

บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์การจำแนกตำแหน่งในราชการพลเรือนไทย ผลของการศึกษาวิเคราะห์ได้แสดงให้เห็นว่า เป็นไปตามแนวสมมติฐานที่วางไว้ว่าปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้ระบบจำแนกตำแหน่งไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควรเป็นเพราะ การกำหนดหลักเกณฑ์การจำแนกตำแหน่งของสำนักงาน ก.พ. ยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ และดำเนินการจำแนกตำแหน่งโดยไม่รู้สภาพงานที่แท้จริงของส่วนราชการต่าง ๆ ดีพอ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากบทเฉพาะกาลในมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ที่ระบุให้สำนักงาน ก.พ. ต้องรีบดำเนินการจำแนกตำแหน่งให้เสร็จสิ้นภายใน 1 ปี นับแต่ประกาศใช้เมื่อ 9 กันยายน 2518 จึงทำให้สำนักงาน ก.พ. รีบเร่งทำการจำแนกตำแหน่ง โดยไม่มีเวลาเข้าไปศึกษา สำนักรงานในแต่ละส่วนราชการ รวมทั้งการขาดระบบตรวจสอบ (Audit System) และการที่บุคลากรรวมทั้งส่วนราชการต่าง ๆ ยังไม่เข้าใจในระบบจำแนกตำแหน่งและขาดความรู้สึกร่วม เนื่องจากไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดตำแหน่ง ก็เป็นสาเหตุของปัญหาอีกประการหนึ่ง

อย่างไรก็ดี จากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเรื่องนี้ พอที่จะสรุปปัญหาและอุปสรรคของระบบจำแนกตำแหน่งในราชการพลเรือนไทยได้ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสำนักงาน ก.พ.
2. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการต่าง ๆ
3. ปัญหาอื่น ๆ

1. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสำนักงาน ก.พ.

ในฐานะที่สำนักงาน ก.พ. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจำแนกตำแหน่ง ปัญหาต่าง ๆ ได้แก่

1.1 ปัญหาการวิเคราะห์ตำแหน่ง ปัจจุบันการวิเคราะห์ตำแหน่งของสำนักงาน ก.พ. ยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ ผลการวิจัยชี้ให้เห็นชัดว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้การวิเคราะห์ยังไม่



เป็นมาตรฐาน เนื่องจาก

1. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ของสำนักงาน ก.พ. ไม่รู้งานของแต่ละส่วนราชการอย่างแท้จริง
2. สำนักงาน ก.พ. ยังไม่มีเกณฑ์การวิเคราะห์ที่เป็นมาตรฐาน
3. ขาดความร่วมมือจากส่วนราชการต่าง ๆ ทำให้ไม่ได้ข้อมูลเพียงพอในการวิเคราะห์
4. ความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ยังไม่พอ และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์บางคนขาด

จรรยาบรรณของนักวิเคราะห์

ปัญหาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่วิเคราะห์มีสาเหตุมาจากการที่สำนักงาน ก.พ. ยังไม่มีมาตรฐานในการวิเคราะห์ และวิธีการวิเคราะห์ต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ยังไม่ดีพอ การให้เจ้าหน้าที่ต้องประกอบต่าง ๆ ในการวิเคราะห์ยังไม่ได้มาตรฐานและมีหลักเกณฑ์ที่เชื่อถือได้ โดยเฉพาะการนำปริมาณงาน ขนาดของหน่วยงาน และจำนวนผู้ใต้บังคับบัญชามาเป็นฐานในการวิเคราะห์ระดับตำแหน่งซึ่งเกิดปัญหาที่ตามมา คือการแย่งงานกันทำ มีการเวียนเทียนปริมาณงานหรือสับเปลี่ยนงานเพื่อขอปรับระดับ เมื่อไม่มีหลักเกณฑ์พอก็ต้องใช้ดุลยพินิจส่วนตัวของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ในการพิจารณา รวมทั้งการได้รับข้อมูลจากส่วนราชการที่จริงบ้าง เท็จบ้าง หรือได้ข้อมูลที่ไม่ชัดเจน ในบางกรณีเป็นข้อเท็จจริงทั้งสิ้น ดังที่มีการกล่าวกันว่าเป็นการเขียน "นวนิยายประกอบแผนภูมิ" ตบตาเจ้าหน้าที่วิเคราะห์สาเหตุดังกล่าวนี้ หากเจ้าหน้าที่วิเคราะห์มีความรู้ความสามารถพอเพียงก็จะสามารถแยกแยะข้อเท็จจริงต่าง ๆ และให้นำหนักแต่ละตัวประกอบได้ถูกต้อง แต่ในสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ที่มีความรู้ความสามารถถึงจริง ๆ มีไม่มากนัก¹ จากการสำรวจอัตรากำลังคนของสำนักงาน ก.พ. เมื่อปี 2522 พบว่า ประมาณ 58 % ของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคลเป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระดับต้น (ระดับ 3 - ระดับ 4) และปี 2524 เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระดับต้นมีประมาณ 60 %² แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับต้น ความรู้และประสบการณ์ยังน้อย จึงเป็นจุดอ่อนของสำนักงาน ก.พ. ในการวิเคราะห์ตำแหน่ง รวมทั้งจำนวนเจ้าหน้าที่วิเคราะห์มีไม่พอเพียงกับปริมาณตำแหน่งที่ต้องพิจารณา เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ 1 คน จะรับผิดชอบวิเคราะห์ตำแหน่ง 1000 กว่าตำแหน่งต่อปี ซึ่งมากเกินไป ทำให้ไม่มีเวลาพอเพียงที่จะทำการศึกษา สืบค้น เก็บข้อมูล เพื่อการวิเคราะห์ โดยเฉพาะไม่มีเวลาที่จะเข้าไปศึกษางานในส่วนราชการที่ขอมา ส่วนใหญ่จะวิเคราะห์ไปตามข้อมูลรายงานที่ส่วนราชการส่งมา และการที่ไม่มีหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ตำแหน่งที่เป็นมาตรฐาน และเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ใช้ดุลยพินิจส่วนตัว เป็นผลให้เจ้าหน้าที่วิเคราะห์บางคนใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปในทางที่ไม่ถูกต้อง เป็นที่ครหาอย่างมากจากข้าราชการทั่วไป และนำความเสื่อมเสียมาสู่สำนักงาน ก.พ.

¹ สัมภาษณ์ นายวิระ ไชยธรรม เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 7 หัวหน้าฝ่ายวิชาการ กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ 3 สำนักงาน ก.พ. 2 เมษายน 2525

² รายงานผลการสำรวจกำลังคนของสำนักงาน ก.พ. ในรอบปีงบประมาณ 2522, 2524 สำนักงาน ก.พ.

1.2 ปัญหาที่เกิดจากมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ปัจจุบันมาตรฐานกำหนดตำแหน่งในเรื่องการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งที่สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดขึ้นและใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่เหมาะสมทำให้เกิดปัญหาในการบรรจุแต่งตั้งหรือจัดการวางตัวข้าราชการในสายอาชีพต่าง ๆ เช่น ตำแหน่งบุคลากรซึ่งควรใช้ผู้มีความรู้ทางการบริหารรัฐกิจ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และความรู้ทางกฎหมายบ้าง แต่สำนักงาน ก.พ. กำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งไว้ว่า "ปริญญาตรีทุกสาขาที่ ก.พ. รับรองหรือทางอื่นที่ ก.พ. กำหนดให้ใช้เป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนี้" จะเห็นได้ว่ามีลักษณะกว้างมากทำให้เกิดปัญหาในการทำงาน จากผลการวิจัยจะเห็นว่า บุคลากรที่จบปริญญาสาขารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์มีความเข้าใจเรื่องการจำแนกตำแหน่งมากกว่าบุคลากรที่จบปริญญาสาขาอื่น ๆ และต่ำกว่าปริญญาตรี การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งกว้างเกินไปนี้ยังเป็นช่องทางให้เกิดการเล่นพรรคพวกในการบรรจุแต่งตั้งอีกด้วย

1.3 ปัญหาเรื่องสายงาน ผลการวิจัยแสดงให้เห็นถึงความรู้สึกของข้าราชการในเรื่องความก้าวหน้าของแต่ละสายงานยังเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรม ตัวอย่าง สายงานที่เริ่มต้นจากระดับ 3 เช่น สายงานการเจ้าหน้าที่ ความก้าวหน้าขึ้นถึงสูงสุดระดับ 8 ขณะที่สายงานที่เริ่มต้นในระดับ 4 เช่น ทันตแพทย์ โอกาสก้าวหน้าระดับสูงสุดเพียงแค่ 7 ทำให้ข้าราชการที่วุฒิระดับเดียวกันแต่สายงานต่างกันเกิดความรู้สึกว่าโอกาสก้าวหน้าของแต่ละสายงานไม่เท่าเทียมกัน ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

