

บทที่ 2

การจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี

เหตุผลและความเป็นมา

เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีการเพิ่มส่วนราชการในระบบราชการของไทยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานในระดับกอง และกรม (ตารางที่ 2) ซึ่งเป็นผลให้อัตรากำล้างข้าราชการและลูกจ้างได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ววันเป็นผลผูกพันให้รัฐบาลต้องรับภาระอย่างหนักในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายค่านับบุคคลของรัฐแก่ส่วนราชการต่าง ๆ (ตารางที่ 3) คณะรัฐมนตรีจึงได้กำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมีมติตามหนังสือสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีที่ สร 0203/ว.245 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2523 เรื่องแนวทางการกำหนดส่วนราชการและอัตรากำล้างในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน กำหนดหลักการและมาตรการในการจัดส่วนราชการและอัตรากำล้าง เพื่อป้องกันการดำเนินงานซ้ำซ้อน ให้มีการใช้คนที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ ชะลอการเพิ่มจำนวนข้าราชการและลูกจ้างเพื่อประหยัดงบประมาณ โดยมอบหมายให้ ก.พ. ในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่พิจารณาอนุมัติการเพิ่มอัตรากำล้างและตำแหน่งใหม่ กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติในการชกอัตรากำล้างและตำแหน่งเพิ่มใหม่ตามหลักการที่กำหนดไว้

เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว สำนักงาน ก.พ. ได้พิจารณาบทบาทของการกำหนดตำแหน่งและอัตรากำล้าง ตลอดจนเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. ที่ผ่านมา ผลการพิจารณาพบว่า มีปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมในหลาย ๆ ด้านซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดจากรูปแบบการ ขอกำหนดตำแหน่งและอัตรากำล้าง รูปแบบการขอกำหนดตำแหน่งและอัตรากำล้างที่ผ่านมา เป็นไปในลักษณะที่ส่วนราชการส่งคำขอไปยังสำนักงาน ก.พ. เป็นรายปี ทำให้เกิดปัญหาความสับสนเปลืองทั้งทางค่านเวลาและงบประมาณเป็นอันมาก ทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ยื่นขอตำแหน่งมายังสำนักงาน ก.พ. เป็นอันมากไม่มีข้อ

ตารางที่ 2 จำนวนและแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของส่วนราชการระดับกระทรวง กรม กอง หรือที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง กรม กอง ในปีต่าง ๆ

พุทธศักราช	จำนวนกระทรวง	จำนวนกรม	จำนวนกอง	ร้อยละของแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น คิดจากปี พ.ศ. 2476		
				กระทรวง	กรม	กอง
2476	7	45	143	—	—	—
2484	10	49	317	42.85	8.80	121.68
2500	12	90	550	71.43	100.00	284.62
2512	12	113	827	71.43	151.11	478.32
2522	13	131	1,264	85.71	191.11	783.92

ที่มา วรเชษ จันทรศรี, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม. Position paper เสนอในการสัมมนาเรื่อง Thailand in the 1980's : Significant Issues Problem, and Prospect จัดโดยสมาคม นักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย (TURA) 13-16 ธันวาคม 2522.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3 เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน นกกลาง งบประมาณกลาง และ GDP ปี 2517-2526

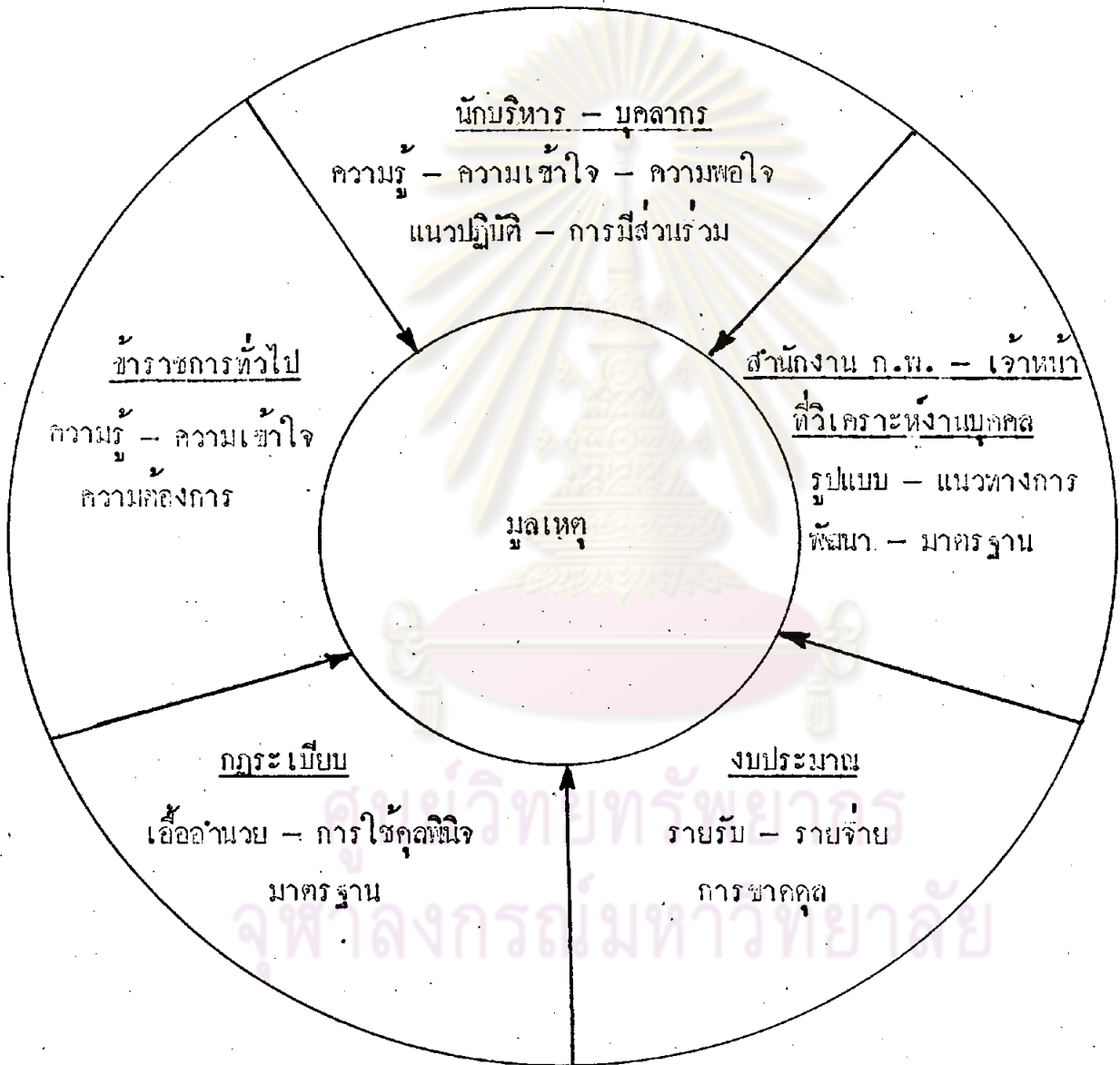
(หน่วย : ล้านบาท)

