

บทที่ 1

บทนำ



ปัญหาและที่มา

สำนักงาน ก.พ. ได้นำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในราชการพลเรือนไทย โดยมุ่งหวังว่าระบบจำแนกตำแหน่งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการพลเรือนหลายประการ¹ คือ

1. การตั้งงบประมาณเกี่ยวกับกำลังคน เนื่องจากได้มีการกำหนดแน่นอนเกี่ยวกับตำแหน่งที่เรียกชื่อใด ปฏิบัติงานชนิดใด ในระดับใด มีหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างไร ว่าเป็นบรรทัดฐานตามวิธีการจำแนกตำแหน่งแล้ว การชี้แจงเกี่ยวกับขอตั้งตำแหน่งใหม่ต่อสำนักงานงบประมาณ รัฐสภา และ ก.พ. ก็จะสะดวกและประหยัดขึ้น เพียงแต่ชี้แจงว่ามีความประสงค์จะขอตั้งตำแหน่งอะไร มีหน้าที่อะไร เข้าเกณฑ์ตามบัญชีจำแนกตำแหน่งหมายเลขใด ผู้พิจารณาก็สามารถวินิจฉัยได้โดยง่าย

2. การบรรจุและแต่งตั้ง ตามระบบนี้จะกำหนดคุณสมบัติโดยถือหน้าที่และความรับผิดชอบของงานเป็นหลัก มิใช่ถือคุณวุฒิส่วนบุคคล ความมีอาวุโส หรือเหตุผลส่วนบุคคลอื่น ๆ เป็นสำคัญ ตำแหน่งที่มีลักษณะงานชนิดเดียวกัน มีความยากง่ายอยู่ในระดับเดียวกัน จะต้องเรียกชื่ออย่างเดียวกัน และต้องบรรจุจากผู้มีคุณสมบัติระดับเดียวกัน ไม่ว่าตำแหน่งนั้นจะอยู่ในส่วนราชการใด จึงเป็นการบังคับโดยตรงให้ต้องมีการบรรจุและแต่งตั้งตัวบุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่ง การคัดเลือกก็จะสะดวกรวดเร็ว ประหยัด และอาจใช้การคัดเลือกครั้งเดียวเพื่อบรรจุบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งได้ทุกหน่วยงานที่มีตำแหน่งเช่นเดียวกันวางอยู่ การวางแผนพัฒนากำลังคนของส่วนราชการก็อาจทำได้อย่างถูกต้องแน่นอนขึ้น

3. การใช้คนให้ได้ประโยชน์เต็มที่ จะไม่เกิดปัญหาบุคคลซึ่งมีความรู้อย่างหนึ่งแต่ต้องไปปฏิบัติหน้าที่อีกด้านหนึ่ง เช่น การใช้ผู้มีวิชาชีพอ่างสาขา แพทย์ วิศวกร ไปทำงานด้านบริหาร

4. การกำหนดอัตราเงินเดือน ยึดหลัก "งานเท่ากันเงินเท่ากัน" มีการกำหนดอัตราเงินเดือนให้สัมพันธ์กับระดับความยากง่ายของงานแต่ละประเภท การจำแนกตำแหน่งจะช่วยให้การกำหนดอัตราเงินเดือน เป็นธรรมขึ้น

¹ สำนักงาน ก.พ. "การจำแนกตำแหน่ง". สำเนาหนังสือที่ สร. 1004/61453
25 พ.ย. 2508 หน้า 1-8.

5. ความรับผิดชอบ การจำแนกตำแหน่งโดยกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและมาตรฐานการทำงานของแต่ละตำแหน่งให้แน่นอน ซึ่งจะส่งเสริมให้การมอบหน้าที่หรืออำนาจ การวินิจฉัยสั่งการเป็นส่วนลัดสมเหตุผลยิ่งขึ้น ผู้บังคับบัญชาสามารถตรวจสอบความรับผิดชอบและผลงานได้ ทำให้การปฐนบำเพ็ญความชอบถูกต้องและเป็นธรรมยิ่งขึ้น และเป็นการแก้ปัญหา "คั้งคอบชวด" ซึ่งเกิดจากข้าราชการไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการด้วยตนเองเท่าที่ควร ต้องรอผู้ใหญ่สั่งการทุกครั้ง

