกรรมการคือเลขาธิการสำนักงานจังหวัด บุคคลผู้นี้ต้องเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด และมีคุณสมบัติตามที่จัดกำหนดไว้ในกฎ ก.จ. หรือตามพระราชบัญญัติระเบียบข้อราชการส่วนจังหวัด และเพื่อป้องกันการสร้างอิทธิพล เลขาธิการสำนักงานส่วนจังหวัด ควรอยู่ในตำแหน่งเป็นเทอม การคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง ควรให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ และต้องเป็นมติโดยเอกฉันท์

ในฐานะที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ควบคุมการดูแลปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด งานในการศึกษาส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการศึกษาประชาบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีส่วนรับรู้ จะเป็นไปในรูปกรรมการที่ปรึกษา หรือในรูปเสนอมติของคณะกรรมการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบก็ได้ เกี่ยวการขอเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ในฐานะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจากคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ก็ควรให้ผ่านการพิจารณากลั่นกรองจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วจึงเสนอมาส่วนกลาง โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบ

3.2.5 <u>การพิจารณาความดีความชอบ</u>

แนวความคิดของชีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ ในบทความเรื่อง "พระเดชพระคุณของการเจ้าหน้าที่ในการเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือน" กล่าวถึงการเจ้าหน้าที่ว่า ในเรื่องการเลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนเงินเดือนนั้น ถึงแม้ว่าโดยข้อเท็จจริงแล้ว

ตัวบุคลากรหรือหัวหน้าหน่วยงานการเจ้าหน้าที่อาจจะไม่มีอำนาจในการตัดสินชี้ขาดว่า ใครควรจะได้รับการปูนบำเหน็จความดีความชอบอย่างไร แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่เหล่านี้มักจะมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการพิจารณาตัดสินของคณะกรรมการหรืออธิบดีหรือปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาแล้วแต่กรณี ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งจะต้องมีข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับตัวข้าราชการทุกคนพร้อมอยู่ตลอดเวลา และอาจจะต้องคอยชี้แจงหรือตอบข้อซักถามต่าง ๆ ที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาจะสอบถามเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

ในช่วงเวลาที่มีการขอความดีความชอบประจำปี งานการเจ้าหน้าที่จะลำบากใจมากที่สุด เพราะบางครั้งก็มีฐานะไม่ต่างอะไรกับกันชนซึ่งอาจถูกกระทบกระแทกได้ง่ายทั้งขึ้นทั้งล่อง ในฐานะผู้ปฏิบัติงานที่จะต้องคอยรับนโยบายทั้งจากเบื้องบนคือผู้บังคับบัญชาชั้นสูง และรับฝากความหวังจากเบื้องล่างคือบรรดาเพื่อนข้าราชการทั้งหลาย คุณภาพและฝีมือของผู้ที่จะทำงานด้านนี้จึงสำคัญยิ่ง โดยเป็นงานที่ต้องการความสามารถเฉพาะด้านและเฉพาะตัวหลายอย่างด้วยกัน อาทิเช่น

ต้องเป็นคนที่รอบรู้ในกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงานการเจ้าหน้าที่เป็นอย่างดี

ต้องรู้งานทุกด้านของส่วนราชการเจ้าสังกัด

ต้องรู้หลักการบริหารงานบุคคล

ต้องรู้และสามารถเสนอแนะนโยบายและหลักเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของกรมได้

ต้องเป็นผู้เก็บความลับได้ดีที่สุด

ต้องมีไหวพริบและความสามารถเอาตัวรอดจากสถานการณ์ที่อาจบีบคั้นมาจากรอบด้านได้

สิ่งสำคัญที่สุดคือต้องมีใจเป็นธรรมและรักษาประโยชน์ของหน่วยราชการให้มากที่สุด

นอกจากคุณภาพและฝีมือดังกล่าว ยังมีคุณสมบัติพิเศษอีกอย่างหนึ่งซึ่งเป็นที่ปรารถนาของหัวหน้าส่วนราชการโดยทั่วไปก็คือ "จะต้องเป็นคนคล่อง" การเป็นคนคล่องในที่นี้หมายความว่า จะต้องเป็นคนที่ทำงานได้เร็ว รู้ใจผู้บังคับบัญชาฝ่ายบริหาร เข้ากับหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ในกรมได้เป็นอย่างดี มีความสนิทสนมและมีความสัมพันธ์อันดีกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องตำแหน่งและอัตราเงินเดือน คือ สำนักงาน ก.พ. สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลาง เพื่อประโยชน์ในการติดต่อราชการและเพื่อประโยชน์พิเศษอื่น ๆ ที่อาจจะมีต่อส่วนรวมของตนในแง่ของการเอื้อเฟื้อหรืออุ้ม-อ่วยกันเป็นพิเศษ

บางครั้งความเป็น "คนคล่อง" ในที่นี้ยังอาจหมายรวมไปถึงว่าจะต้องเป็นคนที่รู้จักพลิกแพลง หาทางออกในเรื่องการปฏิบัติเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้งในกรณีที่เกิดปัญหาติดขัดด้วยกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ จะต้องเป็นคนที่รู้วิธีหมุนเวียนสับเปลี่ยนตัวคน ตำแหน่งและอัตราเงินเดือน เพื่อประโยชน์ของกรมให้มากที่สุด จะต้องเป็นคนประเภท "เชียนดีเสียงดัง" คือรู้จักหาหลักฐาน ข้อมูลและชี้แจงสนับสนุนคำขอเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของกรมแก่เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุมัติได้

อำนาจและอิทธิพลของการเจ้าหน้าที่มาจากการที่ในส่วนราชการบางแห่งการเจ้าหน้าที่อาจให้คำเสนอแนะในการโยกย้ายสับเปลี่ยนตัวข้าราชการในหน่วยงานต่างๆ ได้ บางแห่งก็อาจแนะในการเลือกตัวข้าราชการที่ตนเห็นว่าเหมาะสมหรือมีความสนิทสนมชอบพอเป็นพิเศษให้เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรมใหญ่ ๆ ซึ่งมีข้าราชการหลายพันคน และมีช่วยงานที่สามารถแสวงหาผลประโยชน์งอกเงยได้เป็นพิเศษ สิ่งที่ตามมาก็คือบรรดาเจ้าหน้าที่ในส่วนราชการต่าง ๆ มีพฤติการณ์ในการแสวงหาประโยชน์มิควรได้ใส่ตน จากการช่วยเหลือเกื้อกูลบรรดาข้าราชการอื่น ๆ ให้ได้รับประโยชน์โดยมิชอบ ซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าวนี้มีอยู่ในกระทรวง ทบวง กรมหลายแห่ง บางแห่งได้มีการปฏิบัติต่อเนื่องกันมานานจนถือเป็น "ประเพณี" คือรู้กันเลยว่า

ถ้าย้ายไปลงที่ใด ตำแหน่งใด จะต้องตอบแทนกันรายละเท่าใด หรือถ้าเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งเป็นขั้นใด จะต้องสมนาคุณกันเท่าใด วิธีการดังกล่าวมีทั้ง "เงินสด" และ "เงินผ่อน" นอกจากนี้ วิธีหนึ่งที่เจ้าหน้าที่บางคนนิยมนำมาใช้เป็นข้ออ้างในการเรียกร้องเงินทองจากบรรดาข้าราชการที่บังเอิญมีเรื่องจะต้องปรับขยายอัตราเงินเดือนเป็นขั้นหรืออันดับสูงขึ้นก็คือ "จะต้องเอาไปให้ข้าราชการ ก.พ. ที่ทำเรื่องของกรมนี้" ซึ่งผู้ที่ไปติดต่อมักจะเชื่อว่าเป็นความจริง

พฤติการณ์เหล่านี้เป็นปัญหาที่แก้ได้ ถ้าหากคิดจะแก้กันอย่างจริงจัง (ชีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ 2517 : 69 - 76)

เรือนแพ (นามแฝง) ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีพิเศษสองขั้นว่า การเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษนั้นไม่มีอะไรเป็นพิเศษ เป็นการปฏิบัติราชการตามปกติธรรมดาที่เป็นภาระหน้าที่ที่จะต้องทำเป็นประจำ จะแยกแยะหาหลักเกณฑ์อะไรแน่นอนให้เห็นเด่นชัดไม่ได้ คู่แข่งขันไม่อาจเปรียบเทียบผลงานและการปฏิบัติราชการให้ชัดเจนแจ่มแจ้ง ในกรณีที่ผลงานปาน ๆ กัน ดังนั้นจึงเป็นของยากที่จะให้บุคคลเกี่ยวข้องที่หวังประโยชน์สองขั้นด้วยกันยอมรับว่านั่นเขาดีกว่า เหนือกว่าหรือสมควรแล้ว เพราะคนเรามีความเห็นแก่ตัวด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้นการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีพิเศษสองขั้นในปัจจุบันจึงสร้างปัญหาให้ผู้รับผิดชอบในการบริหารมิใช่น้อย ความมุ่งหมายที่จะให้เป็นการบำรุงขวัญน่าจะได้ผลน้อยเต็มที เพราะมีลักษณะทำลายขวัญรวมอยู่ด้วย กล่าวได้ว่า การพิจารณาความดีความชอบพิเศษสองขั้นที่เป็นอยู่นี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้ร่วมงานขัดแย้งกัน (เรือนแพ (นามแฝง) 2518 : 19-20)

แนวความคิดดังกล่าวข้างต้นนี้ตรงกับแนวความคิดของสมศักดิ์ ศุภะรัชฎเดช ในบทความเรื่อง "การพิจารณาความดีความชอบประจำปี :

เรื่องของดวงหรือความสามารถ" ความตอนหนึ่งว่า "...การพิจารณาความดีความชอบหรือการเลื่อนเงินเดือนประจำปี ซึ่งเป็นบำเหน็จรางวัลตอบแทนในการทำงานของข้าราชการนั้น นับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในอันที่จะเสริมสร้างกำลังใจหรือบำรุงขวัญของข้าราชการให้มีความมานะพยายามที่จะทำงานให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นไป แต่ในบางกรณี การเลื่อนเงินเดือนประจำปีอาจกลับกลายเป็นการทำลายขวัญหรือบั่นทอนกำลังใจในการทำงานของข้าราชการได้เป็นอย่างมากเหมือนกัน ..."

นอกจากนี้ สมศักดิ์ ยังกล่าวถึงวัตถุประสงค์ในการเลื่อนเงินเดือนว่า

1. เพื่อเป็นการช่วยเหลือค่าครองชีพของข้าราชการที่สูงขึ้นในแต่ละปีตามสภาวะทางเศรษฐกิจ

2. เพื่อเป็นการปูนบำเหน็จที่ข้าราชการได้ตั้งใจอุทิศตนทำงานมาตลอดปี เป็นกำลังใจให้ข้าราชการมีความอุตสาหะบากบั่นที่จะทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. เพื่อเป็นการเพิ่มอาวุโสในฐานะทางผลงานของข้าราชการ อันจะเป็นหนทางนำไปสู่ความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ (สมศักดิ์ ศุภะรัชฎเดช 2518 : 8 - 18)

พิสิฐ แมนเมธี กล่าวว่า "เท่าที่ผ่านมา การเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษสองขั้นให้แก่ครู ผู้มีอำนาจรับผิดชอบมักจะเน้นผลงานทางด้านวัตถุเป็นสำคัญอย่างยิ่งยวดมากกว่าผลงานทางด้านคุณภาพของการเรียนการสอนอันเป็นหน้าที่หลักของอาชีพครู และเป็นหัวใจของการจัดการศึกษาที่มุ่งหมายจะให้เด็กมีความเจริญงอกงามทุก ๆ ด้าน"

กล่าวคือ ครูที่ทำหน้าที่ทางธุรการ การเงิน ทำงานพิเศษอื่น ๆ เกี่ยวกับการหาเงินก่อสร้างอาคารเรียน รั้ว เสาธง ตลอดจนการจัดตำแต่งบริเวณโรงเรียนที่เน้นคุณค่าทางด้านสวยงามจนเกินความจำเป็น รวมทั้งงานวิ่งเต้นติดต่อ

ภายนอกโรงเรียนจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษกว่าครูที่ทำหน้าที่สอนในห้องเรียน ตลอดจนปรับปรุงและพัฒนาเทคนิควิธีสอนอย่างเอาจริงเอาจัง จนไม่มีเวลาหันมาสนใจงานพิเศษนอกเหนือหน้าที่ได้ เลยดูประหนึ่งว่าครูพวกหลังซึ่งเป็นครูส่วนใหญ่ของโรงเรียนนี้ไม่มีความจำเป็นนัก ไม่มีครูพวกนี้โรงเรียนก็ดำรงอยู่ได้เพราะโรงเรียนมีความเจริญทางด้านอาคารสถานที่และมีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ อีกอยู่แล้ว เมื่อทัศนคติและแนวทางปฏิบัติของผู้บริหารโรงเรียนเป็นเช่นนี้ จึงปรากฏว่าครูที่ทำหน้าที่ด้วยวิญญาณของวิชาชีพครูเกิดความท้อถอยและหมดกำลังใจไปทีละน้อยๆ จนเสียขวัญเสียผู้เสียคนไปก็มาก เนื่องจากผู้บังคับบัญชาเห็นความสำคัญในผลงานของพวกเขาน้อยกว่าผลงานของครูพวกแรก

พิสิฐ สรุปว่าครูทั้งสองพวกดังกล่าวต่างก็มีความสำคัญและจำเป็นเท่ากัน เพราะเป็นไปไม่ได้ว่าในเวลาจำกัดอันเดียวกัน คนเราจะทำหน้าที่สองอย่างได้สมบูรณ์ไปพร้อม ๆ กันได้ อย่างในกรณีนี้ เมื่อทำหน้าที่ได้ดีอย่างหนึ่งก็มักจะบกพร่องในหน้าที่อีกอย่างหนึ่ง จะว่าใครสำคัญกว่าใครไม่ได้ ผู้บังคับบัญชาควรจะให้ความยุติธรรมทั่วถึงกัน (พิสิฐ แมนเมธี 2518 : 21 - 22)

