

## ก.พ. กำหนดระดับตำแหน่งตลาดเคลื่อน

สวัสดิ์ สุคนธรังษี

ผู้เขียนได้ศึกษาเรื่อง “ข้อบกพร่องในการจำแนกตำแหน่ง : ปัญหาพื้นฐานในการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลของราชการไทย” ซึ่งได้ตีพิมพ์ในวารสารพัฒนบริหารศาสตร์ปีที่ 22 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม 2525

คุณมานิต สุทรสกุล ร.ม. (จุฬาฯ) เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 4 ระดับ 4 กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ 3 สำนักงาน ก.พ. ได้วิจารณ์ผลการศึกษาของผู้เขียนและได้นำข้อวิจารณ์มาตีพิมพ์ในวารสารฉบับเดียวกัน แต่เป็นคนละเล่ม คือ เป็นของปีที่ 23 ฉบับที่ 1 มกราคม 2526 หน้า 110 — 122

การที่คุณมานิตได้เขียนวิจารณ์นี้เป็นสิ่งที่น่ายินดี และผู้เขียนก็รู้สึกชื่นชมกับความสามารถของคุณมานิตที่เขียนได้น่าอ่าน แม้ว่าคุณมานิตจะได้เขียนผิดพลาดไปในแง่หลักวิชาการ ข้อวิจารณ์ของคุณมานิตแสดงว่าไม่เข้าใจหลักการของการจำแนกตำแหน่งตามวิธีให้ค่าเป็นคะแนน (point rating method) ในการเขียนเรื่องนี้ในที่นี้ ผู้เขียนจะได้อธิบายประเด็นนี้โดยละเอียดเพื่อแก้ความเข้าใจผิดของคุณมานิต

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนถือว่า การวิจารณ์ของคุณมานิตเป็นการช่วยกันคิดซึ่งเป็นสิ่งที่น่ายินดี ความยินดีในเรื่องนี้มีถึง 2 ประการ ประการแรก ยินดีว่า คุณมานิตได้อุทิศเวลาและความคิดให้แก่งานสำคัญของ ก.พ. และประการที่สอง ยินดีที่จะได้เขียนอธิบายเพิ่มเติมถึงหลักวิชาการของการจำแนกตำแหน่ง เพื่อแก้ไขความเข้าใจผิดพลาดของผู้วิจารณ์ในฐานะที่เป็นข้าราชการสังกัดในสำนักงาน ก.พ.

การกำหนดระดับตำแหน่งเป็นงานสำคัญของ ก.พ. เพราะการริเริ่มนำระบบ  
 จำแนกตำแหน่งมาใช้กับข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วประเทศ เป็นการปฏิวัติระบบ  
 บริหารงานบุคคลของราชการเสียใหม่ มีลักษณะชวนให้นึกถึงการที่คณะราษฎรนำระบอบ  
 ประชาธิปไตยมาสู่ประเทศไทย ระบอบประชาธิปไตยเป็นที่นิยมแพร่หลายในอารยประ-  
 เทศ ส่วนระบบจำแนกตำแหน่งก็เป็นที่ยอมรับในประเทศพัฒนาหลายประเทศ เช่น  
 สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักรและแคนาดา

ระบบจำแนกตำแหน่งตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน 2518 จะต้อง  
 มีวิธีการกำหนดระดับตำแหน่งที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ การกำหนดว่าตำแหน่งทั้งหมด  
 จะต้องกี่ระดับ และตำแหน่งใดจะจัดให้อยู่ในระดับใดจะต้องมีเหตุผล มีหลักฐานว่าได้  
 ศึกษาวิเคราะห์แล้วอย่างละเอียดถี่ถ้วน หลักกว้างๆ ของเรื่องนี้ก็คือ จะต้องกำหนดจํานวน  
 ของระดับตำแหน่งให้สอดคล้องกับขนาดขององค์กร ความสัมพันธ์ระหว่างระดับ  
 ตำแหน่ง จะต้องแสดงลำดับความสำคัญของงานตามความเป็นจริง หากระดับตำแหน่งที่  
 จัดคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ จะเกิดความสับสน อัตรารเงิน  
 เดือนที่กำหนดตามระดับตำแหน่งจะบิดเบือนไปไม่สะท้อนความยากง่ายและความสำคัญ  
 ของงานที่ต้องรับผิดชอบ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่เห็นประโยชน์ของการตั้งใจทำงาน

