

วิจารณ์บทความ

สวัสดิ์ สุคนธวงศ์, ข้อบกพร่องในการจำแนกตำแหน่ง : บัญชีพื้นฐานในการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลของราชการไทย, วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, ปีที่ 22 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม 2525, หน้า 372-408

สวัสดิ์ สุคนธวงศ์ เสนอบทความนี้ โดยมีความเห็นว่า การแก้ไขบัญชีการปฏิบัติงานของทางราชการจะต้องพิจารณาจากหลักวิชาหลาย ๆ ด้าน เช่น การกำหนดนโยบายโครงการ แผนงาน การแบ่งส่วนราชการ และการจัดระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนห้องถีนที่เหมาะสม รัฐกุญ¹ สำหรับการปรับปรุงทั่วบุคคลที่เป็นข้าราชการ บัญชีพื้นฐานที่จะต้องพิจารณา คือ การจำแนกตำแหน่งข้าราชการ เพราะข้าราชการทุกคนย่อมมีความหวังในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง หากกำหนดตำแหน่งไว้ไม่ถูกต้อง ข้าราชการส่วนใหญ่จะต้องขาดกำลังใจทำงาน และได้เสนอว่า การที่จะตรวจสอบว่าการกำหนดระดับตำแหน่งของทางราชการถูกต้องหรือไม่ อาจกระทำได้โดยวิเคราะห์ข้อจัยที่เป็นค่าของงาน (Compensable factor) ซึ่งต้องใช้ในการประเมินค่างานเพื่อจำแนกตำแหน่ง โดยทำการศึกษาปัจจัยที่เป็นค่าของงานในระบบราชการเพื่อให้ทราบว่ามีข้อบกพร่องประการใด พร้อมกับนำเสนอหลักวิชาที่ถูกต้องในเรื่องนี้มาอธิบายประกอบ และหวังว่าจะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงวิธีการจำแนกตำแหน่งให้ถูกต้อง²

บทความดังกล่าว ผู้เขียนได้แยกเป็น 5 หัวข้อ คือ หลักวิชาในการพิจารณาค่าของงาน ลักษณะบั้จจุยที่เป็นค่าของงาน การคัดเลือกบั้จจุยที่เป็นค่าของงาน ความบกพร่องของ ก.พ. ในการเลือกบั้จจุย และความผิดพลาดในการจัดลำดับนาฬนักบั้จจุย ของ ก.พ. ตามลำดับ ก่อนที่จะลงถ้อยความส่งท้าย

ในสามหัวข้อแรกของบทความ ซึ่งเป็นการนำเสนอหลักวิชาที่เกี่ยวกับค่าของงานนี้ ผู้เขียนได้เริ่มต้นจากบัญหาว่า การที่จะวางแผนสร้างอัตราเงินเดือนให้ถึงมาตรฐานของคิดพันที่ว่า “เงินเท่ากัน งานเท่ากัน” (Equal pay for equal work) จะต้องมีการถึงค่าตามที่สำคัญข้อนี้ คือ องค์การจ่ายเงินเดือนไปเป็นค่าอะไร เขาเห็นว่าการจะตอบค่าตาม จะต้องพิจารณาลักษณะของงานเป็นหลัก ก่อนที่จะทราบได้ว่าบุคคลใดควรจะได้รับค่าตอบแทนตามอัตราที่องค์การกำหนด การพิจารณาลักษณะงานเพื่อหาคำตอบว่า องค์การจ่ายเงินเดือนไปเป็นค่าอะไร เป็นการตรวจสอบว่าองค์ประกอบใดในการทำงานนั้น ๆ จะแสดงระดับความยากง่าย และความสำคัญที่แท้จริงที่งานนั้นมีต่อองค์การ การวิเคราะห์ลักษณะงานให้ถูกต้องจะช่วยแยกองค์ประกอบไปให้ขาดเจน และต้องอาศัยเทคนิคที่จะพิสูจน์ให้รู้ว่าการวิเคราะห์แยกนี้มีเหตุผล องค์ประกอบที่ควรหาเพื่อจะให้ทราบคุณค่าของงานไม่ใช่เป็นสิ่งที่สะท้อนการทำงานทั้งหมด แต่จะสะท้อนเพียงจุดเด่นบางจุดของ การทำงาน และเพื่อที่จะให้มีความหมายว่าไม่ใช่เป็นองค์ประกอบที่จะแสดงการทำงาน ผู้เขียนจึงเรียกองค์ประกอบทั้งกล่าวว่า บัญชีที่เป็นค่าของงาน“

สำหรับลักษณะบัญชีที่เป็นค่าของงาน ผู้เขียนเสนอว่า องค์การจะต้องพิจารณา งานทั้งหมดขององค์การ เพื่อให้ทราบว่าคนควรจะกำหนดบัญชีอันใดบ้างซึ่งจะรวมกับลักษณะงานค่าที่เป็นจริง แต่องค์การไม่จำเป็นต้องพิจารณาทั้งงานทุก ๆ คัว (tasks) เพราะจะต้องสั่นเปลือยค่าใช้จ่ายและเสียเวลาโดยไม่จำเป็น องค์การอาจพิจารณาเฉพาะงาน (Jobs) แต่ละอย่างที่คัดเลือกไว้ และทำการศึกษาทำหนังสือ ๆ (Positions) ของงานนั้น ก็จะสามารถทราบลักษณะทั่วไปได้ ตามหลักวิธีของการวิเคราะห์งาน (Job Analysis) และซึ่งให้เห็นว่า การพิจารณาทุกงานบัญชีที่จะแสดงลักษณะงานขององค์การเป็นเรื่องที่กระทำไม่ได้ง่าย ๆ และถ้าเป็นองค์การที่มีความ слับซับซ้อนซึ่งมีงาน (Jobs) มาก many เช่น ในระบบราชการ การพิจารณาบัญชีต่าง ๆ ย่อมจะมีความยุ่งยากอย่างเห็นได้ชัด พร้อมทั้งให้เสนอผลงานการศึกษานั้นกว้างของนักวิชาการ สมาคมการจัดการอุตสาหกรรมเมริกัน และรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับบัญชีที่เป็นค่าของงานต่าง ๆ