พ.ศ.	เงินเดือน	ค่าจ้าง ประจำ	ค่าจ้าง ชั่วคราว	ค่าตอบแทน	นกกลาง	1 + 2 + 3		1 + 2 + 3 + 4 + 5		งบประมาณรวม		GDP	1-5/ GDP :(%)	1-3/ งบประมาณ ทั้งหมด (%)	1-5/ งบประมาณ ทั้งหมด (%)
						จำนวน	อัตราเพิ่ม	จำนวน	อัตราเพิ่ม	จำนวน	อัตราเพิ่ม				
2517	5,859.6	886.5	508.2	534.5	2,390.0	7,255.2	39.80	10,179.7	32.59	36,000.0	33.30	271,368.0	3.75	20.2	28.3
2518	8,266.3	1,305.4	569.1	699.8	2,657.0	10,140.8	67.70	13,497.6	55.98	48,000.0	30.50	298,816.0	4.51	21.1	28.1
2519	14,751.7	1,527.5	728.9	1,046.3	3,000.0	17,008.1	13.04	21,054.4	12.02	62,650.0	9.40	337,635.0	6.23	27.1	33.6
2520	16,695.7	1,879.3	651.6	1,193.3	3,166.0	19,226.6	12.83	23,585.9	22.20	68,790.0	17.75	393,030.0	6.00	27.9	34.3
2521	18,799.9	2,176.6	718.5	1,391.9	5,797.5	21,695.0	13.65	28,824.4	21.02	81,000.0	13.58	469,000.0	6.14	26.8	35.9
2522	21,400.0	2,501.7	756.2	1,422.2	8,805.0	24,657.9	20.47	34,885.1	25.09	92,000.0	18.48	552,240.0	6.31	26.8	37.9
2523	26,004.3	3,088.9	611.4	1,620.6	12,312.5	29,704.6	31.87	43,637.7	14.92	109,000.0	28.44	684,930.0	6.37	27.3	40.0
2524	34,408.7	4,073.8	691.2	1,865.1	8,805.0	39,173.7	10.16	49,843.8	12.02	140,000.0	15.00	704,153.0	8.27	28.0	35.6
2525	38,011.2	4,364.8	779.1	2,226.1	10,454.0	43,155.1	23.13	55,835.2	18.00	161,000.0	9.93	846,679.0	6.59	26.8	34.7
2526	47,007.6	5,267.6	863.21	11,175.7	11,580.0	53,198.4		75,894.1		177,000.0				30.0	42.9

ที่มา: บุคลากร นกกลาง, วารสารข้าราชการ, ปีที่ 29 สิงหาคม 2527, หน้า 3

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 1 มลเหตุของการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี





จำกัดราชการกัณฑ์กรอง งานจึงมาคั้งค่างที่ ก.พ. มาก

2. ปัญหาที่เกิดจากรูปแบบการวิเคราะห์เพื่อกำหนดตำแหน่งและอัตรากำลัง
รูปแบบการวิเคราะห์เพื่อกำหนดตำแหน่งและอัตรากำลังที่ผ่านมา เป็นไปในลักษณะที่ สำนัก
งาน ก.พ. บุคลากรวิเคราะห์เพื่อกำหนดตำแหน่งและอัตรากำลังแต่เพียงฝ่ายเดียว ส่วน
ราชการขาดการมีส่วนร่วมเท่าที่ควร ทำให้เกิดความไม่พอใจ และ ขาดการยอมรับในการ
กำหนดตำแหน่งและอัตรากำลังของ ก.พ.