ถ้าหากไม่กำหนดระดับตำแหน่งให้ถูกต้องตามหลักการจำแนกตำแหน่ง  
 การนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในระบบราชการตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน  
 2518 ก็เป็นเพียงแต่การนำชื่อวิธีการของต่างประเทศมาใช้เรียกสิ่งซึ่งไม่ได้ปฏิบัติจริง ๆ  
 เหมือนกับการนำระบอบประชาธิปไตยมา แต่ไม่ยอมให้ประชาชนมีเสรีภาพ และความ  
 เสมอภาคในการใช้สิทธิทางการเมือง และการปกครอง เช่น ไม่ยอมให้วุฒิสภามาจากการ  
 เลือกตั้ง อ้าง "อำนาจเร้นลับ" ในการจัดตั้งรัฐบาล จำกัดสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทน  
 ราษฎรในการสังกัดพรรคการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยต้องมีหลัก  
 พื้นฐานของประชาธิปไตยมิใช่จะอ้างได้ว่า การจำกัดสิทธิทางการเมืองบางประการเป็น  
 ลักษณะไทยๆ หรือที่บางคนเรียกอย่างไม่สุภาพว่า "ไทก้อ" มิฉะนั้นแล้วก็เป็นเพียงแต่การ

เรียกชื่อตามศัพท์ภาษาต่างประเทศ แต่ไม่ใช่เป็นสิ่งที่ถือปฏิบัติอย่างแท้จริง เพราะการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไม่ได้หมายความว่า จะต้องบังคับให้ประชาชนเป็นประชาธิปไตย

ในระบบราชการก็เช่นเดียวกัน การที่กำหนดว่าตำแหน่งใดอยู่ในระดับใด โดยขาดหลักเกณฑ์ที่เป็นเหตุผล ทำให้ทำให้มีระบบจำแนกตำแหน่งที่แท้จริงไม่ เพราะระบบจำแนกตำแหน่งไม่ได้หมายความว่า จะต้องบังคับให้ข้าราชการเล็กเรียกชื่อตำแหน่งของตนตามชั้นยศ แล้วจะได้ระบบจำแนกตำแหน่งมา ระดับตำแหน่งที่กำหนดคลัดคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง จะทำให้เกิดการไม่ยอมรับในหมู่ข้าราชการ และเป็นชนวนให้เกิดการเรียกร้องขอปรับระดับตำแหน่งเสียใหม่พลอยทำให้กระทบกระเทือนตำแหน่งในทุกระดับไปด้วย

ระดับตำแหน่งซึ่ง ก.พ. ได้จัดไว้ และถือปฏิบัติในขณะนี้ ไม่มีผู้ใครรับรองไว้ว่ามีความถูกต้องสมบูรณ์ สำนักงาน ก.พ. ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 32 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน 2518 ซึ่งแบ่งระดับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนเป็น 11 ระดับ กำหนดระดับตำแหน่งที่เริ่มต้นและระดับสูงของตำแหน่งต่าง ๆ แต่จะไม่มีผู้ใดยืนยันได้ว่าระดับตำแหน่งจำนวน 11 ระดับนี้เป็นจำนวนที่ถูกต้อง เมื่อพิจารณาลักษณะของระบบราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ย่อมจะไม่มีผู้ใดกล้ากล่าวได้อย่างมั่นใจว่าระดับตำแหน่งข้าราชการ 11 ระดับ เป็นจำนวนระดับที่เหมาะสมที่สุดไม่มีผิดพลาด

การพิสูจน์ว่า ระดับตำแหน่งจำนวน 11 ระดับนี้ ถูกต้องหรือไม่ จะต้องนำตำแหน่งงานทั้งหมดใน ระบบราชการมาวิเคราะห์หาค่าคะแนนที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งต่าง ๆ วิธีการที่ถูกต้องในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งทั้งหมดในระบบราชการ มีอธิบายไว้โดยละเอียดแล้วในเรื่อง "ข้อบกพร่องในการจำแนกตำแหน่ง : ปัญหาพื้นฐานในการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลของราชการไทย"