ดุสิต พัวศิริ เขียนบทความเรื่อง "การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการเป็นกรณีพิเศษ" วิจารณ์ระเบียบกระทรวงการคลังที่จัดให้มีโควต้าสำหรับข้าราชการที่พึงจะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ โดยคิดเป็นร้อยละว่ามีข้อดีและข้อเสียดังนี้

ข้อดีในการมีระบบโควต้า

1. การพิจารณาความดีความชอบจำเป็นต้องมีวิธีการพิจารณาและมาตรการควบคุมให้ผู้ที่สมควรอย่างแท้จริงได้รับการพิจารณาบำเหน็จความชอบเป็นพิเศษ

2. โควต้าการเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ แม้จะไม่ใช่มาตรการที่ดีที่สุด แต่ในสภาพแวดล้อมของราชการในปัจจุบันนับว่าเป็นกรอบในการพิจารณา

ความดีความชอบที่ช่วยให้ทางราชการสามารถกำหนดวงเงินที่ต้องใช้ล่วงหน้าได้โดยประมาณ แต่ในขณะเดียวกันป้องกันมิให้มีการปูนบำเหน็จความชอบกันเกินกว่าที่ควร

ข้อเสียในการมีระบบโควต้า

1. ลักษณะงานของแต่ละส่วนราชการไม่เหมือนกัน ดังนั้น การกำหนดจำนวนร้อยละของผู้ที่จะได้รับการเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษไว้ในอัตราส่วนเดียวกันจึงไม่ยุติธรรม

2. ระบบโควต้าเป็นการตัดสิทธิและอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในบางกรณี เพราะทางจังหวัดต้องเสนอให้กรมพิจารณาการเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษด้วย จึงไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ

3. ในแต่ละส่วนราชการ ไม่สามารถที่จะตอบแทนผู้ที่ทำความดีความชอบเป็นพิเศษอย่างทั่วถึง เพราะต้องจำกัดในระบบโควต้า จึงทำให้ผู้ที่ไม่อยู่ในโควต้าหมดกำลังใจ

เมื่อพิจารณาข้อดีข้อเสีย รวมทั้งคำวิพากษ์วิจารณ์ คำร้องเรียนที่ปรากฏอยู่เสมอจากแทบทุกส่วนราชการแล้ว จะเห็นได้ว่าข้อเสียของระบบโควต้ามีอยู่มากกว่า ควรจะยกเลิกเสีย (ดุสิต พัวศิริ 2518 : 20 - 26)

ประชิล นิลเขต เสนอบทความเรื่อง "การพัฒนาสมรรถภาพของข้าราชการ ศึกษาเฉพาะกรณีการพิจารณาความดีความชอบ" โดยมีแนวความคิดเห็นว่า เป้าหมายในการพิจารณาความดีความชอบนั้น จัดไว้เพื่อ

1. เป็นการตอบแทน คือบำเหน็จความดีที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติงานตลอดเวลาที่กำหนด

2. เป็นการให้รางวัลเพื่อส่งเสริมกำลังขวัญ และเป็นสิ่งจูงใจแก่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความผูกพันกับองค์การที่ตนปฏิบัติงานอยู่

3. ปรับตัวตามค่าครองชีพที่สูงขึ้นทุกขณะ

4. ความดีความชอบบางประเภทให้เพื่อเป็นเกียรติและเป็นเครื่องหมายเพื่อเชิดหน้าชูตาแก่ผู้รับ เช่น การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์เป็นต้น

โดยทั่วไปมักจะถือเอา เป้าหมายในข้อแรกแต่เพียงข้อเดียวเป็นหลัก

(ประชิล นิลเขต 2520 : 4 - 8)

"คุณชนน์" (นามแฝง) เสนอบทความเรื่อง "การพิจารณาความดีความชอบพิเศษ" ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการขอเงินเดือนว่า จะต้องมีปัญหาของความไม่ยุติธรรมเกิดขึ้นทุกครั้ง แต่ก็ไม่เห็นว่าใครสามารถจะแก้ปัญหาได้เพราะสาเหตุที่สำคัญเกิดจากความไม่ยุติธรรมของข้าราชการระดับหัวหน้า ซึ่งเป็นผู้ชี้ขาดว่าใครสมควรจะได้และใครไม่สมควรจะได้ ความอยุติธรรมที่มองเห็นได้ง่ายที่สุดก็คือ การเลือกเอาแต่พวกของตนเท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้เงินเดือนขึ้นสองขั้น แม้ว่าเขาผู้นั้นจะไม่มีผลงานดีเด่นเลยก็ตามที

การเลือกเอาแต่พวกของตัวเองเพื่อให้ได้สองขั้นนี้ มีมูลเหตุเกิดขึ้นสองประเด็น ประเด็นแรกเป็นการเลือกพวกของตัวเองอย่างแท้จริง เช่นเมื่อผู้บังคับบัญชาเป็นคนภาคใต้ ก็จะเลือกบุคคลที่อยู่ภาคใต้ให้ได้เงินเดือนสองขั้น เป็นต้น อีกประเด็นหนึ่งเป็นพวกที่ไม่ใช่พวกอย่างแท้จริง คือพวกที่ประจบสอพลอเก่ง หรือที่ชอบเรียกกันว่า "ลิ้นกระดานหรายน้ำลายแชลแล็ค"

ทำไมจึงเกิดความไม่ยุติธรรม? คำตอบก็คือปัญหาของการเล่นพวกทั้งสองแบบเกิดขึ้นเพราะการวางรากฐานการบริหารที่ไม่ถูกแบบของผู้บริหาร เนื่องจากผู้บริหารมิได้มองกันแต่เพียงผลของการปฏิบัติงานอย่างเดียวเท่านั้น แต่พิจารณาถึงงานนอกสายงานด้วย ซึ่งถือเป็นงานพิเศษนอกเหนือจากหน้าที่ที่เกี่ยวกับการศึกษา และเพราะมีการพิจารณางานที่อยู่นอกเหนือจากหน้าที่นี้เองที่เป็นผลทำให้เกิดความอยุติธรรมขึ้นมาได้ กล่าวคือครูบางท่านตั้งอกตั้งใจสอนเด็กจนได้ดิบได้ดีตามจุดประสงค์ของการศึกษา กลับไม่ได้พิจารณาเป็นพิเศษในอันที่จะได้เงินเดือนสองขั้น แต่ผู้ได้รับ

พิจารณาให้ได้สองขั้นกลับเป็นครูอีกคนหนึ่งที่ไม่ทำงานในการศึกษาเท่าไรนัก แต่มีผลงานดีในเรื่องเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์กับสังคม เช่น สามารถขอเงินจากแหล่งต่าง ๆ มาบำรุงโรงเรียนได้มาก หรือได้เป็นที่เพียงพอกับความต้องการของเจ้านาย ครูประเภทนี้ก็จะได้เลื่อนเงินเดือนสองขั้น นอกจากนี้แล้ว ผู้ที่มีมนุษยสัมพันธ์กับครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ดีเด่น ก็อยู่ในข่ายที่จะได้สองขั้นด้วย เป็นต้นว่า รู้ใจผู้บังคับบัญชาต้องการอะไรก็จะจัดหามาให้ หรือรู้ใจว่าครอบครัวครูใหญ่ต้องการอะไร ก็จะจัดหามา รู้แม้กระทั่งเมียครูใหญ่ ลูกหลานของครูใหญ่เกิดวันไหน ก็คอยเอาของขวัญไปให้ นอกจากสองแบบนี้แล้ว ผู้ที่ช่วยเหลือภารโรงกวาด รักษาความสะอาดโรงเรียน ช่วยภารโรงซ่อมโรงเรียน เป็นต้น ก็จะได้รับการพิจารณาให้ได้สองขั้นด้วย

การพิจารณาที่ผิดรูปแบบนี้เอง เป็นผลทำให้เกิดความอยุติธรรมขึ้น การพิจารณาเงินเดือนสองขั้นจึงควรจะมีการเปลี่ยนแปลงเสียที (คุณชนะ (นามแฝง) 2521 : 20 - 22)

ส่วน "ชุนประจักษ์" (นามแฝง) จากบทความเรื่อง "ความดีความชอบของครู" มีแนวความคิดเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบว่า ถ้าผู้บังคับบัญชาทุกระดับพิจารณาความดีความชอบของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเป็นธรรมแล้ว ผู้บังคับบัญชานั้นก็จะได้รับความรักใคร่นับถือ ได้รับความร่วมมือจากครูบาอาจารย์เป็นอย่างดี ทำให้การบริหารงานในด้านต่าง ๆ ดำเนินไปด้วยความราบรื่นเรียบร้อย ถ้าการพิจารณาความดีความชอบของผู้บังคับบัญชาไม่มีความเป็นธรรม ผู้บริหารผู้นั้นย่อมประสบความล้มเหลวในการปฏิบัติงานมีอุปสรรคนานาประการ นับเป็นการสร้างทัศนคติที่ไม่ดีในการบริหารอย่างมหันต์ที่เดียว

"ชุนประจักษ์" ให้ความหมายของ "ความดี" และ "ความชอบ" ว่า "ความดี" หมายถึงผลงานต่าง ๆ ที่เราปฏิบัติจัดทำในรอบปีหนึ่ง ๆ และผลงานนั้นเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ส่วน "ความชอบ" หมายถึง การประพฤติและปฏิบัติตนให้อยู่ในระเบียบวินัยที่ดี วางตนเหมาะสมเป็นที่รักใคร่นับถือของผู้ร่วมงาน ตลอดจนผู้บังคับบัญชาทุกระดับ

"ความดี" กับ "ความชอบ" มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน เป็นของคู่กันจนแยกกันไม่ขาด บางทีเราทำแต่ความดีอย่างเดียว แต่ไม่ได้ทำความชอบเลย คือ เราตั้งหน้าตั้งตาแต่ทำงานเท่านั้น แต่เราไม่เคยไปสังคมกับโลกภายนอก ไม่รู้จักกับผู้บังคับบัญชา ไม่เคยพูดสังสรรค์กับเพื่อนร่วมงานหรือผู้บังคับบัญชาเลย ฉะนั้นพวกที่ทำแต่ความดีจึงสู้พวกทำความชอบไม่ได้ แต่หากเรารู้จักปฏิบัติงานและวางตนให้ถูกกาละเทศะหรือทำทั้งความดีความชอบ เราย่อมประสบความสำเร็จในการได้รับการพิจารณาความชอบเป็นกรณีพิเศษ

ผู้เขียนบทความกล่าวว่า มีผู้ให้ข้อคิดว่า พวกได้รับการพิจารณาความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ อยู่ในกลุ่มบุคคลเจ็ดจำพวก ดังต่อไปนี้

1. พวกสายโลหิต ได้แก่พวก พ่อ แม่ พี่ น้อง ลูก หลาน เหลน ของผู้บังคับบัญชา พวกนี้ไม่ต้องมีความดีความชอบอะไรมาก พอถึงเวลาพิจารณาก็ต้องมีชื่อบางทีก็เว้นปี ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันไปตามแต่เหตุการณ์จะอำนวย

2. พวกศิษย์ข้างเคียง ได้แก่พวกลูกศิษย์ลูกหาที่ได้ร่ำเรียนมาจากสถาบันการศึกษาเดียวกัน หรือพวกที่ติดสอยห้อยตามเจ้านายไปในที่ต่าง ๆ หรืออย่างที่เรียกว่ากระโถนท้องพระโรง

3. พวกเสบียงหลังบ้าน พวกนี้ได้แก่ พวกที่มีเงิน เวลาเจ้านายไปมาหาสู่ก็ต้อนรับขับสู้อย่างถวายหัว ถ้าเจ้านายมีงานส่วนตัว เช่น แต่งงานลูกสาว ลูกชายบวชลูก งานวันเกิด ขึ้นบ้านใหม่ ฯลฯ พวกนี้จะต้องช่วยอย่างไม่อั้น เท่าไรเท่ากัน เจ้านายหรือคุณนายจะเอาอะไร ต้องหามาให้ (เวลาไปเยี่ยมเจ้านายมักขึ้นหลังบ้านเอาไข่เป็ดเห็ดฟางติดมือไปด้วย)

4. พวกกราบกรานสอพลอ ได้แก่ พวกเช้าถึงเย็นถึง มีการประจบสอพลอหาดีใส่ตัว ป้ายความชั่วให้คนอื่น โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถและผลงานของตนเองว่ามีมากน้อยเพียงใด เห็นแก่ตัว เหยียบหัวคนอื่น คิดเอาแต่ได้ทำเดียว โดยไม่คำนึงถึงผู้อื่น

5. พวกล่อไข่แดง พวกนี้ข้าพเจ้าไม่ขออธิบาย หวังว่าผู้อ่านคงเข้าใจความหมายของคำว่า "ล่อไข่แดง" ดีแล้ว (ทราบแล้วเปลี่ยน)

6. พวกแรงวิชา ได้แก่พวกที่มุ่งหน้าแต่เรียน การงานไม่ต้องทำ ทิ้งงานไว้ให้พวกทำแทน ส่วนตัวเองลาไปศึกษาต่อเพื่อเอาประกาศนียบัตร หรือปริญญา แล้วนำมาขอปรับเงินเดือนตามวุฒิที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. หรือ ก.จ. พวกนี้ทำให้งานเสียแต่ตัวเองได้ดี