นอกจากนั้น ในบางกรณีผู้ที่ดำรงตำแหน่งในสายงานที่ไม่ใช่เป็นสายงานหลักของส่วนราชการนั้น ๆ โอกาสความก้าวหน้ามีน้อยมาก อาจไปตันอยู่ในระดับใดระดับหนึ่ง เช่น สายงานการเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม สำนักเลขานุการกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม บุคลากรบางคนที่ไม่เห็นทางก้าวหน้าของตนก็จำเป็นต้องดิ้นรนเพื่อหาทางก้าวหน้าต่อไป มักจะปรากฏเสมอ ๆ ว่าเมื่อข้าราชการไม่เห็นทางก้าวหน้าในสายงานของตนแล้วก็จะลาออกหรือขอเปลี่ยนสายงาน หรือขอย้ายไปอยู่ที่อื่น จึงเห็นได้ว่าบางกรณีการโยกย้ายสลับเปลี่ยนสายงานยาก กลายเป็นการตัดโอกาสความก้าวหน้าของข้าราชการไปด้วย

1.4 ปัญหาการขอปรับระดับตำแหน่ง นับแต่เริ่มต้นใช้ระบบจำแนกตำแหน่งเป็นต้นมาสำนักงาน ก.พ. ต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ไปในการดำเนินการเกี่ยวกับการขอปรับระดับตำแหน่ง ทำให้งานของเจ้าหน้าที่วิเคราะห้มาก เกิดการล่าช้า และการวิเคราะห์ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าส่วนราชการต่าง ๆ พยายามที่จะชอยงานเดิมออกไปให้คู่มืงานมาก ทั้ง ๆ ที่ผลงาน

ไม่ได้จริง เพื่อขอปรับระดับตำแหน่งให้สูงขึ้น คือขอให้รับตำแหน่งได้แล้ว งานค่อยขยายทีหลัง และข้าราชการก็คอยแต่กังวลกับการคิดสร้างงานหรือเขียนคำขอปรับระดับ

1.5 ปัญหาการขาดระบบตรวจสอบ (Audit System) ผลการวิจัยปรากฏชัดเจนว่า ปัญหาสำคัญรองลงมาจากมาตรฐานการวิเคราะห์ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ไม่ดี ก็คือ การขาดระบบตรวจสอบ และผู้ตอบเกินกว่าครึ่งหนึ่งที่ตอบว่าสำนักงาน ก.พ. ไม่เคยทำการสอบถาม ตรวจสอบความก้าวหน้าของระบบ และบางส่วนไม่ทราบว่าสำนักงาน ก.พ. มีระบบตรวจสอบหรือไม่ ซึ่งการตรวจสอบนี้เป็นสิ่งสำคัญ เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ข้อมูลที่เกี่ยวกับงานและหน้าที่ความรับผิดชอบที่ส่วนราชการต่าง ๆ เขียนขอมมา ซึ่งต่างก็พยายามที่จะให้ถึงความต้องการขั้นต่ำของตำแหน่ง (Minimum Requirement) ระดับที่จะขอรับ บางกรณีงานซึ่งเป็นหน้าที่ของตำแหน่งอื่นมารวมด้วย ให้ดูปริมาณงานและหน้าที่ความรับผิดชอบมาก เช่น ตำแหน่งเจ้าหน้าที่สุศึกษาในกระทรวงสาธารณสุข เขียนขอปรับระดับให้สูงขึ้น โดยการนำเอาผลงานของตำแหน่งอื่นมาเป็นของตน แล้วก็ได้รับระดับ¹ ซึ่งกรณีเช่นนี้ถ้าเราได้มีการตรวจสอบกลับไปภายหลังก็อาจได้ข้อมูลเพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลงการกำหนดระดับตำแหน่งใหม่ให้ถูกต้องกับความเป็นจริงยิ่งขึ้น การตรวจสอบจะช่วยให้ทราบถึงข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อจะได้นำมากำหนดหรือปรับปรุงหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ตำแหน่งมาตรฐานกำหนดตำแหน่งให้เหมาะสมต่อไปได้

1.6 ปัญหาสำนักงาน ก.พ. ผู้ขาดการดำเนินงาน เรื่องการวิเคราะห์ตำแหน่ง จากผลการวิจัยพบว่า บุคลากรส่วนใหญ่มีความต้องการที่จะให้สำนักงาน ก.พ. กระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคลมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และ 81.42 % ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมดมีความเห็นว่าการกำหนดหลักเกณฑ์จำแนกตำแหน่งของสำนักงาน ก.พ. ที่ผ่านมายังมีข้อบกพร่อง สาเหตุคือ สำนักงาน ก.พ. ไม่เปิดโอกาสให้ส่วนราชการต่าง ๆ มีส่วนร่วมวิเคราะห์และกำหนดตำแหน่ง และบุคลากรส่วนใหญ่มีความรู้สึกว้าเหว่ของสำนักงาน ก.พ. เป็นไปในด้านการควบคุม ดูแล ตรวจสอบ การดำเนินงานของการเจ้าหน้าที่และส่วนราชการต่าง ๆ มากกว่าเป็นที่เล็งที่คอยให้คำปรึกษาแนะนำด้านการบริหารงานบุคคล

¹ สัมภาษณ์ บุคลากร 6 แผนกการเจ้าหน้าที่ กองควบคุมโรคติดต่อ กระทรวงสาธารณสุข

2. ปัญหาที่เกี่ยวกับส่วนราชการต่าง ๆ

ในส่วนที่เกี่ยวกับส่วนราชการต่าง ๆ นี้ พอแยกได้ 3 ประเด็น คือ

2.1 ปัญหาข้าราชการไม่เข้าใจและไม่ยอมรับระบบจำแนกตำแหน่งการเปลี่ยนแปลงจากระบบใหม่อย่างรวดเร็ว ข้าราชการยังไม่รู้และไม่เข้าใจ รวมทั้งไม่ได้รับการชี้แจงอย่างถูกต้องเหมาะสมในเวลานั้น มีผลทำให้ข้าราชการซึ่งเคยชินกับระบบการมีชั้นยศ ไม่ยอมรับ โดยเฉพาะเมื่อจำแนกตำแหน่งแล้วข้าราชการบางคนเคยอยู่ชั้นเดียวกันมาถูกจำแนกออกเป็นหลายระดับ แม้ว่าตนจะไม่ได้เสียผลประโยชน์จากเดิมไป แต่เมื่อเพื่อนได้ประโยชน์มากกว่า ก็เกิดความรู้สึกว่าตนเสียสิทธิประโยชน์และเกิดความรู้สึกเหลื่อมล้ำ ซึ่งเป็นเพราะเขาไม่เข้าใจหลักการของระบบ และในกรณีของบุคลากร การไม่มีบทบาทและส่วนร่วมในการวิเคราะห์ตำแหน่งจึงทำให้เกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อระบบใหม่ และเกิดการไม่ยอมรับ ต่อมาเมื่อได้รับข่าวสารมากขึ้น จากเอกสารของสำนักงาน ก.พ. จากตำราหรือการศึกษาในมหาวิทยาลัย การพูดคุย การอบรม ทำให้บุคลากรเริ่มเข้าใจเรื่องระบบการจำแนกตำแหน่งบ้าง แต่ช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา 6 ปี ผลการวิจัยก็แสดงให้เห็นว่า บุคลากรส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจในเรื่องระบบจำแนกตำแหน่ง และยังมีความสัมพันธ์ระหว่างระบบจำแนกตำแหน่งกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ทั้ง ๆ ที่บุคลากร 91.90 % ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมดตอบว่าเข้าใจเรื่องระบบจำแนกตำแหน่ง (50.68 % ตอบเข้าใจดี และ 41.22 % ตอบเข้าใจพอควร) แต่เมื่อทดสอบด้วยคำถามเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานของระบบก็ปรากฏว่าตอบผิดไม่น้อย ดังแสดงในผลการวิจัยบทที่แล้ว จึงพอจะชี้ให้เห็นว่าบุคลากรซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานโดยตรงในด้านการบริหารงานบุคคล และต้องใช้ระเบียบกฎเกณฑ์ตามระบบจำแนกตำแหน่งและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ยังมีความเข้าใจสับสน เรื่องระบบจำแนกตำแหน่งจึงทำให้บุคลากรไม่อาจจะขยายความรู้ความเข้าใจหรือชี้แจงเรื่องระบบจำแนกตำแหน่งนี้ให้แก่ข้าราชการอื่น ๆ ได้ จึงเป็นการยากที่ข้าราชการทั่วไปจะมีความเข้าใจเรื่องระบบนี้