ไม่เคยมีใครนำจำนวนระดับตำแหน่ง 11 ระดับนี้ มาวิพากษ์วิจารณ์เลยว่าเป็นจำนวนที่ถูกต้องหรือไม่ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะถือว่า เป็นเรื่องศักดิ์สิทธิ์ เนื่องจากมี

การประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติเรียบร้อยแล้ว หรืออาจจะเป็นเพราะว่า ผู้ที่เกี่ยวข้อง  
 ต้องรับผิดชอบเรื่องนี้ไม่เข้าใจว่า เรื่องนี้มีความสำคัญยิ่งยวด ไม่เข้าใจว่าถ้ากำหนด  
 จำนวนระดับตำแหน่งผิดพลาดเสียแต่ต้นแล้ว การกำหนดตำแหน่งทั้งหลายให้อยู่ในระดับ  
 ต่างๆ ก็คลาดเคลื่อนการนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ จะเป็นเพียงความพยายามที่จะจัด  
 ตำแหน่งงานทั้งหมดไว้ในระดับหนึ่งระดับใดให้ได้ ส่วนจะถูกต้องหรือไม่ ไม่มีใครกล้า  
 รับประกัน

ความจริงสำนักงาน ก.พ. และองค์กรที่เกี่ยวข้องได้ใช้ทรัพยากรเป็นจำนวน  
 มากในการศึกษาวิเคราะห์ว่าจะจำแนกตำแหน่งในระบบราชการอย่างไร นับตั้งแต่วันที่ 18  
 เมษายน 2502 ซึ่งเป็นวันที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์  
 การของรัฐ ศึกษาเรื่องระบบจำแนกตำแหน่งมาจนถึงวันที่ 9 กันยายน 2518 ซึ่งเป็นวัน  
 ที่สำนักงาน ก.พ. ประกาศว่า ได้พิจารณากำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนทั้งหมด  
 เรียบร้อยแล้ว นับเป็นเวลากว่า 16 ปี แต่เวลาที่ได้ใช้ไปเป็นอันมาก หากได้เป็นเครื่อง  
 ประกันว่าการจำแนกตำแหน่งที่ถือปฏิบัติในขณะนี้มีความถูกต้อง

แม้ว่าในปัจจุบันสำนักงาน ก.พ. ได้พยายามปรับปรุงกระบวนการกำหนด  
 ตำแหน่งให้ถูกต้องรัดกุมยิ่งขึ้น แต่จะแก้ไขอย่างไรก็ตาม ถ้าหากการวิเคราะห์จำแนก  
 ตำแหน่งในคอนตันผิดพลาดแล้ว ผลของการแก้ไขก็จะเป็นเพียงความพยายามที่จะทำให้  
 สิ่งผิดพลาดดีขึ้นเท่านั้น ตำแหน่งที่กำหนดขึ้นทีหลัง ไม่ว่าจะเป็ตำแหน่งที่เกิดจาก  
 การเปลี่ยนระดับตำแหน่ง หรือตำแหน่งที่ข้อกำหนดเพิ่มเติมอาจจะดูว่ามีความน่าเชื่อถือ  
 ในการกำหนดระดับเพราะได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการใหม่หลายอย่าง แต่ถึงจะ  
 ทำให้ตำแหน่งที่กำหนดทีหลังนี้ดูรัดกุมน่าเชื่อถือเพียงใดก็ตาม ก็หาทำให้ตำแหน่งต่าง ๆ  
 ที่กำหนดไว้เมื่อก่อนวันที่ 9 กันยายน 2518 ถูกต้องได้ไม่ ยิ่งไปกว่านั้น ตำแหน่งที่กำหนด  
 ใหม่ยังมีทางผิดพลาดได้เพราะต้องอิงระดับตำแหน่ง 11 ระดับ ซึ่งวางเกณฑ์ไว้มาแต่ต้น

