

## ย่อเรื่อง

# การบรรจุและการเลื่อนขั้นข้าราชการพลเรือนไทย

ของ เกษม สุวรรณกุล

ข้าราชการพลเรือนไทยมีลักษณะสำคัญเป็นของตัวเองอยู่หลายประการ กล่าวคือ การรับราชการเป็นงานอาชีพที่มีเกียรติภูมิสูง ด้วยเหตุที่มีต้นกำเนิดมาจากแนวความคิดที่ว่า ข้าราชการคือข้าราชการบริพารในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มิใช่เป็นลูกจ้างของประชาชน ประกอบกับการที่สมเด็จพระปิยมหาราชได้ทรงจัดให้นักเรียนนอกและผู้ที่ได้รับการศึกษาชั้นสูงเข้ามารับราชการในระยะเริ่มงานปฏิบัติ จึงทำให้คนทั่วไปเห็นว่าเป็นงานที่เหมาะสมชั้นสูงและซึ่งเป็นหนทางสำคัญที่จะทำให้ผู้สมัครเข้ารับราชการก้าวไปสู่เกียรติยศในวงสังคมได้เป็นอย่างดี การบรรจุข้าราชการพลเรือนไทยก็ได้จัดได้อย่างสอดคล้องต้องกันกับระบบการศึกษาในโรงเรียนและมหาวิทยาลัย โดยพร้อมที่จะให้คนรุ่นหนุ่มรุ่นสาวสามารถยึดถือเป็นอาชีพและได้ตำแหน่งไปสู่ตำแหน่งสูงได้เสมอ การรับราชการเป็นงานอาชีพที่มีความมั่นคง มีกฎหมายคุ้มครอง จะออกก็ต่อเมื่อตนเองมีความผิดร้ายแรงเท่านั้น และประการหลังสุดโดยที่ประเทศไทยเป็นสังคมแบบเกษตรกรรม วงการธุรกิจและอุตสาหกรรมจึงไม่คลั่งก๊อที่จะดึงดูดเอาความสนใจของชาวไทยให้หันเหไปจากวงราชการได้

โดยที่การรับราชการมีคุณลักษณะพิเศษดังกล่าว จึงไม่เคยปรากฏปัญหายุ่งยากในการสรรหาคนเข้ารับราชการมาก่อนเลย แต่ทว่าในปัจจุบัน ภาวะการณ์ของประเทศกำลังเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าใหม่ การเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจช่วยทำให้งานทางด้านอุตสาหกรรมและธุรกิจเฟื่องฟูเป็นคู่แข่งกับงานของทางราชการมากยิ่งขึ้นตามลำดับ ฉะนั้น ในอนาคตอันใกล้นี้ วิชาคนเข้ารับราชการตามแบบฉบับเดิมซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป ก็จะเกิดเป็นปัญหาใหม่ขึ้นอีกเป็นแน่

ในประเทศไทย อาชีพรับราชการไม่เหมาะแก่คนอายุมาก ๆ ที่จะมาตั้งต้น เพราะโดยปกติจะเปิดรับสมัครเพื่อสอบแข่งขันและบรรจุคนเข้ารับราชการในตำแหน่งชั้นจตุตถาและชั้นตรีอันเป็นอัตราชนดาเท่านั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนได้กำหนดคุณสมบัติทั่วไปของผู้สมัคร โดยหนักไปในด้านมิได้ คือ มุ่งที่จะ "กำจัดคนไม่ดี" ไม่ให้เข้ามารับราชการพลเรือน

มากกว่าจะเป็นวิธีการชักจูงให้คนที่มีความสามารถสูงเข้ามารับราชการ ส่วนคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งนั้น คงมอบให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้ยึดถือเอาปริญญาและประกาศนียบัตรที่ได้รับมาจากสถาบันการศึกษาของผู้สมัครเป็นเงื่อนไขสำคัญมากกว่าประสบการณ์ทางด้านการทำงานและทักษะทางวิชาการหรือคำนึงถึงลักษณะของงานที่จะบรรจุแต่อย่างใดไม่ การกำหนดพื้นความรู้โดยระบุชื่อปริญญาที่จะรับ สำหรับตำแหน่งที่มีใช้เป็นที่นักวิชาการหรือนักวิทยาศาสตร์ไว้อย่างเจาะจงเกินไป ทำให้ขาดหลัก "ความเสมอภาคของโอกาส" โดยกีดกันผู้มีความรู้ในสาขาวิชาการอื่น ๆ ซึ่งอาจมีความสามารถปฏิบัติงานได้ดีเท่า ๆ กันออกไปโดยมิบังควร

การรับสมัครและคัดเลือกคนเข้ารับราชการนั้นได้กระจายให้แก่แต่ละกรมทำกันเอง กล่าวได้ว่า การประกาศรับสมัครกระทำกันในวงแคบและไม่เรียกร้องความสนใจ กล่าวคือ มีเพียงประกาศซึ่งมีข้อความที่ไม่ชัดเจนดีใจ ณ ที่ทำงานแห่งเดียวเป็นเวลา 15 วัน และประกาศทางวิทยุกระจายเสียงอีกหนึ่งครั้งเท่านั้น แทนที่ทางราชการถือเอาพอแก่การแล้ว