2.2 บุคลากรไม่เข้าใจบทบาทของคุณ ในการกำหนดตำแหน่งนั้น องค์กรที่เป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดที่จะทำให้การกำหนดตำแหน่งเป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสมก็คือ หน่วยงานการเจ้าหน้าที่ที่จะต้องมีความพร้อมทั้งความรู้ ความสามารถ ความเข้าใจในหลักการ กฎและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นอย่างดี บุคลากรต้องทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลหลายด้าน การขอตำแหน่งหรือขอเปลี่ยนแปลง

ตำแหน่งก็เป็นหน้าที่หนึ่งของบุคลากรด้วย ซึ่งโดยปกติบุคลากรจะเป็นผู้ที่รับผิดชอบต่อแผนงานและความจำเป็นในการใช้กำลังคนของส่วนราชการนั้น เป็นศูนย์กลางของข้อมูล ดังนั้นจึงควรมีบทบาทในการกลั่นกรองให้คำขอเกี่ยวกับตำแหน่งให้พิจารณาคำขอที่จำเป็นเท่านั้น และมีบทบาทในการชี้แจงตอบข้อซักถามรวมทั้งข้อเสนอแนะแก่ผู้บริหารในส่วนราชการนั้น ๆ ด้วย แต่ปัจจุบันเท่าที่ปรากฏ บุคลากรของส่วนราชการต่าง ๆ ยังไม่ทำหน้าที่หรือมีบทบาทในเรื่องนี้เลย บทบาทของบุคลากรส่วนใหญ่จำกัดอยู่เพียงเป็นตัวกลางผ่านเรื่องจากส่วนราชการมายังสำนักงาน ก.พ. เท่านั้น เป็นเหตุให้คำขอทั้งที่จำเป็นและไม่จำเป็นส่งผ่านมาให้สำนักงาน ก.พ. พิจารณา ซึ่งเป็นการเพิ่มปริมาณงานให้เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคลเพิ่มขึ้น

2.3 ปัญหาการขอตำแหน่งตามตัวบุคคล ในการวิเคราะห์ตำแหน่งตามระบบจำแนกตำแหน่งนั้น เป็นเทคนิคการบริหารงานบุคคลที่จะกำหนดตำแหน่งให้เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบ ปริมาณคุณภาพและความยากง่ายของงาน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารงานขององค์การ ทำให้การกำหนดตำแหน่ง เป็นไปอย่างเหมาะสมและยุติธรรม ช่วยให้การปฏิบัติงานขององค์การสะดวก รวดเร็ว ประหยัด¹ แต่ในสภาพความเป็นจริง ข้าราชการก็ยังคงมีค่านิยมแบบดั้งเดิมที่ผูกพันกับตัวบุคคล มากกว่าหลักการและมีความเห็นใจในเพื่อนมนุษย์² ดังนั้น ในการกำหนดหรือวางตัวบุคคลลงในตำแหน่ง หลังจากที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดระดับตำแหน่ง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการ จึงเกิดปัญหาว่ามีการแต่งตั้งข้าราชการที่ขอบพอเป็นส่วนตัวลงในตำแหน่งระดับสูง การที่สำนักงาน ก.พ. คาดหวังว่าผู้บังคับบัญชาทุกคนจะยึดหลักการและระบบคุณธรรมโดยไม่มีวิธีการควบคุมหรือสร้างกลไกในการเลือกสรรแต่งตั้งไว้ จึงเกิดปัญหา "ระบบ พี ซี สงเคราะห์"³ และในการขอตำแหน่งก็เช่นกัน มักปรากฏว่าการขอตำแหน่งนั้น เป็นการขอตามตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งมากกว่าขอตามลักษณะงาน หน้าที่ความรับผิดชอบ ปริมาณและคุณภาพของงานที่เปลี่ยนแปลงไป และปัญหาที่ตามมาคือ เมื่อผลการวิเคราะห์ของการออกมาไม่อนุมัติตามที่ขอมา ข้าราชการก็จะเกิดความรู้สึกว่าการวิเคราะห์ตำแหน่งไม่ดี ไม่ถูกต้อง ตัดโอกาสทางก้าวหน้า และโจมตีการวิเคราะห์ด้วย

¹ นางสาวทัศนีย์ คุลิตสุทธิรัตน์. "วิเคราะห์การจำแนกตำแหน่งในราชการพลเรือนไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีกระทรวงมหาดไทย" วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครองบัณฑิต-วิทยาลัย, 2519 หน้า 254

² กมล สมวิเชียร ประชาธิปไตยกับสังคมไทย, (พระนคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2516) หน้า 27

³ ทิพาวดี เมฆสวรรค์ อ่างแล้ว หน้า 36

3. ปัญหาอื่น ๆ

3.1 ปัญหาการมีองค์การบริหารงานบุคคลกลางหลายแห่ง ปัจจุบันมีหน่วยงานบริหารงานบุคคลกลางทั้งหมด 14 องค์การ * ด้วยกัน ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เกิดความเหลื่อมล้ำในการกำหนดตำแหน่งและหลักปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในแต่ละองค์การ การปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์ที่แต่ละองค์การใช้มีลักษณะเอื้ออำนวยประโยชน์แก่ข้าราชการในสังกัดของตนให้มากกว่ากัน เช่น เรื่องการปรับตำแหน่งซึ่งมีความรับผิดชอบอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกับตำแหน่งภายใต้การควบคุมของ ก.พ. ให้มีระดับสูงกว่า ซึ่งเป็นเหตุให้ ก.พ. ต้องปรับปรุงมาตรฐานการวิเคราะห์ใหม่ตามไปด้วย ซึ่งมีลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นตลอดเวลา ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ การที่แยกเป็นหลายองค์การบริหารงานบุคคลกลาง ก็เพื่อความสะดวกคล่องตัวในการดำเนินงาน แต่เราไม่มีหลักประกันอันใดว่า การดำเนินงานขององค์การบริหารงานบุคคลกลางต่าง ๆ นี้จะอยู่ในกรอบของหลักการอันเดียวกัน

*	หมายเหตุ	1. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนสามัญ	ก.พ.
		2. คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ	ก.ต.
		3. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย	ก.ม.
		4. คณะกรรมการข้าราชการตุลาการ	ก.ต.
		5. คณะกรรมการข้าราชการอัยการ	ก.อ.
		6. คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด	ก.จ.
		7. คณะกรรมการข้าราชการครู	ก.ค.
		8. คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา	ก.ร.
		9. คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร	ก.ก.
		10. คณะกรรมการพนักงานเทศบาล	ก.ท.
		11. คณะกรรมการสุขาภิบาล	ก.สภ.

3.2 ปัญหาที่เกิดจากการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งเมื่อ พ.ศ. 2521 ผลการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งครั้งนั้นทำให้เกิดมีการควมระดับตำแหน่งถึง 3 ระดับ ทำให้ข้าราชการเรียกร่องสิทธิที่จะควบ 3 ระดับเหมือนกันหมด และเกิดความเข้าใจว่าตำแหน่งระดับควคือตำแหน่งระดับเดียวกัน ในทางปฏิบัติจึงเป็นการยิดงานระดับปฏิบัติขึ้นไปอีก 1 ระดับ มีผลทำให้เกิดแรงผลักดันระดับตำแหน่งให้เลื่อนขึ้นไปข้างบนอีก 1 ระดับ หลักเกณฑ์การกำหนดระดับตำแหน่งจึงต้องเปลี่ยนแปลงตาม มีตำแหน่งระดับสูงมากขึ้น และตำแหน่งต่าง ๆ จะไปตันกันอยู่ที่ระดับ 7 เพราะระดับสูงกว่านั้นมีโครงสร้างของส่วนราชการบังคับไว้ ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้จำนวนตำแหน่งที่ขอปรับระดับมีมาก และหลักเกณฑ์การกำหนดตำแหน่งภายหลังเรรวนและไม่สัมพันธ์กันระหว่างสายงาน ข้าราชการต่างกลุ่มต่างสายงานต่างต้องการให้กำหนดตำแหน่งของกลุ่มสายงานของตนไว้ระดับสูง เท่า เทียมกับสายงานอื่น ๆ โดยไม่พิจารณาด้านหน้าที่ความรับผิดชอบ