7. พวกถลามาเอง ได้แก่พวกที่แล้วแต่ควง หรือได้รับการพิจารณาเพราะเหลือเศษจากโควต้าเงินเหลือ ไม่เคยได้สองขั้นเลยตั้งแต่ทำงานมาได้ 20-30 ปีแล้ว หรือใกล้จะปลดระวางแล้วก็เลยได้กับเขา (ขุนประจักษ์ (นามแฝง) 252ฯ : 8 - 10)

บทความที่มีเนื้อหาสำคัญเหมือนกับบทความดังกล่าวข้างต้นนี้คือ บทความเรื่อง "ช่างเถอะ...สองขั้น" ของ "ร.ป.ม. 27" ลงในวารสารครู ปีที่ 3 ฉบับที่ 12 ประจำเดือนตุลาคม 2521 จึงไม่นำมากล่าวซ้ำอีก

3.2.6 การวางนโยบายและระเบียบบังคับ

3.2.6.1 ความรู้บางประการเกี่ยวกับนโยบายและระเบียบบังคับ

ในเรื่อง "นโยบายกับการบริหารราชการ" จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ ให้แนวความคิดว่า ปัจจุบัน คำว่า "นโยบาย" ได้รับความนิยมใช้กันอย่างแพร่หลายในวงการต่าง ๆ เพราะเหตุว่า เป็นคำที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนที่อยู่ร่วมกันในสังคม เป็นคำที่จะช่วยชี้ช่องหรือเบาะแสให้ผู้ที่อยู่ในแวดวงรอบล้อมว่า ใครต้องการจะทำอะไรในเรื่องอะไร เป็นการบอกกล่าวกันล่วงหน้าเพื่อตนจะได้ทราบว่าเรื่องนั้นจะเกี่ยวข้องกับตนหรือไม่

อย่างไร และหากเกี่ยวข้อง ตนควรจะต้องทำอะไรในส่วนของตน ตนจะได้รับผลประโยชน์หรือผลเสียหายจากนโยบายนั้นหรือไม่อย่างไร และถ้าหากไม่พอใจตนควรจะทำอะไรเพื่อแก้ไขหรือต่อต้านได้บ้าง

จากความนิยมดังกล่าว พอจะตีความในเบื้องต้นอย่างสามัญชนได้ว่า คำว่า "นโยบาย" หมายถึง "เจตนารมณ์หรือความตั้งใจของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานนั้น ๆ ที่ได้แถลงออกมาว่าต้องการทำอะไร หรือไม่ทำอะไร หรือไม่ต้องการให้ผู้อื่นทำหรือไม่ทำอะไร ซึ่งอาจจะเป็นการกำหนดในลักษณะเฉพาะเจาะจง หรือในครอบกว้าง ๆ ก็ได้ ในกรณีที่มีการลงมือกระทำการไปแล้วก็อาจเอาการกระทำนั้นมาตีความได้ว่า นโยบายเขามีอย่างไร โดยถือว่าการกระทำเป็นเครื่องชี้เจตนาของผู้กระทำก็ได้"

ผู้เขียนบทความได้ให้หลักการเกี่ยวกับนโยบายโดยทั่วไปดังต่อไปนี้

1. <u>ความหมายของนโยบาย</u> ตำราวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ให้ความหมายของนโยบายว่า หมายถึงแนวการดำเนินงาน(Course of Action) ซึ่งผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ได้เลือกขึ้นมาจากหนทางที่จะกระทำได้หลาย ๆ หนทาง และกำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนและข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาถือปฏิบัติ

นโยบายเป็นเครื่องมือให้ทิศให้ทางกำกับการทำงานและความประพฤติ จึงเป็นเรื่องของเบื้องบน เบื้องล่าง เบื้องบนคือผู้มีอำนาจ และเบื้องล่างคือผู้อยู่ในอำนาจ ผู้กำหนดนโยบายเป็นผู้มีอำนาจและต้องมีอำนาจ (จริงหรือแฝงก็ตาม) ทั้งนี้เพื่อผลที่ว่า เมื่อกำหนดแล้วจะได้ผล จะมีการกระทำเจตนารมณ์นั้น การกำหนดนโยบายจึงหมายความในตัวเองว่า ต้องการให้มีการปฏิบัติตาม

นโยบายมีระดับของการบังคับแตกต่างกัน นโยบายบางอย่างอาจเป็นเพียงคำแนะนำขอร้อง นโยบายบางอย่างเพียงเพื่อช่วยเหลือให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเลือกการทำงานได้ถูก และนโยบายบางอย่างมีเจตนาที่จะให้มีการดำเนินการนั้นอย่าง

จริงจัง ตัวอย่างนโยบายประเภทแรกได้แก่ นโยบายชักชวนให้ซื้อสินค้าไทย ประเภทที่สองได้แก่นโยบายการก่อสร้างถนนรัชดาภิเษกให้เป็นรูปวงแหวน นโยบายการส่งเสริมการเพาะปลูกพืชหมุนเวียนอื่นหลังฤดูการทำนา ฯลฯ และนโยบายประเภทที่สามได้แก่ นโยบายปราบปรามคอมมิวนิสต์ นโยบายปราบคอรัปชั่น ฯลฯ สำหรับนโยบายประเภทที่สองที่สามนี้เมื่อมีนโยบายกำหนดขึ้นมาแล้ว ตามหลักทั่วไป ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามจะอ้างว่าตนไม่รู้ไม่เห็นไม่ได้ หรือหากผู้นั้นปฏิบัติงานไปเป็นอย่างอื่นก็ถือว่าไม่เป็นการปฏิบัติตามนโยบาย อาจถูกผู้มีอำนาจลงโทษหนักเบาแล้วแต่กรณี การที่จะให้บุคลากรปฏิบัติงานตามนโยบาย ผู้มีอำนาจจะต้องให้การสนับสนุนอย่างจริงจังทั้งด้านกำลังคนและกำลังทรัพย์ และนโยบายโดยทั่วไปย่อมมีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม

การกำหนดนโยบายขึ้นมามีประโยชน์ทำให้การบริหารราชการได้ดำเนินไปโดยมีเสถียรภาพ (Stability) เกิดความสอดคล้อง (Consistency) งานได้มาตรฐาน (Uniformity) เดียวกัน และมีความสืบเนื่องในการปฏิบัติงาน

2. <u>ความสำคัญของนโยบายต่อการเมืองและการบริหาร</u>

ในที่นี้จะวิเคราะห์แต่ส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารเท่านั้น เพื่อให้สอดคล้องกับการศึกษาหรือภูมิหลังในการวิจัยครั้งนี้

ในการบริหารราชการให้มีความเจริญรุ่งเรืองนั้น มีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้อยู่สองส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง ได้แก่นโยบายที่ดี และส่วนที่สอง ผู้ปฏิบัติตามที่ดี

นักบริหารที่ดีจะไม่สามารถทำประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติหรือประชาชนเท่าที่ควร หากนโยบายที่นักการเมืองกำหนดให้นั้น เป็นนโยบายที่ไม่ดี และตนต้องดำเนินการไปตามนั้น

นักบริหารที่ถือตัวเองเป็นใหญ่ อาจจะบิดเบือนนโยบายของนักการเมืองให้มีการกระทำที่ไม่เป็นไปตามแนวดังกล่าวได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากว่านักการเมืองผู้นั้นมีเหลี่ยมคูไล่กันไม่ทัน นักบริหารงานที่มีอิทธิพลขนาดกำหนดนโยบายระดับประเทศหรือกระทรวงได้เสียเอง อาจจะกระทำการนั้นเพื่อประโยชน์ของตนเองมากกว่าประโยชน์ของส่วนรวมหรือประชาชนได้ง่าย ในทางตรงกันข้าม ในภาวะที่ประเทศมีมรสุมและไร้เสถียรภาพทางการเมือง นักบริหารที่มีประสิทธิภาพจะสามารถสืบทอดเจตนารมณ์ของชาติได้เป็นอย่างดี ดังนั้นการจัดให้มีความพอดี ระหว่างส่วนการเมืองกับส่วนการบริหารในการกำหนดนโยบาย จึงเป็นสิ่งที่น่าปรารถนาอย่างยิ่ง

เนื่องจากนโยบายเป็นความคิดเห็นของนักการเมือง จึงมีอยู่บ่อยครั้งที่อาจจะต้องถูกระงับ ยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงไปเพราะนักการเมืองผู้นั้นหมดอำนาจหน้าที่ และผู้เข้ามาใหม่ไม่เห็นด้วย ถ้าเป็นนโยบายที่ดี นักบริหารก็สมควรจะหาทางแนะนำว่านโยบายนั้นจะให้ประโยชน์เกิดแก่ส่วนรวมอย่างไร

นโยบายทำให้ข้าราชการสามารถปฏิบัติงานได้ชัดเจนขึ้น เพราะตามปกติแล้ว กฎหมายมักกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและข้าราชการไว้หลายอย่างในลักษณะกว้างขวาง ถ้าไม่มีนโยบายนักบริหารก็ต้องเลือกทำเอาเองตามแต่ตนเองจะคิดจะเห็นว่าสำคัญ

3. การจำแนกนโยบาย

นโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินมีหลายระดับ เพราะงานปกครองและบริหารประเทศเป็นงานใหญ่ และมีองค์การในด้านการปกครองและบริหารหลายชั้น นโยบายแต่ละระดับย่อมมีขอบเขตและความสำคัญไม่เท่ากัน และในทางที่ถูกที่ควรนั้น หากสามารถทำงานให้นโยบายที่จะมีหลายระดับและมีจำนวนมากมายได้สอดคล้องต้องกันแล้ว ก็จะต้องนับว่ารัฐสามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและจะทำให้เกิดผลกระทบในสังคมได้อย่างเป็นปึกแผ่น

ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลแต่ละรัฐบาลก็ได้ถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องแถลงนโยบายให้ประชาชนทราบ และเป็นแนวให้ข้าราชการถือปฏิบัติ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้อนุมัตินโยบายระดับชาติไว้อีกแห่งหนึ่งในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมซึ่งนำมาใช้ในช่วงเวลานั้น ๆ และนอกจากนั้นก็ยังมีนโยบายของรัฐที่แถลงออกมาเป็นครั้งคราวอีก

นอกจากระดับชาติ เราก็อาจจะกล่าวถึงนโยบายระดับรอง ๆ ลงมา เช่นนโยบายของกระทรวง นโยบายของกองทัพ นโยบายของกรม นโยบายของจังหวัด นโยบายของกอง นโยบายของสำนักงาน นโยบายของมหาวิทยาลัย นโยบายของคณะ เป็นต้น และอาจจะมีนโยบายของแผนกก็ได้ ถ้าหากแผนกนั้นมีขนาดความสำคัญของความจำเป็นถึงระดับ

นอกจากระดับแล้ว ก็ยังสามารถแยกนโยบายให้เป็นไปในแนวราบ ได้แก่ นโยบายในแต่ละด้านไว้ด้วย เช่น นโยบายด้านการป้องกันประเทศ นโยบายด้านการศึกษา นโยบายด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรม นโยบายด้านการปรับปรุงระบบการบริหารราชการเป็นต้น

การกำหนดนโยบายในแต่ละด้าน ยังอาจพิจารณาได้ในแง่ของนโยบายหลัก (Line) และนโยบายสนับสนุนอีกด้วย เช่น หน่วยงานที่รับผิดชอบงานในด้านการภาษี นโยบายที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบภาษีและการจัดเก็บ เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับงานโดยตรง นโยบายที่เกี่ยวกับการแต่งตั้ง โยกย้ายเจ้าหน้าที่ นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ นโยบายการปรับปรุงสวัสดิการข้าราชการของกรม รัฐ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการสนับสนุนงานหลัก

การกำหนดนโยบายจะต้องแบ่งกันทำระหว่างผู้นำในระดับต่าง ๆ ของหน่วยงาน และความสามารถที่จะกำหนดนโยบายได้ครบถ้วนเพียงไรขึ้นอยู่กับลักษณะของงานในด้านนั้น ๆ นักการเมืองจะกำหนดกรอบงานขั้นต้น และผู้บริหารจะเป็นผู้เลือกแนวทางภายในกรอบ ส่วนผู้ปฏิบัติงานจะเป็นผู้ดำเนินการในส่วนที่เป็นรายละเอียด

4. ลักษณะของนโยบายที่ดี

นโยบายที่มีลักษณะน่าพึงประสงค์นั้น ผู้เขียนบทความกล่าวไว้ดังต่อไปนี้

4.1 การกำหนดนโยบายต้องกระทำก่อนที่จะมีการดำเนินงานตามแนวนั้น ที่ถูกต้องได้แก่ การกำหนดก่อนการกระทำ(Predetermined) ผู้ปฏิบัติจะได้ใช้เป็นแนวในการวางนโยบายรองหรือกลวิธีและจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะแก่การดำเนินการ

4.2 นโยบายที่ดีควรจะส่งผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนส่วนรวมได้มากที่สุด

4.3 นโยบายที่ดีควรจะครอบคลุมเรื่องทั้งหมดที่นักการเมืองหรือนักบริหารผู้นั้นรับผิดชอบ หากเป็นนโยบายระดับประเทศก็จะครอบคลุมงานทั้งหมดของระบบราชการ หากเป็นนโยบายเฉพาะด้านการศึกษา ก็ควรจะครอบคลุมการดำเนินงานในด้านการศึกษาทั้งหมด