6. การเลื่อนตำแหน่งและการโยกย้าย ระบบการจำแนกตำแหน่งจะระบุวิธีการเลื่อนตำแหน่ง โดยองค์การกลางบริหารงานบุคคลเป็นผู้พิจารณา กำหนดวิธีการให้เป็นธรรม การเลื่อนขั้นด้วยเหตุผลว่า ผู้ครอบครองตำแหน่งนั้นได้รับเงินเดือนเต็มขั้นแล้วอย่างแต่ก่อนก็จะหมดไป

7. การฝึกอบรม สามารถทราบความจำเป็นและวางแผนแนวทางที่ถูกต้องในด้านการฝึกอบรมข้าราชการ

8. การวางแผนและจัดอัตรากำลังของทางราชการก็สามารถทำได้เหมาะสม การจำแนกตำแหน่งจะช่วยทำให้งานวิจัยถูกต้องยิ่งขึ้น ว่าโครงการหรือแผนงานที่กำหนดขึ้นนั้นต้องการบุคคลชนิดใด ระดับใด จำนวนเท่าใด งบประมาณเป็นจำนวนเท่าใด ผลงานเป็นอย่างไร และอาจทราบถึงการเข้าซ้อนของงานด้วย

9. ข้าราชการกำลังใจข้าราชการจะดีขึ้น

ปัญหาคือ หลังจากใช้ระบบจำแนกตำแหน่งในราชการพลเรือนตั้งแต่ 9 กันยายน 2518 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งนับว่าเป็นระยะเวลาพอสมควรที่ประเมินได้แล้วว่าระบบดังกล่าวประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด จากที่สำนักงาน ก.พ. ได้มุ่งหวังไว้ การศึกษาเรื่องนี้จะทำให้ทราบถึงอุปสรรคและปัญหาของการใช้ระบบจำแนกตำแหน่งในทางปฏิบัติจากบุคลากรในส่วนราชการต่าง ๆ ว่า ระบบดังกล่าวนี้ช่วยให้การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนดีขึ้นดังที่กล่าวข้างต้นมากน้อยเพียงใด

ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการระบบการจำแนกตำแหน่งในราชการพลเรือนไทยนี้จะได้ชี้ปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงให้ระบบนี้ดำเนินต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ดังนี้

1. เพื่อทราบถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหลังจากที่ ก.พ. ได้นำเอาระบบ
จำแนกตำแหน่งมาใช้เมื่อ พ.ศ. 2518
2. เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาในทางปฏิบัติของระบบจำแนกตำแหน่งที่มีผลกระทบต่อการบริหาร
งานบุคคลในราชการพลเรือน
3. เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในข้อ 1, 2

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้ นอกจากเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาสำหรับปริญญาโทบัณฑิตแล้ว
คาดว่าผลการศึกษาวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ในแง่

1. จะเป็นประโยชน์โดยตรงสำหรับสำนักงาน ก.พ. ที่จะนำผลสรุปข้อเสนอแนะของการ
ศึกษาวิจัย ไปใช้ในการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและการบริหารงานบุคคลของราชการพลเรือนไทย
2. เป็นการสรุปและประเมินผลของระบบจำแนกตำแหน่งภายในระยะเวลา 6 ปี ว่าช่วย
ให้การบริหารราชการพลเรือนดีขึ้นมากน้อยเพียงใด
3. เป็นการขยายขอบเขตของการศึกษา และเพิ่มเอกสารทางวิชาการด้านการบริหาร
ราชการพลเรือนไทย

แนวเหตุผลที่สำคัญหรือสมมติฐานของการศึกษา

เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย จึงได้ตั้งสมมติฐานขึ้นไว้ว่า ปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรค
ขัดขวางการก้าวหน้าของระบบจำแนกตำแหน่งในราชการพลเรือนไทย เกิดจาก

1. ก.พ. กำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ และดำเนินการจำแนก
ตำแหน่งโดยไม่รู้ลักษณะและสภาพงานที่แท้จริงของหน่วยราชการ รวมทั้งขาดระบบการตรวจสอบ
(Audit System)

2. บุคลากรและส่วนราชการต่าง ๆ ยังขาดความเข้าใจในระบบตลอดจนบทบาทของตนเอง และขาดความรู้สึกร่วม โดยที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการจำแนกตำแหน่ง