3.3 ปัญหาความไม่เสมอภาคในการเลื่อนขั้นเงินเดือน เมื่อมีการเลื่อนตำแหน่ง ปัญหานี้เกิดจากตามหลักการของระบบจำแนกตำแหน่งซึ่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใด ได้รับ เงิน เดือนตามที่กำหนดไว้ในระดับนั้น แต่เมื่อถึงเวลาปฏิบัติ การกำหนดตำแหน่งใหม่ตามระบบจำแนกตำแหน่งที่ประกาศใช้เมื่อ 9 กันยายน 2518 นั้น ปรับตำแหน่งตามขั้นยศเข้าสู่ระดับตำแหน่งดังกล่าวในบทยกก่อน ทำให้บางตำแหน่งซึ่งผู้ครองตำแหน่งได้เงินเดือนน้อยเมื่อปรับแล้ว เงิน เดือน เขายังไม่ถึงขั้นค่าของเงิน เดือน ในตำแหน่งใหม่ ซึ่งเดิมสำนักงาน ก.พ. คาดว่าจะต่ำกว่าเงินเดือนขั้นค่าของระดับสูงเพียง 2 ขั้น แต่กลายเป็น 9 ขั้นก็มี¹ จึงได้มีการออกระเบียบให้มีการปรับ เงิน เดือนให้จนกว่าจะถึงขั้นค่าของตำแหน่งระดับนั้นซึ่งไม่ยุติธรรมสำหรับผู้ที่ได้เลื่อนตำแหน่งเดียวกัน แต่มีเงินเดือน เท่ากับหรือสูงกว่าขั้นค่าของระดับนั้นอยู่แล้ว จึงไม่ได้เงินเพิ่ม และต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงบัญชีอัตราเงิน เดือนใหม่เมื่อ 2521 และ 2523 ทำให้อัตราเงินเดือนขั้นค่าของระดับห่างจากอัตราเงิน เดือนขั้นค่าของระดับสูง อีกทั้งการที่ ก.พ. กำหนดให้ผู้ที่ได้เลื่อนตำแหน่งที่เงินเดือนยังไม่ถึงขั้นค่าของระดับ เลื่อนขึ้นไปรับ เงิน เดือนในขั้นค่าของระดับสูงได้ทันที ยิ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น ซึ่งเป็นปัญหามาจนทุกวันนี้ แม้จะเคยมีการเสนอให้ เลื่อนเงินเดือนได้ไม่เกิน 2 ขั้น แต่ ก.พ. ก็มีมติออกมาให้เลื่อนขั้นเงินเดือนได้ 4 ขั้นตามเดิม

¹ ทิวาดี เมฆสวรรค์ อ้างแล้ว หน้า 40

รักษาลิทธิประโยชน์ของข้าราชการ¹ และการได้เลื่อนเงินเดือน 4 ชั้น เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการ เล่นพรรคพวกในการเลื่อนตำแหน่ง โดยผู้บังคับบัญชาไม่คำนึงถึงความเหมาะสม ประโยชน์ของหน่วยงาน คือเป็นการนำเอาระเบียบ หลักเกณฑ์ของการจำแนกตำแหน่งไปใช้เพื่อประโยชน์แก่พวกพ้อง

ข้อเสนอแนะ

ปัญหาดังกล่าวแล้วข้างต้นนั้น ปัจจุบัน ก.พ. ก็ได้หาทางปรับปรุงแก้ไขกันอยู่บ้างแล้ว โดย อ.ก.พ. ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามความเห็นของผู้เขียน ขอเสนอแนะในลักษณะกว้าง ๆ ดังนี้คือ

1. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสำนักงาน ก.พ.

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการวิเคราะห์ตำแหน่ง ควรแก้ไข 3 ประการ

1.1.1 สำนักงาน ก.พ. ต้องสร้างหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการวิเคราะห์ตำแหน่งในสายงานต่าง ๆ ให้มากขึ้น ปัจจุบันสำนักงาน ก.พ. วางหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการวิเคราะห์ไว้ 100 กว่าสายงาน อีก 300 กว่าสายงานยังไม่มี จึงควรริเริ่มดำเนินการ ควรจัดทำ Work Standard, Job Description, Benchmark Position ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้การวิเคราะห์ตำแหน่งสามารถที่จะเป็นไปได้อย่างมาตรฐานและเป็นธรรมยิ่งขึ้น การใช้ความเห็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ก็จะลดน้อยลง และเพื่อให้การวิเคราะห์ตำแหน่งประเภทเดียวกันในส่วนราชการต่าง ๆ เป็นมาตรฐานเดียวกัน ควรให้ส่วนราชการเข้ามีส่วนร่วมในการสร้างหลักเกณฑ์และมาตรฐานการวิเคราะห์ตำแหน่งด้วย แม้ว่าส่วนราชการจะไม่ทราบถึงวิธีการหรือเทคนิคในการวิเคราะห์ แต่สำนักงาน ก.พ. จะได้ประโยชน์จากข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะในฐานะเจ้าของตำแหน่ง

1.1.2 ต้องพิจารณาและปรับปรุงเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ของสำนักงาน ก.พ. ในฐานะผู้ใช้กลไกและหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ให้มีสมรรถภาพเพียงพอ ซึ่งเท่าที่ปรากฏในปัจจุบันสำนักงาน ก.พ. ก็ได้ให้ความสนใจในเรื่องนี้พอสมควร แต่การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ที่ผ่านมาจะเป็นลักษณะของการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ใหม่

¹ "ข่าวการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่ง". วารสารข้าราชการ 27 (กุมภาพันธ์ 2525)
หน้า 4-5

ในการฝึกอบรมควรฝึกให้มีความรู้ในเรื่องหลักการบริหารรัฐกิจ

โครงสร้างและระบบในการบริหารราชการแผ่นดิน ผ่านการศึกษา อบรม และมีประสบการณ์ที่สามารถเข้าใจหน้าที่ความรับผิดชอบและความต้องการของส่วนราชการต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว รวมทั้งความรู้ด้านการบริหารงานบุคคลทั้งนโยบายและทางปฏิบัติ ต้องเข้าใจอย่างกว้างขวางและลึกซึ้งในหลักการวัตถุประสงค์และวิธีการของการจำแนกตำแหน่ง¹ ต้องรู้งาน หน้าที่ความรับผิดชอบ การแบ่งงานของส่วนราชการที่รับผิดชอบ ให้ทำการวิเคราะห์อย่างลึกซึ้ง (ซึ่งจุดนี้เป็นที่โจมตีกันมากกว่า เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ของสำนักงาน ก.พ. ไม่รู้งานของส่วนราชการดีพอทำให้การวิเคราะห์ผิดพลาด ตามผลการวิจัยที่ปรากฏ)

นอกจากความรู้แล้วต้องมีความสามารถในการที่จะระบุหรือชี้ให้เห็นชัดถึงข้อแตกต่างที่สำคัญ (Essential Differentiating Factor) ของตำแหน่งต่าง ๆ ได้ ซึ่งจำเป็นต้องเข้าใจอย่างถูกต้องถึงงานของส่วนราชการต่าง ๆ โครงสร้างและการปฏิบัติงานของเขา และมีความเข้าใจถูกต้องเกี่ยวกับลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบ ปริมาณและคุณภาพของงานแต่ละตำแหน่ง ตลอดจนความสัมพันธ์ของแต่ละตำแหน่งกับตำแหน่งอื่น ๆ ซึ่งจะแก้ปัญหาเรื่อง "การเขียนนวนิยายประกอบแผนภูมิ" ของส่วนราชการ และ "การเวียนเทียนปริมาณงาน" เจ้าหน้าที่วิเคราะห์จะต้องมีความสามารถในการสัมภาษณ์ การพูดการฟัง การจับประเด็นหรือจุดสำคัญในการสนทนา และสามารถชี้แจงข้อคิดเห็นที่ขัดแย้งได้โดยอย่างสุภาพ

ความรู้ความสามารถดังกล่าวอาจกระทำได้โดยการพัฒนาฝึกอบรมในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันสำนักงาน ก.พ. ก็ได้เพิ่มเติมหลักสูตรเร่งรัดแก่เจ้าหน้าที่วิเคราะห์เกี่ยวกับการวิเคราะห์ตำแหน่ง²

นอกเหนือจากการพัฒนา ปรับปรุง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ในเรื่องความรู้ความสามารถแล้ว ควรส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ยึดมั่นใน "จรรยาบรรณ" เป็นเครื่องเตือนสติในการปฏิบัติหน้าที่

¹ อาลัย อิงคะวณิช. "บทบาทของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล", หน้า 6-8

² สัมภาษณ์ น.ส.ทัศนีย์ ธรรมสิทธิ์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 6 กองวิชาการสำนักงาน ก.พ. 19 พ.ค. 2525

