

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับกันดี ในหมู่นักบริหารและนักทฤษฎีองค์กรสมัยใหม่ว่าในบรรดาปัจจัยการผลิต 4 ประการ อันประกอบด้วย มนุษย์ เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ นั้น “มนุษย์” คือทรัพยากรที่สำคัญที่สุด เนื่องจาก มนุษย์ คือตัวการที่จะขับเคลื่อนปัจจัยการผลิตอีก 3 ประการที่เหลือ เพื่อผลักดันให้องค์กรมีความเจริญก้าวหน้าและสามารถดำเนินกิจกรรมได้ตามวัตถุประสงค์ ด้วยเหตุนี้ ทั้งนักทฤษฎีและนักบริหารจึงเพียรพยายามแสวงหาวิธีการจูงใจให้บุคลากร พุ่มพวงกายแรงใจในการทำงานให้องค์กรอย่างเต็มศักยภาพมากที่สุด ซึ่งจากการศึกษา พวกเขา ก็ค้นพบว่าปัจจัยที่จะทำให้คน ๆ หนึ่งทำงานอย่างเต็มความสามารถ ก็คือ เมื่อเขามีขวัญกำลังใจ และมีทัศนคติที่ดีต่อการทำงาน ซึ่งจะนำไปสู่ความพึงพอใจในการทำงาน โดยการที่พนักงานจะเกิดความรู้สึกเหล่านี้ขึ้นได้นั้น องค์กรต้องมีสภาพการทำงานที่ตอบสนองความต้องการของพนักงานและมีการบริหารจัดการที่เป็นธรรม นั่นคือ เมื่อพนักงานแต่ละคนในองค์กร ใส่ความพยายามและความทุ่มเทลงในงานของตนในปริมาณที่เท่ากัน พวกเขาก็ควรจะได้รับผลตอบแทนหรือความสำเร็จที่เท่าเทียมกันด้วย โดยความสำเร็จในหน้าที่การงานที่ชัดเจนที่สุด ก็วัดได้จากการเลื่อนตำแหน่งและได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่สำคัญในหน่วยงานนั้น ๆ

ในทางตรงกันข้าม หากพวกเขาเห็นว่า องค์กรมีสภาพการบริหารงานที่ไม่เป็นธรรม มีการเลือกปฏิบัติในองค์กร เช่น ให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านสังคมของพนักงาน มากกว่าที่จะคำนึงถึงผลงาน หรือ หากมีกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในองค์กร มีอิทธิพลครอบงำองค์กร รวมทั้งผูกขาดอำนาจการบริหารงานและโอกาสที่จะเจริญก้าวหน้าเอาไว้เพียงกลุ่มเดียว โดยกีดกันผู้ที่มีภูมิหลังหรือลักษณะทางสังคมแตกต่างจากกลุ่มของตน ไม่ให้เข้ามามีส่วนในการบริหารองค์กร หรือปิดกั้นไม่ให้มีโอกาสในการเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับกลุ่มตน ก็จะทำให้คนในองค์กรที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ มีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการทำงาน รวมทั้งมีขวัญกำลังใจตกต่ำเพราะรู้สึกถึงความไม่ยุติธรรมที่เกิดขึ้นในองค์กร ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงาน ทำให้ไม่มีความมุ่งมั่น ขาดความกระตือรือร้นที่จะสร้างผลงานที่มีคุณภาพ รวมทั้ง ไม่มีจินตนาการในการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ๆ ให้กับองค์กร มีแนวโน้มที่จะทำงานไปวัน ๆ อย่างไร้เป้าหมาย เนื่องจาก ขาดแรงกระตุ้น เพราะมองไม่เห็นโอกาสที่จะมีความก้าวหน้าในองค์กรนั้น ๆ

องค์กรขนาดใหญ่ที่ผู้ศึกษาเห็นว่า อาจกำลังเผชิญปัญหาในลักษณะดังกล่าว ก็คือ กองทัพบก ซึ่งมีบุคลากรในความรับผิดชอบ รวบรวม 2 แสนคน ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมรวมทั้งงานวิจัยต่าง ๆ ที่ข้าราชการทหารจัดทำขึ้นเพื่อศึกษาสภาพปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลของกองทัพ พบว่า ข้าราชการบางส่วนมีความรู้สึกว่ากองทัพบก มีการบริหารจัดการที่ไม่ยุติธรรมและไม่เสมอภาค โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้าย ที่ยึดหลักความพึงพอใจของผู้บริหารและระบบอุปถัมภ์ มากกว่าที่จะใช้หลักความรู้ความสามารถ (สุทธิชัย บุญพิทักษ์, 2547, น. 74)