4.4 นโยบายที่ดีควรจะสามารถสร้างจุดรวมหรือจุดร่วมของงานได้

4.5 นโยบายที่ดีควรจะจับจุดหัวใจของงานให้ได้

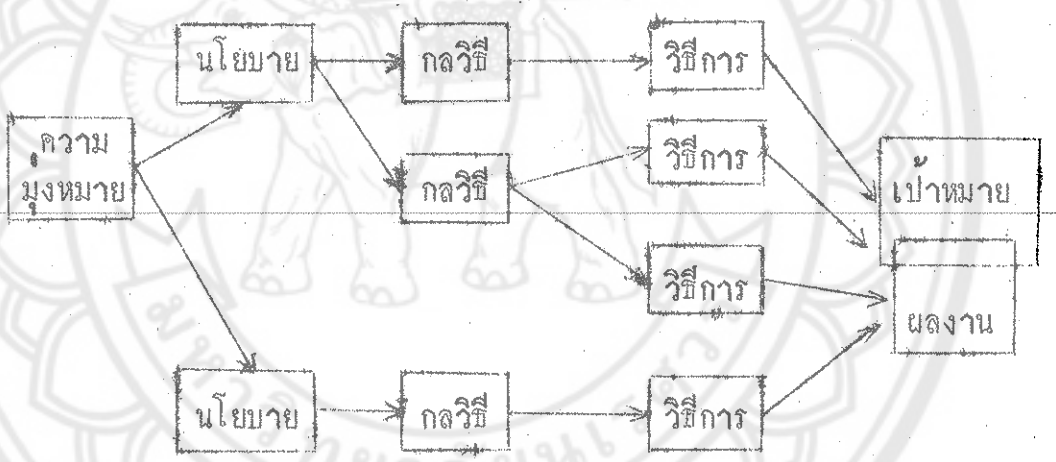
4.6 นโยบายที่ดีต้องมาจากการกลั่นกรองความสำคัญ และมีการจัดลำดับความสำคัญ ตลอดจนสัดส่วนในการทำงานตามความหนักเบาของเรื่องและปัญหา

4.7 การวางนโยบายที่ดี ต้องประกอบด้วยกลวิธีและวิธีการที่ดีตามมาด้วย จึงจะทำให้การดำเนินงานสามารถเกิดประโยชน์ได้มาก

4.8 นโยบายที่ดีจะต้องไม่มีข้อความเป็นที่กำกวม และสามารถปฏิบัติได้เพื่อประโยชน์ในการถ่ายทอดเจตนาไปให้ผู้ปฏิบัติอย่างถูกต้อง

5. <u>นโยบาย ความมุ่งหมาย หรือจุดประสงค์และเป้าหมาย</u>

การที่ต้องกล่าวถึงความมุ่งหมายหรือจุดประสงค์ขึ้นมาก็เพราะว่ากฎเกณฑ์ในการวัดประสิทธิภาพของข้าราชการนั้นคือ "การปฏิบัติราชการให้บรรลุและตรงกับความมุ่งหมาย" บางครั้งเราเน้นกันในเรื่องนี้จนกระทั่งลืมความสำคัญที่ว่า นอกจากความมุ่งหมายแล้ว เพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยดี "ผู้ใหญ่" จะต้องกำหนดแนวทาง (คือนโยบาย) ให้ด้วย เพื่อจะให้ "ผู้ใต้บังคับบัญชา" ได้เลือกทำงานได้ทุกทางความสัมพันธ์ระหว่างความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์กับนโยบาย กลวิธี และเป้าหมายอาจเขียนเป็นรูปภาพได้ดังนี้



จะเห็นว่านโยบายมีลักษณะคล้าย ๆ กับกลวิธี (Strategy) เพราะต่างเป็นวิธีการ (Method) โดยนโยบายเป็นการให้แนวกว้าง ๆ ส่วนกลวิธีนั้นเป็นการระบุอย่างค่อนข้างเฉพาะเจาะจงมาก ในระดับสูงการกำหนดการวิธีการดำเนินการมักจะเป็นเรื่องที่เรียกกันว่านโยบาย ระดับถัดมาเรียกว่านโยบายรองหรือกลวิธีค่อนข้างใช้แทนกันได้ คืออาจจะใช้ว่า "นโยบายรอง" หรือ "กลวิธี" ก็ได้ และระดับล่างถ้าเป็นเรื่องเจาะจงก็ใช้คำว่ากลวิธีหรือวิธีดำเนินการแทนกันได้

ในวงการบริหารราชการปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนานั้น ไม่เพียงแต่จะมีความพยายามที่จะดำเนินงานให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายและจุดประสงค์เท่านั้น แต่ต้องการให้ทราบว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องทำให้ได้มากน้อยแค่ไหน หรือจะต้องทำให้เกิดผลดีแค่ไหนด้วย ดังนั้นจึงได้มีการนิยมกำหนดเป้าหมาย (Target) สำหรับการทำงานนั้น การกำหนดเป้าหมายเป็นการกำหนดปริมาณงานให้ข้าราชการทำงานรู้ว่า ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารรอง ๆ ลงไป ต้องการให้ตนทำขนาดนั้น ขนาดนี้

การกำหนดเป้าหมายจะต้องกระทำพร้อมกันสองมิติ คือในแง่ปริมาณหรือตัวชี้และในด้านกำหนดเวลาและช่วงเวลาที่จะกระทำด้วย

การกำหนดเป้าหมายนี้ อาจจะกำหนดภายหลังเมื่อผู้กำหนดนโยบายได้วางความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์แล้วก็ได้ หรือทำในขณะเดียวกันนั้นก็ได้. งานบางอย่างสามารถกำหนดเป้าหมายเป็นตัวเลข(Quantitative) แต่งานบางอย่างอาจต้องกำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum or Desired Standard) หรือในลักษณะที่เป็นตัวชี้ (Indicators) หรือแนวทาง (guidelines) เช่น อธิบดีกรมทะเบียนการค้า มีความประสงค์และนโยบายที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานในหน่วยงาน จึงกำหนดแนวทาง (Guidelines) ไว้เก้าข้อ บางข้อมีดังนี้

1. การออกใบอนุญาตประกอบการค้า ต้องกระทำให้เสร็จภายใน 5 วัน

2. การให้คำแนะนำเรื่องกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษร ภายในเวลา 3 วัน

3. การออกใบแทนใบอนุญาต ภายในเวลาวันเดียว

4. การถ่ายและรับรองเอกสาร ภายใน 30 นาที

ฯลฯ

คำทั้งหมดดังกล่าวมานี้จึงมีส่วนเสริมสร้างซึ่งกันและกันในการกำกับการบริหารให้เป็นไปและได้ผลเฉียบขาด อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายที่ต้องการให้สนองตอบต่อความมุ่งหมายหรือจุดประสงค์ได้ การกำหนดนโยบายและเป้าหมายนั้น ต้องกระทำภายในความสามารถที่จะกระทำได้ ถ้ากำหนดไว้ปราศจากการคำนึงถึงความสามารถอย่างรอบคอบ หรือความไม่รู้ซึ้งถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ แล้ว นโยบายอาจเป็นเพียงสิ่งประดับและข้อแก้เกี้ยวต่อคนนอกวงการเท่านั้น

6. การกำหนดนโยบายควรมีกลไกอย่างไร

เนื่องด้วยการกำหนดนโยบายต้องการข้อมูล ข่าวสาร ความรู้ ความสุขุม สติปัญญา ไหวพริบ และสัญชาตญาณ นักบริหารผู้ไม่ประมาทจึงจะต้องมีกลไกไว้ช่วยเหลือ เพื่อผ่อนแรงให้งานหนักเป็นเบา หรือสามารถเข้าถึงจุดหัวใจของงานได้ ผู้ที่จะเข้ามาช่วยเหลือนั้น จะช่วยเสนอแนะข้อคิดเห็นหรือจัดข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ให้เหมาะแก่การวินิจฉัยตัดสินใจ โดยอาจจัดให้มีวิธีเลือกหลาย ๆ ทาง ให้แก่นักบริหาร หรือวิเคราะห์ผลดีผลเสียของการตัดสินใจในเรื่องหนึ่งเรื่องใด รัฐมนตรีบางคนอาจจะหารือกับปลัดกระทรวง หรือผู้ตรวจราชการกระทรวง บางคนอาจประชุมปรึกษาหารือกันในหมู่คณะรัฐมนตรี หรือในพรรคการเมืองของตน แล้วจึงกำหนดนโยบายให้ปลัดกระทรวงรับไปดำเนินการ บางคนอาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ บางคนช่วยเสนอความคิดเฉพาะเรื่อง ทั้งนี้แล้วแต่ความเหมาะสมและแนวความคิดในการทำงานของแต่ละบุคคล โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า วิธีกำหนดนโยบายอาจมาจากสามทิศ คือ ระดับข้างบน ตัวผู้บริหารเอง หรือระดับข้างล่าง แต่ละอย่างย่อมมีข้อดีข้อเสียสำหรับประกอบการพิจารณาอยู่ดังนี้

6.1 การกำหนดนโยบายโดยเบื้องบน เบื้องบนในที่นี้หมายถึงส่วนที่อยู่สูงกว่าผู้กำหนดนโยบาย ช่วยกันคิดอ่านกำหนดนโยบาย ข้อดี

ของการกำหนดนโยบายโดยเบื้องบน ก็คือแสดงความเป็นตัวของตัวเองของคณะรัฐบาล ย่อมทำให้อยู่นอกอิทธิพลของผู้บริหารงานที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาที่จะยัดเยียดเอาของเก่าให้มาใช้อีก การเป็นตัวของตัวเองอาจจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดี อย่างไม่เคยมีมาก่อนก็ได้ อีกอย่างหนึ่งรัฐบาลเป็นตัวแทนของประชาชน การพิจารณานโยบายมีช่องทางที่จะเริ่มจากการประมวลความต้องการของประชาชน และสะท้อนให้เห็นผลประโยชน์ในสังคมได้ นอกจากนี้ยังจะสามารถวางนโยบายให้งานของหลาย ๆ หน่วยงานประสานกันได้ง่าย

6.2 การกำหนดนโยบายโดยตนเอง อาจจะเป็นได้สองวิธี วิธีหนึ่งหัวหน้ารัฐบาลได้มอบอิสระแก่รัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมอบให้อธิบดีแต่ละคนไปพิจารณากำหนดนโยบายเฉพาะในด้านนั้น ๆ ซึ่งนับว่าเป็นการแบ่งเบาภาระของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่จะคิดเสียผู้เดียว การกำหนดนโยบายโดยตนเองอย่างแคบ หมายถึงการไม่พึ่งใครอื่นเลย อย่างกว้างคือพึ่งระดับบน เพื่อช่วยกลั่นกรอง หรือพึ่งระดับล่างให้ช่วยส่งข้อมูลและความเห็นให้ ในกรณีหลังถือว่ารัฐมนตรีหรืออธิบดีที่จะเป็นผู้อำนวยการงานในด้านนั้น ๆ เป็นผู้คิดนโยบายเอง ข้อดีคือความคิดมาจากผู้จะต้องรับผิดชอบในงานนั้น ๆ ข้อเสียคือความคิดเห็นของผู้กำหนดนโยบายเองอาจจะแคบไม่เพียงพอ นึกไม่ถึงวิธีการอื่นซึ่งอาจเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติงานได้ดีกว่า เป็นการยากที่จะประสานงานกับหน่วยข้างเคียง และอาจจะไม่ได้สะท้อนให้เห็นความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์หรือคนส่วนใหญ่ของประเทศได้ จึงอาจไม่รอบคอบพอ

6.3 การกำหนดนโยบายโดยเบื้องล่าง หมายถึงผู้อำนวยการ หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าศูนย์ขึ้นตรงต่าง ๆ หรือแม้แต่หัวหน้าแผนก เป็นผู้วางแนวดำเนินงานและเสนอสิ่งที่หน่วยของตนต้องการกระทำในรูปคำขออนุมัติในหลักการหรือเป็นแผนงานหรือโครงการขึ้นเสนอเพื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับสายงาน เนื่องจากงานราชการจะต้องดำเนินการไปเรื่อย ๆ ผู้ที่รับผิดชอบจึงต้องคิดริเริ่มงานเอง ดังนั้นหากผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือ เป็นแต่เพียงพิจารณาและอนุมัติไปเรื่อย ๆ เพราะเจ้ากระทรวงหรือผู้บังคับบัญชาเองก็มิได้มีนโยบายหรือแนวความคิดเป็นของตนในด้านนั้น ๆ

หรือมีความรู้ไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ หรือไม่สนใจว่าจะมีความสำคัญมากนัก เมื่อเห็นว่าเข้าท่า เรียบเรียงมาเรียบร้อย มีเหตุผลดีก็ผ่านงานไปให้ วิธีการเช่นนี้ก็เท่ากับว่าการวางนโยบายนั้นได้รับอิทธิพลจากเบื้องล่าง หรือข้าราชการอย่างเต็มภาคภูมิ ในกรณีที่ข้าราชการนั้นมีความสุขุมคัมภีรภาพและความลึกซึ้งพอในงาน และตรงกับปรัชญาของรัฐบาล งานเช่นนี้ก็ดีไป แต่ในทางตรงกันข้าม หากข้าราชการเป็นผู้มีลับลมคมใน ผู้บังคับบัญชาก็อาจตามไม่ทัน และอีกประการหนึ่งก็คือว่า หากเจ้ากระทรวงปล่อยให้กรมหรือกองต่าง ๆ ทำงานไปอย่างมีอิสระ จะเป็นการยากที่จะประสานนโยบายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน หรือไม่สามารถที่จะระดมทรัพยากรของทั้งหมดในหน่วยงานตนทำงานให้เข้าสู่เป้าหมายได้เต็มที่ทั้งจะเป็นการสร้างระบบการทำงานแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอาอีกด้วย

การกำหนดนโยบายไม่ว่าจะเป็นแบบไหนในสามแบบ สิ่งที่มีส่วนสำคัญในการที่จะวินิจฉัยไปสู่ความถูกต้องได้แก่

1. ข้อมูลหรือข่าวสาร ซึ่งเกี่ยวกับหน่วยงานของตนและหน่วยข้างเคียง ซึ่งได้แก่ประสบการณ์ ผลงานและโครงการของหน่วย และปัญหาในการดำเนินงาน

2. ข่าวสารในด้านประชาชน หรือผู้ได้รับบริการหรือผลงาน เช่น การรับฟังความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชนที่มิใช่เพียงของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