ในการคัดเลือกบัญชีที่เป็นค่าของงานนั้น ผู้เขียนได้เสนอวิธีการกำหนดบัญชีที่เป็นค่าของงานจากการวิเคราะห์งานมาตรฐาน (Key Jobs) ที่คัดเลือกไว้ตามหลักของ

การวิเคราะห์งาน ขั้นตอนการดำเนินงานในการวิเคราะห์บัญชีของงาน หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกบัญชีที่เป็นค่าของงาน จำนวนและคุณสมบัติของบัญชีที่เป็นค่าของงานซึ่งถือว่าเหมาะสมสำหรับองค์การ รวมทั้งยังถึงการคัดเลือกที่เป็นธรรมและตรงที่ความเป็นจริงของการปฏิบัติงานในองค์การนั้นๆ

ส่วนที่เป็นความบกพร่องของ ก.พ. ใน การเลือกบัญชีนั้น ผู้เขียนนี้ให้เห็นว่า “ตัวประกอบของตำแหน่งต่างๆ” จำนวน 12 ตัว ตามที่คณะกรรมการบริหารและองค์กรของรัฐได้กำหนดไว้ คือ กิจศึกษา ประสบการณ์ ความคิดเห็นและการพัฒนา ความรับผิดชอบเงิน ความรับผิดชอบในงานที่ต้องปฏิบัติโดยอิสระ ความรับผิดชอบการเสนอรายงาน ความรับผิดชอบในงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับผู้อื่น ความรับผิดชอบการบังคับบัญชาและการแนะนำข้าราชการ สติปัญญา กำลังกาย สภาพงาน และภัยอันตราย สำหรับการให้คะแนนเพื่อกำหนดชั้นและอันดับเงินเดือนของตำแหน่งข้าราชการ ไม่ได้แสดงว่าได้คัดเลือกงานมาตรฐานมาอย่างไร จึงได้กำหนดบัญชีที่เป็นค่าของงานไว้เช่นนั้น ดังนั้น การพิจารณาความถูกต้องของการคัดเลือกบัญชี 12 ตัวนี้ จึงอาจกระทำได้โดยการเปรียบเทียบกับบัญชีอื่นๆ ที่ได้มีผู้คนกว้างแล้ว และได้นำบัญชีที่เป็นค่าของงานตามที่คณะกรรมการเฉพาะกิจในการประเมินค่างานและปรับปรุงเงินเดือน ที่รัฐบาลสหราชอาณาจักร ได้จัดตั้งขึ้น ให้กำหนดไว้ จำนวน 9 ตัวคือ ความรู้ที่ต้องใช้ในตำแหน่ง การคิดค่อ กับผู้บังคับบัญชา การปฏิบัติภาระเบี่ยงและหลักเกณฑ์ความซับซ้อน ข้อมูลและผลกระบวนการ ความเกี่ยวข้องกับผู้อื่น ความมุ่งหมายของความเกี่ยวข้อง คุณสมบัติทางกายภาพ และสภาพแวดล้อมของงาน พร้อมทั้งแสดงให้เห็นว่า บัญชีที่เป็นค่าของงานซึ่งใช้ในระบบราชการไทยกับระบบบริหารองค์กรภาครัฐของสหราชอาณาจักร แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด คือ ในระบบไทยถือการศึกษาเป็นบัญชี แต่ของสหราชอาณาจักรความรู้ที่ต้องใช้ในตำแหน่งเป็นหลัก ของไทยมีบัญชีด้านประสบการณ์และศักยภาพซึ่งของสหราชอาณาจักรไม่มีของสหราชอาณาจักรเรื่องความซับซ้อน ข้อมูลและผลกระบวนการ และความมุ่งหมายของความเกี่ยวข้อง ซึ่งของไทยไม่มี ของไทยมีเรื่องความรับผิดชอบการเสนอรายงาน

แท่นของสหรัฐฯ เป็นบ้ำจัยเรื่อง การติดท่อ กับผู้บังคับบัญชา ของไทยมีบ้ำจัยเรื่องความรับผิดชอบในงานที่ต้องปฏิบัติโดยอิสระ แท่นของสหรัฐฯ เป็นบ้ำจัยเรื่องการปฏิบัติภาระเบี่ยงและหลักเกณฑ์ ของสหรัฐฯ มีบ้ำจัยเรื่องสภาพแวดล้อมของงานเพียงบ้ำจัยเดียว แท่นของไทยมีบ้ำจัย 2 คัว คือ สภาพงาน และภัยอันตราย”

