

บทที่ 3

การจำแนกตำแหน่ง

แนวความคิดเกี่ยวกับการจำแนกตำแหน่ง

คำว่า ตำแหน่ง หรือ "Position" หมายถึงการทำงานหรืองานที่กำลังปฏิบัติอยู่ อันประกอบด้วย หน้าที่ (Duties) ความรับผิดชอบ (Responsibilities) และความยากลำบาก (Difficulty) ส่วนคำว่า จำแนก หรือ "Classification" นั้น หมายถึงการแบ่งแยกออกเป็นประเภท ๆ ฉะนั้น การจำแนกตำแหน่ง (Position Classification หรือ P.C.) ก็คือการจำแนกตามประเภทของงาน โดยยึดถือหน้าที่ความรับผิดชอบและความยากง่ายของตำแหน่งเป็นหลักสำคัญในการกำหนดอัตราเงินเดือนอย่างเป็นธรรม โดยการจำแนกตำแหน่งที่มีลักษณะงานเหมือนกัน หรือคล้ายคลึงกันรวมไว้พวกเดียวกัน (Class of Positions) หรือกลุ่มเดียวกัน (Series of Classes) นอกจากนั้นยังพิจารณาถึงคุณวุฒิขั้นตำแหน่ง (Grade) ต่าง ๆ ของตำแหน่งที่อยู่ในประเภทเดียวกันอีกด้วย ¹

บางคนก็เรียก ระบบจำแนกตำแหน่งนี้ว่า "ระบบการจำแนกตำแหน่งตามหน้าที่ความรับผิดชอบ" (Duty and Responsibility Classification)

Ismar Baruch ผู้เชี่ยวชาญและประธานกรรมการปรับปรุงการจำแนกตำแหน่งในระบบข้าราชการพลเรือนของรัฐบาลกลาง (Federal Government) ในสหรัฐอเมริกาได้ให้ความหมายของการจำแนกตำแหน่งในลักษณะที่เป็นวิธีการ โดยกล่าวว่า "การจำแนกตำแหน่งเป็นวิธีการที่จะหาช่องทางเพื่อแจกแจงชั้น (Class) ต่าง ๆ ของตำแหน่ง (Position) ซึ่งมีภาระหน้าที่ในการบริหารแตกต่างกัน โดยการวิเคราะห์หาความจริงเกี่ยวกับงาน ตลอดจนความรู้ขั้นตำแหน่งที่ต้องการในแต่ละตำแหน่ง แล้วจัดทำบันทึกที่ต้องปฏิบัติทั้งตำแหน่งหลักและตำแหน่งย่อยของแต่ละชั้นให้เรียบร้อย เพื่อเป็นพื้นฐานในการวางตัวบุคคลตามตำแหน่งที่จัดไว้ได้อย่างเหมาะสม และก่อให้เกิดความเสมอภาค

¹ ชูศักดิ์ เทียงตรง "การจำแนกตำแหน่ง (Position Classification)"

ในการกำหนดค่าตอบแทน (Equal pay for equal work) ¹

Dwight Waldo ได้ให้ความหมายสั้น ๆ ในเชิงนิยามไว้ว่า "การจำแนกตำแหน่ง" คือ การจำแนกโดยมุ่งถึงงานที่ปฏิบัติในขณะนั้นมากกว่าการคำนึงถึงขั้นหรือตำแหน่งที่เคยปฏิบัติมาก่อน ตำแหน่งประกอบขึ้นด้วยโครงสร้างของหน้าที่และความรับผิดชอบ ซึ่งแตกต่างหากจากหน้าที่และความรับผิดชอบที่ได้เคยปฏิบัติมา ²