ในงานวิจัยของ พลโท สุทธิชัย บุญพิทักษ์ เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานในศูนย์อำนวยการสร้างอาวุธ ซึ่งศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรในศูนย์อำนวยการสร้างอาวุธ จำนวน 200 คน เกี่ยวกับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานในศูนย์อำนวยการสร้างอาวุธ ผลการวิจัย ระบุว่า ผู้บังคับบัญชา ดำเนินการปกครองบังคับบัญชาโดยขาดความเสมอภาคและยุติธรรม ส่วนปัญหาด้านการบริหารงานบุคลากร คือ การแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่ตรงกับความรู้ความสามารถ โดยมักใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นส่วนใหญ่ และพิจารณาจากความพึงพอใจเป็นหลัก ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ทศนคติของบุคลากรกองทัพบก ที่มีต่อประเด็นเกี่ยวกับความยุติธรรมในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายและการส่งเสริมความก้าวหน้าในอาชีพ ที่สะท้อนออกมาในผลการศึกษาดังกล่าว เป็นสิ่งที่องค์กรไม่ควรมองข้ามหรือปล่อยให้กลายเป็นปัญหาเรื้อรังเนื่องจาก เป็นปัจจัยที่สามารถทำลายและบั่นทอนขวัญกำลังใจ ทศนคติ รวมทั้งแรงจูงใจในการทำงานของบุคลากรที่รุนแรงและรวดเร็วที่สุดประการหนึ่ง ทั้งยังอาจนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ที่คาดไม่ถึงอีกด้วย

เมื่อผู้ศึกษา ได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายในการส่งเสริมความก้าวหน้าในอาชีพของกองทัพบก พบว่า ปัจจุบัน กองทัพบกดำเนินนโยบายในการส่งเสริมความก้าวหน้าในการรับราชการ ตามแนวทางที่ระบุไว้ใน คำสั่งกองทัพบกที่ 823/2530 เรื่อง กำหนดแนวทางรับราชการของนายทหารสัญญาบัตร ลงนามโดย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งในขณะนั้น ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ทั้งนี้ คำสั่งกองทัพบkdดังกล่าว ได้แบ่งสถานภาพกำลังพล ออกเป็น 4 ประเภท แยกตามสถาบันการศึกษาและความเป็นมาก่อนเข้ารับราชการ โดยกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวให้เป็น “แหล่งกำเนิด” ของกำลังพลแต่ละคน ซึ่งไม่สามารถเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขได้ รวมทั้งได้ระบุแนวทางการส่งเสริมโอกาสให้มีความก้าวหน้าในการรับราชการของกำลังพลที่มี “แหล่งกำเนิด” แตกต่างกันไป ดังนี้ คือ

ประเภทที่ 1 สำเร็จจากแหล่งผลิตหลักของกองทัพบก ได้แก่ โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า (กำเนิด นร. (ย่อจาก คำว่า นายร้อย)) วิทยาลัยแพทยศาสตร์ (กำเนิด นพ. (ย่อ

จากคำว่า นายแพทย์ทหาร)) โรงเรียนทหารต่างประเทศที่ กระทรวงกลาโหมรับรองหลักสูตรไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี (กำเนิด นรต. ย่อจาก คำว่า นายร้อยต่างประเทศ)

ประเภทที่ 2 จากการผลิตด้วยวิธีพิเศษเร่งด่วน เพื่อแก้ปัญหากำลังพลขาดแคลนเป็นครั้งคราวตามความจำเป็น ได้แก่ หลักสูตรนักเรียนนายร้อยสำรอง (กำเนิด นรส. (ย่อจาก คำว่า นายร้อยสำรอง)) หลักสูตรนักเรียนนายร้อยพิเศษ (กำเนิด นรพ. (ย่อจาก คำว่า นายร้อยพิเศษ)) และ โรงเรียนทหารต่างประเทศ นอกเหนือจาก ข้อ 1

ประเภทที่ 3 นายทหารประทวนที่ได้รับการเลื่อนฐานะเป็น นายทหารสัญญาบัตรตามโควตาประจำปีหรือได้ศึกษาต่อจนมีคุณวุฒิตั้งแต่ อนุสัญญาขึ้นไปแล้วใช้ คุณวุฒิเพื่อเลื่อนฐานะเป็น นายทหารสัญญาบัตร (กำเนิด นป. (ย่อจาก คำว่า นายทหารประทวน))