3. ข่าวสารในด้านวิทยาการและเทคนิควิธีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับวิธีการทำงาน ซึ่งจะต้องคิดขึ้นมา หรือรับทราบจากที่อื่น เพื่อที่จะสามารถทำงานให้ทันกับภาวะการณ์

4. ในด้านผู้กำหนดนโยบายเอง ควรจะมีสติปัญญาเฉียบแหลมลึกซึ้ง มองการไกลคาดการณ์ในอนาคตได้แม่นยำถูกต้อง หรือมีการเตรียมผู้ทางไว้ในลักษณะที่จะปรับแก้หากการณ์มิได้เป็นไปดังที่คาด

ผู้กำหนดนโยบายจึงจำเป็นที่จะต้องหาทางให้ได้มาซึ่งข้อมูลเหล่านั้นอย่างถูกต้องเป็นระเบียบและทันเวลา ต้องมีช่องทางที่เปิดสำหรับคนที่เดือดร้อนหรือคนที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างมากได้เข้าถึง เปิดโอกาสให้คนที่จะเสนอความคิดเห็นและวิชาการที่ดีได้เข้าถึง ในทางการบริหารจึงจำเป็นต้องจัดให้มีกลไกในการเตรียมการเหล่านี้อย่างเป็นกระบวนการ เรียกว่าการบริหารและพัฒนานโยบาย

หากผู้กำหนดนโยบายไม่ต้องการกระทำอะไรอย่างโดดเดี่ยวโดยพลการ แต่ต้องการผู้ช่วยเหลือ ก็จะต้องมีกระบวนการดังกล่าวได้แก่

1. การจัดให้มีหน่วยงานช่วย

1.1 เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริง ข้อมูลจากสถิติจากการวิจัยและจากความคิดเห็น

1.2 เพื่อทำหน้าที่คิดค้นหาเทคนิควิธีใหม่ ๆ ในการทำงานเพื่อติดตามการปฏิบัติงานและผลที่ได้รับ

1.3 เพื่อเสนอข้อวิเคราะห์ให้แก่การตัดสินใจ

2. การจัดให้มีคณะที่ปรึกษา

ซึ่งได้แก่บุคคลที่มีความรอบรู้เฉียบแหลมและมีความถนัดในเรื่องที่ต้องการ เขาจะช่วยพิจารณาวิเคราะห์ข้อคิดเห็นหรือเสนอข้อคิดเห็นมาให้หน่วยงานช่วยนำไปประมวลและวิเคราะห์ต่อไป

3. การจัดช่องทางหรือโอกาสให้คนนอกได้เสนอข้อคิดเห็นที่ดี หรือเสนอให้ทราบถึงความเดือดร้อนหรือความต้องการ

ทั้งหมดนี้ต้องมิใช่เป็นเพียงรูปแบบ แต่ขึ้นอยู่กับภารกระทำหน้าที่อย่างแท้จริง จึงจะทำให้การกำหนดนโยบายเป็นไปด้วยดีได้

7. <u>การถ่ายทอดนโยบายลงเป็นการกระทำ</u>

กลวิธีในการถ่ายทอดนโยบายที่สำคัญพอจะกล่าวได้ดังนี้

7.1 การสื่อสารจากระดับหนึ่งไปสู่อีกระดับหนึ่ง จนถึงระดับผู้ปฏิบัติงาน โดยการเรียกผู้ที่ต้องรับผิดชอบมาทำการปรึกษาหารือ จะต้องมีการออก

หนังสือแจ้งไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและช้างเคียงทราบและในด้านที่เกี่ยวกับการปฏิบัตินั้น ควรต้องระบุไปเลยว่า หัวหน้าหน่วยถัดไปต้องกระทำอะไร เมื่อไร และขอทราบผลเมื่อใด ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกัน การผัดผ่อน การเก็บเรื่องและการดำเนินไม่ถูกตามแนวที่ให้ไป

7.2 เวลาและโอกาสที่ผู้รับนโยบายจะศึกษา (Deliberation) และดำเนินการตามนโยบาย ผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานแต่ละระดับจำเป็นจะต้องมีหน้าที่ตีความให้ละเอียดลงไปเรื่อย ๆ หากเห็นว่าจะต้องเกี่ยวพันกับหลายหน่วยงานก็จะต้องเรียกเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะต้องเกี่ยวพันนั้นเข้ามาหารือเพื่อแบ่งงานกันไปทำ ซึ่งต้องใช้เวลา แต่ก็ต้องไม่ให้เนิ่นนานนัก

การถ่ายทอดนโยบาย เพื่อให้เป็นแนวปฏิบัติจะกระทำเป็นขั้นตอน บางเรื่องอาจต้องกระทำในระดับกรม และบางเรื่องในระดับกอง และการถ่ายทอดจะกระทำในลักษณะต่าง ๆ กันเช่น

1. การบัญญัติหรือการแก้กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ให้สอดคล้องกับนโยบาย

2. การวางหลักการ กฎเกณฑ์ เพื่อให้ถือเป็นแนวปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานที่เกี่ยวกับการบริการและติดต่อกับประชาชน

3. การกำหนดแผนงานและโครงการ ในกรณีที่งานนั้นเป็นงานพัฒนา เพื่อที่จะระบุปริมาณงานและกำหนดเวลาที่จะต้องกระทำอย่างแน่ชัด นอกจากนี้อาจจะต้องมีการกำหนดตัวแบบ (Model)รวบรวมงานที่จะต้องกระทำให้เป็นกลุ่มก้อน เพื่อประโยชน์ในการประสานงานด้วย หรือสิ่งอื่น ๆ อีกตามความจำเป็นที่จะให้มีการปฏิบัติตามอย่างแน่นอนขึ้น

7.3 นโยบายที่ดีจะต้องติดตามด้วยการสนับสนุนทั้งด้วยการให้กำลังใจและความกล้าหาญตัดสินใจเมื่อผู้ปฏิบัติงานเสนอโครงการหรือวิธีการที่แน่นอน (Concrete) ขึ้นมา เช่น การจะแก้กฎหมาย การจะใช้มาตรการบังคับ หรือการของบประมาณและกำลังคน เพื่อดำเนินการให้เพียงพอ รวมทั้งหากมีปัญหาที่หนักเหลือบ่ากว่าแรงของผู้ใต้บังคับบัญชาผู้กำหนดนโยบายจะต้องเข้าไปช่วยเหลือตามลำดับขั้นตอน

7.4 การติดตามและการประเมินผลงานตามนโยบาย ทำได้ด้วยการวางระบบการติดตามความก้าวหน้าของงานและการประเมินผล จะต้องมีการกำหนดลักษณะการรายงานผลขึ้นมาเพื่อทำการวิเคราะห์ หรือในรูปของการที่ผู้บังคับบัญชาไปตรวจงานเองหรือส่งคนไปประเมินผลงานเป็นระยะ ในการนี้ ผู้วางนโยบายจำเป็นจะต้องใช้หน่วยงานช่วย (Staff) ของตนให้เป็นเครื่องมือในการทำหน้าที่ตามความจำเป็นและใกล้ไกลในการปฏิบัติงานด้วย (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ 2520 : 26 - 59)

3.2.6.2 การร้องทุกข์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติให้ข้าราชการร้องทุกข์ได้ สมาน รังสิโยกฤษฎ์ และ สมศักดิ์ สุภะรัชฎเดช ได้วิเคราะห์ระเบียบดังกล่าวแล้วอธิบายและให้แนวความคิดมีเนื้อหาใกล้เคียงกันว่า กรณีที่จะร้องทุกข์ได้ ได้แก่เรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เช่น การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง การย้าย เป็นต้น ทั้งนี้ นอกจากเรื่องการถูกลงโทษทางวินัยและเรื่องถูกสั่งให้ออกจากราชการ ที่กฎหมายได้ให้สิทธิในการอุทธรณ์อยู่แล้ว จะร้องทุกข์ไม่ได้

หลักเกณฑ์การร้องทุกข์ตามระเบียบก็คือ หนึ่ง ข้าราชการจะร้องทุกข์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น สอง จะต้องมีเหตุที่จะร้องทุกข์คือ ต้องเป็นเรื่องที่ผู้บังคับบัญชาทำไม่ถูกต้อง หรือไม่ทำให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งรวมถึงบรรดากฎ ก.พ. ระเบียบและมติ ก.พ. หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ด้วย และสาม จะต้องร้องทุกข์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือควรได้ทราบเรื่องที่เป็นเหตุให้ร้องทุกข์นั้น

การร้องทุกข์นั้นอาจทำได้ทั้งทางวาจาและด้วยลายลักษณ์อักษรอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่าง โดยร้องต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง กล่าวคือ ถ้าเรื่องที่เป็นเหตุให้ต้องร้องทุกข์นั้นเกิดจากผู้บังคับบัญชาระดับต่ำกว่าอธิบดี ก็ให้ร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีเป็นต้น

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับการร้องทุกข์นั้น สมาน รังสิโยกฤษฎ์ กล่าวว่าการให้ข้าราชการมีสิทธิร้องทุกข์นั้นเป็นผลดีแก่ข้าราชการโดยส่วนรวม เพราะเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจของผู้บังคับบัญชาได้ แต่ในทางปฏิบัติอาจจะใช้ไม่ได้เลย เพราะไม่มีการกำหนดหลักการ เรื่องการให้ความคุ้มครองหรือหลักประกันว่าข้าราชการที่ร้องทุกข์โดยสุจริตนั้นจะไม่ถูกผู้บังคับบัญชาไปคิดบัญชีหรือกลั่นแกล้ง หรือกระทำการรอนสิทธิ หรือทำให้ต้องเสียประโยชน์อันควรมีควรได้ในภายหลัง ถ้ามิเช่นนั้นแล้ว การร้องทุกข์ของข้าราชการก็ไม่ผิดอะไรกับการเอาลูกกระพรวนไปผูกคอแมว ซึ่งก็จะไม่มีข้าราชการผู้ใดที่จะกล้าเสี่ยงร้องทุกข์ และผู้บังคับบัญชาก็จะสามารถใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่มีการตรวจสอบและถ่วงดุล กรรมก็จะตกแก่ข้าราชการในบังคับบัญชาอีกเช่นเดิม หรืออาจมากกว่าเดิมเสียอีก

สมศักดิ์ ศุภะรัชฎเดช กล่าวว่า ผู้ที่เป็นผู้บังคับบัญชาไม่ควรเพิกเฉยต่อคำร้องทุกข์ใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าข้อร้องทุกข์นั้นจะเป็นเรื่องเล็กน้อยสักเพียงใด หากผู้บังคับบัญชาสนองตอบต่อข้อร้องทุกข์ โดยรับฟังและเอาใจใส่ ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ระบายความในใจ อันเป็นความคับข้องใจออกมาจนหมดแล้ว บางทีผู้บังคับบัญชาอาจไม่ต้องแก้ปัญหาในเรื่องนั้น ๆ เลยก็เป็นได้ เพราะบางครั้งข้อร้องทุกข์ก็อาจจะยุติได้ด้วยการพูดจาทำความเข้าใจกัน และเห็นอกเห็นใจกัน แต่ถ้าจำเป็นจะต้องตัดสินใจลงมือแก้ไขปัญหาเพื่อระงับข้อร้องทุกข์แล้ว ผู้บังคับบัญชาจะต้องกระทำไปด้วยความสุจริต ยุติธรรม และก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกันในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

และสุดท้าย เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการระงับข้อร้องทุกข์นั้นแล้ว ซึ่งผลที่ออกมาอาจจะเป็นไปในทางสนองตอบความต้องการของผู้ร้องทุกข์หรือไม่ก็ตาม แต่ก็ได้ชี้แจงทำความเข้าใจต่อกันแล้ว ก็ไม่ควรนำเรื่องนั้นมาผูกใจเจ็บ หรืออาฆาตมาดร้ายเขา หรือตราหน้าว่าเขาเป็นคนชอบก่อเรื่องวุ่นวายในหน่วยงาน และแล้วก็ "แช่เย็น" เขาเสียเลย ดังนี้เป็นต้น (สมาน รังสิโยกฤษฎ์ 2518 : 56 - 59 และ สมศักดิ์ ศุภะรัชฎเดช 2521 : 19 - 26)

3.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากร

สงวน สุทธิเลิศอรุณ ให้แนวความคิดเกี่ยวกับการยกระดับคุณค่าปริญญาในประเทศว่า จากการที่ทางราชการไทยได้พิจารณาเห็นว่า การศึกษาในระดับปริญญาโทในประเทศมีมาตรฐานสูงขึ้น ทำให้ผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับนี้มีความรู้ความสามารถดีเทียมกับผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทจากสหรัฐอเมริกา

ผลพลอยได้จากการปรับปรุงในเรื่องนี้มีอยู่หลายประการ ดังจะเห็นได้จาก

ประการแรก จะเป็นการช่วยลดช่องว่างระหว่างค่าของปริญญาโทต่างประเทศกับค่าของปริญญาโทในประเทศให้หมดไป ในเมื่อค่าของความเสมอภาคแห่งปริญญาเข้ามาแทนที่

ประการที่สอง จะเป็นแรงจูงใจให้มหาวิทยาลัยและสถาบันที่ผลิตบัณฑิตระดับปริญญาโทได้ปรับปรุงคุณภาพและระบบการศึกษาให้เข้ามาตรฐานสากลยิ่งขึ้น

ประการที่สาม จะช่วยให้ผู้บริหารการศึกษาในระดับสูงมองเห็นคุณค่าและยอมรับผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทจากประเทศไทยให้เสมอภาคกับผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทจากต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา

ประการที่สี่ ในเมื่อศักดิ์ศรีแห่งปริญญาโทในประเทศกับปริญญาโทต่างประเทศเท่าเทียมกันแล้ว ก็จะเป็นแรงจูงใจให้ผู้ที่ประสงค์จะศึกษาต่อในระดับนี้สมัครใจที่จะศึกษาต่อในประเทศมากกว่าที่จะไปศึกษาต่อในต่างประเทศ โดยวิธีนี้จะช่วยลดปัญหาการนำเงินออกนอกประเทศปีละหลายล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาเล่าเรียนซึ่งถือว่ามีผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประเทศ

ประการสุดท้าย มหาบัณฑิตทั้งในและต่างประเทศจะร่วมมือร่วมใจและช่วยกันพัฒนาประเทศไทยอันเป็นที่รักยิ่งของเราทุกคน ให้นำไปสู่ความเป็นประเทศที่พัฒนาได้ทางหนึ่งด้วย (สงวน สุทธิเลิศอรุณ 2517 : 61 - 62)

สำราญ ถาวรายุศม์ ได้ให้เหตุผลในการพัฒนาข้าราชการโดยกล่าวว่า การที่ประเทศในยุโรป อเมริกา เอเชีย และทางราชการไทย ยอมรับและได้อบรมพัฒนาข้าราชการก็เพราะเห็นว่า

1. การอบรมพัฒนา ทำให้ข้าราชการปฏิบัติงานได้ตามที่ราชการและประชาชนต้องการ เนื่องจากงานราชการไม่มีสอนในสถานศึกษาใดครบบริบูรณ์ จะต้องอบรมพัฒนากันในระหว่างรับราชการเป็นสำคัญ

2. การอบรมพัฒนาทำให้ข้าราชการทำงานได้เป็นผลสำเร็จ เข้าใจหลักและวิธีการจากการอบรม เป็นผลให้ข้าราชการมั่นใจในการปฏิบัติงานและเกิดความภูมิใจแล้วข้าราชการก็จะเกิดความตั้งใจที่จะปฏิบัติงานปรับปรุงตนให้ดีขึ้นเรื่อย ๆ

3. การอบรมพัฒนา ช่วยให้ข้าราชการได้ปรับตัวเข้ากับเหตุการณ์ ความต้องการของสังคม และประชาชนได้ดี แล้วข้าราชการจะเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชนได้ดี

4. การอบรมพัฒนา ทำให้ข้าราชการได้เปลี่ยนท่าที ทัศนคติได้ทันและเหมาะสมกับเหตุการณ์

5. การอบรมพัฒนาช่วยให้ข้าราชการมีความรู้ วิทยาการทันกับสิ่งแวดล้อม เครื่องมือเทคนิคใหม่ ๆ อันเป็นผลทำให้ข้าราชการมีความมั่นใจที่จะเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงและต่อต้านกลับจะร่วมมืออย่างดี

6. การอบรมพัฒนาช่วยให้สัมฤทธิ์ผลทางด้อม หรือผลพลอยได้อีกหลายอย่าง เช่นการฝึกอบรม เป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์ได้อย่างดี การฝึกอบรมเป็นทางทำให้เกิดการประสานสามัคคี เป็นต้น (สำราญ ถาวรายุศม์ 2521 : 8 - 12)

เฉลิม ศรีผดุง ได้เสนอขั้นตอนของการดำเนินการอบรมผู้บังคับบัญชาระดับต้นไว้ โดยให้ความหมายของคำว่า "ผู้บังคับบัญชาระดับต้น" ก่อนว่า หมายถึงผู้ที่เป็นหัวหน้างาน หรือผู้บังคับบัญชาระดับหัวหน้าแผนกหรือข้าราชการระดับ 4 หรือ 5 ตามระบบจำแนกตำแหน่ง ซึ่งถือว่าข้าราชการระดับนี้เป็นผู้ซึ่งใกล้ชิดกับข้าราชการในบังคับบัญชามาก

"เจ้าหน้าที่ฝึกอบรม" หมายถึง เจ้าหน้าที่ฝึกอบรมที่สมบูรณ์แบบ คือทำหน้าที่ทั้งเป็นผู้จัดการอบรมหรือเจ้าของโครงการ (Course Director) และเป็นผู้บรรยายในโครงการด้วย (Instructor)

ขั้นตอนของการดำเนินการอบรมผู้บังคับบัญชาระดับต้น มีลักษณะสำคัญ 4 ประการคือ

1. <u>การหาความต้องการในการฝึกอบรม</u> ประการแรกต้องถามผู้บังคับบัญชาระดับสูงถึงเป้าหมายของการฝึกอบรมคนในระดับนี้เสียก่อน เพื่อทราบถึงสิ่งที่เขาต้องการ และหาดูว่ามีปัญหาอะไรที่ผู้บังคับบัญชามองเห็น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวและเพื่อวางวัตถุประสงค์การฝึกอบรมเชิงพฤติกรรม (Behavioral Training Objective) ซึ่งพิจารณาง่าย ๆ จากความคับข้องใจ (Frustation) ของเขาที่มีต่อการทำงานของคนในบังคับบัญชา ประการที่สอง ก็พิจารณาดูว่า ผู้บังคับบัญชาเหล่านี้มีปัญหาในการทำงานอะไรบ้าง โดยหาข้อมูลจากผู้ใต้บังคับบัญชาของเขา และเพื่อนร่วมงานในระดับเดียวกัน ประการที่สามก็คือ พิจารณาดูว่างานของผู้บังคับบัญชาระดับต้นนั้น มีอะไรบ้างที่จะต้องฝึกอบรมเขา

2. <u>ทักษะเบื้องต้นแปดประการที่จำเป็นสำหรับผู้บังคับบัญชาระดับต้น</u> ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝึกอบรมควรจะได้พิจารณา เพื่อจะเป็นแนวทางในการวางขอบเขต หรือเป้าหมายและข้อเสนอแนะในการอบรมผู้ที่ทำงานในระดับนี้ มีดังนี้คือ

2.1 ทักษะในการเป็นผู้นำ เช่น การจูงใจให้คนทำงาน การสั่งงาน

2.2 ทักษะในการติดต่อสื่อสาร (Communication Skills) เช่น การติดต่อกับบุคคลอื่น การตรวจสอบ และการใช้ข่าวสารต่าง ๆ ในทางที่เป็นประโยชน์มากที่สุด

2.3 เข้ากับคนในระดับเดียวกันได้

2.4 แก้ปัญหาความขัดแย้งได้ (Resolving conflict)

2.5 รู้จักหรือเข้าใจวิธีการใช้ทรัพยากร เช่น รู้จักใช้เวลาให้เป็นประโยชน์ และรู้จักใช้คนให้เหมาะกับความสามารถ

2.6 ตัดสินใจได้อย่างดีในสถานการณ์ซึ่งมีความคลุมเครือไม่แน่นอน เช่น ขาดข้อมูลที่เพียงพอ

2.7 ค้นหาปัญหาและโอกาส เพื่อปรับปรุงสถานการณ์และกระบวนการในการปฏิบัติงานให้ดี

2.8 พัฒนาตนเอง โดยการเรียนรู้งานที่หา เพิ่มพูนความรู้ความสามารถหรือทักษะให้กว้างขวางออกไป

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเก็บหรือรวบรวมข้อมูลเพื่อวิเคราะห์หาความต้องการในการฝึกอบรม วิธีการหาก็โดย

1. พูดกับผู้บังคับบัญชาของผู้ที่จะเข้ารับการฝึกอบรม
2. พูดกับคนบางคนที่จะเข้ารับการฝึกอบรม
3. พูดกับคนอื่น ๆ ในระบบเดียวกันเพื่อให้แน่ใจว่าท่านเข้าใจวิธีการที่งานนั้นดำเนินไปอย่างไร
4. สังเกตและพิจารณาถึงความไม่ซาบซึ้งของผู้บังคับบัญชาระดับสูงต่อผู้บังคับบัญชาระดับต้น และการขาดความเอาใจใส่ในตนเอง (Self-awareness) ของผู้บังคับบัญชาระดับต้น
5. พิจารณาดูว่ามีปัญหาอะไรบ้างซึ่งแก้ไม่ได้ด้วยวิธีการฝึกอบรม

ทั้งนี้ เพื่อจะหาความต้องการในการฝึกอบรมต่อไป พูดให้เข้าใจง่ายๆ ก็คือ เราต้องรู้ถึงว่าต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอะไร จึงต้องมีวัตถุประสงค์ทางพฤติกรรมเสียก่อนที่จะดำเนินโครงการฝึกอบรม

2. <u>การวางโครงการฝึกอบรม</u>

2.1 คำนึงถึงหลักการเรียนรู้ หมายความว่า เราจะต้องเข้าใจถึงหลักการเรียนรู้ของผู้ใหญ่ (Principles of Adult learning) เช่น

- ผู้ใหญ่เรียนรู้ได้ดียิ่งที่เขาได้รับการอนุญาตให้เรียนรู้ในสิ่งที่เขาอยากเรียน
- แต่ละคนต้องมีความรู้สึกว่ามีบางสิ่งบางอย่างในโครงการฝึกอบรมเพื่อตัวเขา
- การเรียนรู้เป็นกระบวนการที่คล่องตัวหรือยืดหยุ่นได้ ไม่ใช่ของตายตัว
- วิธีการฝึกอบรมควรมีมากมายหลายวิธี เพื่อหลีกเลี่ยงความเบื่อหน่าย
- ควรเปิดโอกาสให้มีการฝึกปฏิบัติในสิ่งที่เขาได้เรียนรู้
- ผู้ใหญ่ต้องการการนำไปใช้มากกว่าการทดสอบในด้านการเรียนรู้

เมื่อเข้าใจหลักการเรียนรู้แล้วก็จะสามารถวางหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการ (Needs) ของผู้เข้ารับการฝึกอบรมได้

2.2 เอกสารการฝึกอบรม หมายถึง เอกสารที่ทำขึ้นเพื่อใช้ในโครงการฝึกอบรมนั้นโดยเฉพาะ ซึ่งแยกประเภทได้ดังนี้

2.2.1 เอกสารซึ่งให้เพื่อเป็นแนวความคิด (Idea input) เอกสารเหล่านี้มีที่

- เอกสารซึ่งให้อ่านมาก่อนเข้าห้องอบรม
- โสตทัศนูปกรณ์ที่จะใช้เพื่อแสดงความคิดต่าง ๆ
- โครงร่างของเนื้อหาที่จัดให้อย่างต่อเนื่องกันสำหรับผู้บรรยาย/วิทยากร

2.2.2 การส่งเสริมพฤติกรรมในด้านแนวความคิด

- แบบสอบถามเกี่ยวกับกิจกรรมของผู้เรียนรู้
- โครงร่างสำหรับสังเกตกิจกรรมของกลุ่มพร้อมกับข่าวสารป้อนกลับ (Feedback)

- คำถามที่ใช้ในการอภิปรายถกเถียงที่จะใช้กับชั้นเรียน
- ปัญหาเกี่ยวกับงานเพื่อให้แต่ละบุคคลหรือกลุ่มคนดำเนินการ

2.2.3 การนำแนวความคิดไปใช้ (Idea Application)

- ปัญหาในกรณีเฉพาะเรื่อง (Case) ซึ่งจะได้ใช้แนวความคิดหรือทักษะซึ่งท่านได้สอนให้นำไปทดลองปฏิบัติ
- ฝึกปฏิบัติโดยใช้บทบาทสมมุติ (Role Playing)
- ปัญหาซึ่งจะยกขึ้นมาเพื่ออภิปรายถกเถียงกันในเรื่องงานนั้น

2.2.4 การส่งเสริมพฤติกรรมในการนำไปปฏิบัติ

- แบบสอบถามอย่างเดียวกับที่ใช้ก่อนและหลังการฝึกอบรม
- สถานการณ์ที่จะให้มีข่าวสารป้อนกลับในด้านพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป
- กิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งผู้เรียนรู้ได้เห็นจากการใช้ทักษะใหม่ ๆ ที่ได้เรียนรู้

จะเห็นได้ชัดจากที่กล่าวข้างต้นว่า การเขียนแนวการบรรยายไม่ควรเป็นสิ่งแรกที่ควรกระทำในการกำหนดหรือจัดทำเอกสารการฝึกอบรม เพราะว่าด้านการบรรยายนั้นไม่จำเป็นต้องเขียนรายละเอียด วิทยากรที่มีประสบการณ์ส่วนมากชอบที่จะเขียนโครงร่างของจุดที่สำคัญ ๆ มากกว่า และสามารถจะปรับใช้ได้กับผู้เข้ารับการฝึกอบรมที่แตกต่างกันออกไป

2.3 การค้นคว้าด้านเนื้อหาวิชา การค้นคว้าเกี่ยวกับการเตรียมเนื้อหาวิชาต้องเริ่มด้วยการรักษาหลักการและเทคนิคเบื้องต้น วิธีที่เร็วที่สุดก็คือ ดูว่าผู้ทรงคุณวุฒิทางนั้นได้กล่าวไว้หรือให้ข้อคิดเห็นเรื่องนั้นว่าอย่างไร หรือเขียนบทความเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ ว่าอย่างไร แล้วก็จำกัดหรือตัดเอาเฉพาะที่ต้องการ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ เพื่อให้ได้เนื้อหาของวิชาในหลักสูตรที่ต้องการ จึงควรที่จะคำนึงถึงเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- ความรู้ ผู้เข้ารับการอบรมควรจะได้รับความรู้อะไรบ้าง
- ทัศนคติ ผู้เข้ารับการอบรมควรจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทัศนะคติและความรู้สึกของตัวเขาเองในด้านใดบ้าง
- ทักษะหรือความชำนาญ ต้องคำนึงถึงว่า เมื่อผู้เข้ารับการฝึกอบรมผ่านการอบรมแล้ว เขาสามารถจะทำอะไรได้บ้าง