สำหรับความผิดพลาดในการจัดลำดับน้ำหนักบ้ำจัยของ ก.พ. นั้น ผู้เขียนเห็นว่า แม้จะได้มีการกำหนดบ้ำจัยที่เป็นค่าของงานไว้ให้สอดคล้องกับบ้ำจัยหลักและกลุ่มสายงานเป็นอย่างดีแล้ว ความผิดพลาดก็ยังอาจเกิดขึ้นได้. ถ้าการจัดลำดับน้ำหนักของบ้ำจัยไม่เหมาะสมและให้พิจารณาความผิดพลาดของ ก.พ. ตามขั้นตอนของการจัดลำดับน้ำหนักของบ้ำจัยทั้ง 3 ขั้นตอน คือ การนิยาม (Definition) การกำหนดชั้น (Gradation) และการให้น้ำหนัก (Weighting) โดยได้แสดงให้เห็นว่า บ้ำจัยทั้ง 12 ตัว ที่ ก.พ. กำหนด มีเพียง 6 ตัว ที่มีค่านิยามชี้明ไว้ และแม้ในบรรดาบ้ำจัยที่มีค่านิยามก็ยังขาดความสมบูรณ์บางประการ เช่น การใช้คำว้างๆ ใน การนิยาม ความช้าช้อนกันของบ้ำจัยตามความหมายในค่านิยาม ในกรณีของบ้ำจัยความคิดคริเริ่มและการตัดสินใจ และบ้ำจัยความรับผิดชอบในงานที่ต้องปฏิบัติโดยอิสระ เป็นคัน การกำหนดชั้นของบ้ำจัยทั้ง 12 ตัว ก.พ. ได้กำหนดเป็นจำนวน 6 ชั้นเท่ากันหมด และเรียกว่า “ระดับ” ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามิใช่สิ่งที่จะทำให้เห็นว่า ก.พ. ปฏิบัติผิดพลาด เพราะจากการพิจารณาในกระห์ของ ก.พ. อาจปรากฏได้ว่าบ้ำจัยทุกตัวสามารถนำไปเทียบหาความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งต่างๆ ได้เป็นจำนวน 6 ชั้นเท่านั้นจริงๆ แต่ก็ได้ทรงขอสงสัยว่า การกำหนดชั้นเช่นนี้ได้มีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งงานต่างๆ อีกต่อหนึ่หรือไม่ เพราะการที่จะสามารถแบ่งกลุ่มตำแหน่งได้เป็นจำนวนพอตีเท่ากัน ไม่ว่าพิจารณาในแบบบ้ำจัยใดไม่ใช่เป็นสิ่งที่บังเกิดขึ้นได้บ่อยนัก ส่วนการให้น้ำหนักนั้น ผู้เขียนได้แสดงให้เห็นว่า ในระบบราชการบ้ำจัยบัน ซึ่งได้แบ่งบ้ำจัย 12 ตัว ออกเป็น 4 กลุ่ม แต่ละกลุ่มมีสัดส่วนน้ำหนักไม่เท่ากัน บ้ำจัยกลุ่มแรก คือ การศึกษา ประสบการณ์และความคิดคริเริ่มและการตัดสินใจ ให้สัดส่วนร้อยละ 45 ของทั้งหมด กลุ่มที่สอง คือ ความรับผิดชอบเงิน ความรับผิดชอบในงานที่ต้องปฏิบัติโดยอิสระ ความรับผิดชอบการเสนอรายงาน ความรับผิดชอบในงาน

ที่ค้องเกี่ยวซ้องกับผู้อื่น และความรับผิดชอบการบังคับบัญชาและการแนะนำข้าราชการ สักส่วนร้อยละ 30^๑ ของทั้งหมด บังจัดกลุ่มที่สาม คือ สติบัญญา และกำลังกาย กำหนด สักส่วนน้ำหนักเป็นร้อยละ 15 ของทั้งหมด แต่เมื่อได้กำหนดให้บังจัดแต่ละคัวในกลุ่มนี้ น้ำหนักเท่ากันเหมือนกับในสองกลุ่มแรก กลับกำหนดให้สติบัญญาเป็นสักส่วนกำลังกาย เท่ากับ 10 ต่อ 6 บังจัดกลุ่มที่สี่ คือ สภาพงาน และภัยอันตราย กำหนดสักส่วนเป็น ร้อยละ 10 ของทั้งหมด โดยกำหนดให้น้ำหนักเท่าๆ กัน เช่นเดียวกับบังจัดในกลุ่มที่หนึ่ง และกลุ่มที่สอง ใน การแบ่งน้ำหนักสำหรับบังจัดสีกลุ่มเป็นสักส่วนต่างๆ ดังกล่าว การจัดกำลังแนบทองบังจัดในแต่ละขั้นทั้งหกขั้นของกลุ่มที่หนึ่งและกลุ่มที่สอง โดยการเพิ่ม ค่าคงที่ตามอนุกรมเลขคณิตจริงไม่มีอย่างผิดปกติ แต่ในกลุ่มที่สาม ซึ่งให้สักส่วนน้ำหนัก เท่ากับร้อยละ 15 ของทั้งหมด และกำหนดให้บังจัดทั้งสองคู่นี้น้ำหนักไม่เท่ากัน โดย กำหนดให้บังจัดสติบัญญาเท่ากับ 10 และบังจัดกำลังกายเท่ากับ 6 ในขั้นที่ 1 ของบังจัดแต่ ละคัว ทำให้กลุ่มที่สามนี้มีน้ำหนักเป็นสักส่วนร้อยละ 16 ของทั้งหมด ไม่ใช่ร้อยละ 15 และสิ่งที่ผิดปกติมากในการกำหนดค่าคงแนบทองบังจัด ปรากฏในกลุ่มที่สี่ คือ บังจัดสภาพงานและ ภัยอันตราย ในขั้นที่ 1 ได้กำหนดค่าคงแนบทองบังจัดทั้งสองนี้เท่ากับสูญ แต่ในขั้นที่ ๗ ไปถูกใจให้ค่าแนบทองบังจัดทั้งสองนี้เป็นสักส่วนเท่าๆ กันไปจนถึงขั้นที่หกความผิดพลาด ของ ก.พ. ดังกล่าว ทำให้การกำหนดค่าคงแนบทองบังจัดแต่ละคัวในกลุ่มที่สาม และกลุ่มที่สี่คลาดเคลื่อนไปด้วย คือ ขั้นที่หกของบังจัดทั้งสองคัวในกลุ่มที่สามควรจะมีค่า คงแนบทองบังจัด 54 และ 36 ก.พ. กลับให้ค่าคงแนบทองบังจัด เท่ากับ 60 และ 36 สำหรับ บังจัดในกลุ่มที่สี่นั้น แต่ละคัวก็ควรจะเท่ากับ 30 คะแนน ไม่ใช่ 35 คะแนน จึงจะทำ ให้บังจัดในกลุ่มที่สามและกลุ่มที่สี่มีน้ำหนักเป็นสักส่วนเท่ากับร้อยละ 15 และร้อยละ 10 ของค่าแนบทองหมด ตามที่ได้กำหนดไว้^๒