ประเภทที่ 4 สำเร็จจากโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัยทางพลเรือน ซึ่งมีคุณวุฒิในสาขาวิชาต่าง ๆ ตามที่ กองทัพบกต้องการ และที่ กองทัพบกปรับโอน จากส่วนราชการอื่นนอกกระทรวงกลาโหม (กำเนิด พ. (ย่อจากคำว่า พลเรือน))

เมื่อพิจารณาคำจำกัดความของนายทหาร 4 ประเภทข้างต้น จะเห็นได้ว่า คุณสมบัติของนายทหารสัญญาบัตรแต่ละคน ที่กองทัพบกให้ความสำคัญเป็นอันมาก ก็คือ

“สำเร็จการศึกษาจากสถาบันใด และ เคยเป็นนายทหารประทวนมาก่อนหรือไม่”

ข้อมูลเหล่านี้ จะถูกบันทึกลงในแฟ้มประวัติการรับราชการของทหารทุกนายในกองทัพ โดยที่ “แหล่งกำเนิด” จะเป็นเครื่องชี้วัด ว่าอนาคตของแต่ละคนจะสั้นหรือยาวมากน้อยแค่ไหน ซึ่ง “แหล่งกำเนิด” นั้น เป็นสิ่งที่ไม่มีความเปลี่ยนแปลงได้เลย เช่นเดียวกับ “ชาติกำเนิด” ที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิด ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า อาจเป็นสาเหตุที่ทำให้กำลังพลในกองทัพ เกิดความรู้สึกว่า ในสังคมทหาร มีการแบ่งแยกชนชั้นวรรณะ และนายทหารชั้นประทวนมีสถานภาพทางสังคมที่ต่ำต้อยกว่านายทหารชั้นสัญญาบัตร (กนกนภา สิงห์ปี, 2542, น. 71)

สำหรับแนวทางในการพัฒนาหรือส่งเสริมความก้าวหน้าของนายทหารประเภทต่าง ๆ นั้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

นโยบายการบรรจุและการพัฒนายนายทหารสัญญาบัตรแต่ละประเภท

1. ประเภทที่ 1 เป็นกำลังพลที่มีคุณค่าสูงผลิตได้น้อย ให้บรรจุในทุกระดับหน่วยเพื่อเป็นหลัก นายทหารสัญญาบัตรประเภทนี้ต้องพัฒนาให้พร้อมที่จะเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายอำนวยการในระดับสูงของ กองทัพบกต่อไป

2. ประเภทที่ 2 เป็นกำลังพลที่ กองทัพบก จัดหามาบรรจุในตำแหน่งต่าง ๆ เป็นครั้งคราว เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนกำลังพล เพื่อบรรจุทดแทน ประเภทที่ 1 และ 3 โดยให้บรรจุ

ในตำแหน่งหน้าที่ ทางด้านธุรการ กำล้างพล การฝึกศึกษา การส่งกำลังบำรุง และอื่นๆ ที่ไม่ใช่การบังคับบัญชาหน่วยกำลังรบและไม่เกี่ยวข้องหรือมีหน้าที่ในการวางแผนการรบโดยตรง (ไม่ใช่หน้าที่ด้านยุทธการ)

3. ประเภทที่ 3 เลื่อนฐานะมาจาก นายทหารชั้นประทวน มีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่เพียงพอที่จะปฏิบัติการหรือปฏิบัติหน้าที่ทางการรบ สนับสนุนการช่วยรบ ในหน่วยต่าง ๆ ได้ แต่ไม่เหมาะที่จะบรรจุในตำแหน่งทางเทคนิคที่ต้องให้ความรู้ทางด้านวิทยาการต่าง ๆ โดยเฉพาะ (ยกเว้นผู้ได้เลื่อนฐานะโดยใช้คุณวุฒิ) การบรรจุหมุนเวียนนายทหารสัญญาบัตรประเภทนี้ ในชั้นยศ ร.ต.-ร.อ. ให้บรรจุหมุนเวียนได้ในตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่และมีประสบการณ์ในการบังคับบัญชา หน่วยระดับหมวดและกองร้อย เว้นตำแหน่งหน้าที่ ๆ จะต้องบรรจุจากผู้ที่มีความรู้ทางวิทยาการเฉพาะในสาขานั้น (ยกเว้นผู้ที่ได้เลื่อนฐานะโดยใช้คุณวุฒิ) หลังจากนั้น ให้วางแผนทางพัฒนาเช่นเดียวกับ นายทหารสัญญาบัตรประเภท 2