3. ปัญหาที่เกิดจากระบบการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ ในการ
กำหนดตำแหน่งและอัตรากำลังตามระบบจำแนกตำแหน่ง องค์การที่เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะ
ทำให้การกำหนดตำแหน่งและอัตรากำลัง เป็นไปอย่างถูกต้องและ เหมาะสมมากที่สุด ได้แก่
หน่วยงานการเจ้าหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการ ซึ่งจะต้องมีความพร้อมที่จะ เป็นตัวแทนทาง
การบริหารงานบุคคล (Personnel Agent) ให้แก่ สำนักงาน ก.พ. ได้ แต่ปรากฏ
ว่า หน่วยงานการเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการหลายแห่ง ยังขาดความพร้อมที่จะนำระบบการ
บริหารงานบุคคลสมัยใหม่มาใช้ บทบาทของหน่วยงานการเจ้าหน้าที่ที่ผ่านมา จึงเป็นเพียง
ตัวกลางผ่านเรื่องจากส่วนราชการมายังสำนักงาน ก.พ. เท่านั้น ขาดการกัณฑ์กรองวิเคราะห์
สภาพกำลังคน และความต้องการกำลังคนของส่วนราชการให้สอดคล้องกับแผนงานและ โครง
การของส่วนราชการ และ ขาดการให้ข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายบริหาร เกี่ยวกับการปรับปรุงระบบ
งานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

4. ปัญหาที่เกิดจากความไม่เข้าใจในหลักการกำหนดตำแหน่งของข้าราชการ
หลักการวิเคราะห์เพื่อกำหนดตำแหน่งตามระบบจำแนกตำแหน่งที่ถูกค้องนั้น ข้อพิจารณาที่
สำคัญได้แก่ เนื้อหา ขอบเขต และ ลักษณะงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบ ซึ่งข้าราชการ
โดยทั่วไปมักจะไม่ทราบ หรือไม่เข้าใจในหลักเกณฑ์และวิธีการ ของ ก.พ. ทำให้เกิดความ
เข้าใจผิด และทัศนคติในทางลบต่อ ก.พ. นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดความล่าช้าในการวิเคราะห์
เพื่อกำหนดตำแหน่ง เนื่องจากเขียนชี้แจง เหตุผลและความจำเป็นในการขอเปลี่ยนแปลงการ
กำหนดตำแหน่งไม่สมบูรณ์หรือผิดจากแนวทางที่ ก.พ. กำหนดไว้

5. ปัญหาที่เกิดจากมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งของ ก.พ.

การ

นำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในราชการพลเรือนไทย ในปี พ.ศ. 2518 ข้อบกพร่องที่สำคัญที่ทำให้การวิเคราะห์ตำแหน่งและอัตรากำลังขาดความเป็นมาตรฐานอย่างสมบูรณ์ คือ การขาดเครื่องมือ กลไก และหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ตำแหน่ง เช่น ขาดรายละเอียดหน้าที่ความรับผิดชอบ (Job Description) ของทุกตำแหน่ง ขาดเกณฑ์การกำหนดค่าแห่งของสายงานต่าง ๆ ขาดหลักเกณฑ์การประเมินค่างานที่มีลักษณะ เป็นแบบเชิงวิเคราะห์ (Analytical Methods) และอีกประการหนึ่ง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคลของสำนักงาน ก.พ. ยังขาดความพร้อม ทั้งนี้ เนื่องจากระบบจำแนกตำแหน่งเป็นเทคนิคและวิธีการกำหนดตำแหน่งแบบใหม่ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล ยังติดอยู่กับการวิเคราะห์ในรูปแบบเดิม และการสร้างหรือพัฒนาเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคลยังขาดระบบที่เหมาะสม

6. ปัญหาที่เกิดจากการเลือกใช้กฎ หรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างไม่เป็นมาตรฐาน
เดียวกัน ในการออกกฎ หลักเกณฑ์ และระเบียบต่าง ๆ ที่สำนักงาน ก.พ. ใ้แจ้งให้ส่วนราชการถือปฏิบัตินั้น ในบางกรณีเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการต่าง ๆ จึงมีการกระจายอำนาจให้ส่วนราชการสามารถดำเนินการในบางเรื่องได้เองโดยไม่ต้องขออนุมัติ ก.พ. อีก ซึ่งช่องว่างดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำ และความไม่เป็นธรรมระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ เป็นผลให้มาตรฐาน และหลักการที่กำหนดไว้ต้องเสียไป

7. ปัญหาที่เกิดจากการจำแนกตำแหน่ง การจำแนกตำแหน่งที่ผ่านมาไม่เอื้ออำนวยให้มีการกำหนดตำแหน่งทางวิชาการ หรือสร้างความก้าวหน้าในสายอาชีพให้เป็นที่ดึงดูดนักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงานทางวิชาการไม่สามารถกำหนดระดับให้สูงขึ้นได้ทั้งที่มีผลงานดี เป็นผลให้ไม่สามารถสร้าง และรักษานักวิชาการไว้ในระบบราชการไทยได้ เกิดการขาดแคลนนักวิชาการในส่วนราชการต่าง ๆ อยู่เป็นประจำ

8. ปัญหาที่เกิดจากการขาดระบบการตรวจสอบการกำหนดตำแหน่งและการใช้
คนของส่วนราชการ ทำให้ไม่สามารถทราบว่าการกำหนดตำแหน่ง สายงาน และระดับตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดไว้มีความเหมาะสมกับบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ และสภาพ