ในความส่องท้าย ผู้เขียนยังว่า ได้รับให้เห็นความบกพร่องในการกำหนดบังจัดที่ เป็นค่าของงานในการกำหนดค่าแนบทองในราชการไทยหลายประการ นับแต่การกำหนด ความหมายของบังจัด การให้น้ำหนัก และการคิดค่าคงแนบทองบังจัดแต่ละคัวทำให้ขาด

หลักฐานที่จะพิสูจน์ได้ว่าการกำหนดค่าแห่งของทางราชการในบัญชีนี้ลักษณะเป็น ปัจจัยหรือเป็นภาวะวิสัยอย่างแท้จริง ระบบจ้างงานค่าแห่งที่มีความบกพร่องจะทำให้การบริหารงานบุคคลที่ไม่ได้แล้ว去找 เสนอว่า ในอารยประเทศที่มีการใช้ระบบจ้างงานค่าแห่ง เช่น สหรัฐอเมริกา หรือสหราชอาณาจักร รัฐบาลย้อมسنับสนุนให้มีการพิมพ์เผยแพร่ หลักฐานแห่งนี้ในการดำเนินงาน จ้างงานค่าแห่งของทางราชการ การปฏิบัติเช่นนี้ ย่อมช่วยให้มีการศึกษาวิจัย ความถูกต้องสมบูรณ์ของการจ้างงานค่าแห่งข้าราชการ และ ลักษณะการปฏิบัติของสำนักงาน ก.พ. ในบัญชีนี้เป็นไปในทางตรงกันข้าม กล่าวก็อ ทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับหลักฐานที่แสดงเหตุผลของการกำหนดค่าแห่งค่าแห่งค่าแห่ง ถูกอ้างว่าเป็นความลับที่เปิดเผยไม่ได้ ทำให้การศึกษาวิเคราะห์ของผู้เชี่ยว กระทำได้แต่ เพียงการศึกษาเบื้องต้นที่เป็นค่าของงาน และความบกพร่องที่แยกแยะไว้แล้วซึ่งเป็นการ เพียงพอที่จะชี้ให้เห็นว่าการจ้างงานค่าแห่งข้าราชการในบัญชีนี้จะมีการศึกษา ทบทวนเสียใหม่²¹

สารสำคัญในบทความทั้งกล่าว จึงเป็นการพยายามเสนอหลักวิชาเกี่ยวกับการ จ้างงานค่าแห่ง โดยพิจารณาการกำหนดบัญชีที่เป็นค่าของงาน และให้ชี้ให้เห็นถึงความ บกพร่องของ “ทัวประกอบของค่าแห่งค่าแห่ง” ตามที่คณะกรรมการเบียบบูรพา และ องค์การของรัฐเป็นผู้กำหนด ว่ามิได้แสดงเหตุผลในการกำหนดบัญชีที่เป็นค่าของงาน จากการคัดเลือกงานมาตรฐานมาอย่างไร รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงความผิดพลาดในการจัด ค่าทั้งน้ำหนักจะแนของบัญชีทั้งกล่าวด้วย

ในการพิจารณาถึงบทความทั้งกล่าวของสวัสดิ์ ไกรรขอทั้งข้อสังเกตทั้งไปไว้ใน เนื่องทั้น ดังนี้

ลักษณะข้อมูล ตามรายชื่อหนังสือในบรรณานุกรมทั้งบทความ จำนวน 9 เล่ม ปรากฏว่า เป็นหนังสือถ้าภาษาอังกฤษเกี่ยวกับการบริหารเงินเดือนและค่าจ้าง จำนวน 6 เล่ม เทียบกับการประเมินค่างานและการบริหารเงินเดือนในภาครัฐกิจ (Job Evaluation and Pay Administration in the Public Sector) ของ Harold Suskin 1 เล่ม ที่ใช้ในการ

นำเสนอหลักวิชาเกี่ยวกับบัญชีที่เป็นค่าของงาน นอกนั้นอีก 2 เล่มเป็นหนังสือเรื่องการจัดอัตรากำลังข้าราชการพลเรือน ของ จังหวัด สงขลา และคู่มือปฏิบัติงานบุคคล ภาค 1 เรียนเรียงโดย ประวีณ ณ นคร^{๑๒} ที่ผู้เขียนใช้ในการพิจารณาถึงความนักพร่องและความผิดพลาดของ ก.พ. ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดบัญชีที่เป็นค่าของงานในการจำแนก คำแห่ง ในฐานะที่เป็นบัญหาพื้นฐานในการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลของ ราชการไทย