ดังนั้น การที่จะทราบได้ว่า การกำหนดตำแหน่งของสำนักงาน ก.พ. ที่  
 ดำเนินการในปัจจุบันนี้มีความผิดพลาดอย่างไรหรือไม่ จึงไม่สามารถอาศัยหลักเกณฑ์และ

วิธีการที่สำนักงาน ก.พ. ใช้ในขณะนี้ เป็นหลักฐานสำคัญในการพิจารณาลงความเห็น ถ้าหากพิจารณาหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีการที่สำนักงาน ก.พ. ใช้ในการกำหนดตำแหน่ง ขณะนี้เป็นหลักย่อมทำให้เกิดความเข้าใจผิดได้ว่า ระบบจำแนกตำแหน่งทั้งหมดเป็นไปตามหลักเกณฑ์และระเบียบที่ปรับปรุงไว้ใช้ขณะนี้ แต่แท้ที่จริงหลักเกณฑ์และระเบียบ ขณะนี้เป็นเพียงสิ่งที่มีผลต่อการกำหนดตำแหน่งใหม่ ๆ เท่านั้น

คุณมานิต ได้วิจารณ์ว่าผู้เขียนได้ศึกษาเรื่อง “ข้อบกพร่องในการจำแนกตำแหน่งฯ” โดยใช้ “ข้อมูลที่ไม่ทันสมัยและไม่ตรงกรณีสำหรับการพิจารณาถึงข้อบกพร่องในการจำแนกตำแหน่งในปัจจุบัน” คุณมานิต ชาคความระมัดระวังเป็นอย่างมาก ในการที่วิจารณ์เช่นนี้ เพียงแต่คุณมานิตพิจารณาว่า การศึกษาวิเคราะห์ของผู้เขียนใช้ข้อมูลที่มีมาก่อน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน 2518 ก็ลงความเห็นไปเลยว่า ข้อมูลเช่นนี้เป็นข้อมูลไม่ทันสมัย แท้ที่จริงข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ความบกพร่องของการจำแนกตำแหน่ง จะต้องเป็นข้อมูลที่มีมาก่อน พ.ร.บ. ดังกล่าว จึงจะทำให้ทราบข้อเท็จจริงในการกำหนดระดับตำแหน่งตาม พ.ร.บ. นี้ได้ การใช้ข้อมูลในการศึกษาวิเคราะห์เรื่องนี้ ไม่ใช่ใช้ข้อมูลที่เกิดทีหลังจะทันสมัย

การวิจารณ์ว่า ผลการศึกษาเรื่องใดใช้ข้อมูลไม่ทันสมัยหรือไม่ตรงประเด็น จะต้องถือเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะทฤษฎีและหลักวิชาวิจัยเชิงวาทมากในการที่จะต้องให้ผู้ศึกษาวิจัยใช้ข้อมูลที่ต้องการ การที่จะตำหนิว่าผู้ใดใช้ข้อมูลไม่ทันสมัยหรือไม่ตรงประเด็น จึงต้องกระทำด้วยความแน่ใจว่า ตนมีความรอบรู้ในหลักวิชาเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ และได้พิจารณาเรื่องนั้นอย่างรอบคอบ การที่คุณมานิตถือเอาง่าย ๆ ว่าข้อมูลที่เกิดก่อนไม่ทันสมัยเท่าข้อมูลที่เกิดทีหลัง แสดงว่าไม่เข้าใจหลักวิชาของการจำแนกตำแหน่งว่า การคำนวณค่าคะแนนของตำแหน่งงานทั้งหมดของระบบราชการแล้วกำหนดจำนวนระดับตำแหน่ง เป็นคนละตอนกับการกำหนดตำแหน่งใหม่ที่หลัง ดังได้อธิบายมาแล้ว และจะให้เห็นความแตกต่างนี้ชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อได้เข้าใจหลักเกณฑ์การจำแนกตำแหน่งตามวิธีให้ค่าเป็นคะแนน (point rating method) ดังจะได้อธิบายเป็นหัวข้อต่างหากต่อไป