แวดล้อมในค่านต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ มีการยกย้ายถ่ายเทเพื่อขอปรับระดับตำแหน่งโดยการหมุนเวียนกันเรื่อย ๆ หรือไม่ และการมอบหมายหน้าที่ที่ทำงาน และการใช้คนของส่วนราชการตรงกับที่ ก.พ. กำหนดไว้หรือไม่

จากมติและรัฐมนตรี และจากปัญหา หรือความไม่เหมาะสมในการกำหนดตำแหน่งและอัตรากำลังที่ผ่านมา อ.ก.พ. วิสามัญ เกี่ยวกับระบบราชการ ได้มีมติเห็นสมควรให้มีการกำหนดตำแหน่ง 3 ปีต่อครั้ง เพื่อปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งและอัตรากำลังให้มีความถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น และเพื่อประหยัดเวลาและงบประมาณของทั้งส่วนราชการและสำนักงาน ก.พ. ซึ่ง อ.ก.พ. ตำแหน่งและอัตราเงินเดือนทั้ง 3 คณะได้พิจารณาประชุมร่วมกันครั้งที่ 1/2524 วันที่ 10 มิถุนายน 2524 ได้มีมติเห็นชอบในหลักการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี และในการประชุม ก.พ. เรื่องแนวทางปรับปรุงการจำแนกตำแหน่งดังกล่าว ก.พ. ได้เห็นชอบในรูปแบบการกำหนดแผนอัตรากำลัง 3 ปี โดยได้มอบหมายให้สำนักงาน ก.พ. พิจารณาคำเนิการในรายละเอียดต่อไป

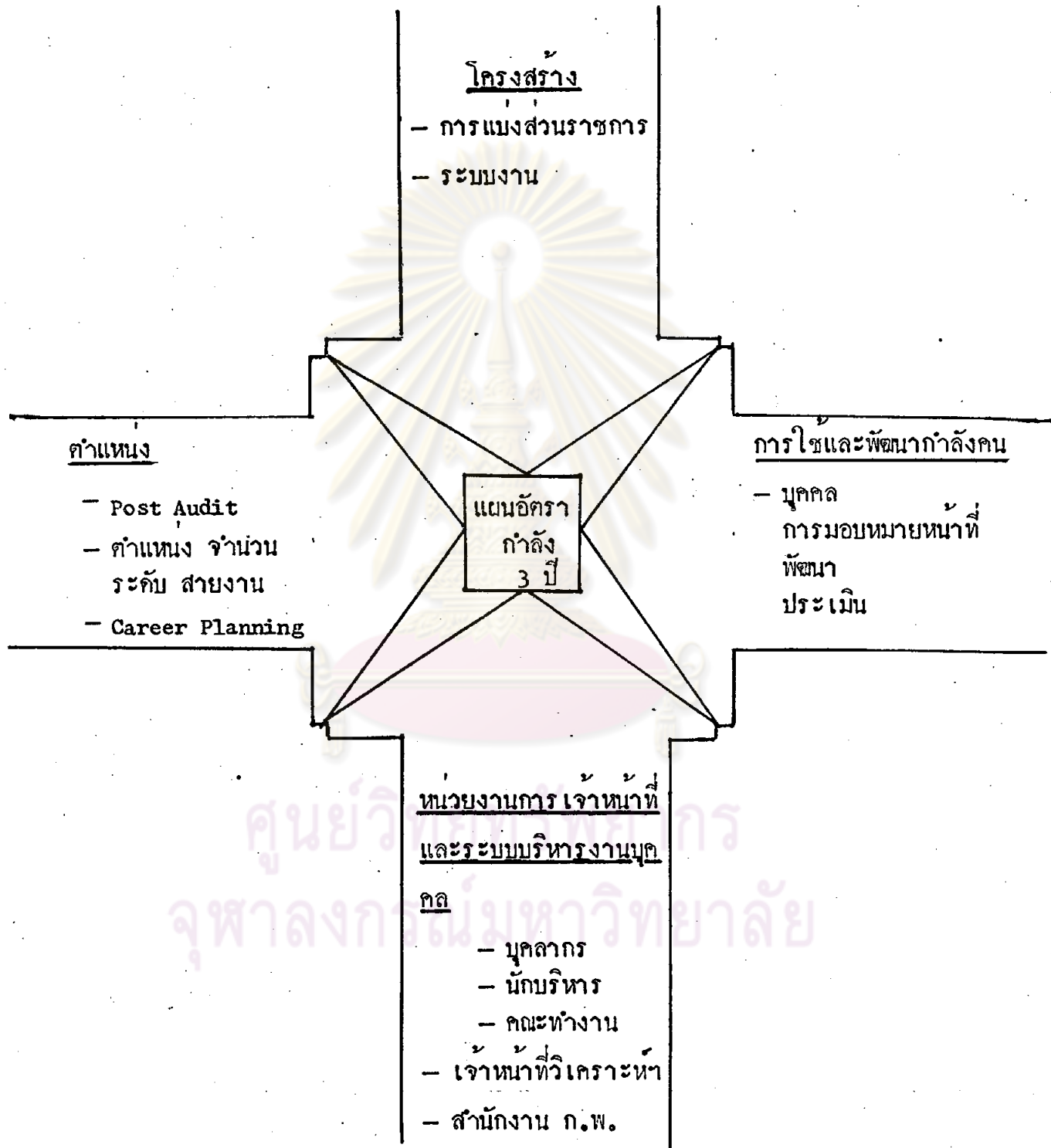
วัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี

สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี ไว้ 10 ประการด้วยกัน คือ

1. การปรับปรุงหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการ การจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี เป็นการพิจารณาพร้อมทั้งส่วนราชการ ให้เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำให้สามารถทราบได้ว่าในช่วงระยะเวลา 3 ปี ส่วนราชการควรมีบทบาทหน้าที่อย่างไร เพื่อกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการให้ชัดเจน มิให้ซ้ำซ้อนกันทั้งภายในหรือระหว่างส่วนราชการ โดยคำนึงถึงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของกระทรวงเป็นสำคัญ นอกจากนั้นยังเป็นการช่วยให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้มีการวางแผนล่วงหน้า และสามารถดำเนินการตามแผนโดยไม่ซ้ำซ้อนกัน

2. การปรับปรุงส่วนราชการและการจัดระบบงาน เมื่อได้มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่เหมาะสมและชัดเจนแล้ว สามารถที่จะจัดหน่วยงานหรือโครงสร้างของส่วนราชการและระบบงานค่านต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของ

แผนภูมิที่ 2 วัตถุประสงค์และขอบเขตของการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี



ส่วนราชการ

3. การตรวจสอบการกำหนดตำแหน่งและการใช้กำลังคน (Post Audit)

การจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี เป็นการมองภาพรวมทั้งส่วนราชการ จึงเป็นโอกาสอันดีที่ ก.พ. จะสามารถตรวจสอบการกำหนดตำแหน่ง ซึ่ง ก.พ. ได้กำหนดไปแล้วว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ ทั้งในค่านำจำนวน รัศมีและสายงาน ตลอดจนตรวจสอบการมอบหมายหน้าที่การงานว่าเป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนดไว้หรือไม่ และมีการใช้คนตรงกับตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดไว้หรือไม่

4. การกำหนดกรอบอัตรากำลัง ในการพิจารณาจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี จะศึกษานโยบายแผนงาน และโครงการของส่วนราชการ เพื่อจัดทำกรอบอัตรากำลังโดยพิจารณาว่า ในระยะเวลา 3 ปี ในอนาคตมีแผนงานและโครงการในคานาคือ ต้องการกำลังคนจำนวนเท่าใด กำหนดเป็นแผนการกำหนดอัตรากำลัง โดยเป็นการกำหนดตำแหน่งและอัตรากำลังอย่างมีแผน เป็นการประสานแผนคนให้สอดคล้องกับแผนงาน ซึ่งจะ เป็นผลให้สามารถกำหนดตำแหน่งและอัตรากำลังได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมมากที่สุด

5. การปรับปรุงหลักเกณฑ์และมาตรฐานการวิเคราะห์ตำแหน่ง ในการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี จะให้มีโอกาสปรับปรุงมาตรฐานและหลักเกณฑ์การกำหนดตำแหน่งให้ได้มาตรฐานยิ่งขึ้น โดยให้ส่วนราชการมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะงาน หน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการของตนมากที่สุด ซึ่งจะ เป็นผลให้การกำหนดตำแหน่งมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับแต่ละส่วนราชการมากที่สุด

6. การจัดทำรายละเอียดหน้าที่ความรับผิดชอบ (Job Description)

เนื่องจากส่วนราชการต่าง ๆ ได้มีการเปลี่ยนแปลงหน้าที่และความรับผิดชอบตามสภาพแวดล้อมในคานาต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเป็นปัญหาในการวิเคราะห์ตำแหน่งอย่างมาก เนื่องจากส่วนราชการขาดการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน ในการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี เพื่อกำหนดกรอบอัตรากำลังเสร็จแล้วก็จะจัดทำรายละเอียดหน้าที่ ความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่งให้ชัดเจน ซึ่งจะ ทำให้เกิดความสะดวกใน

การพิจารณาวิเคราะห์ตำแหน่ง การตรวจสอบการกำหนดตำแหน่ง (Post Audit) และสามารถใช้เป็นคู่มือในการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานในแต่ละส่วนราชการด้วย

7. การสร้างควมก้าวหน้าในสายอาชีพ การจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี จะพิจารณาถึงปัญหาของผู้ปฏิบัติงานในแต่ละสายงาน เพื่อพิจารณาปรับปรุง แก้ไขให้เหมาะสม โดยการวางแผนกำหนดความก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Planning) เพื่อให้ข้าราชการในแต่ละสายงานมีความก้าวหน้าในสายอาชีพที่เหมาะสมและมองเห็นทางก้าวหน้าของตนเอง ซึ่งจะเป็นการเพิ่มขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการ ของข้าราชการในทุกสายงาน

8. การสร้างและรักษานักวิชาการไว้ในระบบราชการ ส่วนราชการต่าง ๆ มักจะประสบกับปัญหาการขาดแคลนนักวิชาการ ในการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี ได้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดตำแหน่งโดยพิจารณาจากผลงานทางวิชาการ เพื่อสร้างและรักษานักวิชาการไว้ในระบบราชการด้วยการสร้างความก้าวหน้าในสายงานให้เป็นที่ดึงดูดผู้ปฏิบัติงานทางค่านวิชาการ