สำหรับข้อมูลประกอบในการเสนอหลักวิชาเกี่ยวกับบัญชีที่เป็นค่าของงานนี้ ผู้เขียนสามารถใช้ข้อมูลที่มีอยู่อธิบายให้เห็นถึงการพิจารณาค่าของงาน ลักษณะบัญชีที่ เป็นค่าของงาน ช้อพิจารณาและขั้นตอนในการคัดเลือกบัญชีที่เป็นค่าของงาน รวมทั้ง รายละเอียดในการจัดลำดับน้ำหนักบัญชีต่าง ๆ ตามหลักวิชาได้อย่างชัดเจนและครบถ้วน

แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาถึงข้อบกพร่องและความผิดพลาดของ ก.พ. นั้น ผู้เขียนกลับใช้หลักเกณฑ์การให้คะแนนตามแบบเปรียบเทียบคำแห่งและอัตราเงินเดือน ในภาคผนวก หนังสือ การจัดอัตรากำลังข้าราชการพลเรือน ของ จังหวัด สงขลา เป็นข้อมูลทั้งหมดในการพิจารณา ทั้งที่จันทน์ได้ข้าไว้ในคำนำของหนังสือว่า “...เรื่องการจัดอัตรากำลังข้าราชการนี้ เป็นเรื่องที่จะต้องให้ทั้งหลักวิชาและทั้ง ประสบการณ์ต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง หลักปฏิบัติที่ได้เสนอไว้ในเอกสารวิจัยฉบับนี้ ส่วนมากเป็นหลักการใหม่ ๆ ที่เพิ่งจะได้เริ่มนำมาปรับใช้ในวงราชการพลเรือนไทย จึง ย่อมจะมีสิ่งที่ต้องปรุงเสริมเติมเพิ่มกันอีกมาก...”^{๑๓} และในภาคผนวก ที่ได้ให้คำอธิบาย แบบเปรียบเทียบคำแห่งและอัตราเงินเดือนถังถ่าวว่า “...แบบเปรียบเทียบคำแห่ง และอัตราเงินเดือนนี้ ໄດปั้ปรับปรุงจากแบบที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา โดยพยายามออกแบบ ให้ใช้กับข้าราชการที่แห่งและสมัยพนักงาน คำแห่งทางธุรการ คำแห่งทางบริหาร และคำแห่งทางวิชาการโดยเฉพาะ... ...อย่างไรก็ต้องแม่ว่าให้ปรับปรุงจากแบบ เปรียบเทียบคำแห่งและอัตราเงินเดือนที่ใช้ได้ผลคือแล้วในทั่งประเทศ โดยมุ่งหวังที่ จะให้ใช้ได้ผลคือในประเทศไทยเช่นเดียวกัน แต่จะต้องทดลองใช้เพื่อจะได้ปรับปรุงอีก

กรังหนึ่งให้เหมาะสมเสียก่อน จึงจะน่าออกใช้ทั่วไปได้...”¹⁴ นอกจากนี้ ตามหัวข้อเรื่องวิธีให้คัดแนบแทน่ง จินตกได้อธิบายไว้ว่า “...เป็นวิธีที่คณะกรรมการที่ปรึกษาระเบียบบริหารชุดบ้ำชุบันทัดลองอยู่...” ซึ่ง “...จะต้องทดลองใช้เพื่อหามาตรฐานและปรับปรุงแก้ไขจนเป็นที่เชื่อถือได้เสียก่อน...”¹⁵ การนำเอาแบบเปรียบเทียบคัดแนบ และอัตราเงินเดือนเด้งกล่าว ซึ่งเป็นแบบที่คณะกรรมการที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐกำลังทดลองใช้อยู่ มาเป็นข้อมูลทั้งหมดในการอธิบายถึงข้อบกพร่องในการจำแนกคัดแนบในราชการไทยนี้ จึงถูกขานรับด้วยความน่าเชื่อถือของข้อมูลอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จินตกได้อธิบายไว้ในหัวข้อเรื่อง การพิจารณาตัดสินอัตราค่าลังข้าราชการไว้แล้วว่า ในการจัดอัตราค่าลังข้าราชการผลเรือนในส่วนราชการนั่นนี้ จะต้องจัดค่าลังให้กับคนงานที่ความรับผิดชอบให้เรียบร้อย และตัดสินว่าคัดแนบใดควรได้รับเงินเดือนในชั้น อันดับใด ซึ่งอาจกระทบให้ต้องการเปลี่ยนค่าตอบแทนที่ให้กับหน้าที่ การเปลี่ยนค่าตอบแทนนี้จะมีผลต่อส่วนราชการ การให้คัดแนบแทน่ง และการวิเคราะห์ปริมาณงาน¹⁶ แสดงให้เห็นว่า การกำหนดค่าตอบแทนงในราชการไทยในขณะนั้น มิใช่เป็นการจำแนกค่าตอบแทนงโดยการให้คัดแนบเพียงวิธีเดียว แต่วิธีการให้คัดแนบแทน่งดังกล่าว เป็นเพียงวิธีการหนึ่งที่คณะกรรมการที่ปรึกษาฯ กำลังทดลองใช้อยู่เท่านั้น