4. ประเภทที่ 4 เป็นผู้มีความรู้เฉพาะในวิทยาการสาขาต่าง ๆ ที่ กองทัพบกต้องการ อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก นายทหารประเภทนี้ ส่วนใหญ่เป็นบุคคลพลเรือน ที่ยังไม่รู้จัก หรือคุ้นเคยกับชีวิตและการปฏิบัติการของทหารในหน่วยทหารมาก่อน เมื่อบรรจุเข้ารับราชการในปีแรก ๆ หากกระทำได้ ควรบรรจุให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งในหน่วยกำลังรบหรือใกล้ชิดหรือสนับสนุนโดยใกล้ชิดกับหน่วยกำลังรบมากที่สุด จากนั้นค่อยเลื่อนตำแหน่งให้ตรงกับสายวิทยาการหรือคุณวุฒิของแต่ละคน

ถ้อยคำในนโยบาย ซึ่งผู้บริหารระดับสูงของกองทัพจะต้องยึดถือ และใช้เป็นหลักในการดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคล ระบุอย่างชัดเจนว่า นายทหารสัญญาบัตรที่มีสิทธิก้าวหน้า ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชา และ ฝ่ายอำนวยการ ของกองทัพบกนั้น ควรเป็นนายทหารสัญญาบัตร ประเภทที่ 1 เนื่องจาก เป็นกำลังพลหลัก ที่มีคุณค่าสูง ซึ่งก็หมายถึง ผู้ที่สำเร็จจากโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า หรือ ผู้ที่มี “แหล่งกำเนิด” เป็น นายร้อย จปร. นั่นเอง (คำสั่งกองทัพบกที่ 823/2530) แม้ว่า ในนโยบายดังกล่าว จะกล่าวถึง และรวมเอา กลุ่มของนายแพทย์ทหาร ที่สำเร็จการศึกษาจากวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พระมงกุฎเกล้า รวมทั้ง นายทหารที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนทหารต่างประเทศ ไว้ในกลุ่มนายทหารสัญญาบัตร ประเภทที่ 1 ด้วย แต่นั่นก็มีใช้สาระสำคัญ เนื่องจาก อย่างไรเสีย กลุ่มแพทย์ทหารนั้น จะต้องถูกกันออกจากโครงสร้างอำนาจในกองทัพอยู่แล้ว เพราะมีเส้นทางในการรับราชการที่ชัดเจนในสายงานแพทย์ ไม่มีสิทธิ์ที่จะมาเติบโตในสายงานหลักทั่ว ๆ ไป ของกองทัพ เนื่องจาก “แหล่งกำเนิด” กำหนดให้ พวกเขาเป็นได้เพียงแค่แพทย์ มิใช่เป็นทหารอาชีพ อันเป็นคุณสมบัติเฉพาะซึ่ง บรรดาผู้ที่ “กำเนิด” จาก จปร. ผูกขาดอยู่

ในขณะที่ นายทหารที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนทหารต่างประเทศ ซึ่งมีแหล่งกำเนิด นรต. ก็ล้วนแต่เป็นผู้ที่เคยศึกษาในโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า ซึ่งสอบได้คะแนนลำดับต้น ๆ ของรุ่น และได้รับทุนการศึกษาให้ไปศึกษาต่อในโรงเรียนทหารต่างประเทศ จึงอาจจะกล่าวได้ว่ามีคุณสมบัติร่วมบางประการกับกลุ่มนักเรียนนายร้อย จปร. อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า นับตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ยังไม่มี นายทหารแหล่งกำเนิด นรต.คนใด สามารถก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกได้สำเร็จแม้แต่คนเดียว