ขอบเขตในการศึกษา

ในการศึกษาวิจัย เรื่องปัญหาการจำแนกตำแหน่งในราชการพลเรือนไทยนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาถึง วัฒนาการของระบบราชการพลเรือนไทย โดยศึกษาถึงความเป็นมา คุณลักษณะของราชการไทย ตลอดจน ระบบราชการพลเรือนของไทยตั้งแต่ก่อนประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน จนถึงระยะ ปัจจุบัน และศึกษาถึงระบบจำแนกตำแหน่งว่ามีลักษณะอย่างไร มีขั้นตอนในการจำแนกตำแหน่งอย่างไรบ้าง การกำหนดคุณสมบัติ เฉพาะตำแหน่งทำได้อย่างไร และมุ่งเน้นปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากใช้ระบบจำแนก ตำแหน่ง โดยเก็บข้อมูลจากบุคลากรทุกส่วนราชการ ทุกกระทรวงทบวงกรมประมาณ 90 หน่วย โดยวิธี สุ่มแบบสอบถาม เจ้าหน้าที่บุคลากรทุกระดับ รวมทั้งข้าราชการระดับหัวหน้าของกองการเจ้าหน้าที่ประมาณ 450 ชุด การมุ่งสอบถามเฉพาะเจ้าหน้าที่บุคลากร ก็เพื่อศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในแง่ของการบริหารงาน บุคคล ซึ่งบุคลากรของส่วนราชการต่าง ๆ จะเป็นผู้ทราบถึงข้อดีข้อเสียภายหลังจากที่ได้ปฏิบัติงานในระบบ นี้ว่ามีอุปสรรคปัญหาในด้านการบริหารงานบุคคลอย่างไรบ้าง เพื่อมาประกอบการวิเคราะห์ปัญหา

สิ่งสำคัญก็คือ ในการศึกษาเรื่องนี้ จะทำการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติ เท่านั้น มิใช่การศึกษาทัศนคติหรือพฤติกรรมของข้าราชการทั่วไปที่มีต่อระบบจำแนกตำแหน่ง ดังนั้น ขอบเขต การวิจัยจึงมุ่งไปที่บุคลากรของทุกส่วนราชการ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่การบริหารงานบุคคลตาม พ.ร.บ. ระเบียบ ข้าราชการพลเรือน 2518 เท่านั้น

สุดท้าย จะเป็นการสรุปปัญหาและข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงระบบ จำแนกตำแหน่งต่อไป

วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้เขียนได้ทำการศึกษาในแบบพรรณนาและวิเคราะห์ ซึ่งในการศึกษาวิจัย จะอาศัยข้อมูลจาก

1. หนังสือและเอกสารต่าง ๆ (Documentary Research) ทั้งจากห้องสมุดต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนังสือและเอกสารของสำนักงาน ก.พ. ทั้งภาษาอังกฤษและภาษาไทย

2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research) ได้แก่

2.1 ทำการสัมภาษณ์บุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการจำแนกตำแหน่ง เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการ

2.2 จากแบบสอบถามความเห็นของเจ้าหน้าที่บุคลากรของส่วนราชการต่าง ๆ โดย

2.2.1 จัดทำแบบทดสอบแบบสอบถาม (pretest) ขึ้น แล้วสัมภาษณ์บุคลากรตามแนว pretest ในส่วนราชการต่าง ๆ 10 หน่วยงาน คือ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมทรัพยากรธรณี สำนักงานปลัดกระทรวง-เกษตรและสหกรณ์ กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงศึกษา กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ สำนักนายกรัฐมนตรี และ ก.พ. เพื่อนำมากำหนดแบบสอบถามที่รัดกุมต่อไป

2.2.2 จัดทำแบบสอบถาม (Questionnaires) หลังจากทำ pretest แล้วได้ปรับปรุงแก้ไขเป็นแบบสอบถามขึ้น ซึ่งส่งไปยังงานเจ้าหน้าที่ของทุกกรม รวม 90 กรม ประมาณ 450 ชุด โดยส่งด้วยตนเองและส่งทางไปรษณีย์บางส่วน ซึ่งได้รับตอบกลับมา 296 ชุด

การเสนอเรื่อง

ลำดับและขั้นตอนในการเสนอเรื่องนั้น ผู้เขียนได้กำหนดไว้ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ เป็นที่กล่าวถึงข้อความทั่วไป โดยมุ่งชี้ให้เห็นถึงที่มาของปัญหาที่จะศึกษา ความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตและวิธีการดำเนินการวิจัย สมมติฐาน ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย และเค้าโครงวิทยานิพนธ์ เพื่อให้ทราบถึงระเบียบวิธีการวิจัยโดยทั่วไป และมีความเข้าใจในเบื้องต้นก่อนที่จะติดตามต่อไป

บทที่ 2 ว่าด้วยคุณลักษณะราชการไทยและวิวัฒนาการของระบบราชการไทย ตั้งแต่ระยะก่อนประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน มาถึงช่วงระยะหลังการประกาศใช้ พ.ร.บ.