ประการสำคัญคือไม่มีข้อมูลส่วนใดเลยที่แสดงให้เห็นว่า เกณฑ์การให้คัดแนบ และ “ตัวประกอบของคัดแนบต่างๆ” ที่คณะกรรมการที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ เป็นผู้กำหนดในการทดลองใช้กับคัดแนบของข้าราชการไทย ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 นั้น ในบ้ำชุบัน ก.พ. ได้รับมาใช้ในการกำหนดค่าตอบแทนตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลฉบับใหม่นี้อย่างไรหรือไม่ แม้ว่า สวัสดิ์จะระบุไว้ว่า ตามค่าอธิบายมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัตินั้น ได้ใช้องค์ประกอบ 5 ตัว ในการพิจารณาเปรียบเทียบการจัดคัดแนบค่าตอบแทน คือ ระดับความยากง่ายของงาน ระดับความรับผิดชอบ ระดับความรุ่งเรืองสามารถหรือความสามารถที่จำเป็นจะต้องใช้ในการทำงานในคัดแนบนั้น ระดับการบังคับบัญชา และสภาพในการ



ปฎิบัติงาน แต่เนื่องจากสวัสดิ์ เสนอว่า "...อาจสังความเห็นได้ว่าการจัดระดับตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้อาภัยบ่าจัยที่คณะที่ปรึกษาฯ ได้กำหนดไว้เป็นเกณฑ์ในการ ดำเนินการ หันนี้จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมหรืออย่างไรก็มิได้มีหลักฐานปรากฏ ชัด..." จึงได้พิจารณาจากบัญชีย 12 ทั้ง ตั้งกล่าวข้างต้นเป็นข้อมูลในการพิจารณา โดย ถือเอาเป็นเกณฑ์ของ ก.พ.

ตามข้อเท็จจริง หากสวัสดิ์จะได้ศึกษา วิเคราะห์ถึงสาระสำคัญในหนังสือ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของราชการไทยทั้งสองเล่มของ จินดา พ.ส.สงขลา และที่ เรียนเรียงโดย ประวีด พ.น.คร ดังกล่าว ก็จะพบได้ว่า การดำเนินงานตามกระบวนการบริหารงานบุคคลในราชการไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน คั้งรายละเอียดในคู่มือปฏิบัติงานบุคคล เรียนเรียงโดย ประวีด พ.น.คร นั้น มีการเปลี่ยนแปลงและแตกต่างไปจากการบริหารงานบุคคลในราชการไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ตามที่ จินดา พ.ส.สงขลา ได้ เสนอไว้เป็นอย่างมาก เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านองค์ประกอบ และอำนาจ หน้าที่ของ ก.พ. ด้านระบบการกำหนดตำแหน่งจากระบบชั้นยศ (Rank Classification) เป็นระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) ด้านการให้ได้รับเงินเดือนกาน ตำแหน่ง ชั้น และอันดับ มาเป็นการวันเงินเดือนตามตำแหน่งและระดับ เป็นต้น ในส่วน ที่เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและระดับตำแหน่งนั้น ก็ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และในคู่มือปฏิบัติงานบุคคล เรียนเรียงโดย ประวีด พ.น.คร แล้ว¹⁸ ในส่วนที่เป็นบัญชียที่เป็นค่าของงาน หรือองค์ ประกอบในการกำหนดตำแหน่งชั้น เป็นข้อพิจารณาที่บทความดังกล่าวให้ความสนใจศึกษา ถึง กับเปลี่ยนแปลงแตกต่างจากเดิม 12 ทั้ง เป็น 5 ทั้งแล้วซึ่งกัน สวัสดิ์ก็ได้ใช้ข้อมูล ที่หันสมัยและทรงกรณ์ตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่ในการศึกษาวิเคราะห์ แต่กลับยืนยัน ที่จะพิจารณาถึงบัญชีความที่คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ ได้กำหนดไว้เดิม ซึ่งเป็นข้อมูล ที่ไม่หันสมัยและไม่ตรงกัน สำหรับการพิจารณาถึงข้อนกพร่องในการจำแนกตำแหน่ง ในปัจจุบัน

ดังนั้น เมื่อว่าสวัสดิ์จะได้อธิบายถึงข้อจำกัดในการหาข้อมูล หลักฐานและเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมและการกำหนดม้าจัยที่เป็นค่าของงาน หรือองค์ประกอบของงานในการดำเนินงานของ ก.พ. ที่มักไปบีบหรือเป็นความลับ โดยที่มิได้ศึกษาค้นคว้าจากแหล่งข้อมูลต่างๆ อย่างครบถ้วนและเป็นระบบ เช่น พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่างๆ กฎ ก.พ. ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ หนังสือเวียน คำสั่ง บทความวารสารข้าราชการ และเอกสารทางราชการอื่นๆ ซึ่งไม่เหลือวิสัยที่จะค้นคว้าศึกษาได้แล้ว เนพะในส่วนที่เป็นข้อมูลที่สวัสดิ์ใช้ในการศึกษา ซึ่งมิอยู่ค่อนข้างน้อยและไม่ครอบคลุมความชื่อเรื่องที่กำหนด ถือว่าขาดความทันสมัยและความทรงกรณ์อยู่มาก