เมื่อได้พิจารณาภาพรวมของคำสั่งกองทัพบก ที่ 823/2530 ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการเขียนนโยบายในลักษณะดังกล่าว ส่งผลให้กำลังพลประเภทที่ 1 มีแนวทางการเจริญก้าวหน้าที่ชัดเจนและสามารถวางแผนชีวิตหรือพัฒนาตนเองเพื่อให้ก้าวหน้าสู่ตำแหน่งสูงสุดในแต่ละหน่วยงานได้ แต่สำหรับกำลังพลประเภทที่ 2, 3 นั้น นโยบายระบุไว้อย่างชัดเจนว่าให้บรรจุในตำแหน่งหน้าที่ ทางด้านธุรการ กำลังพล การฝึกศึกษา การส่งกำลังบำรุง และอื่นๆ ที่ไม่ใช่การบังคับบัญชาหน่วยกำลังรบและไม่เกี่ยวข้องหรือมีหน้าที่ในการวางแผนการรบโดยตรง (ไม่ใช่หน้าที่ด้านยุทธการ) เท่ากับเป็นการปิดโอกาสในการเข้าถึงความก้าวหน้าในการรับราชการด้านยุทธการ ในขณะที่กำลังพลประเภทที่ 4 นั้น นโยบายไม่ได้กล่าวถึงเป้าหมายในการพัฒนาเอาไว้ ทำให้ผู้ศึกษาไม่สามารถมองเห็นจุดหมายปลายทางความก้าวหน้าในการรับราชการของกำลังพลประเภทที่ 4 ทั้งนี้ เมื่อผู้ศึกษาทำการวิเคราะห์เนื้อหาของนโยบายข้างต้นโดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคเป็นกรอบในการพิจารณา ผู้ศึกษาเห็นถึงลักษณะของการเลือกปฏิบัติในนโยบายดังกล่าว ทั้งนี้ งานวิจัยของ อธิป กล่าวถึงลักษณะของความเสมอภาคและการเลือกปฏิบัติว่า การปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อสถานการณ์ที่เหมือนกัน ถือเป็นความไม่เสมอภาคและเป็นการเลือกปฏิบัติ (อธิป จันทนโรจน์, 2549, น. 12) ในกรณีนี้ กำลังพลประเภทต่าง ๆ ของกองทัพบกถือเป็น สิ่งที่มีสถานการณ์เหมือนกัน นั่นคือ มีความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน แต่กลับได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกัน คือ อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การพิจารณาคุณสมบัติที่จะมีความก้าวหน้าในการรับราชการที่แตกต่างกัน ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาคในโอกาสของบุคคล (Equality of Opportunity) ที่เชื่อว่าความเท่าเทียมจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากว่ามีจุดเริ่มต้นที่แตกต่างกัน จึงต้องสร้างโอกาสให้ทุกคนสามารถมีจุดเริ่มต้นที่เท่าเทียมกันได้ และจัดอุปสรรคตามอำเภอใจ เช่น อุปสรรคทางเพศ ศาสนา เชื้อชาติ ความพิการ หรือ สถานภาพทางสังคม ซึ่งจะถูกนำมาอ้างเพื่อกระทำการอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาค เพราะทุกคนมีโอกาสที่จะมีความสามารถเท่ากันได้จากการพัฒนาความรู้ความสามารถ เพราะความสามารถนั้น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากตนเอง ไม่ได้อยู่นอกเหนือการควบคุม และถึงแม้ว่า สุดท้ายแล้ว ผลลัพธ์ที่ออกมาจะไม่เหมือนกัน นั่นคือ ทุกคนอาจไม่ได้ประสบ

ความสำเร็จในหน้าที่การงานเท่ากันทั้งหมด แต่การที่ทุกคนสามารถมีจุดเริ่มต้นที่เดียวกันได้แล้ว ก็ถือว่ามีความเสมอภาคแล้ว

มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

มูลเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษาประเด็นเกี่ยวกับทัศนะของข้าราชการ กองทัพบกต่อนโยบายของกองทัพในการส่งเสริมความก้าวหน้าของกำลังพล ก็เนื่องจาก ผู้ศึกษา อยากทราบว่า นโยบายดังกล่าว จะส่งผลอย่างไรต่อทัศนะของคนในองค์กร เนื่องจากตาม ธรรมชาติของมนุษย์แล้ว ทุกคนต่างต้องการประสบความสำเร็จในการทำงาน และความสำเร็จที่ ชัดเจนที่สุด ก็วัดได้จากการเลื่อนตำแหน่งและได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่สำคัญในหน่วยงาน ดังนั้น เมื่อคนในองค์กร รู้ตัวว่า ไม่มีทางที่จะก้าวหน้าในองค์กรที่ทำงานอยู่ จึงเป็นสิ่งที่น่าศึกษาว่า พวกเขาจะมีปฏิกิริยาอย่างไร โดยในการศึกษาวิเคราะห์ ผู้ศึกษาให้ความสนใจเกี่ยวกับทัศนะของ กลุ่มตัวอย่าง ที่มีต่อนโยบาย ใน 4 ด้าน คือ ความเป็นธรรมของกระบวนการกำหนดนโยบาย ความเหมาะสมของวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความสามารถของนโยบายในการตอบสนองความต้องการด้านความก้าวหน้า และผลกระทบของนโยบายต่อขวัญกำลังใจในการทำงาน นอกจากนี้ งานวิจัยชิ้นนี้ ยังศึกษาทัศนะของกลุ่มตัวอย่างต่อแนวทางในการส่งเสริมความก้าวหน้าที่ยัง ประสงค์อีกด้วย โดยแบ่งหัวข้อออกเป็น 3 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย ความเป็นธรรมของนโยบาย และความคาดหวังในการทำงาน โดยเหตุที่ผู้ศึกษา กำหนดหัวข้อใน การศึกษาในลักษณะเช่นนี้ เป็นไปตามหลักการทั่วไป ของการวิเคราะห์และประเมินผลนโยบาย สาธารณะ