9. การปรับปรุงหน่วยงานการเจ้าหน้าที่ การจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี หน่วยงานการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ จะต้องมีความหมายอย่างมากทั้งในการดำเนินการจัดทำแผน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้อง

ก. ตรวจสอบเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ ว่า ได้ดำเนินการอย่างไร มีปัญหาที่สมควรจะปรับปรุง แก้ไขประการใดบ้าง

ข. ปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการทั้งงานประจำและงานวิชาการ

ค. พัฒนาบุคลากรของส่วนราชการให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการบริหารงานบุคคลในทุก ๆ ด้านอย่างเหมาะสม

10. การสร้างควมเข้าใจและลดความขัดแย้งระหว่าง ก.พ. กับส่วนราชการ การจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี จะเป็นการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการจำแนกตำแหน่งที่

เหมาะสมมากที่สุด เนื่องจากส่วนราชการจะเป็นผู้ศึกษารายละเอียดในรูปของคณะทำงาน โดยมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงาน ก.พ. เป็นประธานงานและเป็นที่ปรึกษา มีหน้าที่ให้ความรู้ คำแนะนำ และคำปรึกษาในด้านต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลให้ข้าราชการของส่วนราชการต่าง ๆ มีความรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับระบบจำแนกตำแหน่งที่ถูกต้องมากยิ่งขึ้น และในทางกลับกัน การที่ ก.พ. มีเจ้าหน้าที่ไปประจำส่วนราชการได้ศึกษาคือประสานงานกับข้าราชการ คณะทำงาน ฝ่ายบริหารและบุคลากรของส่วนราชการอย่างใกล้ชิด ขอมแนะนำให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับงานของส่วนราชการนั้น ๆ มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่ความเข้าใจที่สอดคล้องกันมากยิ่งขึ้นระหว่าง ก.พ. กับส่วนราชการ

กล่าวโดยสรุป วัตถุประสงค์หลักในการจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ส่วนด้วยกัน คือ

1. เพื่อปรับปรุงบทบาท หน้าที่ความรับผิดชอบ การจัดโครงสร้างการแบ่งงาน และการจัดระบบงานของส่วนราชการให้มีความเหมาะสมไม่ซ้ำซ้อนและมีประสิทธิภาพสูงสุด
2. เพื่อปรับปรุงการจำแนกตำแหน่งให้มีความถูกต้อง เหมาะสม ประหยัด และมีมาตรฐานเดียวกัน
3. เพื่อตรวจสอบ ทบทวน การกำหนดตำแหน่ง (Post Audit) ให้มีความถูกต้องและเหมาะสมตามแนวทางที่ ก.พ. กำหนด
4. เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ และสร้างเสริมและพัฒนาหน่วยงานการเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการให้เข้มแข็งสามารถเป็นตัวแทนการบริหารงานบุคคล (Personnel Agent) ได้อย่างเหมาะสม

ขอบเขตของการจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี

การจัดทำแผนอัตรากำล้าง 3 ปี จะมีขอบเขตการพิจารณาครอบคลุมใน 4 ส่วนด้วยกัน คือ

1. การจัดอัตรากำล้าง จะพิจารณาถึงจำนวนตำแหน่งที่ ก.พ. ใ้โอนุมัติ

ไปแล้ว และที่จะอนุมัติเพิ่มเติมในอนาคต ทั้งนี้โดยคำนึงถึงการจัดอัตรากำลังให้เพียงพอแก่การปฏิบัติราชการ โดยประหยัดที่สุด เป็นหลักการสำคัญ

2. การจำแนกตำแหน่ง จะพิจารณาถึงสายงานและระดับตำแหน่งที่มีอยู่เดิม และที่จะกำหนดเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับรูปแบบการจัดองค์การ เนื้อหา และขอบเขตของงาน และรวมถึงการกำหนดทางก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Planning) ในกลุ่มตำแหน่งต่าง ๆ ควบคู่ไปด้วย

3. การใช้และพัฒนากำลังคน จะพิจารณาถึงการใช้กำลังคนที่มีอยู่ในส่วนราชการ ในเรื่องของความรู้ ความสามารถ การใช้คนให้ถูกกับงานเพื่อใช้ประโยชน์ในการเสนอแนะแนวทางให้ส่วนราชการได้มีการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากกำลังคนที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

4. การจัดระบบงานและระบบการบริหารงานบุคคล จะพิจารณาถึงโครงสร้างของส่วนราชการ การจัดรูปแบบการแบ่งงาน ทางเดินของงาน (Work Flow) และระบบการบริหารงานบุคคล เพื่อปรับปรุงให้ถูกต้องเหมาะสม และมีประสิทธิภาพสูงสุด

ขั้นตอนการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี

การจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี มีขั้นตอนการดำเนินงาน แบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนด้วยกัน คือ

1. ขั้นตอนการเตรียมการ แบ่งออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้

1.1 การสำรวจเบื้องต้น (Primary Surveys) ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณา ทบทวนถึงภาพรวมของส่วนราชการ ในเรื่องของการจัดองค์การ การจัดอัตรากำลัง และการจำแนกตำแหน่ง โดยมีข้อมูลเบื้องต้นที่จำเป็นต้องรวบรวม ได้แก่