ข้อเรื่องและสาระของเรื่อง การศึกษาถึงบัญชาของระบบราชการไทย การบริหารราชการไทย การบริหารงานบุคคลในราชการไทย และการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลของราชการไทย เป็นหัวข้อที่ได้รับความสนใจและให้ความสำคัญในการศึกษาค้นคว้าของนักศึกษา นักวิชาการ และนักบริหารเป็นจำนวนมาก¹⁹ การพิจารณาถึงบัญชาพื้นฐานในการปรับปรุงระบบบริหารงานของราชการไทย โดยศึกษาวิเคราะห์ถึงข้อบกพร่องในการดำเนินกิจกรรม ในบทความของสวัสดิ์ จึงนับเป็นหัวข้อที่น่าสนใจอย่างน้อย แต่ในสาระของเรื่องทั้งหมดกลับเน้นที่การเสนอหลักวิชาเกี่ยวกับม้าจัยที่เป็นค่าของงาน และการวิเคราะห์ถึงข้อบกพร่องและผิดพลาดในการจัดทำบันทึกคะแนนบ่าจัย ทั้ง 12 ทัว ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ เท่านั้น แทนที่จะซึ่งให้เห็นถึงข้อบกพร่องในการดำเนินกิจกรรมในระบบบริหารงานบุคคลของราชการไทย ในฐานะที่เป็นระบบอยู่ของระบบสังคมซึ่งได้รับอิทธิพลและมีผลกระทบซึ่งกันและกันกับระบบอื่นๆ เช่นบัญชาค้านักศึกษาและวัฒนธรรม บัญชาค้านักเรียนสูงวัย และบัญชาการล่วงคุณย่อานาจกับระบบการเมือง หรือบัญชาภายในระบบบริหารงานบุคคลหลายองค์กร การขาดแคลนผู้มีสติบัญญาดีเด่น หรือบัญชาการแก้ไขหลักการโดยไม่รับฟังความเห็นของผู้ชำนาญการ บัญชาการวางแผนกำลัง

กันในราชการไทย บัญหาการคิดความประเมินผลการใช้คำแห่งคำที่ได้กำหนดให้แก่กรุงเป็นตน^{๒๐} และเนื่องจากวิธีการให้คัดแนนความเกณฑ์การกำหนดคำแห่งนั้น เป็นเพียงวิธีหนึ่งในหลาย ๆ วิธี ที่ใช้ในการกำหนดคำแห่งและในทางปฏิบัติทางพระราชนูญตระเบียนข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ นี้ วิธีการให้คัดแนนความเกณฑ์ ก็ได้ระบุไว้ว่า “...สายงานใดที่เป็นสายงานเฉพาะของกรม กรมควรริเริ่มวางแผนที่จะใช้ในการพิจารณากำหนดคำแห่งคำแห่ง แล้วทำการทดสอบกับ ก.พ. เพื่อขอใช้เกณฑ์นั้นท่อไปทันที เพื่อการบริหารงานบุคคลของกรมจะได้มีมาตรฐานและรวดเร็วยิ่งขึ้น”^{๒๑} แล้วความสำคัญและน่าสนใจของบทความจงค่อนข้างจะลงตัวที่เกี่ยวข้องและเข้าใจถึงระบบการจำแนกคำแห่งของราชการไทยเป็นอย่างดี ประกอบกับข้อมูลที่ใช้ในการพิจารณาศึกษาข้อความทันสมัยและความทรงกรณ์กับข้อเท็จจริงในบั้จุบันก็วัยแล้ว สาระของบทความในส่วนที่เป็นการพิจารณาถึงข้อบกพร่องในการจำแนกคำแห่งทั้งหมด จึงลดความค่าของความน่าเชื่อถือและน่าสนใจอย่างน่าเสียหาย

ในการพิจารณาถึงบทความของสวัสดิ์นี้ จึงเห็นว่า เป็นบทความที่ผู้เขียนได้พยายามอธิบายและแนะนำให้รู้จักหลักวิชาการ เกี่ยวกับน้ำจ้วยที่เป็นค่าของงานในการจำแนกคำแห่ง เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการจำแนกคำแห่งโดยอย่างถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม ซึ่งมีความรักกุม ชัดเจน เข้าใจได้ง่าย เป็นประโยชน์อย่างมาก ต่อการศึกษาและปรับใช้ในการดำเนินการจำแนกคำแห่งโดยการพิจารณาบั้จจัยเป็นค่าของงาน ส่วนการซึ่งถึงข้อบกพร่องในการจำแนกคำแห่ง ในส่วนที่เป็นบัญหาพื้นฐานในการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลของราชการไทยนั้นปรากฏว่า ยังขาดความทันสมัยและทรงกรณ์กับข้อเท็จจริงในระบบการบริหารงานบุคคลของราชการไทยในบั้จุบันอยู่มาก อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษาดังกล่าวก็จะเป็นประโยชน์ในการนำไปปรับใช้สำหรับการจัดทำและกำหนด เทคนิคการกำหนดคำแห่งโดยการให้คัดแนนองค์ประกอบของคำแห่งในบางสายงานของ ก.พ. ในบั้จุบันได้เป็นอย่างดี ขณะเดียวกันโดยส่วนรวมทั้งหมดของบทความ ย่อมเป็นผลลัพธ์ที่ดีให้เห็นถึงความสำคัญของข้อเรียก

ร้องที่สวัสดิ์ได้เสนอในความส่งท้ายของเขาระบุว่า เรียกร้องให้ ก.พ. ได้เป็นผู้เผยแพร่หลักเกณฑ์ หลักฐาน และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจำแนกตำแหน่งข้าราชการของ ก.พ. ให้มากขึ้น เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยลักษณะ กระบวนการ และรายละเอียดในการจำแนก ตำแหน่งข้าราชการของ ก.พ. ให้มากขึ้น ซึ่งนับเป็นข้อเรียกร้องที่น่าสนใจและให้ความ สนับสนุน สำนักงาน ก.พ. น่าจะได้ดำเนินการด้านเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ถึง อำนวย หน้าที่ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หลักเกณฑ์ หรือแนวทางปฏิบัติต่างๆ เกี่ยวกับการ กำหนดงานตามภาระมวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการของ ก.พ. โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการจำแนกตำแหน่ง การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน ให้มาก ขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ทั้งเพื่อประโยชน์ในการศึกษา ค้นคว้า การพิสูจน์ถึงหลักฐานที่เป็น เหตุเป็นผล การสร้างความเข้าใจและการยอมรับในการจำแนกตำแหน่ง การกำหนด ตำแหน่งและเงินเดือน สำหรับข้าราชการ นักวิชาการ นักศึกษาและประชาชนทั่วไป และจะเป็นผลสะท้อนสำหรับการนำมาพิจารณาปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการไทยสำหรับสำนักงาน ก.พ. ได้ท่อไป