2471 และระยะปัจจุบันคือหลังประกาศใช้ พ.ร.บ. 2518

บทที่ 3 ว่าด้วยเรื่องการจำแนกตำแหน่ง ความหมาย และแนวความคิดของการจำแนกตำแหน่ง ความเป็นมาของระบบจำแนกตำแหน่งในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศต้นตำรับของระบบจำแนกตำแหน่ง ผลดีและผลเสียของระบบตามความเห็นของนักวิชาการต่างประเทศ

บทที่ 4 ว่าด้วยเรื่องการจำแนกตำแหน่งในราชการพลเรือนไทย ความเป็นมา การดำเนินการจำแนกตำแหน่ง การปรับปรุงแก้ไขระบบ ผลที่เกิดขึ้นภายหลังการใช้ระบบจำแนกตำแหน่ง

บทที่ 5 ว่าด้วยการวิเคราะห์ผลการวิจัย การใช้ระบบจำแนกตำแหน่งในราชการพลเรือนไทย จากข้อคิดเห็นของเจ้าหน้าที่บุคลากรทุกส่วนราชการที่สังกัดอยู่กับ ก.พ. เพื่อทราบถึงปัญหาการจำแนกตำแหน่งในราชการพลเรือน

บทที่ 6 เป็นบทสรุป ปัญหาและข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นข้อพิจารณาแก้ไขยุทธศาสตร์อันเกิดจากการใช้ระบบจำแนกตำแหน่งในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา เพื่อให้ระบบนี้ดำรงต่อไปได้ และประสบความสำเร็จดังที่สำนักงาน ก.พ. ได้คาดหวังไว้ตั้งแต่เริ่มต้น

TERMINOLOGY

Merit System

ระบบคุณธรรม เป็นแนวคิดในการบริหารงานบุคคลที่ช่วยให้การบริหารงานบุคคลมีประสิทธิภาพ โดยยึดหลักการสำคัญ 4 ประการคือ หลักความสามารถ หลักความเสมอภาค หลักความมั่นคง และหลักความเป็นกลางทางการเมือง

Deep Class

ระดับควบเป็นตำแหน่งที่ต่างระดับกัน 1 - 2 ระดับ ซึ่ง ก.พ. กำหนดไว้ล่วงหน้า ให้ถือเสมือนมีหน้าที่ความรับผิดชอบในกลุ่มระดับเดียวกัน โดยให้ตำแหน่งที่ถือเป็นระดับควบ สามารถปรับตำแหน่งในตัวเองขึ้นไปได้ เช่นตำแหน่งที่เริ่มจากสายงานระดับ 1 และระดับ 2 เป็นตำแหน่งระดับควบ 1-2-3 หรือ 2-3 โดยให้ปรับตำแหน่งในตัวเองขึ้นไปถึงระดับ 3 ทุกตำแหน่ง โดยไม่ต้องให้ ก.พ. กำหนด (ดูแผนผังในภาคผนวก ญ.)

Audit System

ระบบตรวจสอบ ในที่นี้หมายถึง Post Audit หรือการตรวจสอบการติดตามผลการกำหนดตำแหน่งว่าหลังจากที่ ก.พ. ได้กำหนดตำแหน่งไปแล้วนั้น ส่วนราชการได้มอบหมายให้ข้าราชการทำงานตรงตามที่ ก.พ. กำหนดไว้หรือไม่

Benchmark Position

ตำแหน่งหลักซึ่งได้ทำการวิเคราะห์ตามสภาพของงาน หน้าที่ความรับผิดชอบ แล้วว่าควรจะอยู่ในตำแหน่งนั้น และกำหนดไว้เป็นหลัก เพื่อนำตำแหน่งอื่น ๆ ที่จะทำการวิเคราะห์มาเปรียบเทียบกับ