จรรยาบรรณของนักวิเคราะห์นี้ ได้แก่¹

1. สนับสนุนและปกป้องระบบคุณธรรม
2. รักษาชื่อเสียงของสถาบันและชื่อเสียงต่อวิชาชีพ
3. สุภาพเรียบร้อยไม่วดรู้อวดเก่ง
4. สำนึกว่าตนเป็นผู้ให้บริการแก่ข้าราชการอื่น ๆ
5. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความยุติธรรม สุจริตใจ และวางตัวเป็นกลาง
6. ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง และรวดเร็วด้วยความเต็มใจ
7. มีจิตใจเข้มแข็งอดทน ไม่หวั่นไหวต่อคำสรรเสริญหรือนินทาและ

สิ่งเย้ายวนที่ไม่ชอบไม่ควร

ผู้อื่นได้รับความเสียหาย

8. ไม่เปิดเผยความใด ๆ อันจะเป็นเหตุให้กรรมการ เพื่อนร่วมงาน

9. ไม่อาศัยอำนาจหน้าที่หรืออิทธิพลเพื่อแสวงหาของกำนัลหรือผล

ประโยชน์อื่น

ปัจจุบัน ทางสำนักงาน ก.พ. ก็ได้ระมัดระวังอยู่ มีการประชุมหัวหน้า
นักวิเคราะห์เดือนละ 4 ครั้ง ก็ได้มีการกำชับกันถึงเรื่องความประพฤติและมาตรฐานการทำงานของนัก
วิเคราะห์ตำแหน่งเกือบทุกครั้ง มีคำร้องก็สอบสวนทันที²

ปัญหาที่เกิดจากตัวเจ้าหน้าที่วิเคราะห์จะลดลงถ้าสำนักงาน ก.พ. ได้
กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและมาตรฐานการวิเคราะห์ที่ได้รัดกุม ชัดเจน รวมทั้งการเปิดโอกาสให้บุคลากร
หรือส่วนราชการมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์

นอกจากนั้น ควรที่จะได้เพิ่มอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ให้
เพียงพอกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น โดยที่สำนักงาน ก.พ. ก็ได้มีนโยบายรับโอนผู้มีความรู้ทางด้านการบริหาร
งานบุคคลจากส่วนราชการอื่น ๆ เพื่อแก้ปัญหา เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ความรู้และประสบการณ์น้อย³

¹ จากการประชุมร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคลเมื่อ 25 กรกฎาคม 2521

² "พบกับเลขาธิการ ก.พ. คนที่ 4" วารสารข้าราชการฉบับพิเศษ 26 (ตุลาคม 2524)

หน้า 49

³ สัมภาษณ์ น.ส.ทัศนีย์ ธรรมสิทธิ์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 6 กองวิชาการ สำนักงาน

การวิเคราะห์ตำแหน่งนี้ถ้าทำอย่างถูกต้องเป็นมาตรฐานเดียวกันแล้ว การวิเคราะห์ตำแหน่งที่มีน้ำหนักเป็นแหล่งข้อมูลพื้นฐานที่ดี มีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานด้านการบริหาร งานบุคคล และการตัดสินใจต่าง ๆ เป็นอย่างยิ่ง เริ่มตั้งแต่การตรวจสอบรับคนใหม่เข้าทำงาน การ แต่งตั้ง การอบรม การเลื่อนตำแหน่ง การสับเปลี่ยนหมุนเวียน การให้บำเหน็จรางวัล ฯลฯ¹

1.2 ปัญหาที่เกิดจากมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ควรปรับปรุงในเรื่องคุณสมบัติเฉพาะ ตำแหน่งที่เหมาะสม เช่น ตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดความรู้พื้นฐานไว้กว้างเกินไป เช่น "ปริญญาตรี ทุกสาขาที่ ก.พ. รับรอง หรือทางอื่นที่ ก.พ. กำหนดให้ใช้เป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น" หรือการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เพิ่มขึ้นกว่านี้ และควรกำหนดจำนวนปีในการดำรงตำแหน่งในแต่ละ ระดับให้มากขึ้นกว่าปัจจุบันที่กำหนดไว้เพียง 2 ปี รวมทั้งวางแนวทางการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งไว้ ด้วย เพื่อแก้ปัญหาการที่ข้าราชการบางกลุ่มได้เลื่อนตำแหน่งขึ้นไปอย่างรวดเร็ว ทั้ง ๆ ที่อาจมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ไม่เพียงพอสำหรับตำแหน่ง และกระทบความรู้สึกของผู้ ดำรงตำแหน่งระดับสูงมาก่อน เรื่องการเสียอาวุโส และเพื่อทำความเข้าใจให้ถูกต้องว่า ระบบจำแนก ตำแหน่งไม่เกี่ยวกับการเสียอาวุโส เพราะระบบจำแนกตำแหน่งเป็น เครื่องมือช่วยในการบริหารงาน บุคคล แต่ถ้าผู้ใช้เครื่องมือไม่มีความสามารถพอเพียง หรือไม่ยอมใช้ และถ้าใช้ไปในทางที่ไม่ถูกต้อง ก็ย่อมเกิดปัญหา² ดังนั้น การเลื่อนตำแหน่งเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการ ถ้าผู้บังคับ บัญชาเห็นแก่ประโยชน์ของพวกพ้อง ผลเสียก็ตามมา ซึ่งไม่ใช่ผลเสียที่เกิดขึ้นจากตัวระบบ

1.3 ปัญหาเรื่องความก้าวหน้าของแต่ละสายงานยังเหลื่อมล้ำกันอยู่ไม่เป็นธรรม ปัจจุบัน ก.พ. ก็ได้วางแนวทางแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างของระบบจำแนกตำแหน่งในเรื่องการกำหนด ตำแหน่งให้ชัดเจนเป็น 4 หลักเกณฑ์ด้วยกัน³ คือ

¹ ประอร โภภลภิส "การหาข้อมูลในการวิเคราะห์ตำแหน่ง" วารสารข้าราชการ 27 (กุมภาพันธ์ 2525) หน้า 15

² สัมภาษณ์ ดร. อาทิตย์ อุไรรัตน์ 26 เมษายน 2525

³ สัมภาษณ์ นางสาวทัศนีย์ ธรรมสิทธิ์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 6 กองวิชาการ สำนักงาน ก.พ. 15 เมษายน 2525

1.3.1 หลักเกณฑ์กำหนดตำแหน่งโดยอิงส่วนราชการ (Organization Classification) หลักเกณฑ์นี้ใช้กับตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองระดับกรม ซึ่งทำหน้าที่บริหารตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด โดยส่วนราชการฐานะเดียวกัน หัวหน้าส่วนราชการกำหนดตำแหน่งระดับเดียวกัน ส่วนตำแหน่งรองมีระดับลดหลั่นกันลงมา เช่น ปลัดกระทรวงกำหนดเป็นระดับ 11 อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด รองปลัดกระทรวงกำหนดเป็นระดับ 10 รองอธิบดี รองผู้ว่าราชการจังหวัด กำหนดเป็นระดับ 9

เหตุผลคือ การจัดตั้งหน่วยงานระดับกระทรวง กรม และจังหวัด มีพระราชบัญญัติจัดตั้ง และความรับผิดชอบส่วนใหญ่เป็นงานลักษณะเดียวกันคือ งานบริหาร และปกครองบังคับบัญชาตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จึงไม่ควรกำหนดให้ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการต่างกัน

1.3.2 หลักเกณฑ์กำหนดตำแหน่งโดยวิธีการจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) คือการวิเคราะห์ กำหนดตำแหน่งตามหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงาน ซึ่งใช้กับตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับรองลงมา เช่น ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าฝ่าย หัวหน้าแผนก และตำแหน่งทั่ว ๆ ไป ได้แก่ บุคลากร เจ้าหน้าที่พิมพ์ดีด คือตั้งแต่ระดับ 1 ถึงระดับ 8

เหตุผลคือ ตำแหน่งดังกล่าวมีหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานแตกต่างกันไป กองใหญ่เล็กไม่เท่ากัน การใช้วิธีจำแนกตำแหน่งจะช่วยให้การกำหนดตำแหน่งมีมาตรฐานยิ่งขึ้น

1.3.3 หลักเกณฑ์กำหนดตำแหน่งโดยวิธีการพิจารณาความสามารถของบุคคล ประกอบกับงาน (Rank Classification) ใช้กับตำแหน่งที่ต้องใช้ผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญ

ผู้ชำนาญการได้แก่ ผู้ที่มีความชำนาญงานอันเกิดจากประสบการณ์และระยะเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงานนั้นต่อเนื่องกันมา ทำให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้คำปรึกษาแนะนำแก่คนอื่น ๆ ได้ ตำแหน่งประเภทนี้ไม่จำเป็นต้องใช้วุฒิปริญญา เช่น นาฏศิลป์ซึ่งคิดทำท่าหรือแต่งบทละคร ส่วนผู้เชี่ยวชาญเป็นตำแหน่งที่ต้องใช้วุฒิความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ในวิชาชีพนั้น ๆ อย่างลึกซึ้ง เช่น นายแพทย์ผู้เชี่ยวชาญโรคหัวใจ นักธรณีวิทยาระดับ 9 ซึ่งค้นคว้าวิจัยเรื่องแร่โดยเฉพาะเป็นต้น การจะใช้หลักเกณฑ์นี้ต้องเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งของส่วนราชการนั้น ๆ ที่จะมิตำแหน่งในลักษณะดังกล่าว ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญหรือชำนาญการ ต้องเป็นตำแหน่งเฉพาะตัว เมื่อว่างลงต้องยุบเลิก และมีการประเมินตัวบุคคลก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง และต้องมีการติดตามผลงาน คืออาจยุบเลิกถ่ายเท

ออกจากตำแหน่งถ้าไม่เหมาะสม เช่น ตำแหน่งผู้อำนวยการ ระดับ 6 ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ระดับ 7 ผู้เชี่ยวชาญ ระดับ 8 ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ระดับ 9 และผู้ทรงคุณวุฒิ ระดับ 10

เหตุผลก็คือ งานราชการบางตำแหน่งต้องการผู้อำนวยการหรือผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว จึงจะทำให้งานประสบความสำเร็จ หลักเกณฑ์นี้จะช่วยสร้างความก้าวหน้าในอาชีพ เพื่อป้องกันการสูญเสียกำลังคนเหล่านี้จากราชการพลเรือน

1.3.4 หลักเกณฑ์กำหนดตำแหน่ง โดยใช้วิธีการจำแนกตำแหน่งประกอบด้วยวิธีพิจารณาความสามารถของบุคคลประกอบกับงาน ใช้หลักเกณฑ์กับหัวหน้าส่วนราชการระดับรองที่มีลักษณะงานต้องใช้ผู้อำนวยการหรือผู้เชี่ยวชาญด้วย จึงจะช่วยให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการนั้นมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมาย การกำหนดตำแหน่งดังกล่าวจึงต้องคำนึงถึงตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งด้วย และเป็นตำแหน่งเฉพาะตัว เช่น ตำแหน่งนายแพทย์ผู้เชี่ยวชาญระดับ 9 ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลเด็ก เป็นต้น

การปรับปรุงหลักเกณฑ์กำหนดตำแหน่งดังกล่าวเป็น 4 ประการ จะช่วยแก้ปัญหาที่ว่าตำแหน่งทางวิชาการก้าวหน้าน้อยกว่าตำแหน่งทางบริหารได้ โดยให้ทางก้าวหน้าทัดเทียมกัน

ส่วนเรื่องผู้ดำรงตำแหน่งในสายงานที่ไม่ใช่สายงานหลักของส่วนราชการมีโอกาสก้าวหน้าน้อยนั้น ก.พ. ควรหาทางดึงดูดเป้าหมายสุดท้ายในตำแหน่งราชการให้ข้าราชการสามารถก้าวไปถึงได้เป็นระดับ 7-8 ให้เป็นระดับสูงสุด

ความจริงเรื่องความก้าวหน้าของสายงานนี้มีนักวิชาการได้ให้ความเห็นว่าถ้าหากระบบการบริหารงานบุคคลของในราชการพลเรือนไทย เป็นระบบการเลื่อนตำแหน่งระหว่างกรม กระทรวงอย่างกว้างขวาง ตามหลักของระบบจำแนกตำแหน่งแล้ว ปัญหาความก้าวหน้าของข้าราชการในสายงานที่ไม่ใช่สายงานหลักก็จะไม่เกิดขึ้น แต่ของไทยเราทำไม่ได้เพราะ ปัญหาเรื่องกฎระเบียบเรื่องการโอนย้ายระหว่างกรม มีบังคับไว้ ซึ่ง ก.พ. ไม่ได้แก้ไขในจุดนี้ และอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาที่เกิดจากตัวผู้บังคับบัญชาไม่ยอมรับในหลักการของระบบ เช่น เคยมีการเสนอให้มีการโยกย้ายนักบริหารทุก ๗.4 ปี แต่ผู้บริหารทั้งหลายไม่ยอมรับแม้แต่สำนักงาน ก.พ. เอง¹ เรื่องอุปสรรคของการโอนย้ายระหว่างกรมหรือกระทรวงนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นเรื่องของทัศนคติของข้าราชการและแนวนโยบายการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการมากกว่า ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่เอื้ออำนวยต่อระบบจำแนกตำแหน่ง

¹ สัมภาษณ์ ดร. อาทิตย์ อุไรรัตน์ 26 เมษายน 2525

1.4 ปัญหาการขอปรับระดับตำแหน่ง ก.พ. ควรได้มีการวางแผนการขอปรับระดับ โดยกำหนดให้ 2-3 ปี จึงทำการขอปรับระดับได้ ไม่ใช่ขอทุก ๆ ปี แต่คาดว่าปัญหาการขอปรับระดับ ตำแหน่งนี้ควรจะลดลงไปมาก เพราะส่วนราชการต่าง ๆ ได้ขอปรับระดับมา 6 ปีมาแล้ว

1.5 ปัญหาการขาดระบบตรวจสอบ สำนักงาน ก.พ. ควรริบดำเนินการจัดสร้าง ระบบตรวจสอบ (Audit System) ขึ้นเพื่อตรวจสอบว่า การกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ นั้นเหมาะสมกับ ข้อเท็จจริงในปัจจุบันหรือไม่ เพราะการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งต่าง ๆ มาจากคำสั่งแจงของส่วนราชการทั้งสิ้น หรือบางตำแหน่งหน้าที่ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้วแต่ส่วนราชการ ไม่แจ้งให้ ก.พ. ทราบ ทำให้เกิดการลักลั่นในการกำหนดตำแหน่ง การตรวจสอบนี้อาจทำโดยความร่วมมือกันทั้งสองฝ่ายคือ ทางสำนักงาน ก.พ. โดยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ ร่วมกับส่วนราชการโดยผู้บังคับบัญชา และบุคลากรของงานการเจ้าหน้าที่ และการดำเนินการตรวจสอบ สำนักงาน ก.พ. ต้องชี้แจงทำความเข้าใจกับส่วนราชการต่าง ๆ ถึงความจำเป็นในการตรวจสอบ เพราะเมื่อเวลาเปลี่ยนไป วัตถุประสงค์ของหน่วยงานเปลี่ยนแปลงไป เทคนิคการบริหารได้รับการพัฒนาให้เจริญก้าวหน้ามากขึ้น ตำแหน่งใหม่ ๆ ย่อมจะเกิดขึ้น การสำรวจตรวจสอบวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งจำเป็นต้องทำ และให้ตระหนักว่าการตรวจสอบนี้มิใช่เป็นการตรวจสอบในแง่ลบเท่านั้น การตรวจสอบนี้อาจกระทำทุก ๆ 3 ปี ตั้งแต่เริ่มใช้ระบบจำแนกตำแหน่งในราชการพลเรือนมา 6 ปีแล้ว เรายังไม่เคยทำการตรวจสอบ เลย

การตรวจสอบเป็นการช่วยบำรุงรักษาโครงการจำแนกตำแหน่งเอาไว้ (Maintenance of the Classification Plan) นั่นคือ ระบบจำแนกตำแหน่งจะบรรลุเป้าหมาย ได้นั้น ย่อมต้องรักษาความเป็นจริงตามสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เพื่อรักษาปรัชญาของระบบ ที่ว่า "งานเท่ากันเงินเท่ากัน"

1.6 ปัญหาสำนักงาน ก.พ. ผูกขาดการดำเนินงานด้านบริหารงานบุคคล เช่น เรื่อง การวิเคราะห์ตำแหน่งและการกำหนดมาตรฐานตำแหน่งทั้งหมด แนวทางแก้ไขสำหรับปัญหานี้ก็คือ หลั่งจากสำนักงาน ก.พ. สร้างเกณฑ์และมาตรฐานในการวิเคราะห์ตำแหน่งได้แล้ว ก็จัดบุคลากรที่จะทำหน้าที่เรื่องตำแหน่งเข้าอบรมหลักสูตรเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ ให้เขามีความรู้ลึกซึ้งถึงวิธีการวิเคราะห์ ตำแหน่ง การรวบรวมข้อมูล การตีค่างาน และความรู้อื่น ๆ ให้เพียงพอ ที่จะทำหน้าที่วิเคราะห์ โดย