การที่คุณมานิตได้วิจารณ์ว่า ข้อมูลของผู้เขียน “ไม่ตรงกรณี” เป็นการใช้ถ้อยคำที่เกินเลยมากขึ้นไปอีก เพราะเมื่อได้รับคำลงความเห็นผิดว่า ข้อมูลของผู้เขียนไม่ทันสมัยแล้ว ก็เลยกล่าวต่อไปอีกว่า เป็นข้อมูลที่ไม่ตรงประเด็น แต่ที่จริงข้อมูลที่ “ไม่ตรงประเด็น” หรือ “ไม่ตรงกรณี” เสียแล้ว ก็ไม่มีคุณสมบัติของความทันสมัย หรือ ไม่ทันสมัย ข้อมูลที่ตรงประเด็นเท่านั้น จึงจะพิจารณาได้ว่าทันสมัยหรือไม่ทันสมัย

ความเข้าใจผิดอย่างร้ายแรงอีกประการหนึ่งของคุณมานิตคือ เข้าใจสับสนในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง ระบบจำแนกตำแหน่ง ระบบบริหารงานบุคคลของราชการ ระบบสังคม ระบบเศรษฐกิจ และระบบการเมือง ผู้วิจารณ์ได้ตำหนิผู้เขียนว่า

ผู้เขียนไม่ได้ “...ชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องในการจำแนกตำแหน่งในระบบบริหารงานบุคคลของราชการไทย ในฐานะที่เป็นระบบย่อยของระบบสังคมซึ่งได้รับอิทธิพลและมีผลกระทบซึ่งกันและกันกับระบบอื่นๆ เช่น ปัญหาค่าน้ำนิยม และวัฒนธรรม ปัญหาค่านเศรษฐกิจ และปัญหาการถ่วงดุลย์อำนาจกับระบบการเมือง...ความสำคัญและน่าสนใจของบทความจึงค่อนข้างจะลดน้อยลงสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้อง และเข้าใจถึงระบบการจำแนกตำแหน่งของราชการไทยเป็นอย่างดี...”

คุณมานิตเข้าใจถูกต้องที่ว่า ระบบต่างๆ มีความสัมพันธ์กันเป็นระบบใหญ่ และระบบย่อย และระบบบริหารงานบุคคลเป็นระบบย่อยของสังคม แต่คุณมานิตเข้าใจผิดคิดว่า การพิจารณาข้อบกพร่องของการจำแนกตำแหน่งในราชการไทยจะต้องมองในแง่ความสัมพันธ์กับระบบใหญ่ เช่น ระบบราชการ ระบบการเมือง และระบบอื่นๆ เพราะคุณมานิตคิดสับสนไปว่า การพิจารณาปัญหาของการจำแนกตำแหน่ง เป็นการวิเคราะห์แก้ไข้ปัญหาการบริหารงานบุคคลทั้งระบบ

การศึกษาวิธีการจำแนกตำแหน่งข้าราชการว่า สำนักงาน ก.พ. สามารถกำหนดระดับตำแหน่งได้อย่างถูกต้องเพียงใด จะต้องพิจารณาว่า การกำหนดระดับ

ตำแหน่งนี้มีหลักการประเมินค่างานหรือไม่ หลักของการประเมินค่างานที่ถูกต้องคือว่า ปัจจัยที่เป็นค่าของงาน (compensable factors) เป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดที่ทำให้การประเมินค่างานมีหลักเกณฑ์เป็นเหตุเป็นผล ถ้าหากวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นค่าของงานผิดพลาด การดำเนินงานต่างๆในกระบวนการประเมินค่างาน แม้จะทำให้ดีที่สุด ก็ไม่มีทางที่จะทำให้การจำแนกตำแหน่งถูกต้องได้

ดังนั้น การที่จะศึกษาว่าสำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดระดับตำแหน่งผิดพลาดหรือไม่ จึงไม่จำเป็นต้องไปวิจัยว่า ระบบบริหารงานบุคคลของราชการไทยมีความขัดแย้งกับระบบใหญ่อื่น ๆ หรือไม่ ผลของการศึกษาชี้ให้เห็นว่า กระบวนการกำหนดระดับตำแหน่งในการจัดระดับตำแหน่ง 11 ระดับ ในระยะแรกนั้น ขาดหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องของการกำหนดปัจจัยที่เป็นค่าของงาน ถ้าหากสำนักงาน ก.พ. มีความประสงค์ที่จะจำแนกให้ถูกต้อง ก็จะต้องแก้ไขหลักเกณฑ์ของการประเมินค่างานให้ถูกต้อง ไม่จำเป็นต้องไปพิจารณาว่า ระบบบริหารงานบุคคลเป็นระบบย่อยในระบบอื่น ๆ อย่างไร