– ประวัติและบทบาทของส่วนราชการ เดิมที ความเป็นมาในการจัดตั้งส่วนราชการ ภาพรวมของส่วนราชการทั้งกระทรวงที่เกี่ยวข้อง บทบาทที่กำหนดไว้เดิม ในการจัดตั้งส่วนราชการ บทบาทในปัจจุบัน และบทบาทที่เหมาะสม ทั้งนี้จะต้องพิจารณาถึง

หน้าที่หลักของส่วนราชการนั้น ๆ ตลอดจนหน้าที่ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนงาน และโครงการที่กำหนดไว้ และสมควรเทียบเคียงกับส่วนราชการอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ ความรับผิดชอบใกล้เคียงกัน

- โครงสร้างของส่วนราชการ โดยเสนอในรูปแบบแผนภูมิแสดงการแบ่งงาน (Organization Chart)

- หน้าที่ ความรับผิดชอบของส่วนราชการ แยกเป็นรายกอง

- อัตรากำลังของส่วนราชการ โดยพิจารณาทั้งจำนวน สายงานและระดับตำแหน่ง แยกเป็นรายกอง

- ปัญหาของส่วนราชการ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงาน และส่วนที่เกี่ยวข้องกับกำลังคนของส่วนราชการ

1.2 การจัดเตรียมเจ้าหน้าที่ ให้มีความพร้อมทั้งในค่านิยม และปฏิบัติ โดยการจัดให้มีการฝึกอบรมและสัมมนาเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล ของกองตำแหน่งและอัตรากำลัง ทั้ง 3 กอง ให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับ หลักการ เทคนิค ขั้นตอน และวิธีการต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี เนื้อหาวิชาที่จะต้องให้มีการฝึกอบรมและสัมมนา ได้แก่

ก. การจัดองค์การและการแบ่งส่วนราชการ

- ทฤษฎีการจัดองค์การ

- การจัดการแบ่งส่วนราชการ

- หลักการจัดระบบงาน และระบบการบริหารงานบุคคล

ข. การบริหารการกำหนดตำแหน่ง

- การจัดอัตรากำลัง

- การวางแผนกำลังคน

- การพัฒนาบุคคล และการสร้างความก้าวหน้าในสายอาชีพ

(Personnel and Career Development)

- มาตรฐานงาน และเกณฑ์การกำหนดตำแหน่ง

- การบริหารตำแหน่ง (Position Management)
- การตรวจสอบการกำหนดตำแหน่งและการใช้กำลังคน (Post Audit)

ค. เทคนิคการวิเคราะห์งาน

- การวิเคราะห์งาน (Job Analysis)
- การจัดทำรายละเอียดหน้าที่ความรับผิดชอบ (Job Description)

ง. วิธีการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี

1.3 การจัดทำโครงการทดลอง (Pilot Project) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำแผนงาน ขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้มาทดลองปฏิบัติจริง นอกจากนั้นยังเป็นการสร้างความพร้อม ความชำนาญให้กับเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล

1.4 การสรุปและปรับปรุง เป็นการสรุปปัญหาและอุปสรรคในค้ำต่าง ๆ ของการดำเนินการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี ในส่วนราชการที่เป็นโครงการทดลอง เพื่อปรับปรุง แก้ไขแผนงาน และการดำเนินการในค้ำต่าง ๆ ให้รัดกุม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.5 การจัดกลุ่มส่วนราชการเพื่อดำเนินการ การจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี ตามมติของ อ.ก.พ. และ คณะรัฐมนตรี ได้กำหนดเป้าหมายไว้ว่า จะต้องดำเนินการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี ในทุกส่วนราชการ แต่เนื่องจากในราชการพลเรือนไทยมีส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงาน ก.พ. เป็นจำนวนมาก (112 กรม) และการเตรียมการในเรื่องนี้ต้องอาศัยความพร้อมจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพร้อมของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล ดังนั้น จึงจำเป็นต้องจัดกลุ่มส่วนราชการระดับกรมที่จะดำเนินการ โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

ก. กลุ่มที่หนึ่ง ได้แก่ ส่วนราชการระดับกรมขนาดเล็ก มีจำนวนตำแหน่งไม่เกิน 500 ตำแหน่ง มีการแบ่งงานภายในไม่ซับซ้อน (มีจำนวนกอง และการแบ่งงานภายในกองไม่ยุ่งยาก) มีจำนวนสายงานไม่มากนัก และสามารถที่จะให้ความร่วมมือแก่สำนัก

งาน ก.พ. ได้เป็นอย่างดี และไม่มีปัญหา

ข. กลุ่มที่สอง ได้แก่ส่วนราชการระดับกรมขนาดเล็ก/กลาง มีจำนวนตำแหน่งไม่เกิน 1,000 ตำแหน่ง มีการแบ่งงานภายในไม่ซับซ้อนมากนัก มีจำนวนสายงานไม่มาก หรืออาจมีสายงานจำนวนมาก แต่มีการจัดแบ่งงานภายในที่แยกลักษณะที่ต่างกันอย่างเห็นได้ชัด หรือเป็นส่วนราชการที่เคยมีการจัดกรอบอัตรากำหนดมาแล้ว