Leonard D. White ได้สรุปความหมายเกี่ยวกับเทคนิคการจำแนกตำแหน่งอย่างสั้น ๆ ไว้ว่า "กล่าวโดยทั่วไปแล้ว จุดประสงค์ของการจำแนกตำแหน่งตามหน้าที่และความรับผิดชอบก็คือ การวางรากฐานเพื่อการปฏิบัติต่อข้าราชการทุกคน โดยเสมอภาคกัน ด้วยค่าจำกัดความเกี่ยวกับแต่ละตำแหน่งที่แน่นอน และด้วยการจัดตำแหน่งอย่างมีระเบียบ รวมถึงการประเมินค่าของตำแหน่งต่าง ๆ ในราชการอย่างยุติธรรม" ³

ความหมายของการจำแนกตำแหน่งดังกล่าวแล้วข้างต้น เป็นความเห็นของนักวิชาการอเมริกัน ซึ่งก็พอสรุปได้ว่าหลักการจำแนกตำแหน่งนั้น เบื้องต้นเน้นถึงความสำคัญของตำแหน่งหน้าที่ ความรับผิดชอบและความยากง่ายของงานที่บุคคลกำลังปฏิบัติอยู่ในขณะนั้น การกำหนดอัตราค่าจ้าง หรือ เงินเดือนก็ยึดถือเอาจากงานเป็นสำคัญ โดยยึดหลัก "งานเท่ากัน เงินเท่ากัน"

ความหมายของการจำแนก

การจำแนก (Classification) เป็นวิธีการเก่าแก่และง่ายที่สุดที่มนุษย์ได้เรียนรู้และนำมาใช้เพื่อแยกแยะวิธีต่าง ๆ ออกเป็นพวกเป็นกลุ่ม และค้นหาความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งต่าง ๆ ที่มี

¹ Ismar Baruch, Position Classification on the Public Service, (Chicago : Civil Service Assembly, 1941), pp. 3-4

² Dwight Waldo, Ideas and Issues in Public Administration, (Connecticut : Greenwood Press, Publishers, 1970), pp. 254-255

³ Leonard D. White, Introduction to the Study of Public Administration. (New York : Mcmillian, 1955) p. 351.

ลักษณะคล้ายคลึงกัน แล้วกำหนดชื่อหรือสัญลักษณ์ไว้เพื่อง่ายในการเรียก และก่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย¹

ในการจำแนกสิ่งต่าง ๆ โดยปกติแล้วจำเป็นที่จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของการจำแนกก่อน เพราะวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน เป็นที่มาของการกำหนดใช้หลักเกณฑ์การจำแนกที่ต่างกันด้วย

การจำแนกตำแหน่งในระบบข้าราชการทั่วไปก็มีวัตถุประสงค์พื้นฐานเช่นเดียวกัน คือ สร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นตามหลักการของ "งานเท่ากัน เงินเท่ากัน" ด้วยวิธีการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้างตามอัตราส่วนความแตกต่างในด้านความยากง่ายของงาน ความรับผิดชอบ และคุณสมบัติตามความต้องการในการปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อความยุติธรรมและความเสมอภาคของบุคคล หรือข้าราชการทั้งหมด ตามปรัชญาแห่งความเสมอภาคทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง²

ความเป็นมาของการจำแนกตำแหน่งในสหรัฐอเมริกา

หลักการเรื่อง Merit System หรือระบบคุณธรรม ที่เน้นความสำคัญของความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค และความมีสิทธิเท่าเทียมกันตามระบอบประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกา เป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ของการบริหารงานบุคคลของรัฐ โดยเฉพาะการปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือน จากระบบเล่นพรรคเล่นพวก (Spoils System) มาสู่ระบบคุณธรรม (Merit System) ในปี 1883 นั้นเป็นผลมาจากการเรียกร้องของประชาชน และความต้องการให้มีการจ้างงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบได้สัดส่วนกับอัตราเงินเดือนก็เช่นกัน เพราะผู้ที่ริเริ่มให้มีการจ้างตำแหน่งขึ้นในสหรัฐอเมริกา เป็นกลุ่มเสมียนพนักงาน ไม่ใช่ผู้มีอำนาจในการบริหาร ความเคลื่อนไหวให้มีการจ้างตำแหน่งเกิดจากปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกำหนดอัตราค่าจ้างของข้าราชการและลูกจ้างเสมียนพนักงาน โดยเริ่มต้นจากเสมียนพนักงานในเมืองชิคาโก

¹ Baruch, op.cit., p. 31.