การสอบคัดเลือกเข้าเป็นข้าราชการพลเรือนไทยกระทำตามหลักสูตรและวิธีการที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนด ซึ่งมีการสอบข้อเขียน สอบการปฏิบัติราชการ และสอบสัมภาษณ์สำหรับชั้นจตุตถ และยกเว้นการสอบภาคปฏิบัติสำหรับชั้นตรี คณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนของแต่ละกรมเป็นเจ้าของหน้าที่รับผิดชอบในการนี้ และหากเป็นการสอบในกรุงเทพฯ ก็มีผู้แทนของ ก.พ. เป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วยคนหนึ่ง อย่างไรก็ตามกตัญญูมีเสียงบ่นกันทั่วไปว่า มาตรฐานการสอบของแต่ละกรมนั้นแตกต่างกัน และการกำหนดคะแนนสอบแต่ละลักษณะวิชาก็ไม่เหมาะสมแก่ตำแหน่งบางตำแหน่ง เช่น เสมียนพิมพ์ดีด เพราะบางคนพิมพ์เก่งตามที่ทางราชการต้องการ แต่สอบตกเพราะทำวิชาอื่นไม่ได้พอ วิธีการสอบสัมภาษณ์ไม่สมบูรณ์และพอเชื่อถือได้ เพราะนอกจากจะเอาผู้สัมภาษณ์มาจากข้าราชการในสายงานธรรมดาซึ่งไม่ได้เคยอบรมมาโดยตรงแล้ว ยังมีได้มีการเตรียมคำถามหรือมีวิธีการให้คะแนนและการตรวจสอบผลการสัมภาษณ์ได้ตามหลักเกณฑ์ที่ดี โดยมักจะใช้วิธีถามตามอำเภอใจ จึงมีช่องทางให้หลงไปตามบุคลิกลักษณะของผู้เข้าสอบซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องและเหมาะสมกับการงานเลย เข้าเป็นการเปิดทางให้ช่วยเหลือพรรคพวกกันได้ง่ายด้วย

เมื่อผ่านการสอบมาได้ ทางราชการจะบรรจุเข้าดำรงตำแหน่งตามลำดับคะแนนภายในกำหนดเวลา 2 ปี กฎหมายข้าราชการพลเรือนไทยกำหนดให้มีฐานะเป็นข้าราชการวิสามัญชั่วคราวเพื่อให้ทดลองปฏิบัติราชการในระยะ 6 เดือน แต่ไม่เกิน 1 ปี เพื่อจะได้พิจารณาความประพฤติ ความรู้ และความสามารถเสียก่อน แต่ในทางปฏิบัติได้กระทำไปตามระเบียบมากกว่าจะเป็นกระบวนการเพื่อทดสอบคุณสมบัติของตัวบุคคล

การเลื่อนขั้นเลื่อนใหญ่ใช้วิธีสอบคัดเลือก แต่มีข้อยกเว้นสำหรับ การเลื่อนขั้นจากความเป็นชั้นตรีที่ไม่ต้องสอบในบางกรณีและสำหรับชั้นเอกเป็นชั้นพิเศษซึ่งใช้วิธีให้รัฐมนตรีเสนอขออนุมัติเลื่อนขั้นจากคณะรัฐมนตรี การเลื่อนขั้นข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยกระทำกันภายในกรมกองเป็นสำคัญ เป็นบ่อเกิดให้ข้าราชการชด้อยเสียอยู่บ่อยครั้ง เพราะเกิดความอยุติธรรมและความไม่เสมอภาคระหว่างกรมต่างๆ กล่าวคือข้าราชการบางกรมมีโอกาสได้เลื่อนขั้นเร็วและไม่ต้องแข่งขันกับผู้ใดมากนัก ส่วนอีกบางกรมกลับตรงกันข้าม ทั้งนี้เพราะแต่ละกรมมีอำนาจกำหนดหลักสูตรและวิธีการเฉพาะได้เอง

ในส่วนของที่เกี่ยวกับการ โอนหรือย้ายข้าราชการพลเรือนประจำการ ยกเว้นข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษและข้าราชการวิสามัญ อาจกระทำได้ถึงระดับระหว่างกระทรวง แต่ในทางปฏิบัติ การโอนย้ายหัวหน้ากองและอธิบดีมักจะเป็นไปตามคำสั่งของรัฐมนตรี โดยเฉพาะตำแหน่งสำคัญ อาทิ เช่น อธิบดีกรมตำรวจและอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ มักจะขึ้นอยู่กับเหตุผลทางการเมืองมากกว่าอย่างอื่น ส่วนในระดับต่ำเจ้าตัวมักจะเป็นผู้เสนอขอ โอนหรือย้ายเอง พฤติกรรมที่มีอยู่ก็คือว่า การย้ายเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งของการลงโทษข้าราชการหรือวิธีบังคับให้ข้าราชการออกจากงานไปเอง ทักษะคิดของข้าราชการจึงคิดไปในแง่ไม่ดี ไม่มีกระตือรือร้นจะทำงานและไม่ได้ถือว่าเป็นหนทางปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าชาวไทยมักไม่ชอบย้ายงาน ลักษณะของส่วนราชการโดยมากจึงเป็นแบบ "หัวโบราณ" รักษาของเดิม ขาดความกระปรกระเบาและขาดการรู้จักใช้จินตนาการ

โดยสรุป นอกจากจะมีลักษณะดังกล่าวแล้ว อิทธิพลของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ซึ่งเป็นนิสัยอย่างหนึ่งของชาวไทย ยังช่วยให้ช่องโหว่ของการบรรจุและแต่งตั้งในวงข้าราชการพลเรือนไทยมีมากขึ้นอีกด้วย.

ย่อโดย จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