2.4 การเลือกวิธีการฝึกอบรม เมื่อได้เลือกหรือรวบรวมเนื้อหาวิชาแล้ว ก็จะต้องคิดว่าวิธีการอบรมอะไรควรจะเหมาะกับเนื้อหาวิชานั้น ๆ โดยการเขียนรายการ (List) ของวิธีการต่าง ๆ ที่จะใช้ในแต่ละวิชาว่า จะใช้วิธีการอะไรบ้าง และแล้วก็มาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งว่าวิธีการอะไร ถ้าใช้แล้วจะสิ้นเปลืองเวลา ไม่ได้ประโยชน์เท่าที่ควร และไม่ช่วยให้การบรรยายหรือการสอนบรรลุเป้าหมายได้ก็ตัดออกเสีย เหลือไว้เฉพาะวิธีการที่ดี

ขั้นต่อไปก็ดูว่า วิธีการอบรมที่เลือกไว้นั้น ควรจะใช้วิธีใดในตอนต้นหรือตอนแรก จะใช้วิธีใดในตอนต่อไปหรือตอนกลาง และจะใช้วิธีใดในตอนสุดท้ายของการบรรยายในชั้นเรียน

3. <u>การดำเนินโครงการฝึกอบรม</u> จุดสำคัญอยู่ที่หน้าที่ของวิทยากรที่จะให้การฝึกอบรม วิธีการบรรยายหรือสอนควรเน้นสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.1 การบรรยายควรจะใช้เวลาอันสั้น ไม่ควรเกินกว่า 20 นาที และควรพูดถึงประเด็นที่สำคัญ ๆ

3.2 ในกรณีที่จะเสนอแนวคิดใหม่ ๆ ควรเปิดโอกาสให้เขาซักถาม หรือทำความเข้าใจให้แจ่มแจ้ง และควรวางแผนในการจัดเวลาสำหรับเรื่องนี้ด้วย

3.3 พยายามดู(Feedback) จากชั้นเรียน ดูว่ามีอะไรเกิดขึ้นในชั้นเรียน ต้องหยุดและฟังสิ่งที่ผู้เข้ารับการอบรมพูด หรือวิพากษ์วิจารณ์ พยายามที่จะไม่ป้องกันตนเองหรือป้องกันตนเองให้น้อยลงในเรื่องที่เขาวิพากษ์วิจารณ์ นอกจากนี้ยังต้องดูผู้ที่ไม่พูดว่ามีปฏิกิริยาอย่างไร เช่น เห็นด้วย โกรธ หรืออื่น ๆ จะทำให้การอบรมนั้นได้ผลมาก

3.4 เมื่อให้ความรู้ไปแล้วควรจะทำการทดสอบดูว่า เขานำไปใช้ได้หรือไม่ หรือมีประเด็นอะไรต้องการคำอธิบาย จึงควรจะวางแนวเรื่อง (Feedback) ไว้ด้วย

3.5 เมื่อให้ความรู้ไปแล้วควรเปิดโอกาสให้เขาได้นำความรู้ที่ได้ไปพิจารณาดูว่าเขาสามารถนำความรู้ที่ได้ไปแก้ปัญหาในการทำงานของเขาอย่างไร วิทยากรไม่ต้องรีบด่วนไปช่วยเสนอแนะการแก้ปัญหา หากเขาสามารถคิดและหาทางแก้ปัญหาเองได้แล้ว จะทำให้ซาบซึ้งในบทเรียนเป็นอย่างดี และเข้าใจวิธีการนำแนวคิดไปปรับใช้

3.6 ต้องมีการทบทวนหรือพูดซ้ำในประเด็นสำคัญ ๆ เพราะผู้เข้ารับการอบรมบางคนอาจเรียนรู้ได้ช้า การทบทวนควรใช้คำพูดให้แตกต่างไปจากเดิม แต่ความหมายเช่นเดียวกัน

4. การประเมินประสิทธิผลการฝึกอบรม โดยทั่วไปแล้วมีวิธีการประเมินผลการฝึกอบรม ซึ่งควรต้องพิจารณาในการประเมินผู้เข้ารับการฝึกอบรมคือ

4.1 ประเมินการปฏิบัติงานของแต่ละคน (Individual Performance) ดูว่า การฝึกอบรมไปแล้วนั้น ทำให้การปฏิบัติงานของเขาดีขึ้นไหม

4.2 ประเมินการปฏิบัติงานของกลุ่ม (Group Performance) ดูว่าการฝึกอบรมนั้นช่วยให้การทำงานเป็นทีมดีขึ้นหรือเปล่า

4.3 ประเมินความพอใจของผู้เข้ารับการฝึกอบรมว่ามีความพอใจในโครงการฝึกอบรมนั้นหรือไม่

4.4 ประเมินความรู้ซึ่งผู้เข้ารับการฝึกอบรมได้รับ ประเมินดูว่าผู้เข้ารับการฝึกอบรมนั้นได้รับความรู้อะไรจากการฝึกอบรมโครงการนี้บ้าง

ข้อสำคัญอย่ามุ่งประเมินผลในแง่ข้อ 4.3 เท่านั้น ควรให้ความสำคัญข้ออื่น ๆ เท่าเทียมกันด้วย

ถ้าต้องการที่จะดำเนินการเรื่องการประเมินผลการฝึกอบรม ก็มีข้อควรพิจารณาทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีอิทธิพลต่อผลกระทบทางด้านการฝึกอบรม สิ่งเหล่านั้นก็คือ

- พิจารณาดูว่า ผู้บังคับบัญชาระดับสูงต้องการอะไรจากการฝึกอบรมต่าง ๆ นั้นบ้าง
- พิจารณาดูว่า ผู้เข้ารับการฝึกอบรมต้องการสิ่งซึ่งโครงการฝึกอบรมนั้นกำหนดให้หรือเปล่า
- พิจารณาดูว่า หน่วยงานสนับสนุนให้ใช้ทักษะที่ได้รับการฝึกอบรมใหม่ ๆ หรือไม่
- พิจารณาดูว่าคนอื่น ๆ จะสามารถทนทัศนคติใหม่ ที่ได้รับการฝึกอบรมแล้วหรือไม่
- พิจารณาดูว่า การฝึกอบรมควรจะจัดขึ้นโดยเร็วเพื่อไม่ให้ลืมเรื่องใหม่ ๆ เหล่านี้หรือไม่

การวัดผลเป็นวิธีที่ดีที่สุดของการประเมินผลการฝึกอบรม เพื่อจะดูว่าผลจากการลงทุนไปในการฝึกอบรมแล้วได้ประโยชน์อะไรเป็นการตอบแทน ดูว่าผู้ผ่านการอบรมทำงานดีขึ้นไหม ลดค่าใช้จ่ายไหม ลดอุบัทวเหตุไหม ได้ผลงานมากขึ้นโดยลงทุนน้อย ทำงานกับคนอื่นได้ดีหรือไม่ เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม เป็นการวัดประสิทธิผลการฝึกอบรมที่ต้องการมากที่สุด การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ทำได้เป็นผลสำเร็จนั้น อาจพิจารณาได้จากด้านต่าง ๆ ดังนี้

- เกี่ยวกับนโยบายด้านบุคคลกับข้าราชการในหน่วยงานหรือผู้ทำงานในหน่วยงาน
- เปิดโอกาสให้คนมีส่วนร่วม ร่วมปรึกษากับคนในหน่วยงานในเรื่องการแก้ปัญหาการทำงานและเรื่องการตัดสินใจบางอย่าง รวมทั้งลดการป้องกันตนเองและยอมรับฟังความคิดเห็นของคนอื่น
- เข้าใจเทคนิคการจูงใจคนให้ทำงานดีขึ้นและนำไปใช้ดีกว่าเดิม
- มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานดีขึ้น และรู้จักวิธีการป้องกันไม่ให้มีปัญหาเกิดขึ้น

วิธีการประเมินผล ประการแรกก็คือต้องพยายามวัดผลวัตถุประสงค์ของการอบรมว่าได้ผลตามที่ต้องการหรือไม่ จะทำได้โดยกลไกการรายงาน การควบคุมงานประจำ ประการที่สอง วัดผลที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม อาจใช้ "เกณฑ์การวัดผลการปฏิบัติงาน" (Performance Rating Scale) ประการที่สาม "การวัดผลว่าได้รับความรู้เพิ่มขึ้น" อาจวัดจากการให้ทำข้อทดสอบแบบต่าง ๆ ซึ่งในเรื่องการอบรมแบบเลือกข้อที่ถูกที่สุด (Multiple Choice) และแบบสอบถามจะเหมาะที่สุด ประการที่สี่ "การวัดผลการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ" โดยใช้วิธีการถกเถียงกันเป็นกลุ่ม หรืออภิปรายกลุ่ม สัมภาษณ์เป็นกลุ่ม สัมภาษณ์เดี่ยว หรือทำแบบสอบถามในด้านทัศนคติวันสุดท้ายของการฝึกอบรม

การประเมินผลการฝึกอบรมมีความสำคัญมาก ทำให้ทราบว่า โครงการฝึกอบรมเป็นไปตามต้องการหรือไม่ ครั้งต่อไปควรจะมีการแก้ไขปรับปรุงโครงการนั้นอย่างไร เพื่อทำให้โครงการฝึกอบรมได้ผล เป็นประโยชน์ และทำได้อย่างมีประสิทธิผล (เฉลิม ศรีผดุง 2520 : 70 - 79)

วนิดา วงศ์คำจันทร์ ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับ "การอบรมข้าราชการใหม่ก่อนแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง" ตามหัวข้อต่อไปนี้

ความหมาย การอบรมข้าราชการใหม่ไม่ได้หมายความถึงการอบรมปฐมนิเทศ ซึ่งหลายส่วนราชการจัดทำกันอยู่ แต่หมายถึง

1. การอบรมความรู้พื้นฐานซึ่งข้าราชการทุกตำแหน่ง ทุกสายอาชีพจำเป็นต้องรู้ เช่น สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน เป้าหมายในการพัฒนาประเทศ บทบาทของข้าราชการ จริยธรรมของข้าราชการ เป็นต้น และ

2. การอบรมความรู้เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานในตำแหน่งที่จะได้รับการแต่งตั้งจริง ๆ เพื่อเตรียมให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ ความรับผิดชอบ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

เหตุผลและความจำเป็น ข้าราชการที่ผ่านการคัดเลือกสรรหาอย่างดีมิได้เป็นหลักประกันว่า จะเป็นผู้ที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เพราะยังต้องเรียนรู้เกี่ยวกับลักษณะงานที่จะต้องปฏิบัติจริงเพิ่มขึ้นอีก นอกจากนั้นแล้ว ยังมีเหตุผลอื่นอีก คือ

1. การที่จะปล่อยให้ข้าราชการใหม่เรียนรู้นโยบาย เป้าหมายของหน่วยงาน วิธีปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย ไปสู่เป้าหมายและเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการทำงานให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยใช้วิธีค่อยคำค่อยศึกษาไปเองอย่างที่เป็นอยู่ขณะนี้ย่อมไม่ทันกับความเร่งด่วนในการพัฒนาประเทศ

2. ข้าราชการใหม่เป็นผู้ที่อยู่ในวัยหนุ่มสาว ย่อมมีความกระตือรือร้น มีอุดมการณ์ที่จะทำงาน และจะมีความประทับใจอย่างยิ่งต่อสิ่งที่เขาได้เรียนรู้ครั้งแรกในการทำงาน ฉะนั้น การที่หน่วยงานจะจัดอบรมข้าราชการใหม่อย่างมีระบบเสียแต่ในระยะแรกก็จะสามารถปลูกฝังให้มีทัศนคติและแนวคิดในการปฏิบัติราชการที่ถูกต้องและตรงเป้าหมายที่ทางราชการต้องการ แต่ถ้าหล่อยให้ค่อยเรียนรู้ไปเองจากสภาพแวดล้อมในการทำงานจากผู้ที่ทำงานอยู่ก่อนแล้ว อาจสร้างแนวคิดและทัศนคติที่ผิดให้ได้

3. มักจะปรากฏอยู่เสมอว่าข้าราชการใหม่ไม่ค่อยจะได้ปฏิบัติงานให้ตรงและเหมาะสมกับตำแหน่งนั้น ๆ ทั้งนี้เพราะหัวหน้างานยังไม่กล้าที่จะมอบงานให้ทันที่ เพราะ

เห็นว่าข้าราชการใหม่ยังไม่เคยมีประสบการณ์มาก่อน ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการทำงานในหน้าที่นั้น ๆ จึงหล่อยให้ศึกษางานไปเองพลาง ๆ ก่อน หรือไปทำงานที่ไม่ตรงกับความรู้ความสามารถ เช่น บรรจุนักวิชาการให้ไปทำงานธุรการ เป็นต้น ทำให้ข้าราชการใหม่เบื่อหน่ายกังวล และทำให้สูญเสียกำลังคนไปโดยเปล่าประโยชน์ แต่ถ้าข้าราชการใหม่ได้รับการอบรม ก่อนที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเพื่อเตรียมพร้อมในการปฏิบัติงานที่จะได้รับมอบหมาย ก็จะช่วยแก้ปัญหาเหล่านี้ได้

4. การให้ข้าราชการใหม่ที่จะออกไปทำงานในสายงานต่าง ๆ ได้มาเข้ารับการอบรมในความรู้พื้นฐานสำหรับข้าราชการทุกคนด้วยกัน จะมีโอกาสเรียนรู้ว่างานในแต่ละสายงานต่างก็มีความสำคัญในการนำไปสู่เป้าหมายในการพัฒนาประเทศเท่าเทียมกัน ทำให้มีความเข้าใจกันและจะช่วยให้เกิดการประสานงานกันในระหว่างหน่วยงานต่างๆ ไปด้วย