การที่คุณมานิต ผู้วิจารณ์คิดว่า ควรจะต้องมีการมองความสัมพันธ์ระหว่างระบบย่อยกับระบบใหญ่ จึงเป็นเรื่องคนละประเด็นกับการแก้ไขให้วิธีการจำแนกตำแหน่งที่บังคับใช้ในขณะนั้นมีความถูกต้อง หรือถ้าหากจะใช้สำนวนของคุณมานิตก็คือเป็นเรื่อง “ไม่ตรงกรณี”

การพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กรหนึ่ง โดยพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างระบบย่อยของตนเอง กับระบบบริหารราชการทั้งหมด ตลอดจนระบบการเมืองและระบบสังคมนั้น เป็นสิ่งที่ไผ่ผ่นของนักวิชาการทั้งหลาย แต่การแก้ไขปัญหาทุกปัญหาในประเทศไม่ใช่ว่าจะต้องแก้ด้วยการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างระบบต่างๆ ทุกครั้ง การแก้ไขปัญหาคงพิจารณาขอบข่ายของปัญหาให้แน่ชัด ปัญหาเป็นจำนวนมากมายมีขอบข่ายในวงจำกัด มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ภายในระบบน้อยมาก ไม่คุ้มกับการใช้ทรัพยากรเป็นปริมาณมากในการพิจารณาระบบทั้งหมดมาแก้ปัญห โดยเฉพาะในแง่ของทรัพยากรเวลา จะเกิดความไม่ทันการณ์ ถ้าจะแก้ปัญหามุมปัญหาในประเทศด้วย

การมองระบบ ก็จะไม่ได้อีก เพราะกว่าจะเข้าใจกัน ผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติ ในปัจจุบัน ก็จะมีมากมายจนไม่สามารถทำอะไรได้เลย

การพิจารณาระบบทั้งหมดเป็นสิ่งที่ยาก นักตรรกวิทยาปฏิฐาน (logical positivist) ซึ่งเป็นปรมาจารย์ในการคิดค้นการวิเคราะห์ปัญหาด้วยระบบ (systems approach) ก็ได้สามารถชี้ให้เห็นได้ชัดเจนว่า ปัญหาทุกปัญหาสามารถแก้ไข ด้วยการวิเคราะห์ระบบได้หรือไม่ในช่วงเวลาจำกัด อย่างไรก็ตาม ความก้าวหน้าทางคอมพิวเตอร์ (computer) ทำให้การวิเคราะห์ระบบ กระทำได้สะดวกขึ้น แต่ก็มิได้หมายความว่า ปัญหาทุกอย่างจะพิจารณาด้วยการวิเคราะห์ระบบโดยง่ายตาย เพราะปัญหาในประเทศ มากมายยากต่อการตีค่าเชิงปริมาณ (quantification)

ยิ่งไปกว่านั้น การวิเคราะห์ระบบต้องอาศัยความรู้ในศาสตร์หลายสาขา (interdisciplinary) ความรอบรู้เช่นนี้ เป็นสิ่งที่ยากที่มนุษย์ผู้ใดจะมีได้ในตัวคนเดียว แม้ผู้ที่อ้างตนว่ารู้ศาสตร์หลายสาขาก็หาได้รู้ศาสตร์แต่ละสาขานั้นอย่างลึกซึ้งจนครบทุก สาขาไม่ ทั้งนี้เพราะความสามารถในการคิดให้แตกแขนงมีอยู่ในวงจำกัด การที่บุคคล คนหนึ่งทำการศึกษาวิจัยเรื่องหนึ่ง ๆ แล้ว อ้างว่าได้พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างระบบ ย่อยต่าง ๆ กับระบบใหญ่ทั้งหมดแล้ว ควรจะได้รับการตั้งข้อสงสัยว่า ได้นำตัวแปร (variable) ที่เกี่ยวข้องกับระบบต่าง ๆ มาพิจารณาวิเคราะห์ครบถ้วนหรือไม่ การที่อ้างว่า ได้พิจารณาระบบทั้งหมดโดยการพิจารณาตัวแปรเพียงบางตัว ล้วนแต่เป็นการศึกษาวิจัย อย่างฉาบฉวย เพื่อให้ข้อเขียนของตนดูโก้ขึ้นเท่านั้น