มีเจ้าหน้าที่วิเคราะห์เป็นที่เลี้ยงเวลาปฏิบัติงาน ซึ่งการกระจายอำนาจหน้าที่เรื่องการวิเคราะห์ตำแหน่งนี้จะทำโดยทันทีทันใดไม่ได้ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อ สำนักงาน ก.พ. สร้างหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ที่เป็นมาตรฐานไว้ถือปฏิบัติเป็นแนวเดียวกันแล้ว มิฉะนั้นก็จะเกิดปัญหาตามมาอีกมากมาย ส่วนเรื่องการกำหนดมาตรฐานตำแหน่ง สำนักงาน ก.พ. ควรเปิดโอกาสให้ส่วนราชการได้มีบทบาท ร่วมในการกำหนดมาตรฐานตำแหน่งด้วย

ในอนาคต สำนักงาน ก.พ. ควรเปลี่ยนบทบาทจากผู้ดูแลตรวจสอบมาเป็น ที่เลี้ยงคอยให้คำปรึกษาแนะนำเรื่องการบริหารงานบุคคลในด้านต่าง ๆ ให้มาก และร่วมมือกับส่วน ราชการต่าง ๆ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ เช่น การทำแผน อัตรากำลัง 3 ปี ซึ่งยังอยู่ในระยะเริ่มต้นโครงการ สำนักงาน ก.พ. ควรให้ความสำคัญแก่งาน การเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ บ้าง เพราะในแผนมิได้ระบุน้ำที่ของงานการเจ้าหน้าที่ไว้ โดยตรง ซึ่งทำให้บุคลากรมีความรู้สึกว่ สำนักงาน ก.พ. ผูกขาดการดำเนินการทุกอย่าง

2. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการต่าง ๆ

2.1 ปัญหาข้าราชการไม่เข้าใจและไม่ยอมรับระบบจำแนกตำแหน่ง จากผลการ วิจัย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า บุคลากรซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานโดยใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2518 และระบบจำแนกตำแหน่งยังไม่เข้าใจเรื่องนี้ดี จะไปแจ้งให้ข้าราชการทั่วไป เข้าใจก็คงเป็นไป ได้ยาก สำนักงาน ก.พ. จึงควรที่จะต้องมาทบทวนดูว่าสาเหตุของความไม่เข้าใจหรือเข้าใจล้นสนนั้น เกิดจากอะไร แผนการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ หรืออบรมเรื่องความรู้เกี่ยวกับระบบจำแนกตำแหน่ง ตั้งแต่เริ่มต้นเมื่อ 6 ปีก่อนเป็นต้นมานั้นมีข้อบกพร่องอย่างไรบ้าง แล้วหาทางแก้ไขโดยจัดการเผยแพร่ ให้ความรู้เพิ่มเติมอย่างมีหลักเกณฑ์และมีประสิทธิภาพ โดยอาจขอความร่วมมือจากสถาบันการศึกษา อื่น ๆ ด้วย เช่นสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ ในด้านต่าง ๆ โดยอาจเริ่มจาก ปริญญาตรีอบรม เผยแพร่ความรู้ความ เข้าใจเรื่องระบบ จำแนกตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ควรวางหลักสูตรอบรม เป็น 3 ระดับ คือ

2.1.1 ระดับผู้บริหารระดับกรม กองต่าง ๆ ซึ่งทำในรูปของการสัมมนา ชี้แจง ปัญหาที่เกิดขึ้น และบทบาทของผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการต่าง ๆ ในอันที่จะรักษาระบบจำแนก ตำแหน่งให้วิวัฒนาการต่อไปได้ โดยยึดมั่นในหลักการและระบบคุณธรรม

2.1.2 ระดับบุคลากรของส่วนราชการต่าง ๆ ในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติตามระบบ ต้องอบรมอย่างถูกวิธี โดยใช้เทคนิคการฝึกอบรมในรูปแบบต่าง ๆ ให้รู้ถึงหลักการปรัชญาของระบบ วิธีการของการจำแนกตำแหน่งและบทบาทของบุคลากรต่อระบบจำแนกตำแหน่ง

2.1.3 ระดับข้าราชการทั่วไปให้เข้าใจวัตถุประสงค์ของระบบจำแนกตำแหน่ง และ ชี้แจงว่าระบบจำแนกตำแหน่งเป็นเพียงเทคนิคของการบริหารงานบุคคลอย่างหนึ่ง เท่านั้นที่จะช่วยให้การบริหารงานบุคคลสะดวกคล่องตัวขึ้น มิใช่เป็นเทคนิคเดียวที่จะสามารถแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคล ได้ทั้งหมด การจำแนกตำแหน่งเป็นกลไกขั้นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพ ปัญหา ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทางสำนักงาน ก.พ. ก็ได้พยายามแก้ไขตลอดมา

2.2 ปัญหาบุคลากรไม่เข้าใจบทบาทของตน ปัญหานี้อาจเกิดขึ้นจากความไม่แน่ใจ ในความเข้าใจและความรู้เกี่ยวกับการจำแนกตำแหน่งและระเบียบกฎเกณฑ์ จึงไม่กล้าที่จะกลั่นกรอง เพราะบุคลากรอยู่ในฐานะคนกลางถึงแม้จะรู้ว่าเรื่องนี้ไม่เหมาะสม แต่เมื่อไม่ได้ขัดต่อระเบียบหรือ หลักเกณฑ์ที่มีอยู่ บุคลากรก็ไม่อาจยับยั้งต้องดำเนินการให้ เช่น การที่ข้าราชการจำนวนมากขอให้งาน การเจ้าหน้าที่จัดสอบเลื่อนตำแหน่งไว้ให้ภายใน 30 ธันวาคม 2524 เพื่อสงวนสิทธิการกระโดด เงินเดือน ซึ่งขณะนั้นมีข่าวว่า ก.พ. จะออกกฎให้ยกเลิกการกระโดดเงินเดือน 4 ชั้น เหลือเพียง 2 ชั้น งานการเจ้าหน้าที่ก็จำเป็นต้องทำเพราะเป็นเรื่องสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ¹ หรือความ ไม่แน่ใจในหลักเกณฑ์จึงไม่ได้กลั่นกรองเรื่องต่าง ๆ ได้แต่รวบรวมส่งผ่านไปยังสำนักงาน ก.พ. ปัญหาี้ควรแก้ไขโดยการให้การอบรมดังกล่าวแล้วในข้อ 2.1 และวางหลักเกณฑ์การปฏิบัติของบุคลากร ในหน้าที่เกี่ยวกับการจำแนกตำแหน่งให้ชัดเจน เมื่อบุคลากรรู้หลักเกณฑ์วิธีการและมีความเข้าใจดีแล้ว ก็จะสามารถกลั่นกรองและชี้แจงเหตุผลให้กับข้าราชการให้เข้าใจได้

¹ สัมภาษณ์ นายคุณฐิติ วงศ์ศิริธร บุคลากร 8 ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ 18 ก.พ. 2525

2.3 ปัญหาการขอตำแหน่งตามตัวบุคคล เมื่อมีการแก้ไขโดยการเผยแพร่ความรู้และอบรมตามแนวทางแก้ไขในข้อ 2.1 แล้ว คาดว่าจะลดปัญหานี้ลงได้ รวมทั้ง ก.พ. ควรพิจารณาในการควบคุมหรือสร้างกลไกการเลือกสรรแต่งตั้งบุคคลลงในตำแหน่งที่ได้อนุมัติไปไว้ด้วย

3. ปัญหาอื่น ๆ

3.1 ปัญหาการมีองค์การบริหารงานบุคคลกลางหลายแห่งในปัจจุบัน ควรแก้ไขโดยผู้บริหารระดับประเทศหรือคณะรัฐมนตรี เพราะนอกเหนืออำนาจของ ก.พ. ซึ่งแนวทางแก้ไขคือ ควร มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลาง ซึ่งมีหน้าที่ประสานงานและดูแลให้การดำเนินงานขององค์การบริหารงานบุคคลกลางต่าง ๆ เป็นไปในแนวทางเดียวกัน มีหลักเกณฑ์มาตรฐานเดียวกัน เมื่อเกิดปัญหาขึ้นมาในการดำเนินงานขององค์การบริหารงานบุคคลกลางองค์การใดองค์การหนึ่งก็นำมาพิจารณาหาทางออกร่วมกัน เพื่อเป็นแนวทางแก่องค์การกลางอื่น ๆ คือคณะกรรมการนี้จะพิจารณาเฉพาะ เรื่องที่เป็นนโยบายหลัก ซึ่งคณะกรรมการอาจมาจากประธานขององค์การบริหารงานบุคคลกลางทุกองค์การ และผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการด้านบริหารงานบุคคลด้วย