ทั้งนี้ ตามแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบาย ระบุว่า นโยบายไม่ใช่สิ่งที่ เกิดขึ้นได้เองตามธรรมชาติ (จุมพล หนีมพานิช, 2549 น. 20) หากแต่ปัจจัยสภาพแวดล้อม มีส่วน กำหนดหรือมีอิทธิพลต่อเนื้อหาของนโยบายด้วย ซึ่งตามแนวทางของ David Easton ได้ให้ ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกสังคม โดยในกรณีของสภาพแวดล้อม ภายในสังคมหมายถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ประกอบกันเป็นระบบสังคมขององค์กร เช่น โครงสร้างทาง สังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองขององค์กร เป็นต้น ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและ จากการพิจารณาเนื้อหาในการกำหนดสถานภาพกำลังพลของ คำสั่งกองทัพบก ที่ 823/2530 ก็ทำ ให้ได้เห็นว่า กำลังพลในกองทัพบก ประกอบด้วยกลุ่มบุคคล 2 กลุ่ม คือ ข้าราชการทหารที่สำเร็จ

การศึกษาจากโรงเรียนนายร้อย จปร. และข้าราชการทหารที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษาอื่น

นอกจากนี้ ในการสำรวจสถิติของทำเนียบผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานต่าง ๆ ของกองทัพบก รวมทั้ง สถิติการแต่งตั้งโยกย้ายของนายทหารระดับชั้นนายพลของกองทัพบก ในรอบ 2 ปี ที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 – 2552 (ตารางที่ 2.1 - 2.4) ผู้ศึกษาพบว่า ร้อยละ 80 ถึง 90 ของผู้ที่ก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงขององค์กรต่าง ๆ เหล่านั้น ล้วนแต่เป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อย จปร. แทบทั้งสิ้น จึงอนุมานได้ว่า กลุ่มข้าราชการที่มีอิทธิพลในการผลักดันหรือกดดันให้ผู้กำหนดนโยบายร่างหรือกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์หรือเป็นที่พึงปรารถนาของกลุ่มของตน คือ กลุ่มข้าราชการที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อย จปร. นั่นเอง เนื่องจาก การกำหนดนโยบายเป็นหน้าที่โดยตรงของผู้บริหารขององค์กร และเมื่อทำการวิเคราะห์โครงสร้างทางสังคมในกองทัพบก โดยใช้กรอบวิเคราะห์ตามตัวแบบทฤษฎีชนชั้นนำ (Elite-Mass Model) ที่แบ่งโครงสร้างสังคมขององค์กรออกเป็น 3 ชั้นชั้น คือ ชนชั้นนำ ชนชั้นข้าราชการ และประชาชน ซึ่งอธิบายกระบวนการในการกำหนดนโยบายว่า นโยบายถูกกำหนดมาจากเบื้องบน โดยมีกลไกที่นำนโยบายไปปฏิบัติ คือ บรรดาข้าราชการต่าง ๆ ก็สามารถอธิบายได้ว่า การกำหนดนโยบายต่าง ๆ ถูกกำหนดโดยกลุ่มข้าราชการที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อย จปร. ซึ่งถือเป็นชนชั้นปกครองในกองทัพบก (จุมพล หนีมพานิช, 2549, น. 144)