² United States Civil Service Commission, Classification Principles and Policies, (Washington, D.C.: United States Civil Service Commission, 1963), p. 4

เรียกร้องให้มีมาตรการกำหนดเงินเดือนและค่าจ้างบนรากฐานของความยุติธรรมในปี 1838¹ จากนั้นเสมียนพนักงานในเมืองอื่น ๆ ก็ได้รวมกลุ่มเรียกร้องต่อสภา Congress บ้าง ทางสภาก็ได้พยายามหาวิธีการที่จะใช้เป็นหลักในการกำหนดอัตราเงินเดือนให้สัมพันธ์กับงานที่ปฏิบัติ จนถึงปี 1853 จึงมีกฎหมายจัดระดับเงินเดือนของพวก เสมียนพนักงานขึ้นในหน่วยงาน คือ Treasury, War Navy, Interior และ Post Office โดยจำแนกงานและอัตราเงินเดือนของเสมียนพนักงานออกเป็น 4 ชั้น (Classes) และโดยทำการทดลองว่า การกำหนดอัตราเงินเดือนและชั้นต่าง ๆ นั้นจะสามารถแก้ปัญหาที่กลุ่มเสมียนพนักงานร้องเรียนได้หรือไม่ และที่สำคัญก็คือขณะนั้นสหรัฐอเมริกา ยังไม่มีองค์การบริหารงานบุคคลกลาง การกำหนดอัตราค่าจ้างและเงินเดือนจึงไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน เพราะขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบ การดำเนินโครงการสำรวจข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตำแหน่งต่าง ๆ

หลังการเปลี่ยนแปลงระบบข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกาครั้งใหญ่ ปี 1883 แล้ว ในปี 1886 ฝ่ายบริหารได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาปรับปรุงการบริหารราชการและได้มีมติว่าข้าราชการในหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่ทำงานประเภทเดียวกันควรมีหลักการกำหนดอัตราค่าตอบแทนเดียวกัน

ในปี 1905 ประธานาธิบดี Theodore Roosevelt ได้ให้โครงการจำแนกตำแหน่งเป็นโครงการสำคัญ 1 ใน 18 โครงการที่ท่านริเริ่มขึ้น และตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาหาหลักการจำแนกตำแหน่งและชั้นของเงินเดือนเพื่อเสนอความเห็นโดยตรงต่อฝ่ายบริหาร โดยรายงานเสนอประธานาธิบดี คณะกรรมการได้ชี้ให้เห็นความจำเป็นและความยากลำบากของการจำแนกตำแหน่งในหน่วยงานที่แตกต่างกัน² เพราะถ้าจะทำให้การกำหนดอัตราเงินเดือนของตำแหน่งทั้งหลายอยู่บนรากฐานของระบบคุณธรรมที่แท้จริงแล้วจำเป็นต้องสำรวจกลุ่มตำแหน่งทั้งหมดว่ามีหน้าที่อย่างไร ต้องการบุคคลที่มีคุณวุฒิอย่างไร ในทางปฏิบัติแล้วเป็นไปได้ยากที่จะทำแผนจำแนกตำแหน่งในแต่ละมลรัฐแต่ละเมืองภายในระยะเวลาสั้น

¹ O. Glenn Stahl, Public Personnel Administration, (New York : Harper & Row Publishers., 1962), pp. 148-149

² Baruch, op.cit., pp. 9-12

จะเห็นได้ว่าการใช้ระบบการจำแนกตำแหน่งเป็นครั้งแรกในปี 1912 ภายหลังจาก
เรียกร่องถึง 74 ปี และใช้เฉพาะเมืองชิคาโกเท่านั้น และอีก 11 ปีต่อมา คือในปี 1923 รัฐบาล
กลางจึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำแนกตำแหน่งขึ้น (Classification Act of 1923)¹ .