<u>แนวการอบรม</u> การอบรมข้าราชการใหม่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรู้พื้นฐานซึ่งข้าราชการทุกคนต้องรู้นั้น นอกจากจะอบรมให้มีความรู้เกี่ยวกับระบบราชการ สิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับจากทางราชการ เป้าหมายในการทำงาน ทัศนคติในการทำงาน ฯลฯ แล้ว ก็ต้องอบรมเพื่อเตรียมข้าราชการใหม่สำหรับอนาคตด้วย กล่าวคือต้องอบรมเทคนิคการบริหารงาน เพื่อเตรียมข้าราชการใหม่สำหรับเป็นผู้บริหารในอนาคต

<u>หน่วยงานรับผิดชอบ</u> การจัดอบรมความรู้พื้นฐานต่าง ๆ ดังกล่าว ควรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานกลางบริหารงานบุคคล เพื่อมิให้เป็นการซ้ำซ้อนสิ้นเปลือง โดยจัดแบบกินอยู่รวมกัน (Residential) ข้าราชการที่จะได้รับการบรรจุในสายอาชีพต่าง ๆ กันจะได้มีความคุ้นเคย เรียนรู้ความสำคัญของงานที่ต่างออกไปจากงานของตน เพื่อประโยชน์ในการประสานงานต่อไปในอนาคต

การจัดอบรมความรู้เฉพาะสำหรับการปฏิบัติงาน ควรแบ่งหน้าที่ดังนี้

1. ถ้าเป็นการปฏิบัติงานในสายอาชีพที่มีหน่วยงานที่มีความชำนาญจัดอบรมในเรื่องนั้น ๆ อยู่แล้ว ก็ควรส่งไปเข้ารับการอบรมที่หน่วยงานนั้น เช่น ข้าราชการที่จะได้

รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางด้านการพัสดุ ก็ควรส่งไปอบรมด้านพัสดุที่สำนักงบประมาณซึ่งมีความชำนาญในการจัดอบรมในเรื่องนี้อยู่แล้ว

2. การปฏิบัติงานซึ่งมีลักษณะเฉพาะของกรมใด กรมนั้นก็ควรเป็นผู้ให้การอบรม เช่น ข้าราชการที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร ก็ควรจะเข้ารับการอบรมซึ่งจัดโดยกรมส่งเสริมการเกษตร เป็นต้น

3. การปฏิบัติงานในสายอาชีพที่ไม่มีหน่วยงานใดจัดอบรม ก็ควรเป็นหน้าที่ของกรมที่จะบรรจุแต่งตั้งข้าราชการใหม่เป็นผู้จัดอบรมเอง ซึ่งปัจจุบันนี้ กรมต่าง ๆ ส่วนใหญ่ก็ได้จัดให้มีหน่วยงานฝึกอบรมกันอยู่แล้ว (วนิดา วงศ์คำจันทร์ 2520 : 5-8)

3.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการให้บุคลากรพ้นจากงาน

เกี่ยวกับเรื่องการให้บุคลากรพ้นจากงานโดยเกษียณอายุ จากข้อมูลซึ่งเป็นบทความที่มีผู้เขียนเพียงเรื่องเดียวคือ พุธหรัศย์ มณีศรี ได้ให้แนวความคิดที่สำคัญไว้คือ

พ้นจากราชการเพราะครบเกษียณอายุในวันที่ 1 ตุลาคม พร้อมกัน เหมาะสมแล้วหรือ การที่กฎหมายบัญญัติให้ข้าราชการผู้ที่มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ในปีงบประมาณใดออกจากราชการเมื่อสิ้นปีนั้น คือในวันที่ 1 ตุลาคม พร้อมกันนั้น น่าจะวิเคราะห์ดูว่าเหมาะสมหรือไม่ ควรจะแก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนบทความให้ข้อสังเกตสองประการคือ

1. เป็นธรรมหรือไม่ ตัวอย่างเช่น ผู้ที่เกิดวันที่ 30 กันยายน 2523 และผู้เกิดในวันที่ 1 ตุลาคม 2523 ซึ่งอาจจะเกิดห่างกันเพียงหนึ่งวัน หนึ่งชั่วโมง หรือแม้แต่ห่างกันเพียงหนึ่งวินาที แต่ต้องพ้นราชการเพราะเกษียณอายุห่างกันถึงหนึ่งปี ทั้งนี้เพราะมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์คนละปีงบประมาณ ซึ่งเห็นว่าไม่น่าจะเป็นธรรม

2. มีผลเสียต่อการบริหารงานหรือไม่ การที่ข้าราชการ โดยเฉพาะผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในระดับสูงพ้นจากราชการพร้อม ๆ กันหลายคนเพราะครบเกษียณอายุ

การบริหารงานของหน่วยงานนั้น ๆ จะชะงักงันหรือไม่ จริงอยู่ เมื่อมีผู้ออกจากราชการไปแล้ว ย่อมจะมีผู้มาดำรงตำแหน่งแทน แต่ถ้าพ้นจากราชการพร้อมกันหลายคน ย่อมมีปัญหาในการบริหารงานเกิดขึ้น ในขณะเดียวกันจะมีผู้รับราชการใหม่เพิ่มขึ้น และกว่าผู้ดำรงตำแหน่งใหม่จะทำงานประสานไปได้ก็ต้องเสียเวลาอบรม ทำให้การปฏิบัติงานหยุดชะงักไปชั่วระยะหนึ่ง

ผู้เขียนบทความได้ให้ข้อเสนอว่า ข้าราชการผู้มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ในวันใด น่าจะพ้นจากราชการในวันนั้น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาดังที่กล่าวมา เช่นผู้ที่เกิดในวันที่ 30 กันยายน 2463 ก็จะพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุในวันที่ 1 ตุลาคม 2523 และผู้ที่เกิดในวันที่ 1 ตุลาคม 2463 ก็จะพ้นจากราชการเพราะครบเกษียณอายุในวันที่ 2 ตุลาคม 2523 ซึ่งก็จะพ้นจากราชการห่างกันเพียงหนึ่งวัน

<u>ให้พ้นจากราชการเมื่ออายุ 60 ปีบริบูรณ์ เหมาะสมหรือไม่</u> การที่จะกล่าวว่า ไม่น่าจะให้ข้าราชการพ้นจากราชการเพราะครบเกษียณอายุเมื่อ 60 ปีบริบูรณ์ ควรกำหนดให้น้อยกว่านั้น เพราะอายุ 60 ปีนั้นแก่เกินไป ไม่มีสมรรถภาพในการปฏิบัติงาน เห็นจะเป็นความคิดที่แคบไป เพราะข้าราชการบางคน แม้จะมีอายุ 60 ปีบริบูรณ์แล้ว แต่ก็ยังมีสมรรถภาพ มีความคิดริเริ่มสุขุมรอบคอบกว่าข้าราชการที่มีอายุน้อยกว่าเสียอีก แต่การกำหนดให้ข้าราชการพ้นจากข้าราชการเพราะครบเกษียณอายุเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ทุกคนไปก็น่าจะไม่ถูกต้องนัก เพราะข้าราชการที่มีอายุครบ 60 ปีบางคนก็เป็นดังเช่นคำกล่าวข้างต้นจริง ๆ ข้าราชการบางคนทั้งที่ยังมีสมรรถภาพอยู่หรือเกือบจะหมดไปแล้วก็ตาม ประสงค์จะลาออกจากราชการก่อนครบเกษียณอายุ แต่ที่ทนอยู่และรอออกจากราชการเพราะครบเกษียณอายุก็มีเหตุผลอยู่สองประการคือ

ประการที่หนึ่ง ต้องการที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญมากขึ้น

ประการที่สอง เพื่อที่จะได้รับพระราชทานยศสูงขึ้น หรือได้รับเครื่องหมายเชิดชูเกียรติ และ/หรือเงินช่วยเหลือจำนวนหนึ่ง

ผู้เขียนกล่าวว่า เกี่ยวกับปัญหานี้ เมื่อเร็ว ๆ นี้หนังสือพิมพ์ได้ลงข่าวว่า ก.พ.คำริที่จะส่งเสริมให้ข้าราชการที่มีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์แล้วลาออกจากราชการ โดยคิดเวลาราชการเพื่อประโยชน์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญ เท่ากับว่าได้รับราชการจนถึงอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ตัวอย่างเช่น ข้าราชการผู้หนึ่งมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์แล้ว และมีเวลารับราชการเพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญ 30 ปี หากลาออกจากราชการจะคิดเวลารับราชการเพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญให้ 35 ปี การดำเนินการแบบนี้จะทำให้ข้าราชการได้รับบำเหน็จบำนาญเพิ่มขึ้น ผู้เขียนบทความมีความเห็นด้วยกับคำริของ ก.พ. ดังกล่าว เพราะเห็นว่าน่าจะเกิดประโยชน์แก่ทางราชการมากมาย เช่น

1. ประหยัดเงินงบประมาณ บางท่านอาจคิดว่า การเพิ่มเวลาราชการให้ฟรี ๆ ห้าปีทำให้เงินบำเหน็จบำนาญเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ หากคิดให้ลึกซึ้งแล้ว เป็นการประหยัดเงินงบประมาณได้เป็นอย่างมาก ยกตัวอย่างเช่น ข้าราชการผู้หนึ่งดำรงตำแหน่งในระดับ 6 ปัจจุบันมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ มีเวลาราชการเพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญ (รวมทวีคูณ) 37 ปี และขณะนี้รับเงินเดือน 6,710 บาท หากลาออกตอนนี้ โดยทางราชการเพิ่มเวลาราชการให้อีกห้าปี จะได้รับบำนาญเดือนละ 5,600 บาท เพียงแค่นี้ทางราชการประหยัดเงินงบประมาณในปีแรกนี้ได้ถึงเดือนละ 1,074 บาท ปีต่อ ๆ ไป เดือนละ 1,424 1,774 2,144 2,525 และ 2,924 บาท (ทั้งนี้เพราะข้าราชการได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนทุกปี ส่วนข้าราชการบำนาญไม่ได้รับเพิ่ม) นอกจากนี้ยังประหยัดได้อีก เพราะถ้าหากรับราชการต่อไปอีกห้าปี โดยเฉลี่ยได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนปีละหนึ่งขั้น เงินเดือนเดือนสุดท้ายเพื่อใช้สำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญจะเป็น 8,560 บาท และจะได้รับเงินเดือนละ 7,190 บาท คือได้รับบำนาญเพิ่มจากการลาออกเมื่ออายุ 55 ปีบริบูรณ์ โดยทางราชการคิดเวลาราชการให้เพิ่มขึ้นห้าปีถึงเดือนละ 1,554 บาท คราวนี้จะเห็นกันว่าประหยัดเงินงบประมาณของชาติได้อย่างไร

2. แก้ปัญหาคนว่างงาน เห็นได้ง่าย ๆ ว่า การที่จะมีนโยบายให้ข้าราชการที่มีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ลาออกโดยเพิ่มเวลาราชการให้แล้ว ก็จะทำให้ตำแหน่ง

ราชการของคนเหล่านี้ว่างลงก่อนกำหนด ผู้ที่ว่างงานอยู่ก็จะได้เข้าทำงานตามตำแหน่งที่ว่างลงเพราะผลจากการนี้ เช่น ผู้ที่ดำรงตำแหน่งต้น ๆ ได้ทิ้งตำแหน่งว่างไว้ เพราะเลื่อนไปสู่ระดับที่สูงกว่าเป็นต้น นอกจากนี้ยังนำเงินงบประมาณที่ประหยัดได้ดังที่กล่าวมาแล้วเป็นอัตราเงินเดือนของผู้ที่จะได้รับบรรจุใหม่ได้มากขึ้นและเร็วขึ้นด้วย เป็นการแก้ปัญหาคนว่างงานโดยไม่จำเป็นต้องเพิ่มตำแหน่งขึ้นแต่ประการใด

3. ส่งเสริมขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ข้าราชการที่รับราชการทุกคนย่อมหวังที่จะเจริญก้าวหน้าในชีวิตราชการ ต้องการที่จะดำรงตำแหน่งสูงขึ้น ซึ่งนอกจากจะปรับตำแหน่งตัวเองให้เป็นระดับสูงขึ้นแล้ว ก็ยังต้องคอยให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งที่สูงกว่าพ้นจากราชการไปเสียก่อน โดยเฉพาะตำแหน่งสูง ๆ หากอธิบดี หรือรองอธิบดีอายุยังน้อยก็ต้องคอยกันนานสักหน่อย หากทางราชการมีนโยบายดังได้กล่าวแล้ว เชื่อว่าข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงจะลาออกจากราชการเร็วขึ้น ความหวังในการที่จะได้เลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นก็มีมากขึ้น

4. เพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน คนเรามีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานก็ย่อมจะบังเกิดมีขึ้นเป็นเงาตามตัว นอกจากนั้นการเปิดโอกาสให้คนหนุ่มสาวเข้ารับราชการได้มากขึ้น ย่อมเป็นสิ่งที่ดีในการปฏิบัติงาน เพราะคนหนุ่มสาวเหล่านี้ต้องเริ่มชีวิตใหม่ ก็ปรารถนาที่จะแสดงความรู้ความสามารถให้ผู้บังคับบัญชาได้ประจักษ์ เพราะ "ไฟ" ในตัวยังแรงอยู่ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานก็ย่อมสูงขึ้น

และถ้าหากว่าทางราชการมีนโยบายที่จะส่งเสริมให้ข้าราชการลาออกเมื่อมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ โดยคิดเวลาราชการในการคำนวณบำเหน็จบำนาญเท่ากับว่าได้รับราชการจนถึงอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ก็หวังว่ากรมตำรวจและมูลนิธิช่วยครูอาวุโสในพระบรมราชูปถัมภ์ก็คงจะได้แก้ไขหลักเกณฑ์และระเบียบเกี่ยวกับการพระราชทานยศให้สูงขึ้นและการให้ได้รับเครื่องหมายเชิดชูเกียรติให้สอดคล้องกันด้วย (พุธทรัพย์ มณีศรี 2521: 17 - 25)