ผู้ศึกษาเห็นว่าคำสั่งกองทัพบกที่ 823/2530 เรื่อง แนวทางการรับราชการของนายทหารสัญญาบัตร ซึ่งมีเนื้อหาบางส่วนที่กีดกันและปิดกั้นโอกาสในการพัฒนาตนเองของนายทหาร ที่อยู่นอกกลุ่มนักเรียนนายร้อย จปร. อย่างไม่เป็นธรรมนั้น น่าจะส่งผลกระทบอย่างใดอย่างหนึ่งต่อทัศนคติของกำลังพลในกองทัพบก โดยเฉพาะกำลังพลที่ไม่ได้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อย จปร. ทั้งในแง่ ความเป็นธรรมและผลกระทบของนโยบายต่อขวัญ กำลังใจ และประสิทธิภาพในการทำงาน เพราะเงื่อนไขของนโยบายดังกล่าว ส่งผลให้ผู้มีสิทธิดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารระดับกลางและระดับสูงของกองทัพบก ล้วนมาจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อย จปร. แทบทั้งสิ้น ทำให้บุคลากรที่อยู่นอกกลุ่มของ นายร้อย จปร. แทบจะไม่มีโอกาสในการพัฒนาตนเองให้ประสบความสำเร็จในการทำงานได้เลย ทั้ง ๆ ที่ในความคิดเห็นของนายทหารที่ไม่ได้สำเร็จการศึกษาจาก โรงเรียนนายร้อย จปร. แล้ว พวกเขามองว่าตนเอง ก็มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงาน และมีศักยภาพที่จะได้รับการพัฒนา ไม่น้อยไปกว่าผู้ที่สำเร็จจากโรงเรียนนายร้อย จปร. เช่นกัน สิ่งที่พวกเขาต้องการ คือ โอกาสที่จะได้แสดงขีดความสามารถในการทำงาน และโอกาสที่จะได้เข้าร่วมสอบแข่งขันหรือพิสูจน์ความสามารถ

เมื่อมีการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรให้ทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ โดยไม่ถูกปิดกั้นและที่สำคัญที่สุด คือ ต้องการที่จะได้รับการยอมรับจากกลุ่มบุคลากรที่เป็น นายร้อย จปร. ว่าพวกเขาก็เป็นส่วนหนึ่งของกองทัพเช่นกัน แม้ว่าจะไม่ได้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษาหลักของกองทัพ อย่างโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้าก็ตาม (กนกนภา สิงห์ปี, 2542, น. 71)

กล่าวโดยสรุปแล้ว มูลเหตุสำคัญ ที่จูงใจให้ผู้ศึกษาเลือกศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับทักษะของข้าราชการกองทัพบกที่มีต่อนโยบายของกองทัพในการส่งเสริมความก้าวหน้าในการรับราชการของกำลังพล ก็เพื่อสะท้อนความคิดเห็นที่ข้าราชการกองทัพบก มีต่อนโยบายดังกล่าว เพื่อให้กองทัพบก ได้รับทราบทักษะในการทำงานของบุคลากรในองค์กร ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อกองทัพ ในการนำเสียงสะท้อนเหล่านี้ ไปเป็นข้อพิจารณาในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมความก้าวหน้าในการรับราชการของกำลังพล เพื่อให้นโยบายสามารถตอบสนองความต้องการของกำลังพลได้อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาทักษะของข้าราชการกองทัพบก ต่อนโยบายของกองทัพในการส่งเสริมความก้าวหน้าในการรับราชการของกำลังพล
2. เพื่อศึกษาทักษะของข้าราชการกองทัพบก เกี่ยวกับแนวทางส่งเสริมความก้าวหน้าในการรับราชการ

สมมุติฐานในการศึกษา

ผู้ศึกษาได้กำหนดสมมุติฐาน 2 ข้อ ได้แก่

1. ข้อมูลทั่วไปของข้าราชการกองทัพบก ด้านแหล่งกำเนิด ชนชั้น และจำนวนปีที่รับราชการ มีความสัมพันธ์กับทักษะต่อความเป็นธรรมชาติของกระบวนการกำหนดนโยบายส่งเสริมความก้าวหน้าในการรับราชการ ทักษะต่อความเหมาะสมของวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทักษะต่อความสามารถของนโยบายในการตอบสนองความต้องการด้านความก้าวหน้า และทักษะต่อผลกระทบของนโยบายต่อขวัญกำลังใจในการทำงาน
2. ข้อมูลทั่วไปของข้าราชการกองทัพบก ด้านแหล่งกำเนิด ชนชั้นและจำนวนปีที่รับราชการ มีความสัมพันธ์กับทักษะต่อแนวทางส่งเสริมความก้าวหน้าในการรับราชการที่พึงประสงค์ ด้าน

การมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย ด้านความเป็นธรรมของนโยบาย และด้านความคาดหวังในการทำงาน

ขอบเขตในการศึกษา

ขอบเขตการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ ขอบเขตด้านเนื้อหา และขอบเขตด้านประชากร

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้ศึกษา มุ่งศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการกองทัพบก ที่มีต่อนโยบายด้านการบริหารงานบุคคลในประเด็นเกี่ยวกับการส่งเสริมความก้าวหน้าของกำลังพลในกองทัพบก ตามนโยบายที่ใช้เป็นกรอบหลักในการวิเคราะห์ คือ คำสั่งกองทัพบก ที่ 823/2530 เรื่อง กำหนดแนวทางรับราชการของนายทหารสัญญาบัตร ซึ่งลงนามโดย พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารบก ในขณะนั้น

ขอบเขตด้านประชากร

แม้ว่า คำสั่ง กองทัพบก ที่ 823/2530 จะเป็นนโยบายที่กำหนดแนวทางรับราชการสำหรับนายทหารสัญญาบัตร ไม่ได้กล่าวถึง นายทหารประทวนและลูกจ้างไว้ แต่ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะศึกษาความคิดเห็นของกลุ่มประชากรที่เป็นนายทหารประทวนและลูกจ้างด้วย เนื่องจากนายทหารประทวนและลูกจ้าง ก็มีโอกาสเลื่อนตำแหน่งขึ้นไปเป็นนายทหารสัญญาบัตรเช่นกัน จึงอยู่ในข่ายผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ผู้ศึกษา มีความเห็นว่า ทัศนะของกำลังพลต่อนโยบายดังกล่าว เป็นข้อมูลที่ผู้บริหารระดับสูงของกองทัพบกไม่ควรจะมองข้าม เนื่องจากหากกองทัพบกปรับเนื้อหาของนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของนายทหารประทวนและลูกจ้างได้ กองทัพก็จะสามารถใช้นโยบายด้านการบริหารงานบุคคลเป็นเครื่องมือในการสร้างขวัญ กำลังใจ และกระตุ้นแรงจูงใจในการทำงาน ให้เกิดขึ้นในหมู่ นายทหารประทวนและลูกจ้างได้เช่นกัน ซึ่งย่อมก่อให้เกิดประโยชน์กับกองทัพอย่างไม่ต้องสงสัย เนื่องจาก บุคลากรที่มีความคาดหวังถึงความก้าวหน้าในอาชีพการงาน ย่อมต้องทุ่มเทให้กับการปฏิบัติงานให้กับองค์กรอย่างดีที่สุดและอย่างเต็มประสิทธิภาพ

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

ทัศนะของข้าราชการกองทัพบกต่อนโยบายส่งเสริมความก้าวหน้า หมายถึง การรับรู้และประสบการณ์ของนายทหารชั้นสัญญาบัตร และนายทหารชั้นประทวน ที่มีต่อนโยบายส่งเสริมความก้าวหน้าในการรับราชการ โดยครอบคลุมประเด็น ด้านความเป็นธรรมในกระบวนการกำหนดนโยบาย ความเหมาะสมของวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความสามารถของนโยบายในการตอบสนองความต้องการความก้าวหน้าของกำลังพล และความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของนโยบายที่มีต่อขวัญกำลังใจในการทำงาน

ทัศนะต่อแนวทางส่งเสริมความก้าวหน้าที่พึงประสงค์ หมายถึง ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อนโยบายหรือแนวทางของกองทัพบกที่จะส่งเสริมความก้าวหน้าในการรับราชการ โดยมีประเด็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย ความเป็นธรรมของนโยบายและความคาดหวังในการทำงาน

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. จะทำให้ทราบทัศนะของกำลังพลกองทัพบกที่มีต่อนโยบายส่งเสริมความก้าวหน้าในการรับราชการของกำลังพล ในด้านความเป็นธรรมของกระบวนการกำหนดนโยบาย ความเหมาะสมของวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความสามารถของนโยบายในการตอบสนองความต้องการด้านความก้าวหน้า และความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของนโยบายที่มีต่อขวัญกำลังใจในการทำงาน

2. จะช่วยให้ทราบถึงความต้องการของข้าราชการกองทัพบก เกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมความก้าวหน้าในการรับราชการที่มีความเหมาะสม เป็นธรรม และตอบสนองความคาดหวังในการทำงาน