ผลแห่งบทบัญญัติ Classification Act of 1923 ทำให้มีคณะกรรมการ "Personnel
Classification Board" ขึ้น เป็นศูนย์กลางของการจำแนกตำแหน่ง โดยกำหนดให้หัวหน้าส่วน
ราชการต่าง ๆ แจงรายละเอียดเกี่ยวกับงานประจำของส่วนราชการนั้น ๆ ตลอดจนรายละเอียดเกี่ยวกับ
ข้าราชการที่ต้องใช้ความรู้พิเศษ ความสามารถ ประสบการณ์ที่ต้องการเฉพาะตามชั้นและตำแหน่งที่
บรรจุ แต่งตั้ง และให้คณะกรรมการวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการกำหนดชื่อ คำจำกัดความของตำแหน่ง
ที่มีความสัมพันธ์กับชนิดและความยากง่ายของงาน คณะกรรมการนี้มีอำนาจที่จะรวม แบ่งแยก ยกเลิก
หรือเพิ่มขึ้นบางชั้นได้ คณะกรรมการยังมีหน้าที่ปรับเงินเดือนสำหรับตำแหน่งประจำและตำแหน่งชั่วคราว
เมื่อหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ เห็นพ้องกับกฎ เกณฑ์ที่ได้บัญญัติแล้วก็ส่งให้คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติอีก
ครั้งหนึ่ง จะเห็นว่า โครงการจำแนกตำแหน่งอันเกิดจากผลบังคับของ Classification Act of
1923 นั้น ยังอยู่ในช่วงระยะของการวางรูปแบบเพื่อให้หน้าที่และงานของแต่ละตำแหน่งสัมพันธ์กับเงิน-
เดือนที่ควรได้รับ² และยังไม่ถือว่าเป็นโครงการจำแนกตำแหน่งที่สมบูรณ์

หลักการในการจำแนกตำแหน่งนี้ได้รับความสนใจและขยายตัวกว้างขวางออกไป และได้มี
การปรับปรุงแก้ไขอีกในปี 1940 โดยบทบัญญัติ "Ramspeck Act of 1940"³ ในที่สุดหลักการ
จำแนกตำแหน่งก็ประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์จนกลายเป็นแบบอย่างที่แตกต่างกัน นำไปปรับ
ใช้กันอย่างกว้างขวาง ภายหลังจากแก้ไขเพิ่มเติมเป็นบทบัญญัติที่เรียกว่า "Classification Act
of 1949" ซึ่งมีวัตถุประสงค์เบื้องต้นอยู่ 3 ประการด้วยกัน คือ

1. เงินเดือนต้องขึ้นอยู่กับหลักที่ว่า "งานเท่ากัน เงินเท่ากัน"
2. ความแตกต่างของเงินเดือนเป็นไปตามอัตราส่วนของความยากง่าย ความรับผิดชอบ
และคุณวุฒิขั้นต่ำของตำแหน่งอื่นจะนำมาซึ่งความมีประสิทธิภาพและประหยัดในการบริหารงานบุคคล

¹ Stahl, *op.cit.*, p. 150 .

² John Mabry Mathews & Clarence Arthur Berdahl, *Documents and Readings in American Government* (New York: Mc Millian Co., 1947) pp. 380-382

³ White, *op.cit.*, p. 370

3. โครงการจำแนกตำแหน่งจะต้องอำนวยความสะดวกกับการดำเนินงานด้านอื่น ๆ ของการบริหารงานบุคคลด้วย ¹

ผลดีและผลเสียของระบบการจำแนกตำแหน่ง.

ระบบการจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) นี้ ถ้าพิจารณาในด้านแนวความคิดที่ว่า "งานเท่ากัน เงินเท่ากัน" แล้ว ก็ต้องยอมรับว่าเป็นระบบที่สร้างความยุติธรรมให้การบริหารงานบุคคลที่สุด แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็ย่อมเป็นไปได้ยาก เพราะยังมีปัจจัยหลายอย่างที่เป็นอุปสรรคขัดขวาง ดังนั้นจึงน่าที่จะพิจารณาถึงผลดีและผลเสียของระบบนี้

ก. ผลดีของระบบการจำแนกตำแหน่ง O. Glenn Stahl ได้ให้ความเห็นว่า ถ้าการสำรวจหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งต่าง ๆ ได้ข้อมูลที่แท้จริง และการกำหนดคุณวุฒิขั้นต่ำเป็นไปตามหลักวิชาการแล้ว ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นก็คือ ²

1. ในด้านการบริหารงานบุคคล

1.1 การจำแนกตำแหน่งจะช่วยให้มีการกำหนดอัตราเงินเดือนที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ และจะมีระดับมาตรฐานกลางของเงินเดือนที่แน่นอนตามขั้นและระดับต่าง ๆ

1.2 การรวมกลุ่มหน้าที่ความรับผิดชอบที่กระจัดกระจายให้อยู่ในกลุ่มเดียวกัน ทำให้สะดวกแก่การกำหนดคุณวุฒิขั้นต่ำของแต่ละกลุ่มตำแหน่ง การเลือกสรรบุคคลเข้าทำงาน การจัดสอบทำได้ในคราวเดียวกัน แม้จะต่างกรมกองกันก็ตาม

1.3 การกำหนดวัตถุประสงค์และปริมาณงาน ในแต่ละตำแหน่งหน้าที่จะทำให้การประเมินผลงานสะดวกขึ้น

1.4 การแจ้งรายละเอียดของตำแหน่งช่วยให้การจัดโครงการฝึกอบรมทำได้สอดคล้องกับความต้องการ

¹ ชูศักดิ์ เทียงตรง การจำแนกตำแหน่งในระบบข้าราชการพลเรือนไทย (กรุงเทพมหานคร: ธนประดิษฐ์การพิมพ์ 2518), หน้า 25

² O. Glenn Stahl, Public Personnel Administration, Fifth Ed. (New York: Harper & Row, 1962), pp. 148-150.

1.5 โครงการจำแนกตำแหน่งจะทำให้ข้าราชการและผู้ที่จะเข้ารับราชการได้รู้ล่วงหน้าว่าตำแหน่งที่ตนปฏิบัติหรือจะเข้าไปปฏิบัติมีความก้าวหน้าไปได้มากที่สุดแค่ไหน

1.6 เป็นการเสริมสร้างความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีในหมู่ข้าราชการ

2. ในด้านการบริหารราชการ

2.1 โครงการจำแนกตำแหน่งจะแยกตำแหน่งหน้าที่การงานที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันให้อยู่ในตำแหน่งที่มีชื่อเรียกกันเป็นมาตรฐานเดียวกัน ทำให้สะดวกในการใช้ถ้อยคำ และสามารถเข้าใจได้ทันที เมื่อกล่าวถึงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งว่ามีหน้าที่และความรับผิดชอบอะไรบ้าง

2.2 คำบรรยายลักษณะงาน (Job Description) จะช่วยให้เห็นหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่งอย่างชัดเจน

2.3 เนื่องจากมีรายละเอียดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่อย่างชัดเจนแล้วก็จะทราบถึงความต้องการขององค์การว่าต้องการตำแหน่งหน้าที่ใดบ้าง ซึ่งจะทำให้สะดวกในการขอตั้งงบประมาณอัตรากำลังประจำปี

2.4 รายละเอียดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่จะช่วยให้การวิเคราะห์ปัญหาขององค์การ สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

3. ในด้านระบบข้าราชการ

3.1 รายละเอียดในการกำหนดตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการแต่ละตำแหน่ง อำนวยความสะดวกกับเจ้าหน้าที่บุคลากรในการกำหนดคุณวุฒิและเงินเดือน เมื่อมีการรับข้าราชการใหม่

3.2 การจำแนกตำแหน่งจะเป็นเครื่องมือที่ดีในการป้องกันอิทธิพลทางการเมืองที่จะมามีบทบาทในการกำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการ

ข. ผลเสียของระบบการจำแนกตำแหน่ง

1. ในด้านการบริหารงานบุคคล ความเห็นของ Daniel F. Halloran¹ เน้นเฉพาะหน้าที่ซึ่งบุคคลกำลังปฏิบัติอยู่เป็นหลัก การที่ขัดกับความจริงซึ่งคนเราไม่ได้มีความสามารถเหมาะสมกับ

¹ Daniel F. Halloran, "Why Position Classification?", Public Personnel Review, Vol. 28, No. 2 (April 1967), pp. 90-91

ตำแหน่งใดเพียงตำแหน่งเดียว เป็นการไม่ยอมรับรู้ถึงความสามารถแฝงที่อยู่ในตัวบุคคล (Individual's Potential) ที่นอกเหนือไปจากหน้าที่การงานที่เขากำลังปฏิบัติอยู่ ซึ่งถ้าเป็นระบบชั้นยศ (Rank Classification) ที่กำหนดเงินเดือนและความก้าวหน้าไว้กว้าง ๆ ตามความสามารถของบุคคลที่จะทำได้บนพื้นฐานความรู้ของบุคคลนั้น น่าจะสะดวกและคล่องตัว ในการสับเปลี่ยนโยกย้าย (Rotation and Transfer) แม้ว่าการกำหนดตำแหน่งหน้าที่ซึ่งบุคคลกำลังปฏิบัติอยู่จะครอบคลุมถึงงานหลัก (Major Duties) และงานรอง (Minor Duties) งานประจำ (Regular Duties) และงานชั่วคราว (One-Time and Temporary Duties) แต่หน้าที่ดังกล่าวจะต้องอยู่ในสายงานที่กำหนดไว้แน่นอน ซึ่งจะเป็นอุปสรรคในการโยกย้ายสับเปลี่ยนตัวบุคคล เมื่อมีความจำเป็น ในด้านของความก้าวหน้า (Promotion) ระบบการจำแนกตำแหน่งจะขึ้นอยู่กับคุณวุฒิเป็นสำคัญ เพราะประสบการณ์หรือความชำนาญนั้นมีขอบเขตจำกัด เมื่อความก้าวหน้าของเขามีขีดจำกัด เป็นการท้อถอยและกำลังใจของข้าราชการชั้นต่ำ บางทีก็ต้องลาออกเพราะอยู่ต่อไปก็ไม่มีความก้าวหน้า

Lucius Wilmerding Jr. ได้เขียนบทความเรื่อง "Classification: Principle and Methods" ในหนังสือ "Ideas and Issues in Public Administration" ซึ่ง Dwight Waldo เป็นบรรณาธิการ¹ เขาวิจารณ์ไว้ว่า ทฤษฎีเกี่ยวกับการจำแนกตำแหน่งผิดพลาด เพราะการไปสมมติคนมีค่าเท่ากับสิ่งของ ทำให้เกิดปัญหาในการทำงานอย่างร้ายแรง สิ่งของเราสามารถทำให้มีมาตรฐานตามข้อกำหนดได้ แต่สำหรับคนเราจะทำอย่างนั้นไม่ได้ การเลือกบุคคลเข้าทำงานตามตำแหน่งที่กำหนดไว้ หมายความว่าราชการจ่ายเงินเป็นค่าตอบแทนแก่คนไม่ใช่คน ในตำแหน่งบริหารจะเห็นว่ายากที่จะแยกคนออกจากตำแหน่งที่เขาทำอยู่ คุณสมบัติส่วนบุคคลก่อให้เกิดงาน ในตำแหน่งชั้น ผู้บริหารมีหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างกว้างขวาง งานของผู้บริหารนั้นกำหนดลง ไปไม่ได้ว่าจะต้องปฏิบัติตามรายการที่กำหนด วิธีการบริหารที่เขาปฏิบัติกำหนดตามลักษณะบุคลิกภาพของผู้บริหารเอง ทฤษฎีการจำแนกตำแหน่งจึงเป็นเรื่องที่ออกนอกเส้นทางของความ เป็นจริง

2. ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการบริหารในองค์การ ปัญหาที่เกิดขึ้นกับสหรัฐอเมริกาก็คือ การจำแนกตำแหน่งและหน่วยงานมากเกินไปจนเกินความจำเป็น (Over - Specialization and over

¹ Dwight Waldo, Ideas and Issues in Public Administration (New York: Green Wood Press, 1970), p. 254; 264-265

Departmentalization) เพราะผู้จัดทำโครงการจำแนกตำแหน่งโดยทั่วไปจะพยายามจำแนกตำแหน่งหน้าที่ แบ่งระดับชั้น และอันดับ ให้ละเอียดที่สุดเท่าที่จะทำได้ นอกจากการจำแนกตำแหน่งตามความเป็นจริงของหน้าที่แล้ว ผู้จำแนกยังต้องคำนึงถึงโครงการจำแนกตำแหน่งหน้าที่ที่ตนทำอยู่นั้น จะอำนวยความสะดวกในการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งให้กับข้าราชการเพียงพอหรือไม่ ซึ่งถ้าจะให้การจำแนกตำแหน่งเป็นประโยชน์กับความก้าวหน้าดังกล่าว ผู้จัดทำโครงการก็ย่อมจะหลีกเลี่ยงการตกแต่งตำแหน่งให้ดูเล็กลอยเกินความจริงไม่ได้ ผลก็คือมีรายชื่อรายงานระดับชั้นของตำแหน่งมากเกินไป โดยไม่ได้นึกถึงอุปสรรคในการบริหารตามนโยบายและแผนงานของประเทศที่ต้องการโครงสร้างขององค์การ (Organization Structure) คือส่วนราชการซึ่งควรจะมีตำแหน่งและสาขาน้อยเท่าที่จำเป็นจะช่วยให้การบริหารและควบคุมการปฏิบัติงาน ให้บรรลุเป้าหมาย

3. ในด้านระบบข้าราชการ แต่เดิมการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการเพื่อเป็นข้าราชการประจำ มากกว่าที่จะรับบุคคลที่มีความชำนาญเฉพาะอย่าง เมื่อรับบุคคลที่มีความรู้กว้าง ๆ เข้ามาจะให้รับตำแหน่งใดก็ฝึกรวมเอาเมื่อจำเป็น การโยกย้ายก็ทำได้ง่าย จัดให้ได้ตามความสมัครใจของบุคคล และหน่วยงานที่ตกลงกัน ทำให้ข้าราชการที่ขึ้นมาในตำแหน่งสูงมีความรู้ความชำนาญหลายด้าน สามารถปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาได้เป็นอย่างดี

หลักการกำหนดหน้าที่การงานที่แน่นอนนั้นทำได้ในตำแหน่งข้าราชการระดับต่ำ สำหรับตำแหน่งระดับสูงยากที่จะกำหนดให้แน่นอนตายตัวได้ และอิทธิพลการเมืองยังคงมีอยู่กับตำแหน่งข้าราชการระดับสูงเพราะอำนาจในการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งยังอยู่ในดุลยพินิจของนักการเมือง เช่น รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือคณะรัฐมนตรี

การนำเอาผลดีผลเสียของระบบการจำแนกตำแหน่งมากล่าวนี้เพื่อให้เห็นว่า หากผู้ปฏิบัติการได้จำแนกตำแหน่งโดยยึดถือหลักการโดยแท้จริง ระบบการจำแนกตำแหน่งก็จะก่อให้เกิดผลดีมากกว่าผลเสีย แต่ถ้าผู้ปฏิบัติการขาดความสามารถในการดำเนินโครงการจำแนกตำแหน่งอย่างถูกต้อง ย่อมจะเกิดขึ้นเป็นทวีคูณ ทั้งนี้เพราะทฤษฎีการจำแนกตำแหน่งในตัวของมันเองก็มีทั้งส่วนดีและส่วนเสียอยู่แล้ว¹

¹ พุศัคดี เทียงตรง อ่างแล้ว หน้า 67