มนต์ สุทธิสุก

เชิงอรรถ

1. สวัสดิ์ สุกนธรังษี, ข้อบกพร่องในการจำแนกตำแหน่ง : บัญหาพื้นฐานในการปรับปรุงระบบบริหาร งานบุคคลของราชการไทย, วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ ปีที่ 22 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม 2525, หน้า 372
2. เพ็งอ้าง, หน้า 373
3. เพ็งอ้าง
4. เพ็งอ้าง, หน้า 374
5. เพ็งอ้าง, หน้า 375 – 376
6. เพ็งอ้าง, หน้า 378
7. เพ็งอ้าง, หน้า 382 – 385
8. เพ็งอ้าง, หน้า 387
9. เพ็งอ้าง, หน้า 387 – 390
10. เพ็งอ้าง, หน้า 390 – 404

11. เพียงอ้าง, หน้า 404 – 406
12. คู่ในบรรณาธุกกรม เพียงอ้าง, หน้า 408
13. คู่รายละเอียดในค่าน้ำ ของเอกสารวิชล่วงบุคคล เรื่องการจัดอัตรากำลังของข้าราชการพลเรือน ของจังหวัด ณ สงขลา ซึ่งได้เรียบเรียงเสนอที่อธิบดีทนายความเมืองทันราชาสามัคคีฯ ใน นิยมศึกษา 2606-2607 ในขณะดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการ ก.พ. ใน จังหวัด ณ สงขลา, การจัดอัตรากำลังข้าราชการ พลเรือน, สำนักงาน ก.พ., ธันวาคม 2513
14. เพียงอ้าง, ภาคผนวก หน้า 1
15. เพียงอ้าง, หน้า 37 และ 39
16. เพียงอ้าง, หน้า 36 – 40
17. สวัสดิ์ สุคนธรวงษ์, อ้างแล้ว, หน้า 388
18. รายละเอียดใน จังหวัด ณ สงขลา, อ้างแล้ว และใน ประวัติ ณ นคร (เรียนเรียง), คู่มือปฏิบัติงาน บุคคลภายนอก 1, สวัสดิ์กิจสานักงาน ก.พ. จัดพิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ : อักษรสารการพิมพ์ 2621
19. พิพยา นวรัตนนา, วิชาสรุปประจำเดือนกุมภาพันธ์ในประเทศไทย ผลงานของนักวิชาการไทยสมัยใหม่ เอกสารการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ล่าสุดที่ 18, ภาควิชาสรุปประจำเดือนกุมภาพันธ์ คณะรัฐศาสตร์ จامعةธรรมมหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2524
20. ศึกษาเพิ่มเติมให้จาก อธิ. รักษาสัญญา และโถรัช ศุภวิทกุล (บรรณาธิการ, การบริหารงานบุคคล ในประเทศไทย, พะนก : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2, 2514 เทศนี แห่งนั้นทัน, วิัฒนาการของระบบราชการไทย : การศึกษาเบื้องต้นพัฒนาศึกษา บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับทั่วๆ พ.ศ. 2471 – 2515, กรุงเทพ : คณะกรรมการรัฐศาสตร์ จامعةธรรมมหาวิทยาลัย, 2523 สำนักงาน ก.พ., ห้องสืบค้นบรรณ 50 ชั้น แห่งการใช้กฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน, กรุงเทพฯ : อักษรสารการพิมพ์, 2522, หน้า 29-144. ชัยอนันต์ สมสุธรรมิช, การเมืองกัมพูชาบริหาร, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ พิมพ์ครั้งที่ 2, 2523 ทินพันธุ์ นาคะนะ, ปัญหาของระบบการเมืองไทยในทศวรรษ 1980, วารสารพัฒนา-บริหารศาสตร์, ปีที่ 20 เล่มที่ 3 กรกฎาคม 2523, หน้า 353 – 369, ชาญชัย อึ้งภากรณ์, การกำหนดค่าแทนเงินและอัตราเงินเดือนโดยระบบจำแนกค่าแทนเงินเดือน ฉบับที่ 5, พฤหัสบดี 2509, หน้า 44 – 48 กองค่าแทนเงินและอัตราเงินเดือนที่สำนักงาน ก.พ., การวิเคราะห์ และการประเมินค่าของงาน, เอกสารเย็บเล่ม, มิถุนายน 2525, กองค่าแทนเงินและอัตราเงินเดือน ที่ 3 สำนักงาน ก.พ., การบริหารงานบุคคล การจำแนกค่าแทนเงิน และการวางแผนอัตราค่าจ้าง, เอกสารเย็บเล่ม, สิงหาคม 2525, และมก.คอมรัฐมนตรี เรื่องแนวทางกำหนดค่าแทนเงินเดือน ของราชการ สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๖ ตามที่สืบสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรี ที่ ๙๗๓/๑๔๘๐๓/๑. ๒๔๖ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๒๓
21. ประวัติ ณ นคร, อ้างแล้ว, หน้า 9 – 27