ค. กลุ่มที่สาม ได้แก่ส่วนราชการระดับกรมขนาดกลาง/ใหญ่ มีจำนวนตำแหน่งเกิน 1,000 ตำแหน่ง มีการแบ่งงานภายในซับซ้อน มีจำนวนกอง และการแบ่งงานภายในกองที่ยุ่งยาก และมีจำนวนสายงานอยู่เป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ดี สภาพปัญหาของส่วนราชการแตกต่างกัน ดังนั้น จึงอาจพิจารณาแบ่งกลุ่มส่วนราชการตามสภาพปัญหาของส่วนราชการ โดยคำนึงถึงความสำเร็จในการดำเนินการประกอบด้วยกันได้ เมื่อสามารถแบ่งกลุ่มส่วนราชการได้แล้ว ก็จะจัดลำดับก่อนหลังที่จะลงมือปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับกำลังทรัพยากรที่มีอยู่ และระยะเวลาในการดำเนินการ

2. ขั้นตอนการดำเนินการจัดทำแผนอัตรากำหนด 3 ปี แบ่งออกเป็น 19 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

2.1 เลือกกรมหรือจัดทำแผนการดำเนินงาน และขอความเห็นชอบในการดำเนินงาน

2.2 ฝ่ายบริหาร หรือผู้อำนวยการกองตำแหน่งและอัตรารายเดือน ของสำนักงาน ก.พ. ซึ่งแจ้งวัตถุประสงค์ เหตุผล ผลประโยชน์ที่จะได้รับ และแนวทางในการดำเนินงาน ตลอดจนแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับฝ่ายบริหารของส่วนราชการ

2.3 จัดตั้งคณะทำงานจัดทำแผนอัตรากำหนด 3 ปี และคณะกรรมการระดับกรม (Steering Committee)

2.4 ให้ความรู้แก่คณะทำงานของส่วนราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ ขอบเขต ขั้นตอน และแนวทางการดำเนินงานในการจัดทำแผนอัตรากำหนด 3 ปี การจัดโครงสร้าง การจัดระบบงาน การกำหนดจำนวนและระดับตำแหน่ง การกำหนดตำแหน่งทางวิชาการ การจัดทำรายละเอียดหน้าที่ความรับผิดชอบ และความรู้ด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการ

จัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี

2.5 จัดทำแผนปฏิบัติงาน โดยกำหนดแนวทางในการดำเนินงาน กิจกรรม และระยะเวลาในการดำเนินการ

2.6 ศึกษาปัญหา สาเหตุ แนวทางในการแก้ไขปัญหา และอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานของส่วนราชการ

2.7 เจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. รายงานผลการศึกษาตามข้อ 2.6 ต่อฝ่ายบริหารของสำนักงาน ก.พ. เพื่อขอความเห็นชอบ และ ขออนุญาตเพิ่มเติม

2.8 เจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. สรุปปัญหา สาเหตุ แนวทางแก้ไข และข้อสังเกตของฝ่ายบริหารของสำนักงาน ก.พ. ให้คณะกรรมการระดับกรมของส่วนราชการทราบ

2.9 ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องที่จะต้องปรับปรุงตามลำดับความสำคัญ ความแนวทางที่คณะกรรมการระดับกรมให้ความเห็นชอบแล้ว

2.10 กรณีที่มีการปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการ หรือปรับปรุงการแบ่งงานภายใน เจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. นำเสนอฝ่ายบริหารของสำนักงาน ก.พ. และแจ้งให้คณะกรรมการระดับกรมทราบ ในกรณีที่มีความเห็นไม่ตรงกัน จะมีการปรึกษาร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารของสำนักงาน ก.พ. และคณะกรรมการระดับกรม

2.11 ศึกษา และพิจารณากำหนดกรอบอัตรากำลัง 3 ปี ในรายละเอียด และจัดทำรายละเอียดหน้าที่ความรับผิดชอบ (Job Description) โดยย่อ

2.12 เสนอต่อฝ่ายบริหารของสำนักงาน ก.พ. และแจ้งให้คณะกรรมการระดับกรมทราบ และปรึกษาร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารของสำนักงาน ก.พ. และคณะกรรมการระดับกรม ในกรณีที่มีความเห็นไม่ตรงกัน

2.13 เสนอคณะกรรมการพัฒนาอัตรากำลังคนของกระทรวง

2.14 ส่วนราชการส่งคำขอไปยังสำนักงาน ก.พ. อย่างเป็นทางการ

2.15 สำนักงาน ก.พ. จัดทำบันทึกเสนอ อ.ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาอนุมัติตำแหน่ง และอัตรากำลังตามที่กำหนดไว้ในแผนอัตรากำลัง 3 ปี

2.16 สำนักงาน ก.พ. แจ้งมติให้ส่วนราชการที่ขอ และส่วนราชการอื่น ๆ

ที่เกี่ยวข้อง

2.17 ส่วนราชการพิจารณาจัดคนลงตามแผนอัตรากำล้าง 3 ปี ที่ ก.พ.

อนุมัติ

2.18 ส่วนราชการจัดทำรายละเอียดหน้าที่ความรับผิดชอบ (Job Description) โดยละเอียด

2.19 ติดตาม และประเมินผลการดำเนินการตามแผนอัตรากำล้าง 3 ปี ของส่วนราชการว่ามีความก้าวหน้าอย่างไร มีปัญหาและอุปสรรคประการใด และดำเนินการปรับปรุง แก้ไขให้ถูกต้อง และเหมาะสม



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย