

# การปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการ กับกระบวนการวางแผน

โดย อมร รักษาสิทธิ์

## I. คำนำ

เรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนชาวไทยโดยทั่วไปเป็นอย่างมากในขณะนี้ เรื่องหนึ่งก็คือเรื่องเกี่ยวกับการปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการ โดยทางบ้านประชาชนทั่วไปแม้จะไม่ได้มีส่วนได้รับเงินตามอัตราที่เสนอใหม่นี้ ก็รู้สึกท้อระเหิดหรือร้อนใจไปทั่วไม่ได้ คือประชาชนบางส่วนหัวนเกรงว่า ถ้ามีการปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการ ซึ่งชาวบ้านเรียกว่า เพิ่มเงินเดือนแล้วจะทำให้ข้าวของแพงขึ้น แต่จากการศึกษาทัศนคติการครองชีพกลับปรากฏว่าไม่เป็นจริงเสมอไปและบางครั้งค่าครองชีพกลับจะสูงขึ้นในระยะเวลาที่ไม่มีมีการปรับปรุงอัตราเงินเดือน (ดูรูปที่ ๑ และตารางที่ ๔ ในตอนที่ ๘ ของบทความนี้) บ้างก็ว่าจะทำให้เงินเฟ้อ ซึ่งก็ไม่จริงเหมือนกันเพราะเงินที่จะนำมาใช้ปรับปรุงก็มาจากยอดเงินงบประมาณรายจ่ายปรกติ ซึ่งถ้าไม่จ่ายเป็นเงินเดือนที่เพิ่มขึ้นก็คงจะจ่ายไปในด้านอื่นอยู่ดี ทั้งเงินที่เพิ่มขึ้นนี้ก็มิได้จ่ายมาครั้งเดียวหลายร้อยล้าน แต่จ่ายเพิ่มขึ้นเดือนละไม่กี่สิบล้านบาทในวงเงินปริวรรตกว่าหมื่นล้านบาทเศษ ฝ่ายประชาชนบางพวกก็เห็นออกเห็นใจข้าราชการที่ไม่มีโอกาสเรียกร้องขอขึ้นค่าจ้างหรือไปทำมาค้าขายหาเงินได้เองเหมือนผู้ประกอบการอื่น บ้างก็เห็นว่าหากมีการปรับปรุงอัตราเงินเดือนไม่ให้อำนาจการต่อรองเดือนอย่างทุกวันนี้แล้ว ข้าราชการก็คงจะทำงานด้วยความตั้งใจ ซื่อสัตย์ เสียสละ อันจะทำให้ได้ผลงานเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไปยิ่งขึ้นคุ้มค่าที่จะต้องเสียเงินไป ส่วนทางบ้านข้าราชการนั้นรู้สึกว่าได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอยู่มากตลอดเวลา เพราะเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ทั้งแก่ตัวเองและแก่

ครอบครัวที่ตนต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้หากจะคิดว่า เรามีข้าราชการพลเรือน 260,000 คน เมื่อรวมข้าราชการทหาร ตุลาการ อัยการและเทศบาลแล้ว ก็คงมีข้าราชการกว่าสามแสนคน ซึ่งหากคิดว่า แต่ละคนมีภาระเลี้ยงดูครอบครัวประมาณ 6 คน (ตามผลการสำรวจสำมะโนประชากร 2503 ครอบครัวไทยโดยเฉลี่ยมีคน 5.6 คน) แล้ว ก็จะรวมเป็นคนประมาณล้าน-แปดแสนคน หรือร้อยละ 6 ของพลเมืองทั้งประเทศ

จากข้อเท็จจริงข้างต้นจึงเห็นได้ชัดว่า ทำไมเรื่องอัตราเงินเดือนข้าราชการเป็นสิ่งที่คนเป็นจำนวนมากมาให้ความสนใจตลอดมา ผู้เขียนในฐานะผู้สอนวิชาการบริหารงานบุคคลจึงพยายามศึกษาค้นคว้าเรื่องนี้โดยใกล้ชิด ฉะนั้นเมื่อทราบผลการลงมติของคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันอังคารที่ 5 เมษายน 2509 แล้ว จึงเห็นว่าน่า จะได้ลองศึกษาเรื่องนี้ในแบบวิเคราะห์ที่ดูบ้างเพื่อประโยชน์ทางวิชาการบริหาร ด้านการวางแผน เป็นหลักและอาจเป็นประโยชน์แก่นักศึกษาและผู้สนใจนำไปอภิปรายศึกษาวิจัยว่า การบริหารราชการนั้นอาจใช้หลักวิชามาเป็นแนวทางได้หรือไม่ เพียงใด

ความจริงได้เคยมีคนเขียนเรื่องเงินเดือนในหน้าหนังสือพิมพ์และในวารสารต่างๆ มากแล้ว ทั้งผู้เขียนเองก็เคยเขียนเรื่องเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนมาครั้งหนึ่งแล้วเรียกว่าเรื่อง "แก้ปัญหาค่าครองชีพ"<sup>1</sup> ส่วนเรื่องที่จะนำหลักการสากลมาเปรียบเทียบกับวิธีปฏิบัติของไทยก็มีบทความเรื่อง "เปรียบเทียบอัตราเงินเดือนข้าราชการของไทยกับสหรัฐอเมริกา" ของนายสุชาติ ประชากุล<sup>2</sup> และอาจหาอ่านได้จากตำราการบริหารงานบุคคลอีกด้วย ฉะนั้นในการเขียนบทความเรื่องนี้ผู้เขียนจะพยายามไม่ให้ซ้ำซ้อนกับเรื่องดังกล่าว แต่จะพยายามศึกษาถึงด้านการวางแผนเป็นส่วนใหญ่

เพื่อความสะดวกในการที่จะติดตาม ผู้เขียนจะขอเสนอบทความนี้ในรูปของการบรรยายแบบพรรณนาเหตุการณ์ไปตามลำดับอย่างย่อๆ ตั้งแต่เริ่มทำการปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการจนถึงมติของคณะรัฐมนตรีในครั้งสุดท้ายนี้ และถึงความเห็นของบรรดาข้าราชการชั้นต่างๆ ที่ผู้เขียนถือโอกาสศึกษาและสัมภาษณ์มา แล้วจึงจะได้ทำการวิเคราะห์

<sup>1</sup> วารสารข้าราชการ, ปีที่ 8 ฉบับที่ 8, (สิงหาคม 2506), หน้า 48-53.

<sup>2</sup> วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 5 เล่มที่ 3, (มกราคม 2508), หน้า 390-424.

ถึงความสัมพันธ์ของแผนกับผลการปรับปรุงอัตราเงินเคียน รวมทั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะไปตามลำดับ

## II. ประวัติการพิจารณาปรับปรุงอัตราเงินเคียน

อัตราเงินเคียนของข้าราชการพลเรือนที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ได้กำหนดขึ้นไว้ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2495 โดยในสมัยนั้นได้กำหนดเป็นอัตราเงินเคียนไว้อย่างต่ำตามอัตราสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง และเพิ่มเงินเพิ่มพิเศษให้อีกก้อนหนึ่ง ครั้นต่อมาใน พ.ศ. 2502 รัฐบาลสมัย รพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้กำหนดให้รวมเงินสองก้อนนี้เข้าด้วยกัน เรียกว่าเป็นอัตราเงินเคียน ต่อมาฐานะเศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนแปลงไปในด้านที่ค่าครองชีพสูงขึ้นเรื่อย ๆ ข้าราชการซึ่งเป็นกลุ่มอาชีพที่มีรายได้ค่อนข้างต่ำ อยู่แต่เดิม เมื่อไม่ได้รับการปรับปรุงอัตราให้เหมาะสมกับอัตราค่าครองชีพ ซึ่งคู่ได้จากดัชนีค่าครองชีพ จึงตกอยู่ในฐานะยากจนจนแน่นิ่งลงทุกที เพราะอำนาจซื้อที่แท้จริงของเงินก้อนเดียวกันนั้นตกต่ำลงไปมาก ตามตัวเลขของธนาคารแห่งประเทศไทยปรากฏว่า นับแต่ พ.ศ. 2495 ถึงปัจจุบันค่าครองชีพได้สูงขึ้นประมาณ 43 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งหมายความว่าข้าราชการชั้นตรีใน พ.ศ. 2495 ซึ่งได้รับเงินเคียน 1,000 บาท จะมีค่าของเงินที่ใช้จับจ่ายเท่ากับข้าราชการชั้นโทชั้น 1,400-1,500 บาทในปัจจุบัน และหมายถึงว่าข้าราชการที่เข้ารับราชการใหม่ในอัตรา 450 บาท และ 600 บาท หรือชั้นตรี 900 บาท สมัยก่อน ได้เงินมีค่าสูงกว่าข้าราชการที่เริ่มเข้ารับราชการในอัตราเดียวกันในปัจจุบันถึง 43% นอกจากนี้ตามผลการรายงานจากการสำรวจของสภาวิจัยแห่งชาติปรากฏว่า ข้าราชการชั้นจัตวาที่มีครอบครัวแล้วในจังหวัดพระนครและธนบุรีในรอบปี 2505-2506 มีรายจ่ายเกินเงินเคียนที่ได้รับเฉลี่ยแล้วคนละ 7,577 บาท<sup>3</sup> (หรือประมาณเดือนละ 600 บาท) และรายงานการสำรวจของอาจารย์ชัชติยา กรวรรณสุต และอาจารย์เพ็ญศรี วายวานนท์ ก็พบว่า ข้าราชการชั้นจัตวาส่วนใหญ่ใช้จ่ายประมาณเดือนละ 1,201-1,500 บาท ชั้นตรีส่วนใหญ่ใช้ 1,201-1,500 บาท กับ 2,001-

<sup>3</sup> อุทิศ นาคสวัสดิ์ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่องภาวะการครองชีพของข้าราชการชั้นจัตวา ในจังหวัดพระนครและธนบุรีในรอบปี 2505-2506, สมุทรปราการ: บริษัทสังกะสีไทย จำกัด, 2506, หน้า 72.

2,500 บาท ชั้นโทส่วนใหญ่ใช้จ่ายเดือนละ 2,001—2,500 บาท ชั้นเอกส่วนใหญ่ใช้ 4,501—4,500 บาท ส่วนชั้นพิเศษใช้ 4,001—4,500 บาท กับ 10,001—20,000 บาท ซึ่งจะเห็นได้ว่าข้าราชการส่วนใหญ่ใช้เกินรายได้ประจำของตน ส่วนใหญ่มีหนี้สินและไม่มีเงินออม ผู้ที่สามารถออมได้ก็ออมได้เพียง 1—5 % ของเงินเดือน<sup>4</sup>

สิ่งที่จะแสดงให้เห็นความเดือดร้อนของข้าราชการอีกอย่างหนึ่ง คือการกู้ยืมเงิน ดังจะเห็นได้จากการที่ข้าราชการคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก่อตั้งกลุ่มออมทรัพย์ขึ้นเมื่อเดือนมีนาคม 2507 โดยมีสมาชิก 72 คน ปรากฏว่าจนถึงขณะนั้นมีสมาชิกขอกู้เงินจากกลุ่มถึง 39 ราย ในจำนวนนี้มีผู้ไปเพื่อชำระหนี้สินรายอื่นถึง 14 รายถึงอย่างนั้นก็ได้หมายความว่า ข้าราชการผู้อื่นไม่เดือดร้อนแต่เป็นเพราะวงเงินที่มีให้กู้ยืมยังมีน้อยอยู่ และบางคนยังไม่มีสิทธิ์ขอกู้<sup>5</sup>

การที่ดัชนีค่าครองชีพสูงขึ้นมากถึง 43 % และจากการสำรวจของนักวิจัย 2 ชุด ที่แสดงให้เห็นว่าข้าราชการโดยส่วนรวมเงินเดือนไม่พอใช้จ่ายจนต้องมีหนี้สินเป็นจำนวนมากนี้ เป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่า อัตราเงินเดือนข้าราชการที่ใช้ยุ่นั้นไม่เพียงพออย่างแท้จริง รัฐบาลหลายชุดที่แล้วมาจึงได้มีนโยบายที่จะปรับปรุงอัตราเงินเดือนเสียใหม่ แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงไปได้ จนถึงรัฐบาลสมัย ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้เริ่มลงมือพิจารณาแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง เมื่อประมาณ พ.ศ. 2505 โดย ฯพณฯ ได้มอบให้ ก.พ. เป็นเจ้าของเรื่องและให้เชิญผู้แทนจากกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาปรึกษาหารือเพื่อปรับปรุงอัตราเงินเดือนเสียใหม่ และให้ทำการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2497 ทั้งฉบับเสียด้วย ก.พ. และผู้แทนกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ได้พิจารณากันอย่างละเอียดเป็นเวลานานจึงตกลงกันได้และเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา แล้วนำเสนอร่าง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน ที่ยกร่างขึ้นเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2507 สมาชิกได้อภิปรายร่าง พ.ร.บ. นี้อย่างมาก

<sup>4</sup> “สรุปรายงานการวิจัยเรื่องการสำรวจรายได้และค่าครองชีพของข้าราชการประจำปี 2504—2505,” *จุลสาร รปศ.*, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1, (เมษายน 2507), คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 1—6.

<sup>5</sup> จากหลักฐานบัญชีของกลุ่มออมทรัพย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อ 8 เมษายน 2509.

มายว่ายังมีเรื่องที่จะแก้ไขอีกหลายประการ เพราะสาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้อยู่ที่ การเพิ่มขึ้นเงินเดือนของข้าราชการชั้นตรีและชั้นเอกให้มากขึ้น เป็นการช่วยข้าราชการที่กตัญญู และต้องการปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการการเมืองเฉพาะตำแหน่งเลขาธิการรัฐมนตรีและผู้ช่วย ในที่สุจริตบาท (ชุก าวพณฯ จอมพล ถนอม กิตติขจร) ก็ได้ขอลอนร่าง พ.ร.บ. กลับมาเพื่อพิจารณาใหม่<sup>6</sup>

หลังจากที่ได้ลอนร่าง พ.ร.บ. กลับมาพิจารณาใหม่แล้ว ทางรัฐบาลก็ได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงอัตราเงินเดือน ข้าราชการชั้นต่ำกว่า พิจารณาเรื่องเงินเดือนโดยเฉพาะ กรณีคณะกรรมการฯ ได้เสนอความเห็นไปยังคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาอีกในเดือน กันยายน 2507 ทางคณะรัฐมนตรีก็ยังเห็นว่า ข้าราชการชั้นผู้น้อยไม่ได้รับความเป็นธรรมเพียงพอ อัตราเงินเดือนที่เสนอก็คือ “ไม่เหมาะสม และอาจก่อให้เกิดความหมกมืดยิ่งขึ้น แล้วก็ไม่ต้องกับเจตนารมณ์ของรัฐบาลในเรื่องนี้ด้วย” จึงได้มอบเรื่องให้สำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลังร่วมกันพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง<sup>8</sup>

ผู้เขียนยังค้นหาหลักฐานไม่ได้ว่า การพิจารณาร่วมกันของฝ่ายสำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลังต่อข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงอัตราเงินเดือน ข้าราชการนั้นได้ผลเป็นประการใด และได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีอีกหรือไม่ แต่เข้าใจว่าระยะนั้น เป็นระยะที่ทางสำนักงาน ก.พ. กำลังปรับปรุงการบริหารงานบุคคลภายในอยู่หลายเรื่อง ประกอบกับนายเออร์เนสต์ เจ. บาร์เบอร์ ผู้เชี่ยวชาญจากสหรัฐ ได้เสนอต่อรัฐบาลให้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงระบบข้าราชการไทย รวม 10 ประการ ซึ่งรวมทั้งการปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการให้สูงขึ้น โดยได้เสนอเป็นความจำเป็นอันดับหนึ่ง<sup>9</sup> ทางคณะรัฐมนตรี จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่ชุดหนึ่งชื่อว่า คณะกรรมการปรับปรุงระเบียบข้าราชการ

<sup>6</sup> “ปริทรรศน์,” วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 4 ฉบับที่ 3, (มกราคม 2507), หน้า 494, อ้างโดยสุชาติ ประชากุล, *op. cit.*, หน้า 409-413.

<sup>7</sup> ประหยัด ศ.นาคะนาท, “วิสามัญสำนึก,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (4 ตุลาคม 2507), หน้า 5.

<sup>8</sup> สุชาติ, *op. cit.*, หน้า 413.

<sup>9</sup> พิมพ์ไทย, (7 พฤศจิกายน 2507), หน้า 13.

พลเรือนชั้นเมื่อ วันที่ 20 ตุลาคม 2507 ประกอบด้วยกรรมการ 19 คน<sup>10</sup> จึงน่าจะทำให้คณะกรรมการชุดเก่าและการพิจารณาร่วมของสำนักงานประมาณกับกระทรวงการคลังต้องระงับไปโดยอัตโนมัติก็ได้

คณะกรรมการชุดใหม่นี้ก็ได้เริ่มดำเนินการโดยรีบด่วน โดยพยายามวางขอบเขตหน้าที่ว่าจะทำการศึกษในเรื่องใดก่อนหลังเพียงใดบ้าง สำหรับผลงานในด้านการพิจารณาปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือนชั้นแรก ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีคือ คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเปลี่ยนแปลงการจัดระบบข้าราชการไทยจากการจำแนกตามชั้นเป็นการจำแนกตามตำแหน่ง (Position Classification) และได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาและได้รับอนุมัติในหลักการให้ทำการสำรวจหน้าที่ของตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ต่อไปนี้ ส่วนงานขั้นที่สองของคณะกรรมการฯ นี้ก็ได้แก่การพิจารณาเรื่องอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน เรื่องการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือน และเรื่องวินัยข้าราชการพลเรือนพร้อมกันรวมสามเรื่อง

### III. ข้อเสนอของคณะกรรมการฯ และมติกับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี

#### จากข้อมูลสาธารณะ

หลังจากที่คณะกรรมการปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือนได้พิจารณาเรื่องอัตราเงินเดือน เรื่องการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือน และเรื่องวินัยข้าราชการพลเรือน เป็นที่ตกลงกันได้ในระดับคณะกรรมการฯ แล้ว ก็ได้้นำเรื่องขึ้นเสนอ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาในตอนปลายเดือนมีนาคม 2509 และ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้นำขึ้นปรึกษาหารือในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 เมษายน ฉะนั้น ในตอนนั้นผู้เขียนจะได้ศึกษาถึงข้อเสนอของคณะกรรมการฯ และมติกับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีในเรื่องอัตราเงินเดือนจากข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณชนแล้ว

ที่จริงผู้เขียนตั้งใจจะแยกศึกษาข้อเสนอของคณะกรรมการฯ และผลการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีออกจากกันเพราะเป็นเหตุการณ์คนละขั้นคนละตอน แต่โดยเหตุที่ข้อเสนอของคณะกรรมการฯ นั้น มิได้แสดงให้เห็นประชาชนทราบก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของ

<sup>10</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่องการปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2507.

คณะรัฐมนตรี อันเป็นแบบธรรมเนียมอย่างหนึ่งของการบริหารราชการไทยประกอบกับการที่บุคคลสำคัญในคณะรัฐบาลทั้งที่เป็นกรรมการและมีได้เป็นกรรมการ และบุคคลสำคัญในฝ่ายบริหารหลายท่านได้แสดงข้อคิดเห็นต่าง ๆ ผ่านทางหนังสือพิมพ์อยู่เป็นระยะมานับแต่ได้ก่อตั้งคณะกรรมการ ฯ ชุดนี้ การแสดงท่าทีต่างวาระโดยบุคคลต่าง ๆ กันทำให้ข้อมูลที่ได้รับมาไขว้เขวซับซ้อน โดยเฉพาะคำสัมภาษณ์ต่าง ๆ ที่พูดไว้นานมาแล้วไม่มีความแน่นอนเหมือนข้อมูลในช่วงระยะก่อนหน้าและหลังการประชุมคณะรัฐมนตรีเล็กน้อย นอกจากนี้ความคิดเห็นต่าง ๆ ที่แสดงมาก็ยากที่จะแยกแยะให้ทราบได้ว่า สิ่งใดเป็นข้อเสนอของคณะกรรมการ ฯ และสิ่งใดเป็นข้อสังเกตของรัฐมนตรีเฉพาะตัว สิ่งใดเป็นมติของคณะรัฐมนตรีนั้น จึงจำต้องศึกษารวมกันไปโดยผู้เขียนจะขอเสนอข้อมูลตามลำดับเหตุการณ์เสียก่อนแล้วจึงจะวิเคราะห์ว่าสิ่งใด น่าจะเป็นข้อเสนอของคณะกรรมการ ฯ และสิ่งใด น่าจะเป็นข้อสังเกตของรัฐมนตรีเป็นส่วนตัวหรือส่วนรวมโดยอาศัยข้อมูลสาธารณะ (information available to public) ของตอนแรก

#### ก. ข้อมูลสาธารณะความลำดับเหตุการณ์

ท่านที่ติดตามข่าวหนังสือพิมพ์และวิทยุกระจายเสียงจะได้ยินข่าวการสัมภาษณ์และการแสดงของบุคคลสำคัญในวงการต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่อง การปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือน และเรื่องการปรับปรุงอัตราเงินเดือนอยู่เป็นระยะเรื่อยมาตั้งแต่ พ.ศ. 2505 และค่อย ๆ ทวีความตึงเครียดหลังจากที่รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการ ฯ ขึ้นปรับปรุงระเบียบข้าราชการในเดือนตุลาคม 2507 เพราะบุคคลสำคัญ ๆ ในคณะกรรมการ ฯ และผู้ใหญ่บางท่านที่ทราบเรื่องก็ได้ตอบคำซักถามต่าง ๆ อยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคณะกรรมการ ฯ ได้พิจารณาเรื่องต่าง ๆ เสร็จไปบ้าง แล้วก็นำความเห็นเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ดังเช่นในตอนเดือน กุมภาพันธ์—มีนาคม ศกนี้ อันเป็นเวลาทีคณะกรรมการ ฯ เกรียมเสนอเรื่องเกี่ยวกับอัตราเงินเดือน หลักเกณฑ์การเลื่อนเงินเดือนและเรื่องวินัยข้าราชการทั้งกล่าวแล้ว ผู้เขียนจึงขอเสนอข่าวสารที่แสดงมาตามลำดับเหตุการณ์ ดังนี้

1. ข้อมูลเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการ ฯ ที่เปิดเผยก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรี ความเห็นที่สำคัญ ๆ ที่เปิดเผยก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรีมีดังนี้ คือ เมื่อ

กลางเดือนกุมภาพันธ์ 2509 ๖พณฯ ทวี แรงขำ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะประธานกรรมการปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือนแถลงต่อผู้แทนหนังสือพิมพ์โดยมีใจความสรุปว่า

“คณะกรรมการปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือนพิจารณา*กำหนดอัตราเงินเดือนใหม่* และ *แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบวินัยข้าราชการ* เสร็จสิ้น พร้อมจะนำบันทึกผลการพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีภายในเดือนนี้ อัตราเงินเดือนตามที่กำหนดใหม่สูงขึ้นอีกเล็กน้อย ส่วนระเบียบวินัย... ที่ปรับใหม่ให้อำนาจหัวหน้าหน่วยราชการลงโทษข้าราชการผู้กระทำความผิดได้ โดยไม่ต้องเสนอขึ้นไปตามลำดับชั้น”<sup>11</sup>

ต่อมาราวปลายเดือนกุมภาพันธ์ทางราชการก็เริ่มเผยแพร่รายละเอียดมากขึ้น ก็จะเห็นจากการเสนอข่าวการสัมภาษณ์ของ ๖พณฯ ทวี แรงขำ โดยสรุปว่า

“... ข้าราชการชั้นจกวานันต์ค่าสุด 450 บาท จะได้เพิ่มเป็น 530 บาท ส่วนชั้นเอก  
ระดับพิเศษเพิ่มตั้งแต่ 300 บาท จนถึง 2 พันบาท แต่ *มีเงื่อนไขว่าข้าราชการจะต้องเสียภาษีเงินได้เอง* โดยการปรับปรุงใหม่ครั้งนี้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จะไม่ได้เพิ่มมากนัก เนื่องจากต้องหักชำระเป็นภาษีเงินได้สูงกว่าครั้ง นอกจากนั้น *ข้าราชการการเมืองก็ได้เพิ่มเงินเดือน เช่นเดียวกัน*”<sup>12</sup>

ความคิดเห็นและข้อเสนอของคณะกรรมการฯ นี้ ต่อมาก็ได้นำเสนอ ๖พณฯ นายกรัฐมนตรี ซึ่งได้มีบัญชาให้นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป แต่ก่อนที่จะได้นำเข้าสู่การประชุม ๖พณฯ นายกรัฐมนตรีก็ได้ให้สัมภาษณ์ผู้สื่อข่าว ณ ทำเนียบรัฐบาลเมื่อวันที่ 21 มีนาคม มีความบางตอนว่า

“... เท่าที่ได้ศึกษาอัตราเงินเดือนที่กำหนดใหม่ แล้วรู้สึกว่าการขึ้นผู้น้อยยังได้เงินเดือนต่ำอยู่ ซึ่งตามความประสงค์ในการเพิ่มอัตราเงินเดือนครั้งนี้ ต้องการช่วยข้าราชการชั้นผู้น้อย แต่เมื่อสอบถามรัฐมนตรีกลับแล้วได้รับคำชี้แจงว่า *เปอร์เซ็นต์ที่เพิ่มให้แก่ข้าราชการชั้นผู้น้อยสูงกว่าเพิ่มให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่* นายกรัฐมนตรีเปิดเผยว่า *เท่าที่กำหนดเงินเดือนขึ้นค่าใหม่ 530 บาทนั้น ยังรู้สึกว่าจะไม่เพียงพอกับค่าครอง*

<sup>11</sup> สยามรัฐ, (12 กุมภาพันธ์ 2509), หน้า 1. คิวเอนโดยผู้เขียน.

<sup>12</sup> สยามรัฐ, (1 มีนาคม 2509), หน้า 1. คิวเอนโดยผู้เขียน.



ชีพที่เป็นอยู่ จึงอยากจะเพิ่มให้อีกเป็น 40 หรือ 50 บาท เป็น 560 ถึง 580 บาท ตามสถิติการครองชีพปัจจุบัน

“ . . . การเพิ่มเงินเดือนใหม่นี้จะพยายามเพิ่มให้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2510 คือ ตั้งแต่เดือนตุลาคมศกนี้ และ ตามอัตราเพิ่มที่คณะกรรมการ เสนอมารัฐบาลจะต้องใช้งบประมาณถึง 400 ล้านบาทเศษ แต่ก็จ่ายไม่ถึง เพราะข้าราชการต้องเสียเงินภาษีรายได้เอง และ มีการหักเปอร์เซ็นต์เงินสะสมสูงขึ้น . . . ”<sup>13</sup>

หลังจากที่ รพฉฯ นายกรัฐมนตรีได้ให้สัมภาษณ์ 2 วันก็มีการเปิดเผยอัตราเงินเดือนที่คณะกรรมการ ฯ เสนอขอปรับปรุงในหน้าหนังสือพิมพ์ประจำวันที 23 และ 24 มีนาคม หลายฉบับ โดยผู้เขียนจะขอทำเป็นตารางสรุปเปรียบเทียบอัตราเงินเดือนปัจจุบัน กับที่เสนอมาทันที

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบอัตราเงินเดือนปัจจุบันกับอัตราที่คณะกรรมการ ฯ เสนอ

ระดับ	ขั้น	อัตราเงินเดือน		ขั้น	อัตราเงินเดือน	
		ปัจจุบัน	เสนอ		ปัจจุบัน	เสนอ
จก.ว	1	450	530	11	750	900
	2	475	560	12	800	950
	3	500	590	13	850	1,000
	4	525	620	14	—	1,050
	5	550	650	15	900	1,100
	6	575	690	16	—	1,160
	7	600	730	17	—	1,220
	*	625	730	18	—	1,280
	8	650	770	19	—	1,340
	9	675	810	20	—	1,400
	*	700	810			
	10	725	850			

<sup>13</sup> สยามรัฐ, (21 มีนาคม 2509), หน้า 1 และ 16. คิวเอนโดยผู้เขียน.

ชั้น	ชั้นที่	อัตรารายเดือน		ชั้นที่	อัตรารายเดือน	
		ปัจจุบัน	เสนอ		ปัจจุบัน	เสนอ
ตรี	1	750	900	11	1,200	1,480
	2	800	950	12	—	1,560
	3	850	1,000	13	—	1,640
	4	—	1,050	14	—	1,720
	5	900	1,100	15	—	1,800
	6	1,000	1,160	16	—	1,900
	7	1,050	1,220	17	—	2,000
	8	—	1,280	18	—	2,100
	9	1,100	1,340	19	—	2,200
	10	—	1,400	20	—	2,300
โท	1	1,200	1,480	11	—	2,440
	2	1,300	1,560	12	2,050	2,580
	3	—	1,640	13	2,200	2,720
	4	1,400	1,720	14	2,350	2,860
	5	1,500	1,800	15	2,500	3,000
	6	—	1,900	16	2,650	3,180
	7	1,600	2,000	17	—	3,360
	8	—	2,100	18	—	3,540
	9	1,750	2,200	19	—	3,720
	10	1,900	2,300	20	—	3,900

ชั้น	ชั้นที่	อัตราเงินเดือน		ชั้นที่	อัตราเงินเดือน		
		ปัจจุบัน	เสนอ		ปัจจุบัน	เสนอ	
เอก	1	2,650	3,180	6	3,200	4,120	
	2	—	3,360	7	3,600	4,340	
	3	2,800	3,540	8	3,800	4,560	
	4	3,000	3,720	9	—	4,780	
	5	—	3,900	10	4,000	5,000	
				11	4,300	5,300	
				12	—	5,600	
				13	—	5,900	
				14	—	6,200	
				15	—	6,500	
	พิเศษ	1	4,300	5,300	6	—	6,900
		2	4,600	5,600	7	5,700	7,300
		3	4,900	5,900	8	6,200	7,700
		4	—	6,200	9	—	8,100
		5	5,200	6,500	10	6,700	8,500
				11	7,200	9,000	
				12	7,650	9,500	
				13	8,000	10,000	
				*	8,300	10,000	
				14	8,600	10,500	
				15	9,000	11,000	

หมายเหตุ 1. \* = ยับชั้นเดิม 2. — = เพิ่มชั้นใหม่ 3. ชั้นที่ = นับตามชั้นที่เสนอเป็นหลัก  
 4. ตารางคำนวณอัตราเงินเดือนไว้ให้ต่อกันตลอดทุกชั้นเพื่อความสะดวก  
 ในการคูณเลื่อนและการลำดับชั้นเงินเดือน

ที่มา : จัดทำตารางจากข่าวใน พิมพ์ไทย, (23 มีนาคม 2509), หน้า 16; สยามรัฐ, (24 มีนาคม 2509),  
 หน้า 3 และ 14.

นอกจากการที่คณะกรรมการฯ ได้เสนออัตราเงินเดือนแล้ว ยังได้เสนอเรื่องการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือน และเรื่องวินัยข้าราชการพลเรือนต่ออาพณฯ นายกรัฐมนตรีด้วย จึงน่าจะอนุมานได้ว่าคณะกรรมการฯ มุ่งหวังจะให้ทางรัฐบาลยอมรับหลักการในเรื่องทั้งสองไว้ ประกอบกับเงื่อนไขของการปรับปรุงอัตราเงินเดือนด้วย จึงใคร่ขอเสนอรายละเอียดเท่าที่ได้เปิดเผยแล้ว จากข่าวของหนังสือพิมพ์ *หลักเมืองยุคใหม่* ดังนี้ :

“การที่คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการใหม่ และได้เสนอไปให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาอยู่ในขณะนี้

“มีรายงานข่าวแจ้งว่า คณะกรรมการปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการ ได้เสนอหลักการเกี่ยวกับการขึ้นเงินเดือนและการลงโทษทางวินัยของข้าราชการไว้ด้วยคือ

“1. การขึ้นเงินเดือนแก่ข้าราชการภายหลังที่ได้ใช้อัตราที่ปรับปรุงใหม่แล้วนี้ให้พิจารณาขึ้นเงินเดือนแก่ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานที่มีระดับ 1 ขึ้นเท่านั้น โดยไม่ให้ขึ้นเงินเดือนปีละ 2 ขั้น ส่วนข้าราชการผู้ใดที่ปฏิบัติงานไม่มีอะไรดีเด่น คือความดีไม่มี ความดีไม่ปรากฏจะไม่ได้ขึ้นเงินเดือนในปีนั้น และห้ามนำเงินของข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดที่มีได้จ่ายด้วยเหตุใดๆ ก็ตาม นำมาจัดสรรขึ้นเงินเดือนแก่ข้าราชการ

“2. เกี่ยวกับวินัยของข้าราชการในกรณีที่ข้าราชการคนใดกระทำความผิดทางวินัยร้ายแรงถึงถูกไล่ออก หรือให้ออกจากราชการซึ่งแต่เดิมจะต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนพิจารณาความผิดชอบของข้าราชการนั้น ๆ เห็นว่าเป็นการล่าช้าไม่ทันการและเห็นสมควรให้ผู้บังคับบัญชาหน่วยงานนั้นๆ มีอำนาจพิจารณาความผิดของข้าราชการได้กับผู้บังคับบัญชาในกรณีไล่ออกหรือออกได้ แต่เมื่อข้าราชการที่ถูกลงโทษหากเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมก็ให้สิทธิร้องเรียนขอความเป็นธรรมจาก ก.พ. ได้ ซึ่ง ก.พ. จะได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนหาข้อเท็จจริงและชี้ขาดต่อไป”<sup>14</sup>

<sup>14</sup> “ห้ามขึ้นเงินเดือนข้าราชการ 2 ขั้น”, *หลักเมืองยุคใหม่*, (6 เมษายน 2509), หน้า 1 และ 12. ข่าวที่เสนอเป็นข่าวก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 5 เมษายน.

2. ข้อมูลเกี่ยวกับข้อเสนอของคณะกรรมการฯ และมติกับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีภายหลังการประชุม หลังจากที่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ได้รับบันทึกความเห็นทั้งสามเรื่องจากคณะกรรมการฯ ข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีและมติของที่ประชุมเท่าที่ได้ทราบจากแหล่งข่าวต่าง ๆ ตามลำดับวัน เวลา ดังนี้

ก). ข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 เมษายน มีข้อความดังนี้:

“คณะรัฐมนตรีซึ่งได้ประชุม ณ ทำเนียบรัฐบาลวันนี้ โดยมี ฯพณฯ จอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้ใช้เวลายาวนานเป็นพิเศษในการพิจารณาข้อเสนอและหลักการของคณะกรรมการปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือน เรื่องอัตราเงินเดือน การเลื่อนและปรับปรุงเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนด้วยความมุ่งหมายมิใช่แค่เพื่อให้เพียงพอแก่ค่าครองชีพเท่านั้น หากประสงค์จะให้ข้าราชการเก็บออมได้พอสมควรทั้งไม่ต้องเป็นกังวลในการแสวงหาผลประโยชน์ทางอื่นกับบ่อนก้นมิให้หน่วยงานนอกวงราชการประมุลตัวข้าราชการที่ดีมีความสามารถออกไปจากราชการได้ง่าย

“การพิจารณาเริ่มตั้งแต่ 11.00 น. จนถึง 13.00 น. พักรับประทานอาหารกลางวันเพียงครึ่งชั่วโมง และกลับมาพิจารณากันใหม่จนถึง 16.00 น. แล้ว มีมติมอบให้นายทวี แรงขำ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือน รับผิดชอบปรับปรุงใหม่ตามที่ได้รับทราบข้อคิดเห็นจากคณะรัฐมนตรี

“ทั้งนี้เพื่อให้รอบคอบสมปติฐานของรัฐบาล และให้เจ้าหน้าที่ข้าราชการฝ่ายทหาร ฝ่ายตุลาการ ฝ่ายอัยการ ฯลฯ ได้มีโอกาสร่วมพิจารณาหาทางปรับให้เป็นไปในแนวเดียวกันด้วย”<sup>15</sup>

แม้ว่าทางรัฐบาลจะมีได้แถลงข่าวโดยละเอียดว่า คณะรัฐมนตรีได้ให้ข้อคิดเห็นประการใดบ้าง แต่จากการติดตามข่าวจากวงการหนังสือพิมพ์และข่าวของทางราชการเกี่ยวกับการสัมภาษณ์ต่าง ๆ ทำให้ได้ทราบข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีบ้าง ก็จะได้เห็นได้จาก

<sup>15</sup> วิทยุสารประจำวัน, วันที่ 16 ฉบับที่ 82, (ประจำวันพฤหัสบดีที่ 7 เมษายน 2509), ภาคข่าวสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ข่าวในประเทศภาคค่ำวันที่ 5 เมษายน 2506 เวลา 20.00 น.

ที่หนังสือพิมพ์ *พิมพ์ไทย* ก็ได้ให้ข่าวนำ (Hints) ว่า: “อนึ่ง ปัญหาที่คณะรัฐมนตรีได้กันหนักก็คือ ปัญหาให้ข้าราชการเสียภาษีเอง มีหลายท่านไม่เห็นด้วยที่ข้าราชการต้องเสียภาษีเอง เพราะวิตกว่าจะมีการหลบหลีกและ ยุ่งยากภายหลัง”<sup>16</sup>

ข) ข่าวการสัมภาษณ์รัฐมนตรีคลัง

ต่อมา ๖ พฤษภาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ได้แถลงแก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ในตอนเช้า วันที่ ๗ เมษายน ว่า:

“... คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว แต่ ยังมีได้ตกลง อย่างไรก็ดี โดย ทั่วไปวางหลักใหม่ หาวิธีการให้ผู้น้อยให้ได้มากขึ้น เพื่อความเหมาะสม และคิดว่าการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการจะต้องทันสมัยประมาณ ๒๕๑๐ ที่จะประกาศใช้ในเดือนตุลาคม ศกนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกล่าวว่า ยังมีการเข้าใจผิดว่าเป็นเรื่องขึ้นเงินเดือนความจริงนั้นทาง ก.พ. เป็นผู้พิจารณา เสนอทำอัตราใหม่ เพราะได้ใช้มาแล้ว ๑๕ ปี ก็เลยเปลี่ยนแปลงใหม่มีการเพิ่มขึ้นให้ดีขึ้น และ จากการปรับอัตราเงินเดือนครั้งนี้เท่ากับมีผลพลอยได้บางส่วนว่าการที่ปรับเงินเดือนนี้ ข้าราชการต้องเสียภาษีเองนั้น ตามปกติแล้ว ถ้าให้ทุกคนตามอัตราที่เหมาะสมเขาก็เสียภาษีเองได้ ทีแล้วมารัฐบาลออกภาษีให้เพราะเงินไม่พอจ่าย รัฐจึงช่วยเหลือในเรื่องภาษี ผู้แทนหนังสือพิมพ์ได้ขอทราบความเห็นเกี่ยวกับ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งอัตราเงินเดือนสูงพอแก่การครองชีพหรือไม่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกล่าวว่า ขนาด ชั้นปลัดกระทรวง ถ้าหากว่ามีครอบครัวก็รู้สึกว่าจะถึง ๆ เพราะไหนจะต้องเลี้ยงลูกเลี้ยงเมียและคนใช้ ถ้าเป็นคนใจแคบอาจจะพอ แต่โดยทั่วไปแล้วมักต้องเลี้ยงคนอื่นด้วย เช่น ญาติพี่น้อง เพื่อนฝูงมาอาศัยด้วย เดือนหนึ่งก็หมดไปไม่ถึงกับสบาย แต่ถ้าเป็นคนมัธยัสถ์มีรายได้พิเศษบ้าง เช่น เบี้ยประชุมก็พอไปได้ และการที่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เที่ยวรับเลี้ยงพี่น้องเพื่อนฝูงไว้ที่บ้าน ซึ่งเป็นประเพณีต่อเนื่องกันมา ถ้าหากว่าไม่มีการรับเลี้ยงกันไว้บ้างแล้ว ปัญหาที่อยู่ของคนจะวุ่นกันมาก ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่”<sup>17</sup>

<sup>16</sup> “เงินเดือนใหม่ข้าราชการจะยก ‘ปัญหาภาษี’,” *พิมพ์ไทย*, (6 เมษายน 2509), หน้า 2.

<sup>17</sup> *วิทยุสารประจำวัน*, ปีที่ 16 ฉบับที่ 83, (ประจำวันศุกร์ที่ 8 เมษายน 2509), ภาคเช้าวันที่ 8 เมษายน 2509 เวลา 07.00น. ตัวยอนโดยผู้เขียน.

นอกจากข่าวของทางราชการข้างต้นนี้แล้ว หนังสือพิมพ์หลายฉบับก็ได้ลงข่าวการสัมภาษณ์ครั้งนี้ด้วยและช่วยให้เห็นรายละเอียดเพิ่มเติมขึ้นอีก ดังต่อไปนี้

“...ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้มีการโต้เถียงกันมาก ในแง่มุมประเด็นต่าง ๆ หลายประเด็น หรือจะกล่าวได้ว่ายังไม่พอใจเกี่ยวกับอัตราการปรับปรุงอัตราเงินเดือนครั้งนี้ เพราะไม่ใช่การขึ้นเงินเดือนซึ่งมีการเข้าใจ ฉะนั้นจึงไม่อาจกล่าวได้ว่าการปรับอัตราเงินเดือนใหม่นี้ขึ้นเป็นร้อยละเท่าใด แต่เป็นการ *ปรับปรุงอัตราเงินเดือน* หรือจะ *เรียกว่าเป็นการคั่งเงินเดือน* ข้าราชการพลเรือนใหม่ทั่วทั้งประเทศไทย เพิ่มขึ้นของอัตราเงินเดือนให้มากขึ้น ทั้งนี้กล่าวได้ว่า เป็นการยกเลิกอัตราเงินเดือนตาม พ.ร.บ. เงินเดือนเมื่อ 15 ปีก่อนทั้งหมด หรือตั้งแต่ปี พ.ศ. 2494 เสียใหม่ โดยมีเหตุผลว่าอัตราเงินเดือนเก่าไม่เหมาะสมจึงต้องปรับปรุงอัตราเงินเดือนกันใหม่”<sup>18</sup>

และหนังสือพิมพ์อีกฉบับหนึ่งได้รายงานข่าวเพิ่มเติมว่า

“...การพิจารณาเรื่องอัตราเงินเดือนข้าราชการใหม่...นั้น คณะรัฐมนตรีเห็นควรส่งคืนให้คณะกรรมการฯ พิจารณาเรื่องระเบียบข้าราชการพลเรือน และกระทรวงการคลัง ไปร่วมกันพิจารณาใหม่พร้อมกันก็มีความเห็นว่า ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไม่ควรจะปรับอัตราเงินเดือนสูงขึ้นอีก เว้นแต่ปลัดกระทรวงควรเพิ่มอีกเล็กน้อยให้สูงกว่าอธิบดี ส่วนชั้นผู้น้อยปรับอัตราจาก 450 บาท เป็น 580 บาท เหมาะสมแล้ว และตามความเห็นนี้ก็จะได้ รัฐบาลออกให้ข้าราชการอีกต่อไป”<sup>19</sup>

ค) ข่าวสัมภาษณ์ประธานคณะกรรมการปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือน

ต่อมา ๖ พฤษภาคม ทวี แรงขำ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะประธานคณะกรรมการปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือน ก็ได้ให้สัมภาษณ์แก่ผู้แทนหนังสือพิมพ์เมื่อเช้าวันที่ 8 เมษายน ว่า :

“คณะรัฐมนตรีให้พิจารณาปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการใหม่นั้น ก็เพราะเห็นว่า การปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการชั้นจัดวานั้นยังค้างอยู่ แต่เมื่อคำนึงถึงจำนวน

<sup>18</sup> สยามนิกร, (8 เมษายน 2509), หน้า 8. ตีพิมพ์โดยผู้เขียน.

<sup>19</sup> “ค.ร.ม. ยังไม่ตกลงเพิ่มเงินเดือน,” ชาวไทย, (8 เมษายน 2509), หน้า 1 และ 12. ตีพิมพ์โดยผู้เขียน.

ข้าราชการชั้นนี้มีประมาณ 2 แสนคนแม้จะปรับให้สูงขึ้นอีก 1 บาท จะต้องใช้เงินอีกปีละ 8 ล้านบาท

“เมื่อคุณมสค์ส่วนความเหมาะสมของตำแหน่งหน้าที่และคุณวุฒิความสามารถ ประธานคณะกรรมการ ฯ ชี้แจงต่อไป จะเห็นว่าการปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน 530 บาทนั้น เป็นไปอย่างเหมาะสมต่อภาวะครอบครัวเศรษฐกิจและความสามารถแล้ว

“การปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการชั้นจัตวาได้เพิ่ม ชั้น ของอัตราเงินเดือนเอาไว้ ผู้เข้ามาเป็นข้าราชการชั้นจัตวาก็ไม่ใช่จะเริ่มอัตรา 530 บาททุกคน แต่เป็นไปตามคุณวุฒิความรู้ความสามารถและวิชาความรู้ที่เรียนมา

ผู้แทน น.ส.พ. เรียนถามถึงแบบของอัตราเงินเดือนที่ปรับปรุงใหม่เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ประธานคณะกรรมการ ฯ ชี้แจงว่า บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนที่เสนอนั้นมีหลายบัญชี แสดงให้เห็นข้อแตกต่างระหว่างเงินเดือนใหม่และเก่า และอัตราเงินเดือนที่จะต้องเสียภาษี

“ประธานคณะกรรมการ ฯ เปิดเผยมติของคณะรัฐมนตรีมีว่า สมควรจะให้ดำเนินการไปตามสถานการณ์ที่เป็นมาแต่เดิม ไม่ควรเปลี่ยนฐานะเดิมนั้นเสีย”

“เกี่ยวกับด้านสวัสดิการ ประธานคณะกรรมการ ฯ ชี้แจงว่า แม้จะเปลี่ยนแปลงอัตราเงินเดือน สวัสดิการก็ยังคงเดิม”

“สำหรับกรณีที่ว่า ข้าราชการผู้มีความรู้ความสามารถถูกประมุขตัวไปจากทางราชการนั้น ประธานคณะกรรมการ ฯ ไม่ทราบว่ามีจำนวนเท่าไร ก็คงเป็นไปตามปกติ มีการเข้าออก ย่อมเป็นไปตามความพอใจ และขณะนี้ยังมีคนเป็นจำนวนมากที่จะเสียสละรับราชการ”<sup>20</sup>

ในการสัมภาษณ์คราวเดียวกันนี้หนังสือพิมพ์ *ชาวไทย* ก็ได้เสนอข่าวที่ให้รายละเอียดและเพิ่มเติมประเด็นบางประการ ดังนี้ :

<sup>20</sup> “ปัญหาเพิ่มเงินข้าราชการ,” *พิมพ์ไทย*, (9 เมษายน 2509), หน้า 16.



“... ที่คณะรัฐมนตรีส่งคืนกลับมาให้พิจารณา พร้อมกับข้อเสนอแนะบางประการนั้น นายทวีกล่าวว่กำลังเร่งรีบพิจารณา เพื่อให้ทันใช้ในบึงบประมาณใหม่ โดยพยายามจะ รักษาสภาพเงินเดือนในขณะนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีมีความเห็นไว้ *เว้นแต่* เงินเดือนข้าราชการชั้นต่ำซึ่งจะเปลี่ยนจาก 450 บาท เป็น 530 บาท แต่ทั้งนี้หมายความว่า เงินเดือนชั้นต่ำของข้าราชการพลเรือนตามที่กำหนดกฎวุฒิเอาไว้ ส่วนนักการหรือ ภารโรงนั้นก็กำหนดเงินเดือนชั้นต่ำเริ่ม 450 บาทต่อไป

“ [เมื่อถามถึงการเลิกระบบขั้นสองขั้น] นายทวีตอบว่า เป็นหลักการที่ดี ได้บันทึกความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาพร้อมกับอัตราเงินเดือนใหม่ แต่เมื่ออัตราเงินเดือนใหม่ไม่ผ่านคณะรัฐมนตรี ข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกันก็เป็นอันพับไป

“ [ตามว่าเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาส่งลงโทษข้าราชการได้เลย] นายทวีตอบว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องอัตราเงินเดือนใหม่อีกครั้งหนึ่ง คงจะได้พิจารณาเรื่องนี้ด้วย ทั้งนี้เห็นว่าข้าราชการจะได้หวาดเกรงต่อการกระทำความผิดและตั้งอกตั้งใจทำงานทั้งจะได้ประพฤติตนให้เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ ส่วนตำแหน่งผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่ง ก็เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายข้าราชการพลเรือนนี้ ”<sup>21</sup>

ส่วนหนังสือพิมพ์สยามรัฐ เสนอผลการสัมภาษณ์นี้ในเรื่องภาษีและเรื่องการเงินเดือนเป็นส่วนใหญ่ โดยได้ลงข่าวว่า :

“ การพิจารณาครั้งหลังนี้ คณะกรรมการฯ ได้ยึดหลักความไม่เปลี่ยนแปลงสถานะเดิมของข้าราชการ เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับ การเสียภาษีเงินได้ รัฐจะเป็นผู้ออกให้อย่างเคย สำหรับเรื่องการเงินเดือน... นายทวี แร่งซ่า... เบิกเฉยว่า

“ ตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบันการเงินเดือนข้าราชการพลเรือนดำเนินการไปอย่างไม่มีหลักเกณฑ์เท่าที่ควร ... ข้าราชการบางคนอาจได้เดือน 1 ขั้น และบางคนอาจได้ 2 ขั้น หรือ 3 ขั้น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความดีความชอบของข้าราชการแต่ละคนเป็นสำคัญ... [ แต่ ] บางครั้งผลความดีความชอบนั้นก็ไม้อาจเปรียบเทียบกันได้

<sup>21</sup> “ยืนยันให้ผู้บังคับบัญชาไล่ข้าราชการออกได้,” *ชาวไทย*, (10 เมษายน 2509), หน้า 1 และ 16. ตัวย่อโดยผู้เขียน.

“...[และกรณีที่] ข้าราชการได้เลื่อนขั้นครั้งละหลายขั้น ทำให้ข้าราชการในตำแหน่งดังกล่าวมีเวลาปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่นั้น ๆ น้อยเกินไป เมื่อมีผู้อื่นเข้ามาดำรงตำแหน่งสืบแทนผลงานก็อาจไม่ต่อเนื่องกัน ด้วยเหตุผลดังนี้... คณะกรรมการฯ... จึงได้หยิบยกปัญหาการเลื่อนขั้นของข้าราชการแก่ระดับชั้นพิจารณา...”<sup>22</sup>

ง). ข่าวการสัมภาษณ์ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี

ครั้นถึงวันที่ 11 เมษายน ๒๕๐๙ จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีก็ได้ให้สัมภาษณ์แก่ผู้แทนหนังสือพิมพ์ ณ ทำเนียบรัฐบาล ซึ่งกรมประชาสัมพันธ์ได้สรุปผลการสัมภาษณ์ว่า :

“ผู้แทนหนังสือพิมพ์เรียนถามว่า การปรับปรุงอัตราเงินเดือนของข้าราชการที่ล้มเหลวไปเพราะข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ต้องเสียภาษีเอง เป็นความจริงเพียงไร นายกรัฐมนตรีตอบว่า ไม่เกี่ยวกับเรื่อง ภาษี คือ เมื่อพิจารณาकुตัวเลขแล้ว เงินเดือนขั้นสูงของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ขึ้นไปสูง เมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการชั้นผู้น้อยแล้วแตกต่างกันมาก จริงอยู่ ถ้าเทียบเป็นเปอร์เซ็นต์แล้ว ข้าราชการชั้นผู้น้อยได้เปอร์เซ็นต์สูง แต่จำนวนเงินแตกต่างกันมาก นายกรัฐมนตรีไม่ต้องการจะให้เป็นอย่างนั้น จึงได้ไปพิจารณาใหม่ และได้ให้นโยบายไปว่า ให้เลื่อนขั้นข้าราชการชั้นผู้น้อยให้สูง ส่วนข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ให้คงไว้ ชั้นสูงสุดไม่ให้เกินไปกว่าเดิม”<sup>23</sup>

รายละเอียดเพิ่มเติมจากการสัมภาษณ์ครั้งนี้ ปรากฏอยู่ในหน้าหนังสือพิมพ์หลายฉบับ ก็จะได้นำข้อความปลุกย่อยเพิ่มเติม มาประกอบการพิจารณาร่วมด้วย คือ

สยามรัฐ ลงข่าวว่า :

“... นายกรัฐมนตรีจึงได้ขอร้องให้ระงับการปรับปรุงอัตราเงินเดือนของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไว้ก่อน ให้พิจารณาปรับปรุงอัตราเงินเดือนของข้าราชการชั้นผู้น้อยเหล่านั้น รวมทั้ง ชั้นเงินเดือนต่าง ๆ ด้วย และในการนี้รัฐบาล อาจจะ เป็นผู้ชำระภาษีแทนให้เช่นที่แล้ว

<sup>22</sup> “สิทธิห้ามเลื่อนเงินเดือน,” สยามรัฐ, (9 เมษายน 2509), หน้า 16. คิวเอนโดยผู้เขียน.

<sup>23</sup> วิทยุสารประจำวัน, ปีที่ 16 ฉบับที่ 85, (ประจำวันอังคารที่ 12 เมษายน 2509), ภาคข่าวสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ข่าวในประเทศ ภาคค่ำวันที่ 11 เมษายน 2509 เวลา 20.00 น. หน้า 4.

ส่วนเงินงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการนี้ รัฐบาลคาดว่าจะได้จากการเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น หรือไม่ก็จะนำเงินคงคลังออกใช้ และพร้อมกันนี้ รัฐบาลอาจพิจารณางดการเลื่อนชั้นจนถึงปี 2501 ด้วย สำหรับผู้ทำความคิดความชอบพิเศษก็จะพิจารณาให้บำเหน็จรางวัลอย่างอื่นแทนเป็นราย ๆ ไป<sup>24</sup>

ประชาธิปไตย เสนอข่าวการสัมภาษณ์ว่า "... ควรจะเพิ่มให้ผู้น้อยมากๆ ส่วนผู้ใหญ่นิ่ไม่ควรเพิ่ม ควรจะให้โตเท่าเดิม และเมื่อตกลงแล้วรัฐบาล จะออกค่าภาษีเงินได้ให้เหมือนอย่างเก่า และใน ปีหน้าก็จะต้องปรับเลื่อนชั้นเงินเดือนไว้ 1 ปี เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ"<sup>25</sup>

ส่วนหนังสือพิมพ์ พิมพ์ไทย ได้นำถ้อยคำของนายกรัฐมนตรีมาลงด้วยว่า :

"ฉะนั้น ผมจึงอยากให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้นมาก ๆ ส่วนข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไม่ขอให้ขึ้น คือ ไม่ให้สูงกว่าเดิม ปัญหาที่ผมได้วางนโยบายไปให้แก่ นายทวี แรงขำ รวช. มหาคไทยและประธานคณะกรรมการแก้ไขระเบียบข้าราชการพลเรือนไปแล้วคือ

"ให้ปรับขึ้นเงินเดือนให้สม่ำเสมอ ให้ชั้นผู้น้อยได้ขึ้น และชั้นผู้ใหญ่คงที่ เวลานี้ชั้นเงินเดือนลดหล่นกันมากกล่าวคือ มี ๑๐ ชั้น ๑๑ ชั้น ๑๓ ชั้น แล้วลงมา ๑๐ ชั้นอะไรยุ่งไปหมด ซึ่งเป็นการไม่เหมาะสม นายกรัฐมนตรีกล่าว

"เกี่ยวกับงบประมาณที่เพิ่มขึ้นจากการปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการส่วนใหญ่ก็ได้จากภาษีอากร เพราะวิธีการจัดเก็บภาษีอากรของเราดีขึ้น ภาษีอากรเก็บเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และก็จะนำเอาส่วนหนึ่งของเงินคงคลังออกใช้ การปรับปรุงคราวนี้เฉพาะข้าราชการพลเรือนใช้เงินประมาณ ๔๐๐ ล้านบาท ส่วนข้าราชการทหารและตุลาการนั้นขณะนี้ยังไม่มีตัวเลขว่าจะต้องใช้จ่ายอีกเท่าใด . . .

"อีกปัญหาหนึ่งที่ยังไม่ได้ตกลงกันว่า ผู้จะได้บำเหน็จบำนาญจะทำอย่างไร และเมื่อปรับปรุงเงินเดือนคราวนี้แล้วควรจะได้เลื่อนกันอย่างไร ซึ่งกำลังพิจารณากันในรายละเอียดอยู่ถึงเรื่องนี้ . . ."<sup>26</sup>

<sup>24</sup> สยามรัฐ (11 เมษายน 2509), หน้า 1. คิวเอนโดยผู้เขียน.

<sup>25</sup> ประชาธิปไตย, (12 เมษายน 2509), หน้า 16. คิวเอนโดยผู้เขียน.

<sup>26</sup> พิมพ์ไทย, (12 เมษายน 2509), หน้า 16. คิวเอนโดยผู้เขียน

ข. วิเคราะห์ข้อเสนอของคณะกรรมการ ฯ และมติกับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี

โดยที่ข้อมูลเกี่ยวกับความเห็นและข้อเสนอของฝ่ายคณะกรรมการ ฯ และคณะรัฐมนตรีที่ได้รับจากข้อมูลสาธารณะในคณห์หน้านี้เป็นข้อมูลมาปะปนกันไปทั้งสองฝ่าย จึงสมควรพิจารณาวิเคราะห์ความเห็นของแต่ละฝ่าย เพื่อความชัดเจนในการศึกษาวิเคราะห์ในคณห์ต่อไป

อนึ่งการที่ความเห็นแต่ละข้ออาจมีผู้แถลงหลายคราวเพื่อความสะดวกที่ท่านผู้อ่านจะตรวจการวิเคราะห์ในชั้นนี้ จึงจะแจ้งเลขที่เชิงอรรถอันเป็นที่มาของความเห็นข้อนั้น ๆ ด้วย

1. วิเคราะห์ข้อเสนอของคณะกรรมการปรับปรุงระเบียบข้าราชการ ตามข้อมูลที่รวบรวมได้ในคณห์ III. ก. อาจวิเคราะห์ให้เห็นหลักการที่ใช้เป็นข้อเสนอของคณะกรรมการ ได้เป็นข้อ ๆ ดังนี้ :

- 1). ปรับปรุงอัตราเงินเดือนให้เพียงพอแก่ค่าครองชีพ (เชิงอรรถ 13, 15)
- 2). ประสงค์ให้ข้าราชการเก็บออมได้ตามสมควร (เชิงอรรถ 15)
- 3). ไม่ให้ข้าราชการต้องเป็นกังวลในการแสวงหาผลประโยชน์ทางอื่น (เชิงอรรถ 15)
- 4). บัองกัน มิให้หน่วยงาน นอกวงราชการประมุขตัวข้าราชการที่คมีความสามารถออกไปจากราชการได้ง่าย ๆ (เชิงอรรถ 15)
- 5). มีความมุ่งหมายที่จะให้ข้าราชการเสียภาษีเงินได้เอง (เชิงอรรถ 12, 13)
- 6). อัตราเงินเดือนที่วางใหม่มีวัตถุประสงค์ที่จะเป็นการจัดระเบียบของอัตราในชั้นอันกับต่าง ๆ เสียใหม่ให้เป็นระเบียบโดยยกเลิกการจ้ออัตราในปัจจุบัน (เชิงอรรถ 18, 26)
- 7). ควรพิจารณาอัตราเงินเดือนใหม่ให้ทันสมัยประมาณ 2510 (เริ่มใช้ 1 ตุลาคม 2509 (เชิงอรรถ 17, 21)
- 8). ควรรงการพิจารณาบำเหน็จความชอบประจำปี 2509 (เชิงอรรถ 24, 25)
- 9). ควรพิจารณาหักเงินสะสมให้สูงขึ้น (เชิงอรรถ 13)

- 10). กวรวางระเบียบการเลื่อนชั้นเงินเดือนใหม่ (เชิงอรรถ 14, 21, 22)
- 11). กวรวิจารณาปรับปรุง ระเบียบวินัยของข้าราชการให้เข้มแข็งรัดกุมขึ้น (เชิงอรรถ 11, 21)
- 12). การเปลี่ยนแปลงอัตราเงินเดือนไม่กระทบกระเทือนถึงเรื่องสวัสดิการ (เชิงอรรถ 20)

2. วิเคราะห์มติและข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี ตามข้อมูลในตอน III ก. ทำให้เห็นว่าการอภิปรายของคณะรัฐมนตรีนั้นอาจแยกออกได้เป็น 2 ส่วนคือ ส่วนที่เป็นมติและส่วนที่เป็นข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี ดังจะได้แยกเสนอ ดังนี้ :

ก). ส่วนที่เป็นมติของคณะรัฐมนตรี ที่เห็นชัดแจ้งมี 2 ข้อ และเป็นข้อที่พึงพิจารณาได้โดยอนุโลมอีก 1 ข้อ คือ

1). ให้คณะกรรมการปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือนรีบไปปรับปรุงใหม่ เพื่อความรอบคอบอันเป็นปณิธานของคณะรัฐบาล (เชิงอรรถ 15)

2). เพื่อให้การปรับปรุงนั้นเป็นระเบียบสัมพันธ์กันทุกฝ่าย จึงให้เจ้าหน้าที่ข้าราชการฝ่ายทหาร ฝ่ายตุลาการ ฝ่ายอัยการ ฯลฯ ได้มีโอกาสเข้าร่วมพิจารณาด้วย (เชิงอรรถ 15)

3). คณะรัฐมนตรีไม่ได้ตกลงในหลักการอย่างใด ให้คณะกรรมการ ฯ ไปวางหลักใหม่มาเสนอเพื่อพิจารณา (เชิงอรรถ 17)

ข). ส่วนที่เป็นข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี อาจสรุปได้ว่า มีดังต่อไปนี้

- 1). การเพิ่มเงินเดือนผู้น้อยให้ได้มากขึ้น (เชิงอรรถ 17, 20, 23, 26)
- 2). เงินเดือนข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ควรอยู่ในระดับเดิม (เชิงอรรถ 17, 23, 26)
- 3). เงินเดือนปลัดกระทรวงอาจเพิ่มให้เหมือนอธิบดี (เชิงอรรถ 17, 19)
- 4). เรื่องภาษีเงินได้เข้าใจว่าทางรัฐบาลจะออกให้ต่อไป เพราะจากข้อมูลยังใช้คำว่า อาจจะ บ้างและมีบางท่านยังเห็นว่าควรให้ข้าราชการออกเองบ้าง (เชิงอรรถ 16, 17, 19, 22, 23, 24)
- 5). ให้พยายามรักษาสภาพเงินเดือนในขณะนี้ (เชิงอรรถ 21)
- 6). ให้ปรับปรุงชั้นเงินเดือนในชั้นต่างๆ ให้สม่ำเสมอ (เชิงอรรถ 24, 26)
- 7). อาจงดการเลื่อนชั้นเงินเดือนในปี 2510 คืองดการพิจารณำาเห็นจ ความ

ชอบประจำปี 2509 หนึ่งปี จะไปพิจารณาความดีความชอบของ ปี 2510  
ซึ่งจะเพิ่มได้ในงบประมาณ 2511 (เชิงอรรถ 24, 25)

- 8). เรื่องบำเหน็จบำนาญ ยังไม่ได้พิจารณาคงกัน (เชิงอรรถ 26)
- 9). เรื่องหลักเกณฑ์การเลื่อนขั้นเงินเดือน ยังไม่ได้พิจารณา (เชิงอรรถ 21, 26)
- 10). เรื่องการปรับปรุงวินัย ยังไม่ได้พิจารณา (เชิงอรรถ 21)

#### IV. ความเห็นของข้าราชการเกี่ยวกับการปรับปรุงอัตราเงินเดือน

ตามที่ได้บรรยายมาข้างต้นนั้นทำให้เราได้ทราบถึง ข้อคิดเห็นของคณะกรรมการ  
ปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือน และมติกับความเห็นของคณะรัฐมนตรีอันเป็นความ  
เห็นของผู้ที่รับผิดชอบในการบริหารประเทศแล้ว ฉะนั้นในขั้นนี้ผู้เขียนจะขอ นำความ  
คิดเห็นของข้าราชการบางท่านมาเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาของท่านผู้อ่านและเพื่อประโยชน์  
ในการวิเคราะห์ในขั้นต่อไป

##### ก. สสำรวจความเห็นของข้าราชการทุกชั้น

ข้อมูลหรือความคิดเห็นของข้าราชการนี้ ผู้เขียนได้รวบรวมขึ้นอย่างรวบรัดมาก  
เพราะถ้าจะพูดตามหลักวิชาวิจัยที่แท้จริงแล้ว การสำรวจความคิดเห็นข้าราชการหลายแสน  
คนนี้จะให้ได้ผลเที่ยงแท้แล้ว ก็จะต้องทำการสำรวจแบบสำมะโน คือ ตามทุกคน หรือแบบ  
สุ่มตัวอย่าง คือเลือกตามจำนวนหนึ่งที่คาดว่าจะเป็นตัวแทนของข้าราชการทั้งหมดได้ ซึ่ง  
การสุ่มตัวอย่างนี้มีวิธีเลือกได้หลายอย่าง แต่ผู้เขียนไม่มีเวลาและอุปกรณ์ที่จะทำการวิจัยใน  
ขนาดดังกล่าวได้ จึงได้ทำการศึกษาอย่างคร่าวๆ พอให้ทราบความคิดเห็นพอเป็นแนวทาง  
เท่านั้นโดยได้ตั้งเกณฑ์ไว้ว่าจะทำการสัมภาษณ์ข้าราชการชั้นต่างๆ ชั้นละ 1 คน แต่เผอิญที่  
ผู้เขียนได้อ่านพบความคิดเห็นของท่านข้าราชการผู้หนึ่งเขียนจดหมายถึงท่านนายกรัฐมนตรี  
ผ่านทางหนังสือพิมพ์ เห็นว่าเป็นความคิดเห็นที่แยบคายและดีถ้วนพอควร เห็นว่าควรจะ  
ใช้แทนการสัมภาษณ์ข้าราชการชั้นจัตวาได้หนึ่งท่าน เพราะแม้ว่าข้อความในจดหมายจะมีได้  
ระบุไว้ แต่เนื้อหาที่แสดงออกเป็นการแสดงความเห็นเพื่อข้าราชการชั้นจัตวาอยู่แล้ว

ฉะนั้นในลำดับต่อไปนี้ ผู้เขียนจะได้เสนอความคิดเห็นของข้าราชการชั้นต่างๆ  
ชั้นละ 1 ท่าน ดังนี้

## 1. ความเห็นของข้าราชการชั้นจัตวา

ท่านผู้นี้มีความคิดเห็นตามที่เขียนมาในจดหมายดังนี้ :

“กราบเรียนท่านนายกรัฐมนตรีนครี

ตามที่มิชวาททางหนังสือพิมพ์หลายฉบับในวันที่ 23 เดือนนี้ [มีนาคม] ลงข่าวรายละเอียดอัตราเงินเดือนของข้าราชการที่จะดำรงขึ้นให้ใหม่นั้น ชั้นแรกที่มีข่าวพวกกระผมข้าราชการชั้นผู้น้อยก็พากันดีใจว่าเงินที่เพิ่มใหม่จะทำให้ครอบครัวมีฐานะดีขึ้น แต่เมื่อได้พิจารณาถี่ถี่ละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่า การเพิ่มเงินเดือนใหม่นี้หาได้เพิ่มให้เพื่อความเหมาะสมอะไรไม่

เพราะขึ้นเงินเดือนแต่ละชั้นมีชั้นยาวถึง 20 ชั้น เช่นนี้แทนที่จะเป็นผลดี กระผมเห็นว่าเป็นการขัดขวางอนาคตของพวกกระผมแท้ ๆ เพราะเมื่อก่อนนี้เป็นเสมียน 5—6 ปี ก็มีสิทธิสอบชั้นตรีได้ และเมื่อได้ชั้นตรีแล้ว 3—4 ปี ก็มีหวังสอบเป็นชั้นโทได้ และทำให้ข้าราชการทุกคนขยันขันแข็งพยายามหาความรู้ใส่ตัวทุกวิถีทาง แต่สำหรับอัตราใหม่นี้ สมมติว่า กระผมเริ่มเป็นเสมียนเมื่อรับราชการจนครบเกษียณแล้วอย่างเก่งก็คงแค่ชั้นตรีเต็มขั้นเท่านั้น แล้วพวกผมจะเอาความกระตือรือร้นที่ไหนดมา และอีกประการหนึ่ง ชั้นวังของเงินเดือนเมื่อพิจารณาถี่ถี่ก็มีการลักลั่นขอบกล ทีเดียวมากทีเดียวตกลงให้วากวนขอบกล ตัวอย่าง เช่น อัตราเสมียนเก่า 850 ขึ้นเป็น 900 บาท มีเพียงชั้นเดียว แต่ใหม่ 850 ได้เพิ่มเป็น 1,000 บาท แล้วก็ไป 1,050 บาทอีกกว่าจะได้ 1,100 บาท หรือชั้น 900 บาท อันเก่าก็ต้องขอยกอีก 1 ชั้นเช่นนี้เป็นต้น ทำให้พวกกระผม คิดว่าจะเริ่มก็ดกกันไม่โตสัก ๗ วังขึ้นมาทัน

เมื่อเป็นเช่นนี้ เพียงแต่ขอให้ช่วยในด้านสวัสดิการอื่น ๆ ก็เป็นที่พอใจแล้ว เพราะเพิ่มมาก็ได้ไม่กี่บาท และอัตราเงินเดือนแบบเก่า ๆ ก็มีชั้นวังที่อยู่แล้ว ทำให้พวกกระผมมองเห็นหลักชัยหรืออนาคตอันไกล ๆ และก็ได้ใช้ความขยันหมั่นเพียรหาวิชาความรู้ใส่ตัวเอง เพื่อที่จะหาความก้าวหน้า

จากข้าราชการชั้นผู้น้อย”<sup>27</sup>

<sup>27</sup> “จดหมายจากผู้อ่าน,” พิมพ์ไทย, (1 เมษายน 2509), หน้า 9 และ 10. คิวเอนโดยผู้เขียน  
เพื่อแยกประเด็น.

## 2. ความเห็นของข้าราชการชั้นตรี

ข้าราชการที่ให้สัมภาษณ์เป็นข้าราชการชั้นตรีที่ดำรงตำแหน่งทางวิชาการในมหาวิทยาลัย<sup>28</sup> เริ่มเข้ารับราชการเมื่อเดือนกรกฎาคม 2508 อัตราเงินเดือน 900 บาท ปัจจุบันก็ยังได้รับ 900 บาท เพราะเมื่อตุลาคม 2508 ยังทำงานไม่ครบปีและไม่ได้รับการปรับเงินเดือนตามคุณวุฒิปริญญาตรีที่ ก.พ. ออกกฎให้เพิ่มเงินเดือนเป็น 1,000 บาทในปีงบประมาณ 2509 และเป็น 1,050 บาทในปีงบประมาณ 2510 ทั้งนี้เพราะเหตุว่าเป็นข้าราชการพลเรือนมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ไม่ใช่ ก.พ. ทำให้ไม่มีสิทธิได้รับการปรับเงินเดือนตามคุณวุฒิที่ได้รับ ปัญหาของข้าราชการชั้นตรีผู้นี้และของผู้สำเร็จปริญญาตรีเข้ารับราชการในระยะปีงบประมาณ 2508-2510 จึงมีปัญหาพิเศษคล้ายคลึงกัน คือจะทำอย่างไรจึงจะมีขึ้นเงินเดือนสูงกว่าผู้ที่สำเร็จปริญญาตรีและเข้ามารับราชการภายหลัง เพราะเงินเดือนขั้นที่ให้มาอาจไม่เพียงพอจะให้ เงินเดือนสูงกว่าคนใหม่และในกรณีของ ก.ม. ก็ยังไม่มีระเบียบแก้ไขอัตราเงินเดือนให้เท่ากับข้าราชการพลเรือนในระบบ ก.พ.

ข้าราชการผู้นี้มีความเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอของคณะกรรมการปรับปรุงระเบียบข้าราชการ ดังต่อไปนี้

- 1). เห็นพ้องด้วยในหลักการที่กำหนดให้มีขึ้นเงินเดือนเหมือนกันในระหว่างชั้น เพื่อเป็นการยึกชั้นช่วยข้าราชการที่ติดกัน
- 2). จำนวนเงินที่จะปรับปรุงใหม่เห็นว่าข้าราชการชั้นผู้น้อยยังได้รับน้อยไปควรเพิ่มขึ้นอีก
- 3). การที่มีเงื่อนไขให้ข้าราชการเสียภาษีเงินได้เองนั้น ถึงแม้ว่าจะได้เงินเพิ่มขึ้นบ้างหลังจากหักภาษีแล้ว ก็ยังเสียผลทางจิตใจ เพราะรู้สึกว่าการเพิ่มเงินมาให้เพื่อให้พอเสียภาษี และทำให้มีความคาดหวังที่คิดจะใช้เงินที่จะได้เพิ่มขึ้นไปใช้จ่ายในเรื่องจำเป็นต่างๆ
- 4). การที่เพิ่มขึ้นเงินเดือนในแต่ละชั้นให้ยาวขึ้น อาจทำให้ทางราชการขยายมาตรฐานเงินเดือนที่จะเปิดโอกาสให้เข้าสอบเลื่อนชั้นได้ ทำให้โอกาสที่จะก้าวหน้าช้าไปอีก
- 5). ฐานะของข้าราชการที่สำเร็จชั้นปริญญาตรีอยู่ในฐานะไม่น่าสบายใจเพราะข้าราชการที่สำเร็จที่หลังจะได้เงินเดือนทันกันเป็นส่วนใหญ่ ยิ่งในระบบข้าราชการมหาวิทยาลัย

<sup>28</sup> สัมภาษณ์เมื่อ 8 เมษายน 2509.



ลย์ (ก.ม.) แต่ยิ่งเห็นได้ชัดว่าผู้เข้ามาทำงานก่อน จะกลับได้เงินเดือนต่ำกว่าผู้สำเร็จภายหลัง หากไม่แก้กฎ ก.ม. ให้สอดคล้องกับกฎ ก.พ. ที่เพิ่มอัตราเงินเดือนให้สูงขึ้น

ในกรณีของผู้ให้สัมภาษณ์นี้เข้ารับราชการเมื่อกรกฎาคม 2508 ขณะนี้ยังได้รับเงินเดือน 900 บาทอยู่ ถ้าปรับเงินเป็นอัตราใหม่ในตุลาคม 2509 ก็จะได้รับ 1,100 บาท โดยจะเท่ากับผู้ที่เข้ารับราชการใหม่ในมหาวิทยาลัยในบึงบประมาณ 2510 (ส่วนผู้สำเร็จปริญญาตรีและเข้ารับราชการในหน่วยราชการพลเรือนในบึงบประมาณ 2510 จะได้รับตามอัตราเดิม 1,050 บาท หรือ 1,220 บาทตามอัตราที่เสนอ ซึ่งสูงกว่าคนเก่าของ ก.ม. 2 ชั้น) เพียงแต่จะเทียบกับผู้สำเร็จปริญญาตรีใหม่ก็ยังมีผลเสียเปรียบถึงเท่านี้ หากไปเปรียบกับข้าราชการที่จบปริญญาตรีเท่ากันและเข้ารับราชการพร้อมกันก็จะยิ่งเสียเปรียบยิ่งขึ้น

6). ควรพิจารณาเพิ่มสวัสดิการข้าราชการให้มากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องบ้านพัก เพราะระเบียบเกี่ยวกับค่าเช่าที่พักเป็นระเบียบเก่าแก่ (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าเช่าบ้านพุทธศักราช 2483) ไม่ตรงความจำเป็นปัจจุบันไม่ยุติธรรมต่อผู้เข้ารับราชการที่ต้องเสียค่าเช่าที่พักตามจริง<sup>29</sup>

นอกจากนี้ควรปรับปรุงเงินสวัสดิการการรักษาพยาบาล เพราะผู้ที่มีเงินเดือนสูงกว่า 1,200 บาท แม้จะได้รับช่วยค่ารักษาพยาบาลถึงหนึ่งนั้นก็ต้องเสียเงินของตนสมทบทำให้ตนมีเงินเหลือน้อยลงกว่าข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนต่ำกว่า 1,200 บาท ซึ่งได้รับความช่วยเหลือฟรีทั้งหมด

### 3. ความเห็นของข้าราชการชั้นโท

ท่านผู้ให้สัมภาษณ์เป็นข้าราชการชั้นโท อัตราเงินเดือน 1,750 บาท เป็นโสด และมีบ้านพักอาศัยอยู่กับบิดามารดาซึ่งมีฐานะดี<sup>30</sup> มีความเห็นเป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้

1). อัตราเงินเดือนที่เสนอมารั้งนี้ไม่มีหลักเกณฑ์อะไรที่แน่นอน เห็นว่าขึ้นอยู่กับเงินก้อนที่รัฐบาลคิดว่าจะเจียดให้ได้แล้วก็มาแบ่งปันกัน ไม่ได้ขึ้นกับค่าครองชีพจริง

<sup>29</sup> ท่านที่สนใจปัญหานี้อาจติดตามความเห็นของ "ข้าราชการชั้นผู้น้อย" ซึ่งเขียนจดหมายถึงนายกรัฐมนตรีในลอสันน์ "จดหมายจากผู้อ่าน" ใน *พิมพ์ไทย*, (8 เมษายน 2509), หน้า 9.

<sup>30</sup> สัมภาษณ์เมื่อ 7 มีนาคม 2509,

๒). ถ้าจะปรับปรุงให้ตรงตามค่าครองชีพที่ควรกำหนดเป็นนโยบายมา แล้วจึงพิจารณาวงเงินเพื่อปรับให้เป็นปีๆ ตามกำลังเงินในปีนั้นๆ จนกว่าจะถึงระดับการครองชีพที่กำหนดไว้

๓). ถ้าจะให้ข้าราชการเสียภาษีเงินได้เองจะต้องเพิ่มอัตราปัจจุบันให้มีเงินหลังจากเสียภาษีแล้วเท่ากับเงินปัจจุบันบวกกับการปรับเงินเดือนตามค่าครองชีพด้วยจึงจะเป็นธรรม

๔). การที่มีข่าวว่าจะงดการพิจารณำเหินใจความชอบในปีนี้เมื่อปรับอัตราเงินเดือนใหม่นั้นเห็นว่า ไม่เป็นการส่งเสริมการทำงานของข้าราชการ เพราะแสดงให้เห็นว่าการทำงานกับการขึ้นเงินเดือนไม่เกี่ยวกัน

ในขณะที่ข้าราชการชั้นโทผู้ที่กรุณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงอัตราเงินเดือนใหม่ข้างต้นนี้ ไม่มีความเคียดแค้นเป็นส่วนตัว แต่ก็มีข้าราชการระดับชั้นโทอีกท่านหนึ่งเป็นข้าราชการทหารยศชั้นพันตรี มีภรรยา และบุตรชายหญิง ๑ คน ประสบความเคียดแค้นในเรื่องค่าครองชีพอย่างสาหัส จนถึงกับกระทำอัตวินิบาตกรรม โดยผู้ตายเขียนจดหมายไว้ชัดเจนว่า “ถึงพนักงานสอบสวน... ข้าพเจ้ายิงตัวตายเองเกี่ยวกับเรื่องค่าครองชีพชักหน้าไม่ถึงหลัง...” พร้อมทั้งบรรยายความคับแค้นต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินชีวิตรวมทั้งจำนวนหนี้สิน<sup>๓๑</sup> กรณีนี้แม้ว่าจะไม่เกี่ยวกับบทความนี้โดยตรง แต่ผู้เขียนเห็นว่ามีความควรแก่การสนใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายทาง เพราะแสดงว่าข้าราชการในระดับกลางก็อาจมีความเป็นอยู่เคียดแค้นถึงแสนสาหัสจนถึงกับปลิดชีวิตตนเอง ทั้ง ๆ ที่อาจมีทางเลือกอย่างอื่นอยู่ แต่ท่านที่เคยมีหนี้สินหลายท่านคงจะเห็นความทุกข์ใจในกรณีเช่นนี้ได้ดี นอกจากนี้หากจะคิดไปถึงว่า ผู้ที่มีความเคียดแค้นเช่นนี้ยังมีอยู่อีกสักกี่ราย ที่เปอร์เซ็นต์ของข้าราชการทั้งหมด และแต่ละรายมีหนทางบำบัดความทุกข์อย่างไรแล้ว ก็อาจจะช่วยให้ท่านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องรีบหาทางพิจารณาแก้ไขโดยด่วน

#### ๔. ความเห็นของข้าราชการชั้นเอก

ข้าราชการผู้นี้เป็นข้าราชการชั้นเอก ปัจจุบันรับเงินเดือนอัตรา ๘,๖๐๐ บาท และมีภรรยาที่เป็นข้าราชการชั้นโทอัตราเงินเดือน ๑,๙๐๐ บาท มีบุตร ๓ คน มีคนในอุปการะ

<sup>๓๑</sup> “พันกว่าบาท... บันทึกลา ‘ค่าครองชีพชักหน้าไม่ถึงหลัง’,” พิมพ์ไทย, (1 เมษายน ๒๕๐๙), หน้า 1 และ 4.

อีกหลายคนและต้องเช่าบ้านอยู่ ท่านผู้ใดให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงเงินเดือนตามที่คณะกรรมการ ฯ เสนอต่อรัฐบาลเป็นข้อ ๆ โดยสรุปดังนี้<sup>32</sup>

1). ยังไม่เห็นด้วยกับการปรับอัตราเงินเดือนตามอัตราที่แสดงมา หากต้องเสียภาษีเงินได้เอง ถ้าไม่มีการพิจารณาบำเหน็จความชอบในการทำงานปี 2509 และถ้าหักเงินสะสมเพิ่มขึ้นอีก ทั้งนี้เพราะจะได้รับเงินน้อยกว่าที่จะได้ตามระบบเดิม คือ ขึ้นเงินเดือนคนละหนึ่งขั้น ไม่เสียภาษีและหักเงินสะสมตามเดิม กล่าวคือ ตามอัตราที่ปรับปรุงใหม่ทั้งสองคนจะได้รับเงินเดือนรวมกัน 6,640 บาท เมื่อนำไปคิดรวมทั้งปี และนำไปเสียภาษีตามที่มีกำหนดในแบบ ภ.ง.ด. 9 แล้วจะเสียภาษีปีละ 6,831.04 บาท หรือถ้าเฉลี่ยเป็นเดือนแล้วจะได้รับเงินหลังจากหัก ณ ที่จ่ายแล้วเท่ากับ 5,987.41 บาท ถ้าหักเงินสะสม 5 % (จากยอด 6,640) จะเหลือเงินกลับบ้านจริงเพียง 5,655.41 บาท ซึ่งจะน้อยกว่าเงินที่คาดว่าจะได้ขึ้นคนละ 1 ขั้น เป็นเงิน 5,850 บาท หักเงินสะสม 162 บาท คงเหลือ 5,688 บาท

กล่าวคือตามวิธีเดิมจะได้เงินมากกว่าตามวิธีใหม่ 32.59 บาท

2). นอกจากจะได้รับเงินน้อยลงแล้วก็ต้องเสียโอกาสในการที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้น และอันดับในอนาคต แม้ว่าขณะนี้ทางราชการจะยังไม่กำหนดว่า ผู้ใดได้รับเงินเดือนใดจะมีสิทธิได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งก็ตาม เพราะในประการนั้นก็หมดสิทธิในการพิจารณาบำเหน็จความชอบประจำปี 2509 อยู่แล้ว และในขั้นเอกนั้นก็มีขั้นมาเพิ่มอีก 7 ขั้น รวมกับขั้นเดิมที่จะปรับใหม่เป็น 8 ขั้น จึงจะได้เงินเดือนเต็มในขั้นเอก และทางฝ่ายภรรยาที่เช่นกันแทนที่จะเหลืออีก 5 ขั้น ก็กลับกลายมาเป็นสิบขั้นเช่นกัน

การขยายขั้นและอันดับออกไป จึงเป็นการทำให้เสียกำลังใจในการทำงาน เพราะคนเราทำงานก็หวังความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานด้วยกันทั้งสิ้น และหากจะเทียบกับท่านที่เคยรับเงินเดือนในอัตรา 3,600 บาท เมื่อปีงบประมาณ 2508 นั้น ก็มีหลายท่านที่ได้รับการพิจารณาบำเหน็จความชอบได้รับ 2 ขั้น ในต้นปีงบประมาณ 2509 และพอมีกำหนดว่างก็ได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการชั้นพิเศษไปแล้วก็จะยิ่งทำให้เป็นความเหลื่อมล้ำในเรื่องโอกาสก้าวหน้าของข้าราชการรุ่นที่ทำงานติด ๆ กันยิ่งขึ้น

3). นอกจากจะพิจารณาในแง่ผลประโยชน์ส่วนคนที่พึงได้รับจากการทำราชการตามสองข้อแรกแล้ว ก็มีข้อนำสังเกตในหลักการอีกหลายประการ เช่น ทำไมต้องขยายขั้น

<sup>32</sup>สัมภาษณ์เมื่อ 7 เมษายน 2509

จนชั้นจัตวา ทรีและโท เป็น 20 ชั้น และชั้นเอกและพิเศษขยายถึง 15 ชั้น และทำไมชั้นเงินเดือนของชั้นจัตวา—ตรี—โท จึงซ้อนกันถึง 10 ชั้น ส่วนชั้นเอกและพิเศษมาซ้อนกับชั้นโทและเอกอีก 5 ชั้น การกำหนดชั้นลักษณะเช่นนี้มีผลต่างกับชั้นของชั้นปัจจุบันซึ่งลักษณะกันอยู่แล้วอย่างไร ทำไมข้อเสนอของคณะกรรมการฯ จึงไม่ถือนโยบายว่าจะปรับปรุงอัตราเงินเดือนให้เข้ากับค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นถึง 43% หลังจากการปรับปรุงอัตราเงินเดือนครั้งสุดท้ายเป็นหลัก แทนที่จะถือการจัตวาชั้นและชั้นเป็นหลัก เพราะอาจารย์พิจารณาพร้อมกับเรื่องอื่นๆ ที่จะรวมอยู่ในการแก้ไขระบบข้าราชการพลเรือน อาทิเช่น การจ้างแนกชั้นตามตำแหน่งที่ได้รับการพิจารณาในหลักการจากคณะรัฐมนตรีแล้ว และจะต้องใช้เวลาเตรียมการอีกสักเล็กน้อย ฯลฯ

5. ความเห็นของข้าราชการชั้นพิเศษ ท่านผู้ทำงานอยู่ในวงการศึกษา จึงมีความเห็นพาดพิงมาถึงด้านการศึกษาด้วย ดังต่อไปนี้<sup>33</sup>

1). อัตราเงินเดือนตามที่เสนอใหม่นี้ ถ้าให้เสียภาษีเงินได้เอง ข้าราชการชั้นผู้น้อยจะได้เงินน้อยไป ส่วนข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ก็คงพอไปได้

2). อัตราเงินเดือนของข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ควรแก้ไขให้เท่ากับข้าราชการพลเรือนฝ่ายตุลาการ (ก.ท.) เป็นอย่างน้อย การศึกษาจึงจะเจริญ เพราะอาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นผู้สอนผู้จะเป็นบัณฑิตในแขนงต่างๆ รวมทั้งนิติศาสตร์บัณฑิต อันเป็นช่องทางให้ได้เป็นเนติบัณฑิต ซึ่งให้ได้รับโอกาสรับราชการฝ่ายตุลาการ และฝ่ายอัยการ อันเป็นฝ่ายที่ได้รับเงินเดือนสูงมากจากพื้นความรู้เดียวกัน

3). ข้าราชการชั้นผู้น้อยในระดับชั้นจัตวา—ตรี—โท ควรจะจัดให้มีเงินเพิ่มพิเศษตามขนาดของครอบครัว (Family allowance) ด้วย นอกเหนือไปจากการช่วยเรื่องค่าเล่าเรียนและค่ารักษาพยาบาล

สำหรับความเห็นของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ท่านผู้อ่านอาจนำคำสัมภาษณ์ของ ดร. เสริม วินิจฉัยกุล ช่างค้นมาประกอบการพิจารณาในฐานะความเห็นของอดีตปลัดกระทรวงก็จะเห็นชัดยิ่งขึ้นว่า แม้ข้าราชการประจำในระดับสูงสุด ก็ยังมีความผิดเคืองพอสมควร แม้จะไม่ถึงกับแค้นแค้นก็ตาม

<sup>33</sup> สัมภาษณ์เมื่อ 7 เมษายน 2509.

นอกจากข้อมูลที่ได้รับข้างต้นแล้วผู้เขียนได้มีโอกาสพบปะรับฟังทัศนะของบรรดาข้าราชการในชั้นและระดับต่างๆ เป็นจำนวนหลายสิบคน ความเห็นส่วนใหญ่ก็คล้ายคลึงกับความเห็นที่เสนอมาข้างต้น โดยเฉพาะส่วนใหญ่มีความรู้สึกว่าจะได้รับเงินเพิ่มขึ้นบ้าง แต่ก็กังวลอยู่ว่าจะคุ้มกับการที่ต้องคอยเก็บรายละเอียดรายจ่ายเพื่อกรอกในรายการภาษีเงินได้หรือไม่ และเกือบทุกท่านรู้สึกเป็นห่วงถึงการที่มีการเพิ่มขึ้นมากขึ้นว่าจะเป็นการหักหรือดวงโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งอยู่มาก โดยเฉพาะข้าราชการที่มีพื้นความรู้ในระดับปริญญาตรี ซึ่งจะต้องไต่เต้ามาตามลำดับชั้นต่างๆ นานยิ่งขึ้น (ถ้าเข้ารับราชการในระดับชั้นตรีกลางอันดับหนึ่งอัตราปัจจุบัน 1,000 บาท จะต้องก้าวไปถึง 35 ชั้น จึงจะเป็นชั้นเอกเต็มขั้น และก้าวต่อไปอีก 11 ชั้น จึงจะถึงชั้นสูงสุด ถ้าคนนั้นได้ขึ้นเงินเดือนปีละขั้นทุกปี และไม่ตกชั้นอันดับเลย ก็คงจะเกษียณอายุพอดีเมื่อได้ชั้นเอกเต็มขั้น) นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้พบข้าราชการชั้น 4,300 ซึ่งเต็มขั้นแล้วท่านหนึ่ง ซึ่งได้กรุณาเผยความคิดเห็นให้ทราบว่า แม้อัตราใหม่จะเปิดทางให้ได้เลื่อนเงินเดือนไปอีกหลายขั้น แต่ที่จริงท่านก็ไม่เคียดร้อนนักในระดับนี้ และคิดไปว่าการที่ท่านติดตันอยู่นั้น จะทำให้ผู้บังคับบัญชาจะต้องหาทางพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่จะเป็นชั้นพิเศษได้ในไม่ช้า ซึ่งอาจจะคิดว่าต้องก้าวต่อไปอยู่ในขั้นเดิม

#### ข. วิเคราะห์ความคิดเห็นของข้าราชการบางท่าน

จากรายงานการศึกษาและสัมภาษณ์ในตอน IV. ก. นั้นทำให้สามารถสรุปความคิดเห็นของข้าราชการผู้ที่จะได้รับผลโดยตรงจากการปรับปรุงอัตราเงินเดือนดังนี้ :

1). เงินที่จะได้เพิ่มใหม่เมื่อต้องเสียภาษีเองแล้วจะไม่ได้ช่วยให้ครอบครัวมีฐานะดีขึ้น เพราะแม้ส่วนใหญ่จะได้รับเงินสุทธิเพิ่มขึ้นบ้าง แต่ก็ไม่ได้ก็เปอร์เซ็นต์เมื่อเทียบกับค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น ส่วนผู้ที่ทำราชการหรือมีรายได้ทั้งสามี-ภรรยาและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่อาจได้รับเงินสุทธิเพียงเท่าเดิมหรือน้อยกว่าเดิม เมื่อต้องเสียภาษีเอง และงบบำนาญประจำปี 2509 และเมื่อจะหักเงินสะสมเพิ่มขึ้นอีก

2). การเพิ่มขึ้นเงินเดือนในชั้นต่าง ๆ ทุกชั้นนั้น ทำให้ข้าราชการส่วนมาก ซึ่งยังไม่ติดขั้นเห็นว่าเป็นการชักขวางอนาคต จะทำให้ขาดความกระตือรือร้น ถ้าพิจารณาพร้อมกับข้อเสนอที่ว่าต่อไปจะไม่พิจารณาให้ขึ้นเงินเดือนเกิน 1 ชั้น ก็เห็นชัดว่าจะทำให้

ก้าวหน้าข้างหน้าแน่นอน) ส่วนข้าราชการที่ติดกันแล้วในชั้นอื่น ๆ ก็ยังมีความเห็นกังวลเพราะเมื่อขยายชั้นออกไปอีก ก็จะทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่พิจารณาเลื่อนชั้นให้ ส่วนข้าราชการชั้นพิเศษบางคนก็เต็มขั้นของตำแหน่งนั้นแล้วเมื่อขยายชั้นอีกก็คงได้รับประโยชน์

3). การจัดชั้นเงินเดือนใหม่ได้มีการวางให้ชั้นเหลื่อมล้ำกันนั้นมิใช่เห็นด้วยในหลักการเพราะจะช่วยปัญหาการติดขั้น แต่ก็มิใช่ผู้คัดค้านมากในเมื่อการเหลื่อมกันถึงห้าชั้นที่ชั้นโทและเอก และสิบชั้นในชั้นอื่น ๆ นั้น นับว่ามากไปและไม่สม่ำเสมอ

4). ข้าราชการทั้งหมดที่สำรวจมาเห็นว่า ข้าราชการผู้น้อยได้รับการช่วยเหลือน้อยไป ควรให้ได้มากขึ้นอีก

5). การให้เสียภาษีรายได้เองนั้น ข้าราชการส่วนใหญ่เห็นพ้องช่วยในหลักการ แต่ก็จะต้องเพิ่มเงินเดือนให้จนถึงระดับที่เสียภาษีแล้วยังมีเหลือมากกว่าเงินเดือนปี 2509 รวมกับที่จะได้ขั้นตามปรกติคนละชั้น และรวมกับเงินที่จะเพิ่มให้เป็นสัดส่วนกับอัตราค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นถึง 43 %

6). หลายท่านเห็นว่า หลักการที่ใช้พิจารณากำหนดอัตราเงินเดือนใหม่นี้ดูจะมีมากหลายหลักจนเกินไปและขัดกันเอง จนดูเหมือนจะกลายเป็นว่า “ต้องแล้วแต่กำลังเงิน” ในปี 2510 เป็นหลักทีเดียว เพราะถ้าจะปรับให้ได้ตามค่าครองชีพซึ่งต้องใช้เงินมากเกินกำลังงบประมาณ 2510 ก็อาจจะทยอยจ่ายในปีต่อ ๆ ไปได้

7). หลายท่านไม่เห็นด้วยในหลักการที่จะเสนอให้คงพิจารณาบำเหน็จความชอบประจำปี 2509 เพราะเป็นกรณีเรื่องกับการปรับปรุงอัตราเงินเดือนตามค่าครองชีพการบำเหน็จความชอบเป็นเรื่องของการให้รางวัลการทำดีด้วยการให้โอกาสก้าวหน้าไปตามขั้นบันไดของสายการบังคับบัญชา โดยที่ค่าของขั้นบันไดนั้นให้ในรูปเงินเดือน

8). ท่านที่สังกัดอยู่กับมหาวิทยาลัย ขอให้พิจารณาปัญหาของ ก.ม. เป็นพิเศษด้วย เพราะมี ก.ม. เท่านั้น ที่ข้าราชการบางตำแหน่งยังมีระดับเงินเดือนต่ำกว่าข้าราชการในระบบ ก.พ. เสียอีกและทุกตำแหน่งมีระดับเงินเดือนต่ำกว่าข้าราชการในสังกัด ก.ศ., และ ก.อ. โดยเฉพาะในชั้นตรีและชั้นสูงสุดที่ผลประโยชน์เกื้อกูลและสวัสดิการต่าง ๆ ก็มีน้อยกว่าส่วนราชการธรรมดา

9). หลายท่านได้เสนอให้ปรับปรุงในค่านสวัสดิการและผลประโยชน์เกื้อกูล เช่น บ้านพัก การรักษาพยาบาล การให้เบี้ยอุปการะผู้มีบุตรมาก ฯลฯ ข้อเสนอเหล่านี้ แม้จะอยู่นอกขอบเขตของการปรับปรุงอัตราเงินเดือน ก็เห็นว่าน่าจะรับไว้พิจารณากว้าง

#### V. การเปรียบเทียบความเห็นและข้อสังเกตของฝ่ายต่าง ๆ

หากจะพิจารณาโดยละเอียดแล้ว จะเห็นว่า ความเห็นของทั้งสามฝ่ายนี้แตกต่างกันอยู่มาก มีอยู่เพียงประการเดียวที่เห็นพ้องกันหมด คือ เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงอัตราเงินเดือนให้สูงขึ้น ถึงกระนั้นก็ยังต่างกันในเรื่องของการจัดลำดับความจำเป็น (Priority) คือทางค่านคณะกรรมการและข้าราชการต้องการให้มีการปรับปรุงอัตราเงินเดือนให้เหมาะสมกับสภาพการครองชีพปัจจุบัน ส่วนคณะกรรมการ ฯ เห็นว่าการพิจารณาปรับขึ้นอัตราเงินเดือนให้เป็นที่เรียบร้อยขึ้นสำคัญกว่า ส่วนที่ใครจะได้ตัวเงินเพิ่มขึ้นบ้างนั้นเป็นผลพลอยได้ (โปรดพิจารณาจากเชิงอรรถ 18 และ 26)

นอกจากหลักการข้อนี้แล้วข้ออื่นก็นับว่าแตกต่างกันมากโดยอาจพูดรวมๆได้จากข้อมูลสาธารณะว่า ทางค่านข้าราชการมีความเห็นใกล้เคียงกับความเห็นของคณะกรรมการที่ทั้งเป็นข้อสังเกตไว้ ส่วนความเห็นของคณะกรรมการ ฯ เป็นความเห็นที่ไม่ค่อยจะตรงกับฝ่ายอื่น คงจะเห็นได้ชัดจากกรณีการเสียภาษีรายได้ซึ่งคณะกรรมการ ฯ ยึดถือเป็นหลักสำคัญ เพราะเป็นผู้นำเสนอขึ้นพิจารณา และยังแถลงเพิ่มเติมภายหลังการประชุมคณะกรรมการ อีกด้วย ส่วนคณะกรรมการกับพวกข้าราชการเห็นว่า แล้วแต่จำนวนเงินที่จะได้รับ ถ้าได้มากพอที่จะเสียภาษีเองก็จะให้เสีย แต่ตามตารางอัตราเงินเดือนที่คณะกรรมการ ฯ เสนอนั้นต่ำเกินไป คณะรัฐมนตรีจึงอยู่ข้างจะให้รัฐช่วยเสียภาษีต่อไป

ข้อขัดแย้งอีกข้อหนึ่งคือ คณะรัฐมนตรีกับข้าราชการเห็นว่า ควรช่วยผู้น้อยให้มากขึ้นอีกและในคณะกรรมการมีผู้ปรารถนาถึงการที่ควรเพิ่มเงินเดือนของปลัดกระทรวงให้สูงกว่าตำแหน่งอธิบดีบ้าง แต่คณะกรรมการ ฯ ไม่ได้พิจารณาถึงตำแหน่ง คงพิจารณาเสนอมาแต่ชั้นเงินเดือน ส่วนทางค่านอัตราเงินเดือนก็คิดในแง่เปอร์เซ็นต์ โดยกล่าวว่าตามทฤษฎีเพิ่มใหม่ข้าราชการชั้นผู้น้อยได้เพิ่มในอัตราเปอร์เซ็นต์สูงกว่าข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ แต่คณะ

แต่คณะรัฐมนตรีและตัวข้าราชการอยากเห็น *ตัวเงิน* สูงขึ้น

ข้อที่คณะกรรมการ ฯ กับฝ่ายข้าราชการมีความเห็นขัดกันมากก็มี การขยายชั้นเงินเดือนในชั้นต่างๆ การจะงกพิจารณาบำเหน็จความชอบในปี 2509 ซึ่งปัญหาเหล่านี้ยังไม่มีหลักฐานว่า ทางคณะรัฐมนตรีจะตัดสินใจในลักษณะใด

ความคิดเห็นนอกเหนือไปจากนี้จะเป็นการแสดงความเห็นที่ต่างฝ่ายต่างแสดงออกมา ไม่ซ้ำกันไม่ขัดกันเพราะไปกันคนละทาง เช่น คณะกรรมการ ฯ พิจารณาอัตราเงินเดือนเป็นส่วนหนึ่งของการปรับปรุงข้าราชการพลเรือนทั้งระบบ จึงได้เสนอเรื่องเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขึ้นเงินเดือน การกวตขันวินัย การจำแนกชั้นข้าราชการตามตำแหน่งรวมกันไปกับการปรับปรุงอัตราเงินเดือน (ของข้าราชการพลเรือนในสังกัด ก.พ. รวมทั้งข้าราชการฝ่ายการเมือง แต่ไม่รวมถึงข้าราชการฝ่าย ก.ท., ก.อ. รัฐวิสาหกิจ, ทหาร และเทศบาล) ส่วนข้าราชการคิดไม่ถึงการปรับปรุงในวงกว้างเช่นนั้น ส่วนใหญ่มุ่งแต่พิจารณาคำปรับปรุงอัตราเงินเดือนอย่างเดียว โดยมีบางท่านก็รวมถึงการปรับปรุงหลักเกณฑ์การขึ้นชั้นเงินเดือน และการงกบำเหน็จประจำปี 2509 ด้วย ส่วนทางคณะรัฐมนตรีนั้นขณะนี้ก็ไม่ทราบแน่ชัดว่าจะให้พิจารณาเรื่องเงินเดือนเป็นเอกเทศหรือจะพิจารณาร่วมกับเรื่องอื่น ๆ (package deal) กังจะให้นำปัญหานี้มาวิเคราะห์ต่อไปในตอนต่อไป

#### IV. การบริหารในแง่ของการวางแผนและการปฏิบัติตามแผน

ตามที่ได้พรรณาดังความเข้ามาของความพยายามที่จะปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการ และข้อคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ตลอดจนได้สรุปเปรียบเทียบข้อคิดของฝ่ายต่างๆ ในเรื่องเกี่ยวกับอัตราเงินเดือน และการปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือนมาถึงขั้นนี้แล้ว ท่านผู้อ่านก็คงจะรู้สึกได้ว่ามี ปัญหาตลับ ซับซ้อนกันมากมาย ซึ่งหากจะศึกษาหาสาเหตุที่จะกลีกลายความตลับ ซับซ้อนนี้ในทางวิชาการแล้ว ก็อาจจะวิเคราะห์ไปได้หลายทาง เช่น วิเคราะห์ในแง่กระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy-making process), ในแง่กระบวนการตัดสินใจ (Decision-making process), วิธีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Delegation of authority), วิธีการทำงานของคณะกรรมการ ฯ, กระบวนการปรับปรุงระบบบริหาร



บริหาร (Modernizing process of an administrative system) หรือวิธีการจัดระบบงานใหม่ (Reorganizing) ก็ได้ แต่เพื่อให้การศึกษาวิเคราะห์ในบทความเรื่องนี้ เป็นไปตามแนวทางที่ผู้เขียนตั้งไว้แต่แรก ทั้งจะเป็นประโยชน์แก่การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ในแนวสมัยใหม่โดยตรง ผู้เขียนจะขอเลือกวิเคราะห์ข้อมูลในบทความก่อน ๆ ในแง่ของกระบวนการวางแผน (Planning process) เป็นหลัก<sup>34</sup>

เพื่อให้การพิจารณาเรื่องนี้ชัดเจนขึ้นโดยไม่ให้เยิ่นเย้อเกินไป ผู้เขียนจะขออภิปรายถึงลักษณะการบริหารตามแนวความคิดทางทฤษฎีสมัยใหม่แนวหนึ่ง ซึ่งพิจารณาการบริหารในแง่ของการวางแผนและการปฏิบัติตามแผนว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาการบริหารในแบบเดิมอย่างไร ก่อนที่จะอภิปรายถึงขั้นตอนของกระบวนการวางแผนตามหลักวิชาพร้อมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับการวางแผนอัน จะได้ใช้เป็น หลักในการเปรียบเทียบกับข้อมูลเท็จจริง (Empirical data) ที่ปฏิบัติอยู่ในเรื่องเกี่ยวกับการปรับปรุงอัตราเงินเดือน เพื่อศึกษาว่าได้เป็นไปตามหลักวิชาเพียงใดในตอนต่อไป

#### ก. การบริหารในแง่ของการวางแผนและการปฏิบัติตามแผน

วิชาการบริหารนี้ได้วิวัฒนาการเป็นอันมาก จากการศึกษาในแนวโครงสร้างทางรูปนัย (Formal and Structural) มาสู่การศึกษาในทางพฤติกรรม (Behavioral) และในที่สุด

<sup>34</sup> ความจริงการศึกษาเรื่องนี้ในแง่ของแผนหรือนโยบาย หรือการตัดสินใจ ก็คงมีผลทำนองเดียวกัน เพียงแต่เป็นการเน้นคนละแห่งเท่านั้น การศึกษาโดยเน้นที่แผน เป็นการศึกษาในแนวใหม่แนวหนึ่ง ซึ่งกำลังเป็นที่ขึ้นหน้าขึ้นตาอยู่ในขณะนี้ ส่วนการศึกษาโดยเน้นนโยบาย ออกจะเป็นการเน้นในแง่การเมืองมากกว่าในแง่บริหาร ดังจะศึกษาได้จากข้อเขียนต่าง ๆ ของ Harold Lasswell และ Robert Dahl เป็นต้น ส่วนการศึกษาในแง่ของการตัดสินใจเป็นแนวที่ Herbert A. Simon ใช้ในการวิเคราะห์การบริหารราชการและธุรกิจอยู่มาก และเป็นแนวที่ Harold Stein ใช้เป็นหลักในการศึกษากรณีเฉพาะเรื่อง (Case Studies) แต่โดยเนื้อแท้แล้วกระบวนการทั้งสองส่วนมีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด ดังจะเห็นได้จากคำอธิบายของ Koontz and O'Donnell ในหนังสือ *Principle of Management: An Analysis of Managerial Functions*, ในหน้า 74-75 ว่า:

"Policies, also may be thought of as plans. Policies are general statements or understanding which guide or channel thinking in decision making of subordinates . . . .

Policies delimit an area within which a decision is to be made and assure that the decision will be consistent with and contributing to objective . . . .

Both policies and objective guide thinking and action, but with a difference. Objective are end points of planning, while policies channel decisions along the way to these end; or, to put it another way, policies lead to objective . . . ."

ก็มาเน้นหนักในค้ำองค้การ (Organization)<sup>35</sup> และในปัจจุบัน นักวิชาการบริหารทั้งในค้ำบริหารราชการ (Public administration) และค้ำบริหารธุรกิจ (Business administration) ก็ได้พยายามศึกษาหาลู่ทางที่จะกำหนดค้วแบบ (Models) และทฤษฎีใหม่ ๆ มาใช้ศึกษาวิชานี้ให้ชัดเจนและสามารถนำมาปรับใช้ในทางปฏิบัติในองค้การทุกประเภททุกระดับอยู่เสมอ

แนวการศึกษาในแนวใหม่แนวหนึ่ง คือ แนวการศึกษาค้ำการวางแผน ซึ่งได้รับความสนใจทางวิชาการมากมายในขณะนี้คงจะเห็นได้จากค้ำาราทงการ บริหารส่วนใหญ่มจะกล่าวถึงการวางแผนโดยละเอียดลึกลงซึ่งยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน และค้ำาราค้ำวางแผนโดยตรงก็มีเพิ่มขึ้น ค้อมาศาสตราจารย์เลอ เบรตัน ซึ่งเป็นศาสตราจารย์ทางบริหารธุรกิจผู้เชี่ยวชาญทางค้ำวางแผน<sup>36</sup> ได้พิจารณาค้ำหนดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารทั่วไปขึ้นใหม่ โดยพิจารณากิจกรรมต่าง ๆ ของการบริหาร (Administrative activities) ว่าประกอบค้วส่วนใหญ่ม 2 ส่วน คือ การวางแผนและการปฏิบัติตามแผน<sup>37</sup> โดยเชื่อว่า การศึกษาแบบนี้ (Model) จะเป็นวิธีที่จะนำมาใช้ได้ในสถาบันทุกชนิด เช่น สถาบันทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม การศึกษา การแพทย์ ทั้งใช้ได้ในการบริหารงานทุกระดับไม่ว่าในชั้นสูง กลาง หรือชั้นค้ำ และยังใช้ได้ในหน้าที่ทางบริหารภายในองค้การหนึ่ง ๆ ทุกชนิด เช่น ในค้ำ ปฏิบัติการ, การแบ่งสรร และการคลัง<sup>38</sup>

ความจริงการนำกระบวนการวางแผนและกระบวนการปฏิบัติตามแผนมาเป็นแกนหลักในการพิจารณากิจกรรมการบริหารทั้งหมดก็มิเป็นแนวทางทฤษฎีที่ใหม่หรือลึกซึ้งอะไรมาก เพราะนักบริหารรุ่นเก่าบรมครูอย่างศาสตราจารย์ กุลิศ ก็ได้จำแนกการวางแผนไว้เป็นหน้าที่อันค้ำหนึ่งของนักบริหารในการบริหารงาน เมื่อท่านจำแนกหน้าที่เหล่านั้นว่า

<sup>35</sup> โปรดดูแนวทางวิวัฒนาการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ได้จากบทความเรื่อง "แนวศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันสำหรับชาวต่างประเทศ" เรียบเรียงและอธิบายโดยค้ำารง แก้ววิเชียร จากบทความของ Keith M. Henderson, *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 5 ฉบับที่ 2, (ตุลาคม 2507), หน้า 233-276.

<sup>36</sup> Preston P. Le Breton and Dale A. Henning, *Planning Theory*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1961.

<sup>37</sup> Preston P. Le Breton, *General Administration: Planning and Implementation*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1965.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. IX.

ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การจัดบุคคล การนำ การประสานงาน การรายงาน และการงบประมาณ ซึ่งนำคำค้นในภาษาอังกฤษมาใช้เป็นที่เตือนความจำกันว่า "POSDCORB"<sup>39</sup> การแบ่งหน้าที่ของนักบริหารของศาสตราจารย์กูดิกนี้ แม้จะมีผู้วิพากษ์วิจารณ์ว่า ยิ่งกับแคบข้าง ไม่เพียงพอบ้างก็ตาม แต่ก็ยังเป็นการจัดแบ่งประเภทงานที่นักวิชาการบริหารส่วนมากก็ยังใช้เป็นแนวศึกษาวิชาบริหารเบื้องต้นอยู่เสมอ ถึงแม้จะเห็นได้จากตำราทางรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนมากก็ยังมีการกล่าวถึงหน้าที่เหล่านี้แทบทุกเล่ม แม้แต่ตำรามาตรฐานทางวิชาบริหารธุรกิจยังศึกษาตามแนวนี้ ถึงตัวอย่างหนังสือของ กูนท์ และโอคอนเนลล์ก็แบ่งออกเป็นภาคต่าง ๆ ดังนี้: มาตรฐานของการจัดการ, การวางแผน, การจัดองค์การ, การจัดบุคคล, การนำ และการควบคุม<sup>40</sup> โปรดสังเกตว่า การวางแผนถูกจัดลำดับไว้ก่อนหน้าที่บริหารอื่น ๆ ทำนองเดียวกับที่ศาสตราจารย์ กูดิก จัดไว้

ข้อที่ทำให้แนวความคิดของ เลอ เบรตัน นับว่าเป็นแนวใหม่ คือท่านได้จัดกระบวนการวางแผนและกระบวนการปฏิบัติตามแผนเป็นงานใหญ่ของการบริหารอย่างละครั้ง และจัดหน้าที่ปลีกย่อยต่าง ๆ ของการบริหารขึ้นเป็นทฤษฎีรองที่ใช้ประกอบการดำเนินการของกระบวนการวางแผนและกระบวนการปฏิบัติตามแผนอีกต่อหนึ่ง วิธีนี้ช่วยเน้นให้เห็นความสำคัญของกระบวนการทั้งสองกับกิจกรรมอื่น ๆ ของการบริหารที่จะคู่ได้จากการวางข้างล่างนี้

กระบวนการวางแผน	ตารางที่ 2	กระบวนการปฏิบัติตามแผน
	ทฤษฎีรอง	
	การกำหนดความต้องการ	
1. รับความจำเป็นที่จะวางแผน		รับแผนที่ได้รับการอนุมัติแล้ว

<sup>39</sup> มาจากคำว่า Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, and Budgeting คุณความของ Luther Gulick, "Science, Values and Public Administration," in *Papers on the Science of Administration*, edited by Luther Gulick and L. Urwick, New York: Institute of Public Administration, 1937.

<sup>40</sup> Harold Koontz and Cyril O'Donnell, *Principles of Management: An Analysis of Managerial Functions*, third edition, New York: McGraw-Hill, 1964.

กระบวนการวางแผน	ทฤษฎีรองรับ	กระบวนการปฏิบัติตามแผน
2. กำหนดค่าแสดงวัตถุประสงค์ของแผน	การจัดองค์การและการ — จัดบุคคล	ทำความเข้าใจกับปัญหาทางเทคนิค
3. เตรียมเค้าโครงของโครงการหรือแผนอย่างกว้าง		ตีความหมายของผลที่จะติดตามมาของแผน
4. รับอนุมัติในหลักการ	เก็บและรวบรวมข้อมูล	กำหนดบทบาทของผู้ปฏิบัติตามแผน
5. จัดักับบุคคลที่จะทำแผน		จัดเจ้าหน้าที่และมอบหมายความรับผิดชอบ
6. กำหนดเค้าโครงของแผนอย่างละเอียด	ทางเลือก	เตรียมแผนที่จะปฏิบัติการ
7. ติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง		ลงมือปฏิบัติการและจัดทำข้อตกลง
8. รวบรวมข้อมูลที่จำเป็น	การทดสอบ	แจ้งให้สมาชิกขององค์การทราบ
9. ประเมินค่าของข้อมูล		ตีความแผนปฏิบัติ
10. เตรียมแผนคร่าว ๆ	การควบคุม	สั่งการผู้ใต้บังคับบัญชาในวงกว้าง
11. ทดสอบส่วนต่างๆ ของแผน		รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความก้าวหน้าของแผน
12. เตรียมแผนขั้นสุดท้าย	การคมนาคม	สำรวจและประเมินผลงานตามแผน
13. ทดสอบแผน		ปฏิบัติการแก้ไขข้อบกพร่องเมื่อจำเป็น
14. รับอนุมัติแผน	การจูงใจ	รายงานผลความก้าวหน้าแก่ผู้รับผิดชอบ

ที่มา Le Breton, *General Administration : Planning and Implementation*, p. 22.