3.2 ปัญหาที่เกิดจากการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งเมื่อ พ.ศ. 2521 มีผลกระทบต่อหลักการของระบบจำแนกตำแหน่งหลายประการ เช่น เกิดระดับควม และความเข้าใจที่ว่าระบบจำแนกตำแหน่งคือการตีค่างานตามคุณวุฒิ การปรับปรุงครั้งนั้นช่วยแก้ปัญหาคือให้ข้าราชการก้าวหน้าขึ้น แต่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยไม่ได้มีการศึกษาปัญหาอย่างถ่องแท้ แม้จะมีความปรารถนาและเจตนาดี แต่ผลก่อให้เกิดปัญหามากขึ้น จากผลการวิจัยบุคลากรส่วนใหญ่เสนอแนวทางหนึ่งในการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งคือ ยกเลิกระดับควม ซึ่งเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่าควรทำการศึกษาโดยละเอียดก่อนเปลี่ยนแปลงเรื่องนี้ เพราะในการปรับปรุงแก้ไขระเบียบหรือกฎเกณฑ์ใด ๆ ควรต้องกระทำอย่างรอบคอบและศึกษาปัญหาให้แน่ชัดก่อนว่า แล้วจึงพิจารณาตัดสินใจออกมา การที่มีได้เป็นผู้ใกล้ชิดปัญหาและไม่มีความรู้แท้จริงในเรื่องนี้จะไม่สามารถแก้ไขได้ถูก ควรมีคณะทำงานดำเนินการเฉพาะเรื่อง ศึกษารายละเอียดและได้ข้อสรุปที่แน่นอนทำการเปลี่ยนแปลงเรื่องระดับควมนี้

3.3 ปัญหาที่เกิดจากความไม่เสมอภาคในการเลื่อนขั้น เงิน เดือนเมื่อมีการเลื่อนตำแหน่ง คือปัญหาเรื่องการกระโดดเงินเดือน เรื่องนี้ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับระบบราชการได้มี

ความเห็นเสนอต่อ ก.พ. ว่าควรกำหนดใหม่ว่า ผู้ที่จะได้เลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น จะต้องเป็นผู้ได้รับเงินเดือนขั้นต่ำของตำแหน่งระดับสูงที่จะเลื่อนขึ้นไปไม่เกิน 2 ชั้น แต่ ก.พ. มีมติให้ผู้ที่ได้เลื่อนระดับตำแหน่งได้กระโดดเงินเดือนไม่เกิน 4 ชั้นตามเดิม* เพราะ ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อเสนองของ อ.ก.พ. อาจมีผลให้ผู้ที่กำลังจะได้เลื่อนตำแหน่งเสียสิทธิและประโยชน์ และแนวโน้มการขอปรับระดับตำแหน่งลดลงมากแล้ว รวมทั้ง ก.พ. เกรงว่าการเปลี่ยนแปลงมติด้อย ๆ ในทางให้ข้าราชการได้สิทธิน้อยลงย่อมไม่สมควร¹

เรื่องนี้ผู้เขียนขอแสดงความเห็นประการหนึ่งคือ การดำเนินการในการแก้ไขโยธาต่าง ๆ นั้น ก.พ. ควรคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมโดยเฉพาะประเทศชาติเป็นสำคัญ มิใช่พิจารณาโดยมีเหตุผลเพียงรักษาผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อย หรือเกรงคำครหาขึ้นมา ถ้าหากการพิจารณานั้นยืนอยู่บนหลักการที่ถูกต้องและหวังผลในระยะยาว ไม่น่าจะมีปัญหาใด ๆ ผลการวิจัยเรื่องข้อเสียของระบบจำแนกตำแหน่งในราชการพลเรือนไทยที่สำคัญประการหนึ่งคือ การที่รัฐบาลเสี่ยงงบประมาณไปให้กับการกระโดดเงินเดือนของข้าราชการเป็นจำนวนหลายสิบล้าน โดยเป็นที่น่าเสียดาย เพราะปรากฏว่าในหลาย ๆ กรณี การกระโดดเงินเดือนมาจากการเลื่อนตำแหน่งที่ไม่ยุติธรรม เช่น เลื่อนผู้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการเกษตร 4 ซึ่งยังรับเงินเดือนไม่ถึงขั้นต่ำของตำแหน่งระดับ 5 ชั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเกษตร 5 โดยวิธีการสอบคัดเลือกเมื่อได้เลื่อนตำแหน่งและปรับเงินเดือนแล้วก็ส่งย้ายกลับไปดำรงตำแหน่งนักวิชาการเกษตร 5 ตามเดิม แล้วก็เลื่อนตำแหน่งรายอื่น ๆ ทำนองนี้เป็นการเวียนเทียน² ทำให้ข้าราชการได้เลื่อนตำแหน่งเร็วกว่าปกติ โดยมีโอกาสปรับอัตราเงินเดือนด้วย ทำให้ข้าราชการในส่วนราชการอื่น ๆ ที่ยึดมั่นในเจตนารมณ์ของการเลื่อนตำแหน่งเกิดความรู้สึกว่าเป็นการไม่ถูกต้อง เพราะการเลื่อนตำแหน่งมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้าราชการได้เลื่อนตำแหน่งเร็วและได้เงินเดือนสูง แต่เลื่อนตำแหน่งเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของทางราชการ

ผลการวิจัยบุคลากรส่วนใหญ่ก็ได้เสนอแนะให้ยกเลิกการเลื่อนขั้นเงินเดือนจาก 4 เป็น 2 เช่นเดียวกับความเห็นของ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับระบบราชการ ผู้เขียนก็เห็นอย่างเดียวกัน มิฉะนั้นก็ต้องทำการตรวจสอบย้อนหลัง ภายหลังจากที่สำนักงาน ก.พ. ได้สร้างระบบตรวจสอบ

¹ เลขาธิการ ก.พ. "ข่าวการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่ง" วารสารข้าราชการ 27 (กุมภาพันธ์ 2525) : หน้า 4-5

² "ถอดนวมชม" เล่มเดียวกัน หน้า 61

* ดูภาคผนวก ๘

สรุป

โดยปกติแล้วการเปลี่ยนแปลงจากของเก่าไปใช้ของใหม่ ย่อมต้องพบกับการต่อต้าน (Resistance to Change) อยู่แล้ว ยิ่งเมื่อการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นไปอย่างรวดเร็ว การปฏิวัติฐานไมตัย่อมเกิดปัญหาที่ติดตามมาเป็นลูกโซ่ดังกล่าว แทนที่จะเกิดผลดีกลายเป็นผลเสียมากกว่า

อย่างไรก็ตาม จากผลการวิจัยในบทที่ 5 ได้แสดงให้เห็นแล้วว่าระบบจำแนกตำแหน่งนี้เป็นระบบที่มีคุณค่าต่อการบริหารราชการพลเรือนอยู่มาก ควรที่จะรีบเร่งดำเนินการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนต่าง ๆ และในการแก้ไขปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งมิใช่เป็นภาระหน้าที่ของ ก.พ. แต่ฝ่ายเดียว จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือทั้ง ก.พ. ส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งข้าราชการและรัฐบาลที่ต้องคอยให้การสนับสนุนในการแก้ปัญหาอย่างจริงจัง เพราะปัญหาบางเรื่องอยู่นอกเหนืออำนาจของ ก.พ. หรือส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการได้ รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงระบบจะต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ ถ้าไม่พิจารณาโดยรอบคอบจะกลายเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า คือแก้ปัญหาให้คนกลุ่มหนึ่งแต่กลับเป็นการสร้างปัญหาให้แก่คนกลุ่มอื่น ๆ อีก

อนึ่ง ความสำเร็จของระบบจำแนกตำแหน่งมิได้เกิดจากตัวของมันเองทันทีที่จำแนกตำแหน่งเสร็จ แต่ขึ้นอยู่กับกลไกการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ ที่ตามมาด้วย คือแม้จะกำหนดตำแหน่งอย่างถูกต้องแล้ว ก็ต้องวางกลไกอื่น ๆ เช่น การแต่งตั้ง การสอบ การจ่ายค่าตอบแทน การพัฒนาบุคคล และการวางแผนกำลังคน รวมทั้งการปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการให้สอดคล้องเหมาะสม จึงจะเอื้ออำนวยให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้จึงเป็นเพียงวิวัฒนาการขั้นแรกที่เป็นพื้นฐานเท่านั้น .