หากท่านได้พิจารณารายละเอียดปลีกย่อยของกระบวนการวางแผน และกระบวนการปฏิบัติตามแผน รวมทั้งทฤษฎีรอง (Sub-Theories) แล้วจะเห็นได้ว่า ได้ครอบคลุมงานด้านต่างๆ ของการบริหารไว้เกือบครบถ้วน (ทฤษฎีรองที่นำมากล่าวเป็นเพียงตัวอย่าง อาจจะต่อเติมขยายได้อีกหลายเรื่อง) การนำทฤษฎีรองมาวางเทียบไว้ตรงกลาง จะทำให้เห็นได้อีกว่า ทฤษฎีรองแต่ละข้อนั้นอาจนำมาใช้ในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการทั้งสองด้านได้ตลอดเวลาและหลายขั้นตอนได้พร้อมๆ กันไป เช่น เรื่องเกี่ยวกับการควบคุม และการจัดหน่วยงานนั้น นักบริหารจำเป็นต้องใช้อยู่เกือบตลอดเวลา

ความจริงท่านที่คุ้นเคยกับตำรามาตรฐานในทางรัฐประศาสนศาสตร์ ของคิมม็อก และคิมม็อก อาจจะได้ว่า วิชาของท่านคล้ายคลึงกับตัวของ เลอ เบรตัน มาก เพราะในหนังสือของศาสตราจารย์คิมม็อก (สามี-ภรรยา) ได้แบ่งหมวดหนังสือของท่าน (นอกจากหมวดนำและหมวดสรุป) ออกเป็นภาคที่ว่าด้วยพลวัตของการกำหนดนโยบาย (Dynamics of Policy Formulation) ซึ่งรวมเรื่องการวางแผนด้วย, ภาคอุปกรณ์ที่จะช่วยปฏิบัติงาน (Tools for the Job) อันประกอบด้วย องค์การ, บุคคล และเงิน กับภาคการทำงานให้สำเร็จ (Getting the Job Done) เมื่อเปรียบเทียบภาคทั้งสามนี้กับแถวกระบวนการของ เลอ เบรตัน แล้วจะเห็นได้ว่ามีแนวความคิดคล้ายกันมาก แม้จะมีข้อปลีกย่อยที่แตกต่างกันอยู่มาก<sup>41</sup>

ท่านผู้อ่านหลายท่านคงจะสงสัยว่า การจำแนกงานบริหารเป็นสองส่วนใหญ่ๆ ตามแบบของเลอ เบรตัน นี้จะครอบคลุมการบริหารทั้งหมดขององค์การทุกองค์การ ทุกระดับและทุกกิจการได้อย่างไร ข้อนี้ เลอ เบรตัน ก็ได้อธิบายไว้มากพอสมควร ซึ่งอาจสรุปได้ว่า ถึงแม้บุคคลในระดับต่างๆ ภายในองค์การต่างๆ จะทำงานต่างๆ กัน ก็ยังอาจจำแนกได้ว่า เป็นงาน 2 ด้าน คือ ด้านวางแผน และด้านปฏิบัติตามแผนเท่านั้น ถ้ามีงานหลายอย่าง ก็มีแผนหลายแผนและมีการปฏิบัติหลายอย่างพร้อมกันไป นอกจากนั้น กระบวนการวางแผน กับกระบวนการปฏิบัติก็เป็นกิจกรรมต่อเนื่องกันและมีการปฏิบัติอยู่

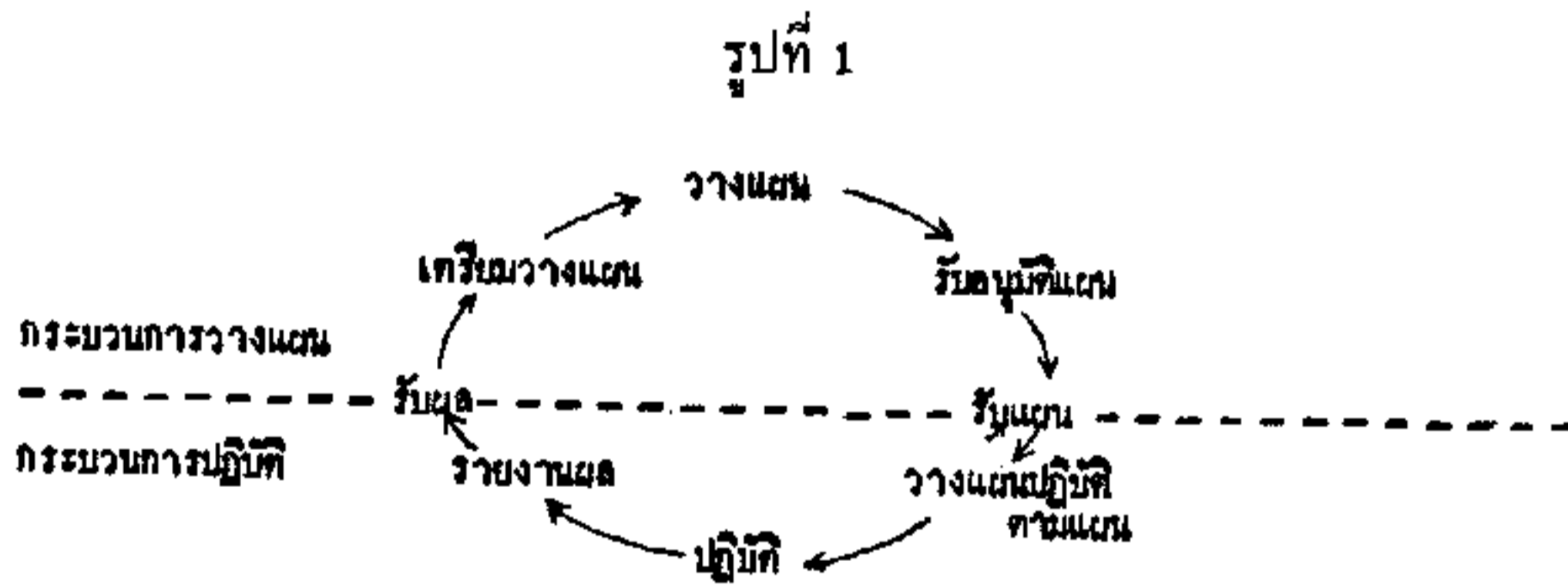
<sup>41</sup> Marshall E. Dimock and Gladys O. Dimock, *Public Administration*, New York : Rinehart, 1953. หนังสือเล่มนี้ต่อมาได้จัดแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 ใน ค.ศ. 1958 โดยเพิ่มเรื่องทางด้านการเมือง ด้านประธานาธิบดีและด้านงานช่วย ต่อมาในการแก้ไขครั้งที่ 3 ค.ศ. 1964 ได้ตัดทอนส่วนอื่นๆ และมาเน้นในทางประวัติของวิชา ความเกี่ยวข้องกับสังคม เศรษฐกิจการเมืองและนโยบายยิ่งขึ้น

ในขั้นวางแผน และขั้นวางแผนอยู่ในขั้นปฏิบัติด้วย ดังที่ท่านได้สรุปว่ากระบวนการบริหาร  
ทั้งหมด (Total administrative process) มีลักษณะดังนี้ : <sup>42</sup>

ตารางที่ 3

การวางแผน (Planning)		การปฏิบัติ (Implementation)	
การวางแผนเพื่อวางแผน (Planning to Plan = Pre plan)	ขั้นวางแผน (Planning)	วางแผนที่จะปฏิบัติ (Planning to Implement)	ปฏิบัติ (Implement)

หากจะอธิบายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้เขียนบทความนี้เห็นว่าน่าจะเขียนแผนภาพใน  
ลักษณะวงกลมดังนี้



ทั้งนี้หากองค์กรนั้นมีกิจกรรมที่จะกระทำหลายประการก็อาจจะเปรียบเทียบเหมือนกับการมีวงจร  
หลายวงซ้อนกันอยู่ก็ได้ นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นว่าคว้แบบบริหารทั่วไปของ เลอ เบรตันนี้  
เป็นแบบที่สะดวกแก่การศึกษาการบริหารเป็นอย่างมาก เพราะเท่ากับแบ่งการบริหารออก  
เป็น ๒ ส่วน ซึ่งถ้าจะพูดง่าย ๆ เป็นภาษารวมๆ ก็คือ การคิด และ การทำ นั่นเอง กล่าว

<sup>42</sup> Le Breton, *op. cit.*, p. 17.

คือ เมื่อคิดแล้วก็ลงมือทำ เมื่อทำอย่างไรได้ผลเพียงใดก็นำมาคิดเพื่อหาทางปรับปรุงแก้ไข (หรือแม้แต่จะคิดทำการตามแนวเดิมก็ได้) แล้วก็ลงมือทำเป็นวงจรต่อเนื่องกันไป

นอกจากจะเป็นไปได้ที่เราจะยอมรับการบริหารในรูปของการคิด และการทำ หรือการวางแผนกับการปฏิบัติแล้ว หลายท่านคงจะสังเกตเห็นได้ว่า เลอ เบรตัน ยังได้ให้ความสำคัญของกระบวนการวางแผนไว้ถึงครึ่งหนึ่งของกิจกรรมทั้งหมด ซึ่งก็ตรงกับความรู้สึกกันมาแต่เดิมที่กล่าวเป็นสุภาษิตไว้ว่า "การเริ่มต้นที่ดีเป็นความสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง" แต่ตามปรกตินั้นไม่ใคร่มีผู้ใดปฏิบัติตามสุภาษิตนี้มากนัก ตัวอย่างของ เลอ เบรตัน จึงเท่ากับเน้นให้เห็นความสำคัญของกระบวนการวางแผนยิ่งขึ้น ทั้งในปัจจุบันนี้หน่วยงานทั้งหลายทั้งในทางของรัฐและเอกชนก็มีแนวโน้มที่จะก่อตั้งหน่วยงานช่วยหรือหน่วยงานวิชาการ (Staff and auxiliary agencies) เพิ่มมากขึ้นกว่าหน่วยงานปฏิบัติ (Line agencies) เพื่อให้หน่วยงานช่วยเหล่านั้นทำหน้าที่ทางการวางแผนและบริการ ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้โดยสรุปกว้าง ๆ ว่าการตื่นตัวทางวิชาการด้านวางแผนนี้เป็นแนวโน้มอันจะนำไปสู่บริหารงานที่มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดผลดียิ่งขึ้น จึงสมควรจะส่งเสริมให้มีการศึกษากันให้แพร่หลายยิ่งขึ้นในประเทศไทย

#### ข. กระบวนการวางแผนตามหลักวิชาบริหาร

โดยที่การศึกษาเรื่องการปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการในบศศึกษานี้ยังอยู่ใน ส่วนของกระบวนการวางแผน กล่าวคือยังไม่ได้ถึงขั้นที่ทุกฝ่ายตกลงกันพร้อมที่จะนำไปปฏิบัติ จึงจะทำการศึกษาเฉพาะในส่วน of กระบวนการวางแผนโดยละเอียดเพื่อใช้เป็นหลักในการศึกษาวิเคราะห์ในตอนต่อไป

อันว่าการวางแผนนี้ ทางวิชาการก็อาจพิจารณาให้คำนึงได้หลายอย่างแต่เพื่อความเหมาะสมกับบทความนี้จะขอยกคำนึงของ ศาสตราจารย์คุนทซ์ กับ โอคอนเนลล์ มากล่าว คือท่านเห็นว่า

"การวางแผนเป็น หน้าที่มูลฐานที่สุดในบรรดาหน้าที่ของการจัดการทั้งหลาย เพราะเหตุว่าการวางแผนเป็นการเลือกสรรเลือกปฏิบัติจากหลายทาง ให้แก่องค์การเป็น

ส่วนรวมและแก่หน่วยงานและบุคคลทุกคนในองค์กรนั้น การวางแผนไม่เป็นเพียงหน้าที่มูลฐานของผู้จัดการทุกคน ทุกระดับ ในองค์กรนั้น แต่หน้าที่อื่นอีกสี่อย่างของผู้จัดการยังต้องขึ้นกับการวางแผนด้วย กล่าวคือผู้จัดการ จัดองค์การ, จัดบุคคล, นำการ, และควบคุมการบริหาร ก็เพื่อประกันการดำเนินการไปสู่จุดหมายปลายทางตามที่กำหนดไว้ตามแผน<sup>43</sup>

เพื่อให้การวางแผนสำหรับโครงการใหญ่ ๆ เป็นไปโดยมีเหตุผล (Logical) ท่านศาสตราจารย์ทั้งสองเห็นว่าควรจะดำเนินการตามขั้นต่าง ๆ ทั้งเจ็ดขั้นแม้ว่าในโครงการย่อยๆ อาจละบางขั้นลงได้บ้างตามความเหมาะสม ขั้นตอนของการวางแผนที่ท่านเสนอมามีดังนี้

- 1). ให้ตื่นตัวคอยโอกาสที่จะวางแผน (Being aware of opportunity)
  - 2). กำหนดวัตถุประสงค์ต่างๆ (Establish objectives) ให้แก่องค์การทั้งหมดและแก่หน่วยย่อยทุกหน่วย
  - 3). วางข้อกำหนดเบื้องต้น (Premising) ซึ่งได้แก่ข้อสมมุติที่ใช้ในการวางแผนตามสถานการณ์ในอนาคตที่การวางแผนจะประสบ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือสภาพแวดล้อมของแผน
  - 4). พิจารณาทัศนทางเลือกต่างๆ (Determining alternative courses)
  - 5). ประเมินค่าของทางเลือกต่างๆ (Evaluate alternative courses)
  - 6). เลือกทางปฏิบัติทางใดทางหนึ่ง (Selecting a course)
  - 7). กระจายแผนประกอบแผนใหญ่ที่ตกลงไว้ (Formulating derivative plans)<sup>44</sup>
- ส่วน เลอ เบรตัน ได้แยกกระบวนการวางแผนออกเป็นขั้นตอนต่างๆ โดยละเอียดถึง 14 ตอน ดังจะได้นำมากล่าวโดยสรุปดังนี้ :

- 1). พิจารณาความจำเป็นที่จะต้องทำการวางแผน (Becoming aware of a possible need for formulating a plan) โดยพิจารณาความสำคัญของเรื่องที่จะดำเนินการวางแผนว่า สมควรจะกำหนดเป็นแผนหรือไม่

<sup>43</sup> Koontz and O'Donnell, *op. cit.*, p. 69. คำเอนของเดิม, แปลโดยผู้เขียนนี้.

<sup>44</sup> สรุปความจาก *ibid.*, pp. 83-84.



- 2). เรียบเรียงคำแถลงวัตถุประสงค์ของแผนที่จะเตรียมทำโดยชัดเจน (Formulating a precise statement of the objective of the plan to be prepared) โดยต้องคำนึงถึงนโยบายใหญ่ขององค์การด้วย เพราะวัตถุประสงค์ของแผนจะขัดกับนโยบายใหญ่ไม่ได้
- 3). เตรียมทำเค้าโครงของโครงการหรือแผนอย่างกว้าง (Preparing a broad outline of the proposal or plan) โดยกล่าวถึงความจำเป็น ชนิดของโครงการ ผลที่คาดว่าจะได้รับ ค่าใช้จ่ายทั้งหมด ความจำเป็นที่จะจัดหน่วยงานเสียใหม่ให้ทำงานตามแผนได้ และกำหนดขั้นตอนระยะยาว เพื่อความสะดวกแก่หน่วยที่จะพิจารณารับหลักการ
- 4). ขันเสนอข้อเสนอเพื่อรับอนุมัติ (Obtaining approval of the plan) หรือนิยมเรียกกันว่าขอรับอนุมัติในหลักการ เพื่อเป็นแนวทางที่จะจัดทำแผนการละเอียดต่อไป
- 5). จัดเจ้าหน้าที่วางแผนและมอบความรับผิดชอบ (Organizing the planning staff and assigning responsibility) การวางแผนใหญ่ๆ มักต้องใช้คนหลายฝ่าย จึงจำเป็นต้องจัดเจ้าหน้าที่มาแบ่งงานกันทำและมอบความรับผิดชอบให้เป็นสัดส่วน
- 6). กำหนดเค้าโครงเฉพาะของแผน (Determining the specific outline of the plan) หมายถึงการแบ่งแผนใหญ่ออกเป็นส่วนๆ แล้วทำเค้าโครงโดยละเอียดในทุกส่วน เช่น แผนย่อยที่จะรวบรวมข้อมูล แผนที่จะประเมินและเลือกทาง แผนสอบที่จะทดสอบแผนที่จะร่างขึ้น แผนที่จะเตรียมแผนขั้นสุดท้ายและแผนการควบคุมการวางแผน เป็นต้น
- 7). ติดต่อกับหน่วยงานที่ต้องการความร่วมมือด้วยทุกหน่วย (Establishing contact with all cooperating units) เพราะในการวางแผนนี้เราอาจต้องขอข้อมูล หรือความร่วมมือที่จะทดสอบแผนกับหน่วยอื่นๆ ด้วย
- 8). รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง (Obtaining necessary data) ทั้งข้อมูลดิบ (raw data) และข้อมูลที่กลั่นกรองแล้ว (Processed data) โดยการสัมภาษณ์ สอบบันทึกหลักฐานต่างๆ หรือศึกษารายงาน ฯลฯ เพื่อให้ผู้วางแผนมีความรอบรู้เพียงพอที่จะประเมินน้ำหนักและพิจารณาหาทางเลือกทางที่จะปฏิบัติ
- 9). ประเมินค่าของข้อมูล (Evaluating data) ซึ่งอาจทำรวมกันกับขั้นรวบรวมข้อมูลก็ได้ เพราะเมื่อประเมินค่าของข้อมูลไม่ได้ผลพอใจก็อาจจะลงมือรวบรวมใหม่ก็ได้ แต่บางครั้งงานนี้อาจแยกเป็น 2 ตอนได้

10). เรียบเรียงข้อสรุปชั่วคราว และเตรียมแผนชั่วคราว (Formulating tentative conclusions and preparing tentative plan) ขั้นนี้เป็นขั้นของการเลือกหนทางปฏิบัติ (choice-making) ซึ่งควรพิจารณาถึงขั้นต่างๆ คือ วัตถุประสงค์ประสงค์ของแผน ทางเลือกต่างๆ ในการแก้ปัญหา นั้น จากตัวแปรต่างๆ และการเลือกทางแก้ไขปัญหา

11). ทดสอบส่วนต่างๆ ของแผนชั่วคราวต่างๆ และทำการปรับแก้ตามความจำเป็น (Testing components of tentative plan and making adjustments where appropriate) แผนชั่วคราวอาจมีหลายแผนและอาจมีบางส่วนที่ควรนำมาทดสอบเสียก่อนที่จะเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณา เพราะอาจไม่เป็นไปตามที่คิดไว้ก็ได้

12). เตรียมแผนสุดท้าย (Preparing the final plan) เมื่อได้ข้อมูลมาโดยตลอดแล้วก็พร้อมที่จะทำแผนสุดท้ายได้โดยควรมีข้อความครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์ของแผน (รวมสภาพของปัญหาและทางแก้ปัญหา) ผลที่คาดว่าจะได้รับ ทรัพยากรที่ต้องใช้ กำหนดเวลา บุคคลที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนต่างๆ รวมทั้งพยานหลักฐานที่จะสนับสนุนแผนการนั้น

13). ทดสอบแผน และทำการปรับแก้ตามความจำเป็น (Testing the plan and making adjustment where necessary) ขั้นนี้อาจไม่จำเป็นถ้าการทดสอบในขั้นทดสอบส่วนต่างๆ ของแผนชั่วคราวได้ผลดีแล้ว แต่ถ้ายังมีข้อขัดข้องบ้างก็ควรทดสอบใหม่

14). เสนอแผนเพื่อรับอนุมัติ (Obtaining approval of the plan)<sup>45</sup>

จะเห็นได้ว่าแม้ขั้นตอนของ กุณฑล และ เลอ เบรตัน จะไม่ตรงกันทีเดียวแต่ก็ลักษณะทำนองเดียวกัน โดยกระบวนการของ เลอ เบรตัน มีรายละเอียดมากกว่า ทำให้เหมาะสมกับการพิจารณาเปรียบเทียบวิธีการวางแผนในเรื่องการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการในตอนต่อไป

ก่อนที่จะจบตอนนี้ใคร่ขอเรียนย้ำว่า ตอนนี้เป็นตอนที่ว่าด้วยหลักการทางวิชาการวางแผนที่นักวิชาการชาวต่างประเทศเป็นผู้กำหนดขึ้น ทฤษฎีบริหารที่จำแนกกิจกรรมบริหารเป็นการวางแผนและการปฏิบัติตามแผนก็คือ การกำหนดขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการวางแผนก็คือ ตามที่นำมากล่าวในบทนี้เป็นหลักการที่นักวิชาการวางไว้เป็นหลัก

<sup>45</sup> Le Breton, *op. cit.*, pp. 29-44.

ทั่วไป ซึ่งจำเป็นต้องนำมาแก้ไขปรับปรุงให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของปัญหาแต่ละปัญหา  
อีกมาก มิฉะนั้นอาจจะก่อให้เกิดความเข้าใจว่าหลักวิชาไม่ถูกต้อง หรือผู้บริหารทำงานโดย  
ไม่เหลียวแลหลักการซึ่งที่เคยได้ยึดมั่นได้ฟังกันอยู่บ่อย ๆ

## VII. วิเคราะห์เปรียบเทียบขั้นตอนในการปรับปรุงอัตราเงินเดือนกับขั้นตอน ในกระบวนการวางแผน

การดำเนินการเพื่อพิจารณาวางแผนในเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ตาม หากสามารถทำ  
ตามกระบวนการดังกล่าวในตอนก่อนเป็นขั้น ๆ ไปแล้ว ก็เป็นที่น่าเชื่อถือว่าจะเป็นวิธีการ  
ที่สมเหตุสมผล (Rational) และควรจะรวดเร็วและเป็นผลดีกว่าวิธีอื่น ส่วนการจะกำหน  
ดการตามขั้นตอนต่างๆ โดยเคร่งครัดหรือไม่นั้น ก็สุดแต่ความจำเป็นและเหตุการณ์ของการ  
วางแผนนั้น ๆ เพราะตามทางหลักวิชาที่มุ่งหมายที่จะให้ผู้วางแผนทุกท่านคัดแปลงนำขั้นตอน  
นี้มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับเรื่องแต่ละเรื่องอยู่แล้ว

อย่างไรก็ดี ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบทางปฏิบัติในเรื่องการปรับปรุงอัตรา  
เงินเดือนกับหลักการวางแผนนี้จะได้ยึดถือขั้นตอนของ เลอ เบรตัน เป็นหลัก เพื่อสะดวก  
แก่การติดตามศึกษา ส่วนขั้นตอนใดที่อาจไปนำรวมกับขั้นตอนอื่นได้ หรือมีข้อมูลไม่เพียงพอ  
ก็จะได้แจ้งให้ทราบเป็นตอน ๆ ไป

1. ขั้นพิจารณาความจำเป็นที่จะต้องทำการวางแผน ขั้นนี้เป็นขั้นที่หน่วยงาน  
ที่เกี่ยวข้องจะต้องพยายามศึกษาสถานการณ์ต่าง ๆ ว่ามีความจำเป็นที่จะดำเนินการวางแผน  
อย่างไร สำหรับในกรณีนี้สำนักงาน ก.พ. ในฐานะองค์การกลางบริหารงานบุคคลใหญ่ที่สุดใน  
ประเทศได้ตระหนักเห็นความเดือดร้อนในภาวะการครองชีพของข้าราชการ และปัญหา  
ยุ่งยากต่างๆ เกี่ยวกับระเบียบข้าราชการพลเรือน จนถึงกับได้ทำการติดต่อขอผู้เชี่ยวชาญ  
จากสหรัฐอเมริกา มาทำการศึกษาปัญหาต่างๆ โดยอาจกล่าวได้ว่าสิ่งใดที่อยู่ภายในอำนาจ  
หน้าที่ของ ก.พ. ที่จะดำเนินการไปได้ก็ได้พยายามดำเนินการไปเช่น การบริหารงานเกี่ยวกับ  
นักเรียนต่างประเทศ การขอผู้เชี่ยวชาญทางการทดสอบมาศึกษาระบบการสอบ การส่ง  
ข้าราชการของ ก.พ. ไปศึกษาและดูงานบริหารบุคคลในสหรัฐอเมริกา และต่อมาก็ได้มีผู้  
เชี่ยวชาญจากสหรัฐอเมริกาหลายท่านมาทำการศึกษาทางด้านการจำแนกข้าราชการตาม

ตำแหน่ง ฯลฯ แต่ก็มีอีกหลายอย่างที่ ก.พ. ไม่อาจดำเนินการไปได้เอง เช่น เรื่องปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือน จึงได้ให้นายเฮอร์เนสท์ บาร์เบอร์ทำการศึกษาและเสนอข้อเสนอแนะซึ่งนำไปสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เป็นผลให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้น ซึ่งทำให้มีหน้าที่บางส่วน ซ้ำกับเจ้าหน้าที่อีกคณะหนึ่งซึ่งกำลังทำการศึกษาเรื่องการปรับปรุงอัตราเงินเดือนอยู่ เป็นผลให้หน่วยหลังนี้ต้องยุบเลิกไปโดยปริยาย ทั้งได้กล่าวมาแล้วแต่ในตอน II.

อาจสรุปได้ว่า สำนักงาน ก.พ. ได้ปฏิบัติการไปตามสมควรแก่กรณีแล้วสำหรับ  
ชั้น

2-3-4. ชั้นเรียบเรียงคำแถลงวัตถุประสงค์ของแผน-ขั้นทำเค้าโครงอย่างกว้าง-และชั้นเสนอขอรับอนุมัติในหลักการ ในชั้นทั้งสามนี้ ผู้เขียนไม่มีข้อมูลที่จะพิสูจน์ได้ว่า ทางสำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนอะไรไว้บ้าง หรือทำโครงการคร่าวๆ ไว้อย่างไรบ้าง รวมทั้งได้เสนอหลักการอะไรไปขอรับอนุมัติบ้าง เมื่อทำความเข้าใจประกอบกับข้อเสนอแนะของนายบาร์เบอร์ เพียงแต่ทราบว่าคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วก็แต่งตั้งคณะกรรมการฯ ขึ้นดังกล่าวแล้ว เมื่อผู้เขียนก็ไม่มีหลักฐานแน่นอนว่าทางคณะรัฐมนตรีได้กำหนดนโยบายหรือหลักการให้แก่คณะกรรมการฯ เพื่อใช้เป็นแนวในการวางแผนอย่างไรบ้าง หรือคณะกรรมการฯ ได้ทำการหาหรือหลักการอะไรไปบ้าง เช่นจะให้คณะกรรมการฯ ปรับปรุงเฉพาะอัตราเงินเดือนของข้าราชการทุกฝ่าย หรือจะให้ปรับปรุงเฉพาะระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฝ่ายทหาร, อัยการ, ตุลาการ, เทศบาลฯ ไม่รวมถึง) หรือจะให้ปรับปรุงระบบข้าราชการทั้งระบบ โดยให้รวมถึงข้าราชการทุกฝ่าย จึงไม่อาจจะอภิปรายได้ในชั้นนี้

5. ชั้นจัดเจ้าหน้าที่วางแผนและมอบความรับผิดชอบ ในชั้นนี้ทราบว่าเมื่อประธานคณะกรรมการฯ ได้เรียกประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งแรกแล้วก็ได้พิจารณารายการปัญหาต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในวงระเบียบข้าราชการพลเรือน แล้วได้จัดแบ่งคณะกรรมการฯ ออกเป็นอนุกรรมการทำหน้าที่เป็นกลุ่มทำงาน (Working groups) เพื่อพิจารณาปัญหาต่างๆ เป็นกลุ่มๆ ไป นับว่าได้มีการจัดเจ้าหน้าที่และมอบความรับผิดชอบกันพอสมควร ซึ่งผู้เขียนไม่มีข้อมูลสาธารณะที่จะทำให้ทราบได้ว่า คณะกรรมการฯ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ภายนอกคณะกรรมการฯ มาร่วมทำการวางแผนด้วยหรือไม่เพียงใด

6. **ขั้นตัดสินใจกำหนดเค้าโครงเฉพาะของแผน** การที่คณะกรรมการฯ ได้ตั้งกลุ่มทำงานไปพิจารณาวางแผนดำเนินการต่างๆ ให้แก่คณะกรรมการฯ นับได้ว่าปฏิบัติตามขั้นนี้ได้โดยอนุโลม แม้จะไม่ถึงกับได้แยกแผนเป็นแผนย่อยๆ ตามแนวที่ เลอ เบรตัน เสนอก็ตาม

7. **ขั้นติดต่อกับหน่วยงานอื่น** ในกรณีคณะกรรมการปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือนนี้ การติดต่อกับหน่วยงานอื่น ๆ นอกจากสำนักงาน ก.พ. ก็ได้เป็นไปโดยอัตโนมัติ เพราะกรรมการในคณะประกอบด้วยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ จากหน่วยต่างๆ อยู่แล้ว เช่น จากสำนักงานประมาณ จากกรมบัญชีกลาง จากสำนักนายกรัฐมนตรี จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จากธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น

8-9. **ขั้นรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง—และขั้นประเมินค่าของข้อมูล** สองขั้นนี้มีผลสืบเนื่องมาจากขั้นที่ 5, 6 และ 7 คือ การที่มีกรรมการมาจากหน่วยงานต่างๆ ก็พลอยให้ได้รับข้อมูลต่างๆ มาจากหลายทางด้วยกัน ส่วนปัญหาที่จะสามารถทำการชุกค้นข้อมูลจนครบถ้วนเพียงพอหรือไม่ รู้สึกว่าเป็นปัญหาทางรายละเอียด ซึ่งผู้เขียนไม่มีข้อมูลที่จะยืนยัน นอกจากจะสันนิษฐานว่า ข้อมูลที่คณะกรรมการฯ ได้รับคงเป็นข้อมูลที่กลั่นกรองแล้ว และเป็นข้อมูลทางปริมาณ (Quantitative data) ในแง่สถิติต่างๆ มากกว่าที่จะเป็นข้อมูลคุณภาพ (Qualitative data) เพราะไม่ได้เชื่อว่า ได้ทำการสัมภาษณ์หรือสอบถามจากบุคคลภายนอก โดยเฉพาะบรรดาข้าราชการชั้นต่างๆ ด้วย

10-11. **ขั้นเรียบเรียงข้อสรุปชั่วคราวและเตรียมแผนชั่วคราว—และขั้นทดสอบส่วนต่างๆ ของแผนชั่วคราว** สองขั้นนี้ผู้เขียนก็ไม่มีโอกาสได้รับทราบจากข้อมูลสาธารณะว่า คณะกรรมการฯ ได้ทำแผนการขึ้นเงินเดือนไว้กี่แผน และได้ทำการทดสอบหรือไม่เพียงใด แต่คาดว่าคณะกรรมการฯ คงจะได้วางแผนกำหนดขึ้นเงินเดือนต่างๆ ไว้หลายวิธี แล้วนำปัจจัยต่างๆ เข้าร่วมพิจารณา เช่น ปัจจัยการเติบโตของเศรษฐกิจ ปัจจัยการหักเงินสะสมเพิ่มขึ้น และปัจจัยที่จะคงการพิจารณาบำเหน็จความชอบในปี 2509 เป็นต้น เพื่อนำจับเข้ากับการวางระดับเงินเดือน เพราะปัจจัยเหล่านี้ได้นำมาเป็นส่วนหนึ่งของหลักการที่คณะกรรมการฯ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีจึงน่าจะพิสูจน์ได้ว่า คณะกรรมการฯ ได้พยายามวางระดับเงินเดือนไว้ต่างๆ กันเป็นแผนย่อยหลายแผนก่อนที่จะพิจารณาเลือกแผนสุดท้ายที่ใช้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี (โปรดดูเชิงอรรถ 20 ประกอบ)

12-13. **ขั้นเตรียมแผนสุดท้าย—และขั้นทดสอบแผน** เมื่อได้วางแผนย่อยต่าง ๆ และได้คำนวณทดสอบดูแล้วว่าแผนใดจะทำได้เพียงใด เสียงบประมาณเท่าใด ตามขั้นที่ 10 และ 11 แล้ว คณะกรรมการ ฯ ก็คงจะได้ทดสอบอยู่หลายครั้งหลายครา จนได้แผนสุดท้าย อันมีขึ้นเงินเดือนตามขั้นต่าง ๆ ดังที่ได้นำมาเสนอข้างต้นแล้ว นอกจากนั้นก็คงได้แถลงไว้ในแผนว่า มีวัตถุประสงค์เช่นใด มีปัญหาอะไร และควรแก้ด้วยวิธีใด จะต้องใช้เงินเพียงใด จะเริ่มใช้แผนเมื่อใด ตลอดจนให้คณะกรรมการที่จะมอบหมายให้มีผู้แทนของคณะกรรมการ ฯ เข้าไป ร่วมชี้แจงรายละเอียดให้คณะรัฐมนตรีทราบ ตรงกับแนวที่ศาสตราจารย์ เลอ เบรตัน เสนอมาเป็นส่วนมากเพราะเป็นแบบธรรมเนียมของการเสนอความคิดเห็นและแผนการต่าง ๆ ในราชการไทยอยู่แล้ว

14. **ขั้นเสนอแผน** อันเป็นขั้นสุดท้ายนี้ จากข้อมูลสาธารณะที่ได้รับแสดงว่า คณะกรรมการ ฯ ได้เสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงอัตราเงินเดือน ร่วมไปกับเรื่องหลักเกณฑ์ การขึ้นเงินเดือน และการปรับปรุงวินัย ต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เสียก่อนแล้ว ฯพณฯ จึงได้นำเข้าสู่การประชุมคณะรัฐมนตรีต่อไป

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบขั้นตอนในการปรับปรุงอัตราเงินกับขั้นตอนในกระบวนการวางแผนตามหลักเกณฑ์ของศาสตราจารย์ เลอ เบรตัน ข้างต้นนี้ จะแสดงว่าการปฏิบัติงานของสำนักงาน ก.พ., ของคณะกรรมการปรับปรุงระเบียบข้าราชการ และของคณะรัฐมนตรีเองก็ได้เป็นไปในแนวคล้ายคลึงกับกระบวนการที่ เลอ เบรตัน กล่าวไว้พอสมควร เว้นแต่ในขั้นต้น ๆ ฉะนั้นการที่แผนการนี้ไม่ได้รับอนุมัติทั้ง ๆ ที่ได้ปฏิบัติการมาถึงขั้นที่ 14 นี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่า ได้มีจุดอ่อนเกิดขึ้นในกระบวนการวางแผน ของคณะกรรมการ ฯ เองในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งตอนต้น ๆ กระบวนการนั้นเอง ดังที่ผู้เขียนจะได้ขอนำมาวิเคราะห์ในตอนต่อไป

#### VIII. วิเคราะห์ปัญหาสำคัญบางประการในการปรับปรุงอัตราเงินเดือน

จากการวิเคราะห์ในตอนที่แล้วจะเห็นได้ว่า การดำเนินการตามกระบวนการวางแผนในขั้นที่สอง สามและสี่ คือการกำหนดวัตถุประสงค์ การวางโครงการคร่าว และการขอรับอนุมัติในหลักการนั้น ยังไม่กระจ่างชัดเจนเท่าที่ควร อันอาจเป็นเหตุให้แผนการปรับปรุงอัตราเงินเดือนและแผนการปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือนมิได้สำเร็จลุล่วง

ไปได้ด้วยดี จึงใคร่จะทำการวิเคราะห์ถึงปัญหาสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผน โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์, หลักการและมติอันเป็นข้อจำกัดต่าง ๆ ของกระบวนการวางแผนไว้ในตอนนี้เป็นเอกเทศอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้เห็นสภาพของปัญหาชัดเจนขึ้น

### ก. ปัญหาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการปรับปรุง

ท่านที่ได้ติดตามศึกษาเรื่องการปรับปรุงอัตราเงินเดือนมาแต่ต้นและจากข้อมูลที่นำมารวบรวมไว้ในบทความนี้จะสังเกตเห็นได้ว่า ทางราชการยังมีวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงกลุ่มหรือซ้ำซ้อนกันอยู่มาก ทั้งจะเห็นได้จากที่รัฐบาลสมัย ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ได้ตั้งกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือนในทำนองแก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน ๒๔๙๗ จนถึงขั้นเสนอร่างกฎหมายใหม่เข้าสู่การพิจารณาของสภาวาระรัฐธรรมนูญแล้ว แต่เมื่อมีการคัดค้านกันมากก็ขอถอนมาพิจารณาใหม่ โดยให้เจ้าหน้าที่หลายฝ่ายมาช่วยกันพิจารณาเฉพาะเรื่องอัตราเงินเดือน ครั้นเมื่อเจ้าหน้าที่เสนอความเห็นมาที่พบว่าความเห็นเหล่านั้นยังไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐบาล คณะรัฐมนตรีจึงแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นใหม่ซึ่งคณะกรรมการ ฯ ก็ได้ทำการศึกษาในเรื่องต่าง ๆ และได้เสนอเรื่องบางเรื่อง เช่น การจำแนกข้าราชการตามตำแหน่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณารับอนุมัติในหลักการ และต่อมาก็ได้เสนอเรื่องการปรับปรุงอัตราเงินเดือน การปรับปรุงหลักเกณฑ์การเลื่อนขั้นเงินเดือน และการปรับปรุงวินัย ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งตามข่าวกล่าวว่าได้พิจารณาเรื่องอัตราเงินเดือนก่อนและมีมติให้นำกลับไปพิจารณาใหม่โดยให้ปรับปรุงอัตราเงินเดือนให้สัมพันธ์กันทุกฝ่าย คือ ฝ่ายทหาร ฝ่ายตุลาการ ฝ่ายอัยการ

จากเหตุการณ์ข้างต้นจะเห็นได้ว่า ทางราชการมีวัตถุประสงค์ต่าง ๆ กันในการมอบหมายงานให้คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ไปพิจารณา กล่าวคือ คณะกรรมการ ฯ สมัย ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ได้พิจารณาไปในแนวทางที่จะแก้ไขปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นบางส่วน ต่อมาได้ตั้งกรรมการขึ้นพิจารณาโดยเฉพาะด้านปรับปรุงอัตราเงินเดือน ต่อมาก็ได้ตั้งคณะกรรมการปรับปรุง ระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยมีนัยอย่างกว้างว่าจะเป็น การแก้ไขปรับปรุงอย่างรื้อฟื้นกันทั้งระบบ โดยสร้างระบบขึ้นใหม่แทน โดยนัยนี้การปรับปรุงอัตราเงินเดือนจึงเป็นเพียงส่วนเดียวของการแก้ไขระบบข้าราชการพลเรือน ครั้น

คณะกรรมการ ฯ เสนอเรื่องอัตราปรับปรุงเงินเดือนมาพิจารณาก็ได้มีมติให้นำข้าราชการในฝ่ายอื่นมาร่วมพิจารณาค่าด้วย ฉะนั้นหากจะแยกให้เห็นได้ชัดก็รู้สึกว่าจะมีวัตถุประสงค์ปะปนกันอยู่ถึงสามประการคือ

1. การปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือน รวมทั้งการปรับปรุงบางส่วน กับการปรับปรุงพื้นฐานอย่างกว้างขวาง คือ เปลี่ยนแปลงระบบข้าราชการพลเรือนเสียใหม่ ซึ่งจะกระทบกระเทือนถึงข้าราชการพลเรือน 8 ประเภท คือ ข้าราชการการเมือง ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการรัฐพาณิชย์ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการครู ข้าราชการประจำต่างประเทศ พิเศษ และข้าราชการพลเรือนวิสามัญ
2. การปรับปรุงอัตราเงินเดือน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
3. การปรับปรุงระบบข้าราชการ ทั้งหมด ทั้งฝ่ายทหาร ตุลาการ อัยการ องค์การ บริหารส่วนท้องถิ่นเทศบาล รัฐวิสาหกิจ ฯลฯ

โดยเหตุที่มีวัตถุประสงค์ปะปนกันอยู่สามประการนี้ จึงอาจกล่าวได้ตามหลักวิชาบริหารว่า หากทางราชการยังไม่กำหนดลงไปให้แน่นอนว่า จะปรับปรุงเรื่องใดให้เป็นการชัดเจนตายตัวแล้ว การตั้งคณะกรรมการ ฯ ขึ้นมาก็คงไม่อาจจะทำประโยชน์ให้ได้อย่างแท้จริง เพราะการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ทั้งสามเรื่องนี้ไม่เหมือนกัน แม้จะมีความเกี่ยวข้องกันเป็นลูกโซ่ หากเจ้าหน้าที่พิจารณาเสนอเพียงเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็อาจจะถูกหักท้วงจากผู้ที่มีเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่เหลืออยู่อีกสองเรื่องอยู่เรื่อยไปไม่เป็นอันยุติลงได้ ตามรูปการณ์ดังนี้จะเห็นได้ว่า ก่อนอื่นจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ลงไปให้แน่นอนเสียก่อนว่า จะปรับปรุงอะไรแน่แล้วทางเจ้าหน้าที่ก็ควรจะสามารถจัดวางแผนและนำไปปฏิบัติให้ถูกต้องกับความประสงค์ได้สมควรหลักบริหารที่ศาสตราจารย์กูดี้ กล่าวไว้ว่า “ถ้าแปลงวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและที่คนทั่วไปเข้าใจได้ง่าย จะเป็นเครื่องประกันความสำเร็จของการบริหารอย่างแน่นอน”<sup>46</sup>

ข. ปัญหาหลักการเกิน

ตามปกติองค์การมักมีวัตถุประสงค์หลายข้อ แม้บางครั้งจะแปลงมาเพียงบางข้อ ฉะนั้นในการวางแผนต่าง ๆ เพื่อให้งานขององค์การดำเนินไปสู่จุดหมายตามวัตถุประสงค์

<sup>46</sup> Luther Gulick, *Administrative Reflections from World War II*, University, Ala. : University of Alabama, 1948, p. 77.



จึงมักมีหลักการหลายข้อปะปนอยู่ในแผนหนึ่ง ๆ<sup>47</sup> แต่ข้อสำคัญที่สุดที่ควรระลึกอยู่เสมอคือ อย่าให้หลักการทั้งหลายนั้นขัดกันเอง เพราะหลักการแต่ละข้อที่กำหนดไว้ในการวางแผนนั้น ต่างก็มีแนวทางเลือกปฏิบัติ (course of action) ที่จะให้เป็นไปตามหลักการนั้น ๆ เมื่อมีหลักการหลายหลักที่ขัดแย้งกัน ทางเลือกต่าง ๆ ก็ขัดกันเองจนไม่อาจจะประนีประนอมออกมาในรูปของแผนที่ได้ นอกจากจะมีการกำหนดลำดับของหลักการว่า หลักการใดสำคัญกว่ากัน (Priority) เพื่อจะได้ตัดทอนแนวปฏิบัติตามหลักการที่มีความสำคัญน้อยลงไป

ดังเช่น ถ้าเราต้องการจะซื้อรถยนต์นั่งที่มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้คือ ขนาดใหญ่ นั่งสบาย แรงม้าสูง วิ่งเร็ว เร่งเครื่องได้ดี เบ็ดหลังคาได้ บรรทุกของจุ กินน้ำมันน้อย ทนทาน ใกล้เคียง ยี่ห้อมีชื่อเสียง แบบทันสมัย มีหลายประตู ไฟท้ายสว่าง ขับสบาย ใช้แล้วราคาไม่ตก ซ่อมง่ายและราคาถูก ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเราจะหาซื้อรถยนต์เช่นนี้ไม่ได้แน่ เพราะมีข้อกำหนดมากเกินไปและข้อกำหนดก็ไม่แน่นอน แต่ถ้าเราวางข้อกำหนดไม่มากนักและแต่ละข้อก็แน่นอนและจัดลำดับข้อกำหนดไว้ก็จะช่วยให้การตัดสินใจได้ เช่น กำหนดว่า ราคาไม่เกิน 1 แสนบาท นั่งได้ 6 คน มีสี่ประตู ทนทาน กินน้ำมันไม่เกิน 8 กิโลเมตรต่อ 1 ลิตร บริการซ่อมสะดวก ส่วนเรื่องอื่น ๆ คือ ยี่ห้อ รูปร่างไม่สำคัญตามลำดับแล้วก็จะช่วยให้ตัดสินใจได้ไม่ยากนัก

หากนำหลักวิชาข้างต้นมาเปรียบเทียบกับหลักการต่าง ๆ ที่คณะกรรมการปรับปรุงระเบียบข้าราชการนาเสนอแก่รัฐบาล (ตอนที่ III. ข. 1.) จะเห็นว่ามีหลักการมากเกินไปจนเมื่อคณะกรรมการฯ ได้เสนอทางเลือกทางหนึ่งมาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา จึงไม่อาจจะให้ตรงกับหลักการเหล่านั้นได้หมด หรือแม้แต่ส่วนใหญ่ ฉะนั้นผู้เขียนจะลงวิเคราะห์ที่ว่า หลักการข้อหนึ่ง ๆ นั้น ควรจะมีข้อเสนอหรือทางเลือกดำเนินการอย่างไร จึงจะตรงกัน โดยผู้เขียนจะกล่าวตามลำดับหลักการของคณะกรรมการฯ ตามที่กล่าวไว้ในตอนที่ III. ข. 1. ดังต่อไปนี้ :

<sup>47</sup> คำว่า "หลักการ" นี้ใช้บ่อยมากในวงราชการไทย ส่วนในทางต่างประเทศ ส่วนมากใช้คำว่า Objective ซึ่งหมายถึงจุดหมายหรือวัตถุประสงค์ และใช้ขยายความเป็นวัตถุประสงค์ของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เช่น วัตถุประสงค์ขององค์กร วัตถุประสงค์ของแผนก็ได้ ในกรณีที่แผนมีวัตถุประสงค์หลายข้อนี้ เรียกกันว่า Multiple objectives โปรดดู Koontz and O'Donnell, *op. cit.*, p. 100.

1. ถ้าจะปรับปรุงอัตราเงินเดือนให้เพียงพอแก่ค่าครองชีพ ก็จะต้องศึกษาจาก อัตราค่าครองชีพของบุคคลในระบับเดียวกับข้าราชการในชั้นต่าง ๆ หรือพิจารณาปรับเงิน เดือนให้เท่ากับดัชนีค่าครองชีพปัจจุบัน กล่าวคือ ถ้าดัชนีค่าครองชีพ พ.ศ. 2495 เท่ากับ 100 และปัจจุบันดัชนีขึ้นเป็น 143 การปรับปรุงอัตราเงินเดือนก็ควรจะเป็นไปตามสัดส่วนนี้ คือเดิมได้รับ 500 บาท ก็ควรเป็น 571.50 บาท เดิม 1,000 บาท ควรเป็น 1,430 บาท เป็นสัดส่วนไป เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับดัชนีค่าครองชีพ จึงขอเสนอ ตารางดัชนีค่าครองชีพ เปรียบเทียบกับอัตราเงินเดือนชั้น 30 บาท ตั้งแต่ พ.ศ. 2481

ตารางที่ 4

เปรียบเทียบดัชนีค่าครองชีพกับเงินเดือนรวมเงินเพิ่ม  
ของข้าราชการชั้นจัตวาชั้นต้น พ.ศ. 2481—2507

พ.ศ.	ดัชนีค่าครองชีพ พ.ศ. 2491=100	เงินเดือนเมื่อคิดเป็น สัดส่วน กับดัชนีค่า ครองชีพ (บาท)	เงินเดือนรวม เงินเพิ่ม (บาท)	ค่าครองชีพ สูงกว่า เงินเดือน รวมเงิน เพิ่ม (บาท)	เริ่มใช้ระเบียบ เงินเพิ่มเมื่อ
2481	8.10	30	30		
2485	14.19	52.5	30	22.5	1 สิงหาคม 2486
2486	17.80	65.7	30+ 4= 34	31.7	1 กันยายน 2487
2487	37.45	138.3	30+ 20= 50	88.3	1 พฤษภาคม 2488
2488	72.57	268.8	30+ 40= 70	198.8	1 เมษายน 2489
2489	85.96	318.3	30+ 130= 160	158.8	1 กรกฎาคม 2490
2490	100.04	370.2	30+ 210= 240	130.2	
2491	100.00	370.2	240	130.2	
2492	96.04	355.5	30+ 260= 290	65.5	1 ตุลาคม 2492
2493	99.15	366.9	30+ 300= 330	36.9	1 กรกฎาคม 2493
2494	110.13	407.7	330	77.7	
2495	122.59	453.9	30+ 420= 450	3.9	1 มีนาคม 2495
2496	134.95	499.5	450	49.5	
2497	135.25	500.7	450	50.7	
2498	141.25	523.8	450	73.8	
2499	149.97	537.0	450	87.0	
2500	158.91	588.3	450	138.3	
2501	168.17	622.8	450	172.8	
2502	160.09	592.8	450	142.8	
2503	158.74	587.7	450	137.7	
2504	170.39	630.9	450	180.9	
2505	176.89	654.9	450	204.9	
2506	177.13	655.2	450	205.2	
25 07	175.26	649.5	450	199.5	

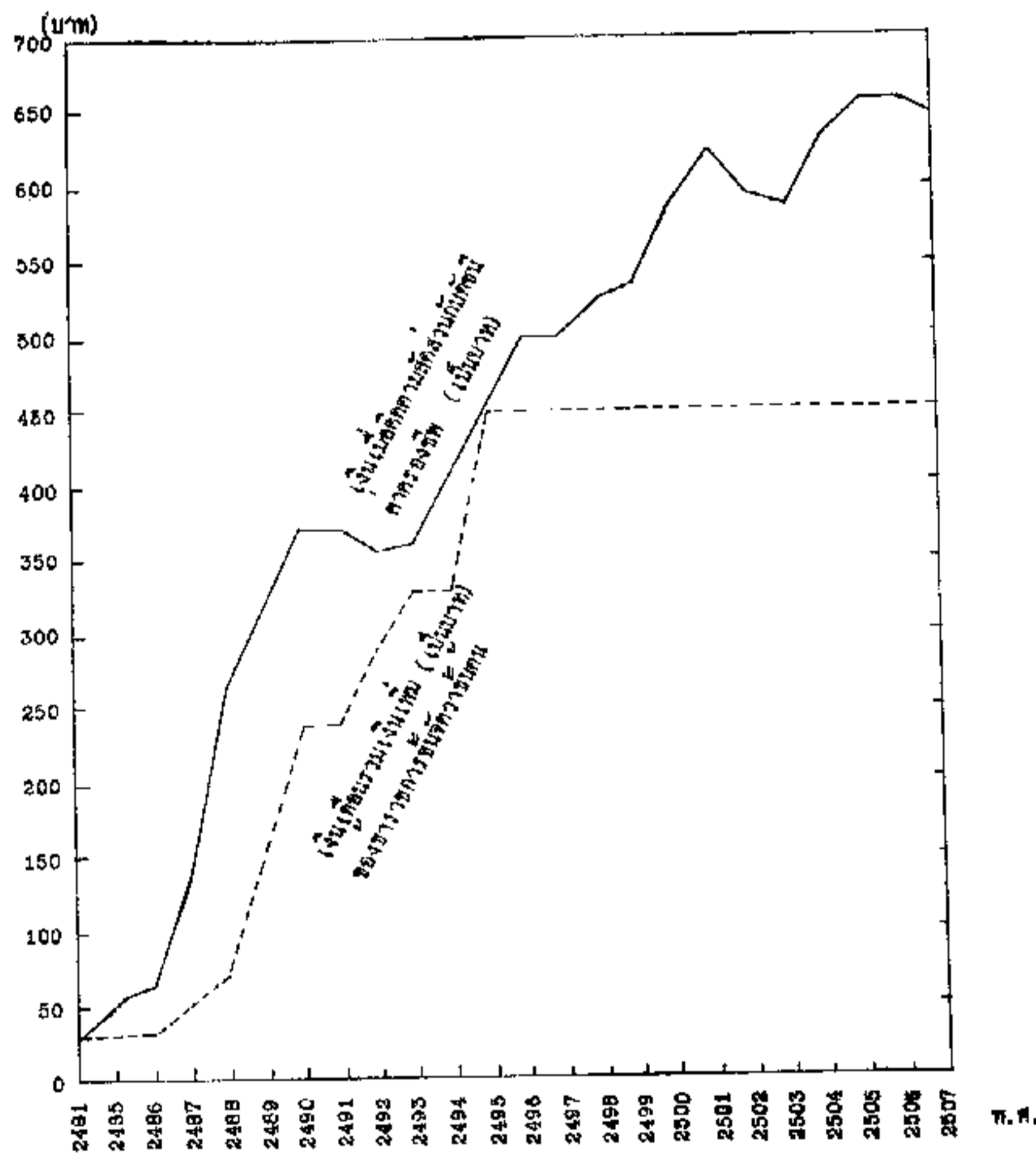
- ที่มา 1. เลขดัชนีค่าครองชีพได้จากกรมการสนเทศ กระทรวงเศรษฐกิจ
2. เงินเดือนรวมกับเงินเพิ่มพิเศษต่างๆ รวบรวมจากเอกสารใน สนิท เกษะศิริ (รวบรวม) ประมวลระเบียบเงินเพิ่มของเงินเดือนและบำนาญ ธนบุรี : สุทธิสารการพิมพ์, 2502 หน้า 1-10. และมาคิดคำนวณเทียบอัตราเงินเดือนข้าราชการชั้นจัตวาชั้นต้น โดยวิธีศรทรงประทุม ซึ่งกำลังทำวิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ ภายใต้ชื่อเรื่องว่า "การเพิ่มเงินเดือนข้าราชการพลเรือนของไทย"

รูปที่ 2

เปรียบเทียบเงินเดือนรวมเงินเพิ่ม

ของข้าราชการชั้นจัตวาชั้นต้น กับเงินเมื่อศึกษาค่าส่วนของดัชนีค่าครองชีพเริ่มจาก 30 บาท

พ.ศ 2481-2507



จากการศึกษาตารางและรูปทั้งสองมีข้อน่าสังเกตดังนี้ :

- (1). การปรับปรุงอัตราเงินเดือน (ด้วยการเพิ่มเงินเพิ่มพิเศษ) ครั้งที่แล้วมาได้เริ่มที่ต้นปีงบประมาณ
  - (2). การปรับปรุงอัตราเงินเดือนไม่เป็นผลให้ดัชนีค่าครองชีพสูงขึ้น
  - (3). หลังจากการปรับปรุงอัตราครั้งสุดท้ายเมื่อ 1 มีนาคม 2495 แล้วดัชนีค่าครองชีพเพิ่มขึ้นจาก 122.59 เป็น 175.26 เมื่อปี 2507 ตามตัวเลขของกรมการสนเทศ หรือ 42.96% ซึ่งใกล้เคียงกับดัชนีของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งคำนวณว่าดัชนีค่าครองชีพเพิ่มขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2495—2509 ว่าเท่ากับ 43%
  - (4). แต่ก่อนการปรับปรุงอัตราเงินเดือนด้วยการเงินเพิ่มพิเศษ กระทำกันเป็นประจำแทบทุกปี (บางปีมีเพิ่มถึง 2 ครั้ง แต่มิได้นำมาแสดงในตารางทั้งหมดแต่ได้จาก หนังสือของ สนิท เกษะศิริ) แต่คราวนี้มีได้ปรับปรุงมาเป็นเวลาถึง 14 ปี
    2. ถ้าประสงค์จะให้ข้าราชการเก็บออมได้ตามสมควร ก็จะต้องศึกษาถึงอัตราค่าใช้จ่ายที่พอดีกับค่าครองชีพ คือใช้จ่ายหมด แล้วคิดส่วนที่จะให้เก็บออมได้เพิ่มให้ด้วย
    3. ถ้าไม่ให้ข้าราชการต้องเป็นห่วงกังวลในด้านการเงิน ก็ควรจะดำเนินการตามข้อ 2 รวมกับปรับปรุงระเบียบวินัย วิธีความก้าวหน้าในราชการ และเรื่องอื่น ๆ อีก
    4. ถ้าจะบังคับมิให้หน่วยงานนอกวงราชการประมุขตัวข้าราชการไป ก็จะต้องศึกษาอัตราเงินเดือนและผลประโยชน์อื่น ๆ ของหน่วยงานภายนอกที่มาประมุขตัวนั้นเอง ให้ได้ตัวเลขที่แน่นอน (ซึ่งมีทางทำได้ไม่ยากนัก) แล้วทางราชการก็ต้องวางอัตราเงินเดือนและจัดผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้ได้ทัดเทียมกัน ทั้งนี้อาจต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านจิตวิทยาด้วย<sup>48</sup>
    5. ถ้าจะปรับปรุงอัตราเงินเดือนให้ข้าราชการเสียภาษีเงินได้เองอย่างเดียว ก็จะต้องดำเนินการคิดเพิ่มอัตราเงินเดือนให้ตรงกับจำนวนเงินที่จะต้องเสียภาษี คืบไป โดยต้องคำนึงถึงการลดหย่อนต่าง ๆ ของภาษีประกอบด้วย เพราะตามวิธีปัจจุบันข้าราชการโสดที่มีที่อยู่อาศัยเองได้เปรียบกว่าข้าราชการที่มีครอบครัวมีบุตรธิดา และไม่มีที่อยู่อาศัย เป็นต้น
- ส่วนเงินที่จะใช้ก็กเป็นพื้นฐานของการคำนวณอัตราภาษีนั้น ก็อาจจะต้องคำนวณจากอัตรารายได้ (เงินเดือน + ผลประโยชน์เกื้อกูล) ของข้าราชการตั้งแต่เมื่อ พ.ศ.

<sup>48</sup> วิธีการศึกษาเรื่องนี้อาจดูได้จาก สุชาติ, *op. cit.*, น. 413-414.

2489 ครั้งที่ข้าราชการยังคงเสียภาษีรายได้เองเป็นหลัก จึงจะยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายไม่ใช่คึกจาก  
อัตราปัจจุบัน ซึ่งใช้มาแต่ พ.ศ. 2495

ท่านผู้อ่านบางท่านคงจะจำได้ว่า ข้าราชการแต่ก่อนนั้นต้องเสียภาษีเงินได้เอง  
เหมือนประชาชนทั่วไป แต่ฐานะการเงินของประเทศฝืดเคืองจนข้าราชการมีความเดือดร้อน  
มาก ในระยะเมื่อสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 ใหม่ ๆ รัฐบาลจึงได้ดำเนินการช่วยเหลือหลาย  
ประการ คือ จ่ายเงินเพิ่มพิเศษชั่วคราวให้ (ซึ่งต่อมาได้นำมารวมกับอัตราเงินเดือน) และ  
จำหน่ายเครื่องอุปโภคบริโภคในราคาต่ำให้ มาตั้งแต่ก่อน พ.ศ. 2490 ถึงกระนั้นข้าราชการ  
ก็ยังมีความเดือดร้อนมาก คณะรัฐมนตรีในประชุมเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2489 จึง  
ลงมติให้ช่วยเหลือเพิ่มขึ้นตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2490 ในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้คือ เงินเพิ่ม  
ชั่วคราวก็จะปรับปรุงใหม่ รัฐบาลเป็นผู้ชำระภาษีเงินได้จากเงินเดือนและเงินเพิ่มชั่วคราว ค่าเล่า  
เรียน, ค่าโดยสาร, อาหาร, สถานที่อยู่อาศัย, เครื่องแต่งกาย, และยารักษาโรครวมเป็น  
8 ประการ<sup>49</sup>

6. หลักการที่จะวางขึ้นเงินเดือนใหม่ให้เป็นระเบียบ อันเป็นหลักการใหญ่ของ  
คณะกรรมการปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือนที่แถลงมาจนถึงกับจะถือว่า การที่ข้าราชการ  
บางคนจะได้ตั้งเงินเพิ่มขึ้นนั้นเป็นผลพลอยได้ (จากคำสัมภาษณ์ของ ดร. เสริม วินิจฉัย  
กุล) นั้น ถ้าจะพูดไปแล้วก็นับว่าไม่เกี่ยวกับการปรับปรุงอัตราเงินเดือนให้เหมาะสมกับค่า  
ครองชีพหรือให้ข้าราชการมีเงินออมบ้าง หรือให้ข้าราชการมีรายได้สูงพอที่จะไม่ถูกประมู  
ลตัว ทั้งที่คณะกรรมการฯ แถลงไว้ในข้อ 1-4 ข้างต้น เพราะการวางขึ้นอันดับ ขึ้น เป็น  
เรื่องหนึ่ง แต่การปรับปรุงอัตราเงินเป็นเรื่องหนึ่ง เช่น การปรับปรุงเงินเดือนขึ้นปัจจุบัน  
850 บาทเป็น 1,000 บาท และ 900 บาท เป็น 1,100 บาท เป็นเรื่องหนึ่ง จากการเพิ่ม  
ขึ้น 1,050 บาท เข้าไปที่ขั้นจัตวาและขั้นตรี

ส่วนที่ว่าจะแบ่งขึ้นเงินเดือนให้เป็นระเบียบยิ่งขึ้นนั้น เป็นเรื่องของรสนิยมมาก  
กว่า เพราะมีหลายท่านเห็นว่าของเดิมก็เป็นระเบียบอยู่แล้ว การจักชอยขึ้นเพิ่มขึ้นเสียอีก  
ที่ไม่มีระเบียบ และเป็นการถ่วงโอกาสก้าวหน้า ทั้งปรากฏความเห็นในตอนที่ 17. ส่วน

<sup>49</sup>หนังสือการช่วยเหลือฐานะข้าราชการประจำปี พ.ศ. 2490 จากเลขที่การคณะรัฐมนตรี ถึงรัฐมนตรีว่า  
การกระทรวงการคลัง เลขที่ น.ว. 166/2489 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2489

ตารางข้างล่างนี้จะสรุปข้อแตกต่างกันให้ท่านผู้อ่านวินิจฉัยเองว่า แบบใดเป็นระเบียบหรือ  
งตงมากกว่ากัน

ตารางที่ 5

ชั้น	อัตราปัจจุบัน		อัตราที่เสนอ	
	ชั้น	ชั้นที่เชื่อมกับ ชั้นถัดไป	ชั้น	ชั้นที่เชื่อมกับ ชั้นถัดไป
จัตวา	16	4	20	10
ตรี	8	1	20	10
โท	12	1	20	5
เอก	8	1	15	5
พิเศษ	13	—	15	—
รวมชั้น	57	7	90	30
รวมชั้นที่มีอัตราเงิน เดือนต่างกัน	50	—	60	—

7. หลักการที่จะพยายามปรับปรุงอัตราเงินเดือนให้เสร็จสิ้นทันปีงบประมาณ 2510 นี้ทางดำเนินการในแง่ของการวางแผน ก็อยู่ที่การเร่งรีบทำการวางแผนให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว เพราะเหตุที่ทางราชการจำเป็นต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณอยู่ในระหว่างเดือนมิถุนายน-สิงหาคม เพื่อมีเวลาเพียงพอที่จะเสนอต่อรัฐสภาต่อไป อย่างไรก็ตามปัญหาเรื่องเงินเดือนนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับมติของการวางแผน จึงใคร่ขอยกไว้รออภิปรายในอัน  
ถัดต่อไป

8. ข้อกำหนดในการงบบุคลากรเห็นจากความชอบประจำปี 2509 นั้น พุคถึงทางปฏิบัติที่จะงบบุคลากรนั้นนับว่าง่ายที่สุดในบรรดาข้อกำหนดทั้งหลายเพราะไม่ต้องทำอะไรเลย เป็น  
การตัดภาระของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ที่จะต้องเสียเวลาพิจารณาความดีความชอบด้วย ซ้ำไป  
แต่ถ้าหากจะพิจารณาให้ถี่ถ้วนจะพบว่า ข้าราชการส่วนรวม (นอกจากผู้ที่รับเงินเดือนชั้น  
สูงสุดที่เลื่อนชั้นไม่ได้อีก) จะเสียกำลังใจเป็นอันมากเพราะคงมีจำนวนมากด้วยกันที่ตั้งใจ

ขยันหมั่นเพียรปฏิบัติราชการเพื่อหวังความก้าวหน้า (ไม่ใช่ตัวเงิน) นอกจากนี้ยังเป็นการขัดกับหลักการบริหารทั่วไปที่ใช้การขึ้นเงินเดือนข้าราชการประจำปีเพื่อเป็นการบำเหน็จความชอบของข้าราชการที่ทำงานดี ก็เพราะถือว่า การขึ้นเงินเดือนเป็นเครื่องแสดงระดับของความก้าวหน้าในอาชีพข้าราชการ ฉะนั้นจึงไม่ควรนำเรื่องนี้มาปนกับการปรับปรุงอัตราเงินเดือน อื่นๆ ถ้าปฏิบัติเช่นนี้เสียคราวหนึ่งแล้วในการพิจารณาปรับปรุงอัตราเงินเดือนคราวต่อๆ ไป ก็อาจนำมาเป็นแนวปฏิบัติอีกเป็นแน่ อันเป็นเหตุให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยขาดโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาก้าวหน้าอยู่เป็นระยะ ๆ

9-10-11. หลักการเกี่ยวกับการหักเงินสะสมให้สูงขึ้น การวางระเบียบการเลื่อนเงินเดือนและการปรับปรุงระเบียบวินัยของข้าราชการพลเรือนเหล่านี้ จะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาเชื่อมโยงกับการจัดระบบเงินเดือนใหม่ (ตามข้อ 6) แต่ไม่เกี่ยวกับการปรับปรุงอัตราเงินเดือนตามระบบเงินเดือนปัจจุบัน ฉะนั้นการวางอัตราเงินเดือนใหม่ในรูปแบบแก้ไขระบบเงินเดือนจะมีผลเกี่ยวข้องกับหลักการทั้งสามด้วย เช่น การหักเงินสะสม จะต้องเปลี่ยนไป เมื่อวางระบบเงินเดือนใหม่และถ้าหักมากไปข้าราชการก็จะได้รับเงินน้อยลง ทำให้ขัดกับหลักการอื่น ๆ อีก แต่ถ้าคงระบบอัตราเงินเดือนปัจจุบัน การหักเงินสะสมก็จะเพิ่มขึ้นตามส่วนในอัตราเดิมเท่านั้น ข้าราชการก็ไม่มีความรู้สึกผิดไปกว่าที่ถูกหักเมื่อได้รับการพิจารณาการขึ้นเงินเดือนประจำปี

นอกจากนี้การนำหลักทั้งสามให้มาผูกพันกับการปรับปรุงอัตราเงินเดือน จะทำให้ข้าราชการพลเรือนรู้สึกว่าแม้ตนจะได้รับเงินเพิ่มขึ้นบ้างก็ถูกหักเงินมากขึ้นถูกเข้มงวดกวดขันทางวินัยมากขึ้น ทั้งที่ต้องเชื่อฟังผู้บังคับบัญชาอยู่แล้วตามกฎหมายปัจจุบันก็ต้อง เกรงกลัวขึ้นไปอีก เพราะผู้บังคับบัญชาอาจจะลงโทษถึงไล่ออกได้โดยไม่ต้องตั้งกรรมการสอบสวนก่อนซึ่งแม้จะอุทธรณ์ ได้ก็คงเป็นลักษณะ "กว่าดีจะสุกงาก็ไหม้" เสียก่อน แล้วยังไปผูกพันกับระบบการพิจารณาบำเหน็จความชอบด้วยว่าจะไม่มีการขึ้นเงินเดือน ๑ ชั้น ทำให้โอกาสก้าวหน้าน้อยลง และถ้ารัฐบาลไม่หมั่นปรับอัตราเงินเดือนให้เป็นไปตามค่าครองชีพที่แท้จริงโดยสม่ำเสมอ (ทุกคราวที่ดัชนีค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไป) ข้าราชการอาจกลายเป็นคนยากจนลงไปอีก เพราะการขึ้นเงินเดือน ๑ ชั้น จะให้แก่ผู้ทำงานได้ผลงานดีเท่านั้น ฉะนั้น ถ้าปีใดไม่ได้ทำงานดีเท่านั้นก็ได้รับเงินเท่าเดิม เมื่อค่าครองชีพถีบสูงขึ้น อำนาจซื้อจริงก็กลับลดลง ตามปรกติกการพิจารณาบำเหน็จความชอบประจำปีนั้น ไม่ไ้มองจากแง่

ของการทำคดีเด่นอย่างเดียว แต่ควรพิจารณาจากแง่ของอาวุโส ความชำนาญงานในหน้าที่ และแง่ภาระหน้าที่ในครอบครัวของข้าราชการที่มีมากขึ้น เมื่อข้าราชการมีอายุสูงขึ้นด้วย

12. หลักการที่จะมิให้การปรับปรุงอัตราเงินเดือนมีผลกระทบกระเทือนถึงเรื่องสวัสดิการนั้น รู้สึกว่าจะเป็นหลักการที่จะนำไปสู่การวางแผนปฏิบัติได้ด้วยยาก ทั้งที่ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงในตอนถัดไป

13. นอกจากหลักการ 12 ประการที่ได้วิเคราะห์ไว้เป็นแนวหลักการคณะกรรมการ ฯ แล้ว ผู้เขียนรู้สึกว่ามีหลักการอยู่อีกข้อหนึ่ง ซึ่งเป็นที่รือรู่อยู่แก่ใจด้วยกันทุกฝ่าย แม้จะมีได้มีผู้ใดนำมาเสนอเป็นประเด็นต่างหากอย่างเป็นทางการ คือ หลักการที่จะหาทางปรับปรุงอัตราเงินเดือนโดยมิให้กระทบกระเทือนถึงฐานะการเงินของประเทศ จึงใคร่ขออนุญาตนำมาอภิปรายเป็นการผนวกรวมว่า หลักการนี้จะยังผลให้ในทางที่จะจำกัดกระบวนการวางแผนอย่างไรบ้าง

ความจริงการใช้จ่ายเงินให้เหมาะสมกับฐานะการเงินของประเทศนับเป็น ข้อกำหนดที่จำเป็นอย่างหนึ่ง เพราะเหตุว่ารัฐบาลจะต้องจ่ายเงินไปในการบริหารประเทศหลายด้านด้วยกัน แม้ว่าในปัจจุบันรัฐบาลแทบทุกประเทศจะมีได้ยึดหลักงบประมาณสมดุลคือ รายจ่ายเท่ากับรายได้ โดยเคร่งครัดเหมือนสมัยก่อน แต่ก็ไม่หมายความว่า จะจ่ายเงินรายได้ตามอำเภอใจภายในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ และในทำนองเดียวกันก็ไม่หมายความว่า รัฐบาลจะจ่ายเงินก้อนหนึ่ง (สมมุติว่าหนึ่งพันล้านบาท) ไม่ได้ เพราะรัฐบาลอาจกำหนดวิธีการผ่อนจ่ายในระยะหลายปีก็ได้

ที่จริงการพิจารณาวงเงินที่จะใช้ในการปรับปรุงอัตราเงินเดือนนี้ รัฐบาลน่าจะคำนึงถึงว่า บรรดาข้าราชการอันเป็นเสมือนมือเท้าของรัฐบาลที่ช่วยให้การบริหารราชการของประเทศเจริญรุ่งเรือง จนมีรายได้ประชาชาติสูงขึ้นเรื่อย ๆ ถึงเฉลี่ยปีละ 5% ในระยะที่มีโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2502—2508) โดยที่ข้าราชการมิได้รับการพิจารณาปรับปรุงอัตราเงินเดือนมาถึง 14 ปี นั้น นับว่าเป็นความเสียหายของข้าราชการอยู่มากและนานพอสมควรเพื่อกันเงินส่วนหนึ่งไปใช้ในการพัฒนาประเทศชาติ ทั้งที่มีผู้กล่าวว่างบประมาณเงินเดือนของข้าราชการทุกประเภทนั้นได้ลดน้อยลงเรื่อย ๆ จากประมาณ 60% มาเป็น 40% ในปัจจุบัน ก็ยังเห็นได้จากตารางที่ 6 และรูปที่ 3 ข้างล่างนี้ แม้ว่าจะแสดงเฉพาะงบประมาณเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนก็ตาม



## ตารางที่ 6

เปรียบเทียบงบประมาณของประเทศกับเงินเดือนข้าราชการฝ่ายพลเรือน

พ.ศ.	งบประมาณรายจ่ายจริง ของประเทศ (ล้านบาท)	เงินเดือนข้าราชการ พล เรือน ยกเว้นข้าราชการ ทหาร, ข้าราชการการ เมืองและข้าราชการวิลา มัญต่างประเทศ (บาท)	เงินเดือนเป็นร้อยละ ของงบประมาณ
2501	6,013.3	1,672,444,508	27.81
2502	6,088.4	2,355,385,247	38.68
2503	6,784.7	1,988,590,800	29.31
2504	5,845.0*	1,640,975,455	28.08
2505	8,134.1	2,249,177,676	27.65
2506	9,811.5	2,431,058,400	24.78
2507	9,989.6	2,510,400,380	25.13
2508	12,420.0**	2,759,308,500	22.22
2509	14,440.0**	2,757,984,276	19.10

หมายเหตุ \*ปี 2504 งบประมาณรายจ่ายตั้งไว้เพียง 9 เดือน (ม.ค.-ก.ย. 04)

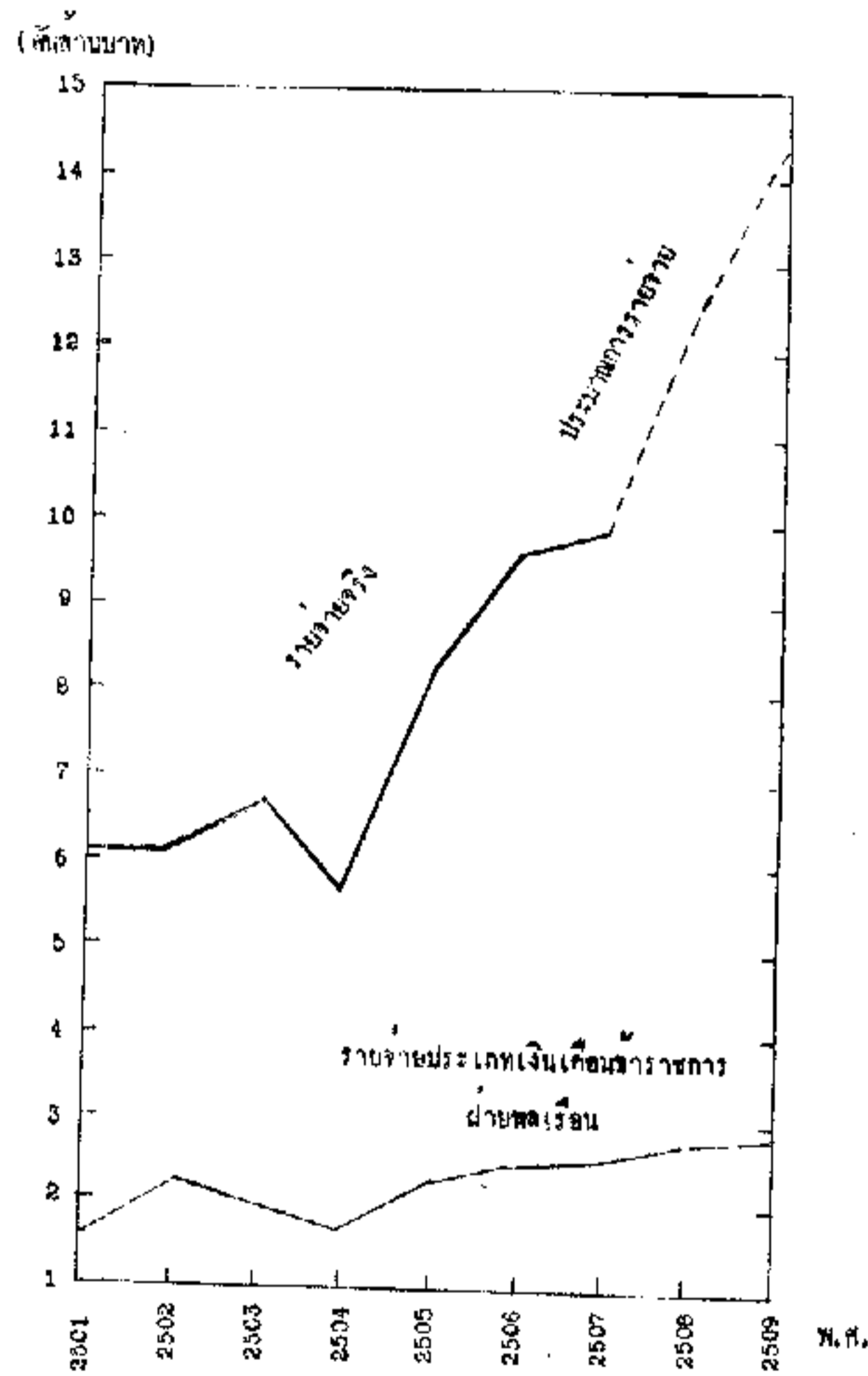
\*\*ปี 2508 และ 2509 เป็นประมาณการรายจ่าย

- ที่มา :
1. งบประมาณรายจ่ายของประเทศ จากสำนักงบประมาณ, งบประมาณประจำ  
ปีงบประมาณ 2509, เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 1.
  2. เงินเดือนข้าราชการพลเรือน
  - ก. ปี 2501 คำนวณด้วยการรวมงบประมาณประเภทเงินเดือนของกรมต่าง ๆ  
จากพระราชบัญญัติงบประมาณ ปี 2501, "ราชกิจจานุเบกษา", เล่ม 75 ตอน  
56, (28 กรกฎาคม 2501).
  - ข. ปี 2502 คำนวณยอดงบประมาณประเภทเงินเดือนและค่าจ้างของกรมต่างๆ  
ซึ่งไม่ได้แยกว่างบประมาณประเภทเงินเดือนมีเท่าไร จากพระราชบัญญัติ  
งบประมาณปี 2502, "ราชกิจจานุเบกษา." เล่ม 76 ตอน 55. (26 พฤษภาคม  
2502). ทำให้มียอดเงินสูงขึ้นกว่าปกติ

- ค. ปี 2504 จำนวนจาก อมร รักษาทรัพย์ และ ไสรัจ สุจริตกุล, เรียบเรียง, การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย, พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505, หน้า 690. โดยศึกษาผลรวมจากจำนวนข้าราชการคุณอัตราเงินเดือนแต่ละชั้น.
  - ง. ปี 2503, 2505-2509 จำนวนจากเอกสารของกรมบัญชีกลาง เรื่องจำนวนข้าราชการแยกตามลำดับเงินเดือน โดยศึกษาผลรวมจากจำนวนข้าราชการคุณอัตราเงินเดือนแต่ละชั้น.
3. จัดทำตารางและรูปโดย วุฒิชัย จ้างนงค์

รูปที่ 3

แสดงงบประมาณรายจ่ายของประเทศเปรียบเทียบกับงบประมาณประเภทเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน



จัดทำรูปโดย วุฒิชัย จ้างนงค์ จากข้อมูลในตารางที่ 6

เมื่อทางราชการพยายามลดสัดส่วนอัตราเงินเดือนตลอดมาถึง 14 ปีแล้ว ฉะนั้นเมื่อจะพิจารณาปรับปรุงให้เป็นธรรมแก่ข้าราชการครั้งนี้ จึงจะต้องใช้เงินเป็นก้อนใหญ่เป็นธรรมดา หากจะหวังช่วยแก้ไขภาวะการครองชีพจริง ซึ่งถ้าจะพิจารณาจ่ายจากยอดเงินเพียงปีเดียว รัฐบาลก็คงไม่อาจจ่ายให้ได้โดยไม่ก่อให้เกิดความปั่นป่วนในทางเศรษฐกิจ ฉะนั้นวิธีที่ดีจึงน่าจะได้อะการปรับปรุงเป็นระยะ ๆ ไป เช่น ปรับปรุงทุกปี ๆ ละ 10 เปอร์เซ็นต์จนครบ 43% ที่ต่างกันอยู่ (หรือเท่าที่รัฐบาลจะวินิจฉัย) คังกรณีที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกา ในสมัยประธานาธิบดีเคนเนดีได้ขอให้ปรับอัตราเงินเดือนให้สัมพันธ์กับค่าครองชีพ (ไม่ใช่ให้เพิ่ม) ทีละเล็กทีละน้อยสามปีติดต่อกัน<sup>50</sup> และปัจจุบันวิธีนี้ก็ใช้อยู่แพร่หลายในการต่อรองค่าจ้างของฝ่ายสหภาพกรรมกรในประเทศต่าง ๆ ที่กำหนดให้มีการปรับปรุงค่าจ้างให้สัมพันธ์กับค่าครองชีพเป็นระยะ ๆ ไป จึงเรียกข้อตกลงนี้ว่า วรคที่ว่าด้วยการเลื่อนระดับ (Escalation Clause)

จะเห็นได้ว่าการกำหนดหลักการ แต่ละ ข้อนี้เป็นผลเกี่ยวพันไปถึงการเลือกวิธีปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามหลักการนั้น ๆ ด้วย การที่คณะกรรมการ ฯ ทั้งหลักการไว้เป็นจำนวนมาก จึงเป็นการจำกัดทางเลือกให้น้อยลงจนไม่อาจเป็นไปได้ ดังในกรณีที่มีหลักการ 18 ข้อนี้ จะเห็นได้ว่าถ้าหากทางเลือก (Alternatives) เสนอแก่คณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยให้เป็นไปตามหลักการทั้ง 18 ข้ออย่างจริงจังแล้วจะหาทางเลือกไม่ได้เลย ทางเลือกที่คณะกรรมการ ฯ นำเสนอตามตารางอัตราเงินเดือนที่เสนอนั้นอาจพูดได้ว่า เป็นการปฏิบัติตามหลักการในข้อ 5-6-7 และ 13 (โดยเฉพาะข้อ 13 ซึ่งจะได้รับความช่วยเหลือผ่อนภาระงบประมาณมากเมื่อทำตามข้อ 8-9-10 ด้วย) เท่านั้น ไม่เป็นไปตามข้อ 1-4 อันเป็นข้อที่เกี่ยวข้องกับค่าครองชีพเลย อันนับว่าเป็นข้อแปลกอยู่เหมือนกัน เพราะหลักการข้อ 1-4 นี้เป็นข้อที่ทางรัฐบาลได้แถลงอยู่โดยเปิดเผยและทำให้เกิดความรู้สึกในหมู่ข้าราชการว่าจะเป็นหลักที่มีความสำคัญอันดับต้น ๆ จึงได้วางความหวังไว้ว่า แต่ละคนจะได้รับเงินเพิ่มขึ้นด้วยกันทั้งนั้น และคงจะผิดหวังไม่น้อย หากอัตราเงินเดือนที่ปรับปรุงใหม่เป็นไปตามหลักการข้อ 5-6-7 และ 13 มากกว่า

<sup>50</sup> คุสุราตี, *op. cit.*, หน้า 146-417.

ค. ปัญหามิติของกระบวนการวางแผน

กระบวนการวางแผนมิได้กระทำไปตามขั้นตอนที่กล่าวไว้ในตอนที่ VI ข. เท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงข้อจำกัดหรือมิติ (Dimensions) ต่าง ๆ ประกอบกันไปตลอดเวลาที่ดำเนินการตามกระบวนการวางแผน (และกระบวนการปฏิบัติตามแผนด้วย) ในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์เลอ เบรตัน ได้แยกแยะมิติต่างๆ ไปถึง 17 เรื่องด้วยกัน คือ<sup>51</sup>

- 1). ความซับซ้อน (Complexity)
- 2). ความสำคัญ (Significance)
- 3). ขอบข่ายหรือขนาด (Scope or magnitude)
- 4). ความครอบคลุม (Comprehensiveness)
- 5). ความถี่ (Frequency)
- 6). ระยะเวลา (Duration)
- 7). ความเป็นเอกลักษณ์ (Uniqueness)
- 8). การมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Authorization)
- 9). ความอ่อนไหว (Flexibility)
- 10). ระยะเวลาที่มีอยู่ (ในการเตรียมแผนหรือปฏิบัติตามแผน) (Available time)
- 11). ลักษณะความลับมากน้อย (Confidential nature)
- 12). ความชัดเจน (Clearness)
- 13). การปฏิบัติเป็นทางการ (Formality)
- 14). ความจำเพาะ (Specificity)
- 15). ความสมบูรณ์ (Completeness)
- 16). ความเที่ยงตรง (Accuracy)
- 17). เสถียรภาพ (Stability)

แม้ว่ามิติต่าง ๆ ของเลอ เบรตัน จะช่วยให้การวางแผนเป็นไปด้วยดียิ่งขึ้นและหากจะนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกระบวนการวางแผนเพื่อปรับปรุงอัตราเงินเดือน ก็คงจะได้รับ

<sup>51</sup> รายละเอียดในเรื่องมิตินี้ได้จาก Le Breton and Henning, *Planning Theory* ; ส่วนความเกี่ยวพันของมิติกับกระบวนการวางแผนและกระบวนการปฏิบัติตามแผนได้จาก Le Breton *General Administration : Planning and Implementation*, โดยเฉพาะบทที่ 4.

ประโยชน์จากการศึกษาเรื่องนี้สมบูรณ์ขึ้นก็ตาม แต่ก็รู้สึกว่าการวิเคราะห์ไปตามมิติที่ละข้อแล้วจะทำให้บทความนี้ยืดยาวออกอีกมาก ประกอบกับเป็นส่วนเพิ่มเติมจากกระบวนการวางแผนอันเป็นจุดประสงค์ของเรื่องนี้ จึงจะขอยกมากล่าวเฉพาะมิติที่เห็นว่าเกี่ยวพันกันกับเรื่องการปรับปรุงอัตราเงินเดือนมากเป็นพิเศษ คือมิติเกี่ยวกับความซับซ้อน เกี่ยวกับระยะเวลาที่ใช้เตรียมแผน และมิติเรื่องความสมบูรณ์ ดังต่อไปนี้

### 1. ความซับซ้อน

การพิจารณาวางแผนจะมีความซับซ้อนมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับว่า ส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแผนนั้นสามารถพิจารณาแยกกันได้ หรือต้องพิจารณารวมกัน ดังที่เลอ เบรตัน เสนอว่า “ยิ่งชิ้นส่วนต่าง ๆ ที่จะมาประกอบเป็นแผนแยกกันได้และมีอิสระต่อกันเท่าใด โอกาสที่แผนนั้นจะไม่ยุ่งยากเกินปัญหาทางเทคนิคก็จะมากยิ่งขึ้น” แล้วท่านก็ได้ยกอุทธานรณว่า :

“ในกรณีการวางแผนปรับปรุงเงินเดือนขนานใหญ่นั้น เราอาจจะแยกพิจารณาเป็นส่วน ๆ ไปคือ ตำแหน่งการวิเคราะห์ตำแหน่ง, การกำหนดหน้าที่ของตำแหน่ง, ประเมินความสำคัญของตำแหน่ง, โครงร่างเงินเดือน, พิสัยเงินเดือน, การประเมินผลการปฏิบัติงาน, และผลประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ [แล้วจึงพิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่ส่วนต่าง ๆ มีต่อกัน เช่น] ระดับของอัตราเงินเดือนขั้นต่ำอาจขึ้นอยู่กับระดับและชนิดของผลประโยชน์เกื้อกูลที่ตกลงจะจัดให้พนักงาน ส่วนการประเมินผลการปฏิบัติงาน [ที่ทางราชการไทยเรียกว่า จรรยาบรรณ] นั้น อาจจะพัวพันกับแบบฟอร์มที่เราใช้กำหนดหน้าที่ของตำแหน่ง และระบบการประเมินความสำคัญของตำแหน่งด้วย [ฉะนั้น] องค์การที่ชิ้นส่วนมีความผูกพันต่อกันจะส่งผลกระทบกระเทือนถึงความซับซ้อนของการวางแผนนี้”<sup>52</sup>

เมื่อ ย้อน มาพิจารณา ถึงความ ซับซ้อน ในเรื่อง การปรับปรุงอัตราเงินเดือนของ ไทย ก็ จะ เห็น ได้ ว่า เรา ก็ คง ประสพ ปัญหา เกี่ยวกับการ จะ พิจารณา ว่า ชั้น ข้าราชการ จะ จัด แบ่ง อย่างไร ข้าราชการ คน หนึ่ง ๆ ควร จะ อยู่ ชั้น ไหน มี มาตรฐาน อย่างไร การ กำหนด ชั้น เงิน เดือน ใน แต่ละ ชั้น เป็น อย่างไร จะ ถือ หลัก อะไร ในการ พิจารณา ประเมิน ผล ของ การ ทำ งาน

<sup>52</sup> Le Breton, *op. cit.*, p. 64, ข้อความในวงเล็บเป็นของผู้เขียนนี้.

เพื่อใช้ในการเลื่อนขั้นเงินเดือน ในทำนองเดียวกับในปัญหาที่ เลอ เบรตัน ยกขึ้นมา เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ ของไทยเราจึงมีความสับสนไม่น้อย เพราะการปรับขั้น อัตรา และขั้นใหม่ จำต้องพิจารณาแก้ไขระเบียบเกี่ยวกับเงินสะสม ระเบียบค่าเช่าบ้าน ระเบียบค่าเบี้ยเลี้ยงต่าง ๆ ค่าที่พักเดินทาง ค่าคนหาบหามคนติดตาม ค่าพาหนะ ค่าโยกย้ายครอบครัวสิ่งของสัมภาระ ระเบียบเบี้ยกันดาร อัตราบำเหน็จบำนาญ ระเบียบเกี่ยวกับการขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ระเบียบเกี่ยวกับสวัสดิการต่าง ๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร ฯลฯ เพราะระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ล้วนแต่มีส่วนพัวพันกับอัตราเงินเดือน ขั้น และอัตราของข้าราชการ อันปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 อันเป็นกฎหมายหลักทั้งสิ้น ฉะนั้น ถ้าจะปรับปรุงเฉพาะอัตราเงินเดือนโดยไม่มีการแบ่งขั้นและขั้นใหม่ ความยุ่งยากซับซ้อนก็จะเพลาลงไปมาก ทำนองเดียวกับการปรับปรุงเงินเดือนในครั้งก่อน ๆ ที่คงอัตราเงินเดือนและโครงสร้างของขั้น-อัตรา-ขั้นไว้ เพียงแต่เพิ่มเติมแก้ไขอัตราเงินเพิ่มพิเศษต่าง ๆ แต่ถ้าจะปรับปรุงอัตราเงินเดือนด้วยและโครงสร้างของเงินเดือน (Salary-Structure) ด้วยก็จะต้องพิจารณาเลยไปถึงปัจจัยต่าง ๆ ข้างบนนั้น และรู้สึกว่าจะควรปรับปรุงแก้ไขพร้อมกับเรื่องอื่น ๆ ของระเบียบข้าราชการพลเรือน แทนที่จะแก้ไขปรับปรุงอัตราและโครงสร้างเงินเดือนก่อนแล้วปรับปรุงเรื่องอื่นภายหลัง เพราะอาจจะขัดแย้งไม่ลงรอยกันสนิท ทั้งจะต้องรีบแก้ไขปรับปรุงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ ให้สัมพันธ์กับอัตราและโครงสร้างเงินเดือนด้วย หากจะมีให้เสียหายแก่ราชการ

## 2. ระยะเวลาที่มีอยู่ในการเตรียมแผน

โดยที่เป็นความประสงค์ของทางราชการอย่างหนึ่งที่จะพยายาม ปรับปรุง อัตราเงินเดือนใหม่ให้ทันปีงบประมาณ (เริ่มใช้ 1 ตุลาคม ของทุกปี) ฉะนั้นเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการ ฯ ชุดต่าง ๆ ที่เคยพิจารณาเรื่องนี้มาจึงตกอยู่ในฐานะลำบากใจมาทุกครั้ง เพราะจะต้องพิจารณาโดยเร่งรีบตลอดเวลา โดยเหตุว่า คณะกรรมการ ฯ ต้องการทราบจำนวนข้าราชการในขั้น และขั้นเงินเดือนที่แน่นอนเพื่อเป็น พื้นฐานในการคำนวณยอดเงินงบประมาณที่จะใช้ในปีต่อไป แต่ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนข้าราชการนั้นยังไม่อาจทราบได้ทันที เพราะข้าราชการได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนชั้นเป็นประจำทุกปี และยังมีการบรรจุแต่งตั้ง

ทั้งบุคคลเข้ารับราชการใหม่ปีหนึ่ง ๆ ประมาณหนึ่งหมื่นคนทุกปี ทั้งนี้กว่าจะได้รับตัวเลขที่แน่นอนก็อยู่ในราวเดือนมีนาคม (ถึงกระนั้น บัญชีถือจ่าย - จ. 18 - ที่แสดงจำนวนข้าราชการพร้อมทั้งอัตราเงินเดือนของทุกคน ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ก็ยังไม่เสร็จเรียบร้อยทุกแห่ง) แต่พอถึงเดือน กุมภาพันธ์—มีนาคมก็เป็นเวลาที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เริ่มเสนองบประมาณของปีใหม่อีก เพื่อเสนอสำนักงบประมาณดำเนินการต่อให้ทันเวลาเสนอรัฐสภาประมาณเดือนสิงหาคม

ฉะนั้น การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ชุดที่แล้ว ๆ มา จึงประสบปัญหาเรื่องเวลาอยู่เสมอ กว่าจะมีตัวเลขพอที่จะเสนอ คณะรัฐมนตรีได้ก็มักล่วงเลยเวลาถึงราวเดือน มิถุนายน—กันยายนแทบทุกราวเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติหักท้วงเพิ่มเติมอย่างใดก็ยากที่จะแก้ไขปรับปรุงได้ทันเสนอใหม่ให้ทัน พ.ร.บ. งบประมาณ เมื่อไม่ทันในปีหนึ่งก็ต้องคอยไปในปีต่อไป ซึ่งก็จะประสบปัญหาเดิมอีก จึงน่าจะถือเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การปรับปรุงอัตราเงินเดือนต้องผลัดมาหลายปี อนึ่งการเร่งทำเป็นคราว ๆ นั้น อาจจะเป็นเหตุให้ไม่ได้อัตราเงินเดือนที่สมบูรณ์เพียงพอ

หากเป็นที่ยอมรับกันว่า เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาต้องพิจารณากันโดยเร่งรัดจนเกินไป เป็นเหตุให้การวางแผนไม่สำเร็จลงด้วยดีแล้วไซ้ ก็ควรจะได้กำหนดเงื่อนไขเวลาเสียใหม่ กล่าวคือไม่จำเป็นต้องทำให้เสร็จทัน พ.ร.บ. งบประมาณประจำปี เหมือนการปรับปรุงอัตราเงินเดือนครั้งก่อน ในระหว่าง พ.ศ. 2486—2495 ที่ไม่ได้ปรับปรุงของตนขึ้นปีงบประมาณเสมอไป (โปรดดูตารางที่ 4) นอกจากนี้เราอาจจะต้องยอมรับความจำเป็นว่า เราจะไม่มีโอกาสทราบจำนวนข้าราชการที่ครบถ้วนแน่นอนในแต่ละปีได้เลย เพราะมีการเลื่อน ออก กาย และบรรจุเข้าใหม่อยู่ตลอดเวลา

ฉะนั้น การกำหนดวงเงินงบประมาณ ก็ควรจะผ่อนผันให้มีความคลาดเคลื่อน (flexible) บ้างก็น่าจะพอใจแล้ว

### 3. ความสมบูรณ์ของแผน

แผนที่ควรจะรวมส่วนสำคัญ ๆ ของงานในขอบข่ายที่แผนนี้จะครอบคลุมอยู่จึงจะสมบูรณ์<sup>53</sup> ซึ่งในเรื่องของการปรับปรุงอัตราเงินเดือนนี้ก็ประสบกับปัญหาที่ว่าจะให้สม-

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 79.

บุรณเพียงใด กล่าวคือ จะให้ครอบคลุมถึงอัตราเงินเดือนของบรรดาข้าราชการพลเรือน  
เท่านั้น หรือจะครอบคลุมข้าราชการในฝ่ายอื่นด้วย หากจะพิจารณาจากข้อเสนอของคณะ  
กรรมการ ฯ กับมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมวันที่ 5 เมษายน ศกนี้ จะเห็นว่าคณะ  
กรรมการ ฯ เสนอเฉพาะทางค้ำของข้าราชการพลเรือน ซึ่งในทัศนะของคณะรัฐมนตรียัง  
เห็นว่าไม่สมบูรณ์ควรพิจารณา รวมถึงข้าราชการฝ่ายอื่นด้วย อันเป็นการหวนกลับไปสู่  
ปัญหาที่ว่า การปรับปรุงครั้งนี้จะปรับปรุงเฉพาะอัตราเงินเดือนของข้าราชการทุกฝ่าย หรือ  
จะถือเป็นส่วนหนึ่งของการปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือนทั้งที่ได้อภิปรายไว้ในตอนต้น  
ของส่วนนี้

### IX. บทสรุป

โดยที่การเสนอบทความนี้อาจแบ่งออกได้เป็น ๒ เรื่องใหญ่ ๆ คือ เรื่องการปรับ  
ปรุงอัตราเงินเดือน กับเรื่องกระบวนการวางแผน โดยผู้เขียนประสงค์จะใช้ข้อเท็จจริงของ  
เรื่องการปรับปรุงอัตราเงินเดือน เป็นกรณีเฉพาะเรื่องประกอบการศึกษาเรื่องการบริหารใน  
แง่ของกระบวนการวางแผน ฉะนั้น ในบทสุดท้ายนี้ผู้เขียนเห็นว่าหากจะได้สรุปไปในแนว  
วิจารณ์ระเบียบวิทยา (Methodology) ของการศึกษาเรื่องนี้ก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา  
เรื่องนี้ ในแง่ของทางวิชาการยิ่งกว่าที่จะพยายามสรุปประเด็นของเรื่องทั้งสองนั้น โดยเฉพาะ  
เมื่อจะมองจากแง่ที่ดีที่ว่า เราใช้เรื่องการปรับปรุงอัตราเงินเดือนเป็นเพียงกรณี เฉพาะเรื่อง  
ประกอบตัวแบบ (Model) ทางวิชาการแล้วยังไม่มีความจำเป็นจะต้องสรุปผลการปฏิบัติ  
งานในด้านการปรับปรุงอัตราเงินเดือนเลย ชอบที่จะให้ผู้อ่านศึกษาคณณแล้ววิพากษ์วิจารณ์  
โดยใช้วิจารณ์ญาณของตนเองโดยตลอด

โดยเหตุผลดังกล่าวนี้ จึงสรุปการศึกษาเรื่องนี้ด้วยการอภิปรายข้อสังเกตบางประ  
การที่เกี่ยวกับระเบียบวิธีการศึกษาที่ใช้อยู่ในบทความนี้

การศึกษาศาสตร์ต่าง ๆ ในทางสังคมศาสตร์นั้นมีข้อจำกัดอยู่มาก โดยเฉพาะใน  
แง่ที่ไม่อาจจะทำการทดลอง (Experiment) อย่างในทางวิทยาศาสตร์หรือแม้แต่จะใช้วิธีวิจัย  
ด้วยการสำรวจ (Survey Research) อันเป็นเครื่องมือสำคัญยิ่งของนักสังคมศาสตร์นั้นก็ไม่  
อาจจะทำได้เสมอไป ฉะนั้นนักศึกษาทางสังคมศาสตร์จึงต้องพึงการใช้ตรรกวิทยา (logic)



และเทคนิคการคาดการณ (speculative techniques) ต่าง ๆ มาใช้เป็นแนวการศึกษาอยู่มาก วิธีการศึกษาในรูปนี้ที่นำมาใช้ศึกษาวิชาบริหารในระยะหลังนี้ ได้แก่การตั้งตัวแบบ (Models) มาเป็นแนวศึกษาอย่างหนึ่ง<sup>54</sup> อีกวิธีหนึ่งคือการศึกษาจากแง่ข้อเท็จจริงตามเหตุการณ์ที่ปรากฏอยู่ (Empirical) แต่เมื่อไม่สามารถศึกษาได้ทุกเรื่องทุกคราวไปก็ใช้วิธีการศึกษาเป็นเฉพาะเรื่อง เฉพาะกรณี (Case Study) ซึ่งจัดได้ว่ามี 2 แบบใหญ่ ๆ คือ แบบการศึกษากรณีที่สมบูรณ์ครบถ้วน (Comprehensive Case Study) อันเป็นแนวที่โครงการศึกษากรณีเฉพาะเรื่องระหว่างมหาวิทยาลัย (Inter-University Case Program) ใช้เป็นหลัก<sup>55</sup> กรณีอีกแบบหนึ่ง คือ ปัญหากรณีเฉพาะเรื่อง (Case Problem) ซึ่งโดยมากเป็นกรณีสั้น ๆ กรณีแบบนี้เป็นแบบที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดใช้เป็นหลักในการศึกษาทางการบริหารธุรกิจมาช้านาน<sup>56</sup>

จะเห็นได้ว่าการศึกษาค้นคว้าการตั้งตัวแบบก็ศึกษาการศึกษาจากกรณีเฉพาะเรื่องก็ศึกษาจากกรณีเฉพาะเรื่อง กังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นการศึกษาชนิดที่แยกกันพิจารณาไม่เกี่ยวกัน แต่ต่อมาเมื่อไม่นานมานี้นักวิชาการเริ่มนำตัวแบบกับกรณีเฉพาะเรื่องมาประกอบกัน โดยจัดวิธีการศึกษาไปในรูปที่ตัวแบบไว้เป็นทฤษฎี แล้วนำกรณีเฉพาะเรื่องอันเป็นข้อมูลข้อเท็จจริง (Empirical data) มาจับหรือปรับเข้ากับตัวทฤษฎี ทั้งนี้อาจกล่าวได้อย่างง่าย ๆ ว่า เมื่อหวังผลประโยชน์สามประการคือ ประโยชน์ในการสอน ประการหนึ่ง เพราะเมื่อศึกษาในแง่ทฤษฎีแล้วเมื่อนำข้อเท็จจริงมาอธิบายประกอบเข้าก็ย่อมจะทำให้เกิดความเข้าใจยิ่งขึ้น อีกประการหนึ่งก็เพื่อประโยชน์ในการทดสอบทฤษฎีนั้นว่าใช้ได้เพียงใดหากยังมีข้อบกพร่องอยู่อีกหรือไม่

54. ท่านที่สนใจโปรดติดตามได้จากบทความต่าง ๆ ของศาสตราจารย์ Fred W. Riggs โดยเฉพาะเรื่อง "Confusion or Clarity: On the Use of Models for Administrative Analysis" *The Indian Journal of Public Administration*, (May 1960), และในหนังสือของท่านชื่อ *Administration in Developing Countries*, New York: Houghton Mifflin, 1964; และบทความ R.S. Milne. "Comparison and Models in Public Administration", *Political Studies*, Vol. 10, No. 1, (February 1962), pp. 1-14.

55. โปรดดูจาก Harold Stein, ed., *Public Administration and Policy Development—A Case Book*, New York: Harcourt Brace, 1952.

56. K. E. Andrews, ed., *The Case Method of Teaching Human Relations and Administration*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1933. สำหรับเรื่องการศึกษากรณีเฉพาะเรื่อง โดยสังเขปอาจดูได้จาก สุกิจ ชุณหะวัณ, "การใช้กรณีเฉพาะเรื่อง: ถิ่นใหม่ในการศึกษาการบริหารของไทย", *วารสารรัฐประศาสน์*, ปีที่ 2 เล่มที่ 2, (ตุลาคม 2504), หน้า 279-292.

เป็นไปตามความเป็นจริงก็จะได้ปรับปรุงแก้ไขทฤษฎีเสียใหม่ การศึกษาโดยนัยนี้จึงเท่ากับใช้ข้อเท็จจริงมาพิสูจน์ทฤษฎีว่าใช้ได้หรือไม่เพียงใด อันเป็นแนวทางไปสู่การสร้างทฤษฎีที่สมบูรณ์และใช้ได้ผลทั่วไปยิ่งขึ้น (Toward a general theory universally applicable) ตามแนวคิดแบบอุปนัย (inductive logic) เพราะการใช้ข้อมูลแต่น้อยเรื่องพิสูจน์สมมติฐานย่อมเป็นการทุ่นเวลากว่าที่จะศึกษาแบบนิรนัย (deductive logic) ส่วนประโยชน์ประการที่สามก็คงจะได้แก่การนำตัวแบบทางทฤษฎีมาใช้เปรียบเทียบกับกรณีข้อเท็จจริงเพื่อ ศึกษา ว่าการ ปฏิบัติงานนั้น ๆ ยังมีจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องในที่ใดบ้างที่จะได้ช่วยแก้ไขวิธีปฏิบัตินั้นให้เป็นผลดียิ่งขึ้น กล่าวคือ เป็นการนำทฤษฎีมาใช้ประยุกต์กับทางปฏิบัติ

ความจริงการศึกษาตามแนวการนำตัวแบบมารวม ศึกษา กับกรณี เฉพาะ เรื่องนี้ นักวิชาการส่วนใหญ่ได้ยึดตามแนวที่สอง คือการทดสอบทฤษฎีเป็นส่วนใหญ่ ดังเช่นการศึกษาระบบการเมืองของศาสตราจารย์อัลมอนและโกลแมน การศึกษาระบบการบริหารงานบุคคล (โดยใช้ตัวอย่างของไทย) ของศาสตราจารย์ชิฟฟิน<sup>57</sup> และการศึกษาการบริหารในแง่ของการวางแผนและการปฏิบัติตามแผน ของ เลอ เบรตัน ที่ใช้เป็นหลักในการวิเคราะห์ในบทความนี้ โดยท่านก็ได้ยกตัวอย่างของบริษัทแห่งหนึ่งชื่อ "Valley Enterprises Incorporated" มาเป็นกรณี (Case) ตลอดเวลาที่จะใช้พิสูจน์ทฤษฎี (ตัวแบบ) ของท่าน

อย่างไรก็ตามระเบียบวิธีวิทยา (Methodology) ที่ใช้ศึกษาเรื่องนี้ เป็นการหวังประโยชน์ตามแนวที่สามเป็นส่วนใหญ่ โดยถือสองแนวแรกเป็นผลพลอยได้ ทั้งนี้เพราะผู้เขียนสันนิษฐาน (Assume) ไว้ก่อนว่าตัวแบบกระบวนการวางแผนของ เลอ เบรตัน นั้นเป็นทฤษฎีที่น่าจะใช้ ได้แล้วเพราะได้ผ่านการพิสูจน์จากกรณีของ Valley Enterprises Inc. มาแล้วจึงน่าจะเริ่มต้นด้วยการนำทฤษฎีของ เลอ เบรตัน มาทดลองศึกษากับกรณีการวางแผนปรับปรุงอัตราเงินเดือนของไทยได้ทันที

นอกจากประเด็นข้างต้นนี้แล้ว บทความเรื่องนี้ได้ใช้ระเบียบวิธีศึกษาแตกต่างไปจากเรื่องต่าง ๆ ที่นักวิชาการตะวันตกใช้อยู่บ้าง กล่าวคือตามปรกตินักวิชาการส่วนมาก

<sup>57</sup> Gabriel A. Almond and James S. Coleman, *Politics of Developing Areas*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1960; and William J. Stiffin, "Personnel Processes of the Thai Bureaucracy", in Ferrel Heady and Sybil L. Stokes, eds., *Papers in Comparative Public Administration*, Ann Arbor, Michigan: Institute of Public Administration, University of Michigan, 1962, pp. 207 - 228.

จะเสนอทัวแบบ (Model) หรือปูพื้นฐานด้วยทฤษฎี (Theoretical background) เสียก่อนแล้ว จึงนำกรณีเฉพาะเรื่องมาจับในตอนหลัง แต่ผู้เขียนบทความนี้เลือกใช้วิธีตรงกันข้าม คือนำกรณีข้อเท็จจริงมากล่าวก่อนและนำทฤษฎีมาจับทีหลัง ก็เพื่อหวังผลในค่านความสนใจของผู้อ่าน (Psychological effects) กล่าวคือ เชื่อว่าท่านผู้อ่านทั่วไปจะสนใจอ่านยิ่งขึ้นกว่าการนำทฤษฎีมากล่าวก่อน นอกจากนั้นก็เป็นเพราะวัตถุประสงค์ของเรื่องนี้เป็นไปในทางที่จะนำทฤษฎีมาผสมใช้กับทางปฏิบัติมากกว่าจะใช้ทางปฏิบัติไปพิสูจน์ทฤษฎี อย่างในกรณีอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ข้อสำคัญที่สุดที่ทำให้บทความนี้ต่างกับบทความวิชาการทำนองเดียวกัน อยู่ที่การเลือกเรื่องการปรับปรุงอัตราเงินเดือนมาเป็นกรณีเฉพาะเรื่องประกอบหลักการวางแผนแทนที่จะเลือกเรื่องอื่น ตามปรกตินักวิชาการต่างประเทศจะพิจารณาเลือกกรณีเฉพาะเรื่องที่มีลักษณะที่มีข้อเท็จจริงครบถ้วนและมีความสมบูรณ์ กล่าวคือการเลือกกรณีเฉพาะเรื่องมาประกอบการศึกษา นั้น ตามปรกติแล้วก็จะเลือกเรื่องความจริงในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงทุกประการแม้บางเรื่องจะไม่อาจเปิดเผยชื่อเวลาและสถานที่ได้ทั้งหมด หรือเป็นเรื่องที่สร้างขึ้นให้ตรงความจริง (simulated) วิธีหลังนี้อาจใช้เพื่อประโยชน์ในการสอน แต่ไม่ควรจะใช้เพื่อทดสอบทฤษฎี ส่วนในค่านความสมบูรณ์มักใช้เรื่องที่สมบูรณ์เพียงพอที่จะใช้ประกอบกับทัวแบบได้เรื่องที่เสร็จสมบูรณ์นี้อาจกล่าวได้ว่ามี 2 แบบด้วยกัน คือเรื่องที่จบลงด้วยความสำเร็จ กับเรื่องที่จบลงด้วยการล้มเหลว

การเลือกเรื่องการปรับปรุงอัตราเงินเดือนประกอบหลักการวางแผนนี้ นับว่าผิดแผกกับการเลือกกรณีเฉพาะเรื่องตามปรกติ กล่าวคือ แม้จะเป็นเรื่องจริงแต่ผู้เขียนก็ไม่มี ความแน่ใจว่าจะทราบข้อเท็จจริงครบถ้วนและในค่านความสมบูรณ์นั้น แม้จะเป็นเรื่องที่สมบูรณ์เพียงพอแก่การศึกษาวเคราะห์ก็ตามแต่ก็เป็นเรื่องที่ยังไม่สำเร็จหรือล้มเหลวเด็ดขาดลงไปอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่เป็นเรื่องซึ่งยังต้องพิจารณากันต่อไป เหตุที่ผู้เขียนต้องยอมสละข้อเท็จจริงและความสมบูรณ์ก็เพื่อหวังประโยชน์ว่าเรื่องนี้จะชี้ให้เห็นสภาพข้อเท็จจริงของการบริหารราชการที่กำลังเป็นอยู่ในแง่พลวัต (Dynamic) และแง่การคลี่คลายของเหตุการณ์ (Developing) ได้ชัดเจนกว่าเรื่องที่ยุติไปแล้ว

เพื่อให้การเสนอบทความนี้เป็นไปอย่างสมบูรณ์และเที่ยงตรง ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงจุดอ่อนของเรื่องตามระเบียบวิธีที่ได้เสนอไว้ในบทความนี้ ที่สำคัญ ๆ 2 ประการด้วยกันคือ ประการแรกคือข้อสันนิษฐาน (Assumption) ของผู้เขียนที่ยอมรับทฤษฎีกระบวนการวางแผนมาใช้โดยสมมุติว่าเป็นทฤษฎีที่ใช้ได้แล้ว ฉะนั้นความขาดตกบกพร่องอาจจะอยู่ในตอนนั้นเพราะทฤษฎีการวางแผนเป็นส่วนหนึ่งของวิชาการบริหารอันเป็นสาขาหนึ่งของสังคมศาสตร์ และเป็นที่ยอมรับกันอยู่ว่า สังคมศาสตร์ยังเป็นศาสตร์ที่ไม่แน่นอน (inexact science) เหมือนวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ ทฤษฎีและหลักการต่าง ๆ อาจผันแปรไปตามสภาพแวดล้อมของสังคม ดังนั้นการนำหลักการวางแผนของอเมริกันมาใช้เป็นหลักศึกษาจึงเป็นการเสี่ยงอยู่มาก แต่ผู้เขียนเชื่อโดยสุจริตใจว่าเป็นการเสี่ยงที่น่าเสี่ยง (calculated risk) เพราะหากสามารถชี้ให้เห็นได้ชัดเจนว่า การเตรียมการตามกระบวนการวางแผนตามหลักวิชานี้จะใช้ได้ผลดีในประเทศไทยเหมือนดังที่ใช้ได้ผลดีอยู่ในต่างประเทศแล้ว ก็อาจจะทำให้เรายินยอมรับทฤษฎีอื่น ๆ มาใช้ได้ก็อีกมาก อันจะเป็นการช่วยเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารของไทยให้เป็นไปตามหลักวิชาได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งก็น่าจะเป็นทางที่จะให้เกิดผลดีแก่ประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม

จุดอ่อนประการที่สอง ก็คือด้านความถูกต้องความสมบูรณ์ของข้อมูลเรื่องการปรับปรุงอัตราเงินเดือนซึ่งนำมาใช้เป็นกรณีเฉพาะเรื่องประกอบตัวแบบในบทความนี้ เพราะในการศึกษาเรื่องนี้ผู้เขียนกระทำไปในฐานะนักวิชาการไม่มีโอกาสได้รับข้อเท็จจริงที่สมบูรณ์จากวงการภายในอย่าง นักวิชาการในต่างประเทศ ข้อมูลที่ได้มาในการศึกษาเรื่องนี้ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลสาธารณะที่เสนออยู่ทางหนังสือพิมพ์และวิทยุเป็นหลัก จึงต้องคอยประเมินค่าของข่าวและติดตามข่าวอย่างใกล้ชิด ถึงกระนั้นก็ยังมีคามยุ่งยากเกี่ยวกับการอ้างอิงข้อความต่าง ๆ เพราะคำพูดที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ และวิทยุเป็นคำพูดที่ถ่ายทอดไปมาหลายครั้ง ทำให้เกิดความกำกวมไม่ชัดเจนและขัดแย้งกันอยู่ตลอดเวลา ทำให้ยากที่จะนำมาปะติดปะต่อ (Construct) สร้างขึ้นเป็นกรณีเฉพาะเรื่องที่ต้องการและครบถ้วนได้ อนึ่งการพิจารณาปรับปรุงอัตราเงินเดือนนี้ยังไม่เสร็จสิ้นสมบูรณ์ ก็ยังอยู่ในระหว่างการปฏิบัติการขั้นต่อไป ผู้เขียนจึงได้รวบรวมข้อมูลถึงเพียงวันที่ 15 เมษายน 2509 เท่านั้น ไม่ได้นำข้อมูลหลังจากนั้นมาใช้ประกอบการศึกษาด้วยจึงใคร่ขอเรียนขอความเข้าใจไว้ ณ ที่นี้

อย่างไรก็ตามผู้เขียนหวังใจว่า ข้อบกพร่องทั้งสองนี้จะไม่เป็นข้อบกพร่องที่ร้ายแรงจนเกินไป และถ้าจะมองในแง่ที่ศึกษาอาจจะนำไปใช้เป็นพื้นฐานที่จะอภิปรายศึกษาวิจัยในอนาคตได้อีกมากโดยเฉพาะใน ประเด็นที่ว่าทฤษฎีชนิกโคจะนำมาใช้ใน ประเทศไทยได้บ้าง นักบริหารผู้ใดจะมีข้อมูลมาประกอบการวินิจฉัยได้ครบถ้วนบ้าง และ การ พิจารณา ของ ทาง ราชการในเรื่องการปรับปรุงอัตราเงินเดือนนี้จะไปลงเอยในรูปใด และการลงเอยนั้นเป็นการจบเสร็จที่ถูกต้องตามหลักวิชาการวางแผน หรือเสร็จสิ้นไปตามอำนาจของการของฝ่ายบริหาร หรือลงเอยด้วยการเลิกらくันไปเอง ซึ่งเป็นสิ่งที่ควรเผ่าคู่กันต่อไปเป็นฉากพิเศษ (After-math) ของการศึกษาคกรณีเฉพาะเรื่องนี้

เมื่อได้เสนอบทความนี้มาอย่างยืดยาวแล้ว ผู้เขียนก็ใคร่ขอสรุปอย่างรวบรัดว่า ท่านผู้อ่านอาจจะศึกษาบทความนี้ได้จากแง่การศึกษาเฉพาะกรณีการปรับปรุงอัตราเงินเดือน (ถึง 15 เมษายน 2509) หรือแง่การศึกษาวิชาบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการวางแผน กับกระบวนการปฏิบัติตามแผน หรือแง่การศึกษาวิชาทางสังคมศาสตร์ด้วยวิธี ใช้ตัวแบบ และกรณี (Model and Case) อันเป็นการศึกษาแนวใหม่ โดยจะมุ่งเน้นที่แง่ใดแง่หนึ่ง หรือหลายแง่รวมกันก็ได้ตามความต้องการและความสนใจของแต่ละท่าน ทั้งนี้ผู้เขียนหวังใจว่า ท่านที่ออกใจอ่านมาถึงเพียงนี้ คงจะได้รับประโยชน์ และแง่คิดต่าง ๆ ไว้พิจารณาบ้างไม่มากนักน้อย และใคร่ขอขอบคุณในความอดทนที่อ่านบทความหลายชั้นหลายเชิงเช่นนี้มาจนจบ