จากการพิจารณาข้อวิจารณ์ของคุณมานิตทั้งหมด จะเห็นได้ว่าผู้วิจารณ์เพื่อ ไปว่า การวิจัยปัญหาการจำแนกตำแหน่งข้าราชการ จะต้องทำการวิเคราะห์ระบบย่อย และระบบใหญ่ แสดงว่าผู้วิจารณ์มิได้เข้าใจปัญหาที่แท้จริงของระบบการจำแนกตำแหน่ง ในการพิจารณาปัญหาที่ผู้เขียนได้ศึกษา จะต้องเข้าใจว่ากระบวนการในการจำแนกตำแหน่ง นั้นเป็นอย่างไร ต่อเมื่อเข้าใจกระบวนการนี้แล้ว จึงจะเข้าใจได้ว่า การวิเคราะห์ปัจจัย ที่เป็นค่าของงาน (compensable factors) ในตอนที่เริ่มจัดให้มีจำนวนระดับตำแหน่ง



11 ระดับที่แรกนั้น เป็นคนละตอนกับการกำหนดตำแหน่งที่หลังไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งที่เกิดจากการเปลี่ยนระดับ หรือเป็นตำแหน่งที่ขอกำหนดเพิ่มเติมก็ตามในที่นี้จึงจะได้อธิบายวิธีให้ค่าเป็นคะแนน (point rating method) ซึ่งเป็นขั้นตอนของการประเมินค่างานในการจำแนกตำแหน่งโดยละเอียด สำหรับผู้ที่ทราบวิธีการนี้คืออยู่แล้วอาจข้ามตอนนี้ไปได้เลย

### วิธีให้ค่าเป็นคะแนน

วิธีเรียงลำดับ (job ranking method) และวิธีจำแนกระบบตำแหน่ง (job classification method) เป็นวิธีพื้นฐานของการประเมินค่างาน ถ้าสามารถเข้าใจหลักการของวิธีทั้งสองนี้ได้อย่างครบถ้วนแล้ว ก็อาจเข้าใจวิธีการประเมินค่างานวิธีอื่นๆ ได้โดยง่าย วิธีการที่ได้พัฒนาในระยะต่อมาไม่ว่าจะเป็นการขยายหลักการให้กว้างออกไป หรือนำการวิเคราะห์ค่าตัวเลขมาใช้เพื่อให้สามารถประเมินได้ชัดเจนขึ้น ล้วนต้องอาศัยวิธีการทั้งสองนี้เป็นพื้นฐานของการสร้างหลักการและวิธีการทั้งสิ้น

วิธีหลักที่ใช้เทคนิคเชิงปริมาณในการวิเคราะห์ คือ วิธีให้ค่าเป็นคะแนน (point rating method) และวิธีเปรียบเทียบองค์ประกอบ (factor comparison method) หลักการของวิธีทั้งสองนี้ ทำให้สามารถคิดค้นวิธีการใหม่ๆ ต่อมาได้อีกหลายวิธีแต่อย่างไรก็ดี วิธีทั้งสองนี้ ก็อาศัยหลักการและวิธีการพื้นฐานจากวิธีเรียงลำดับ และวิธีจำแนกระบบตำแหน่ง ในการอธิบายเทคนิคเชิงปริมาณของวิธีให้ค่าเป็นคะแนน จะได้ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ของวิธีนี้กับวิธีพื้นฐานทั้งสองประกอบไปด้วย

วิธีเรียงลำดับและวิธีจำแนกระบบตำแหน่งเรียกได้ว่า เป็นวิธีการประเมินที่ไม่ได้ใช้เทคนิคเชิงปริมาณในการวิเคราะห์ แม้ว่าวิธีการเรียงลำดับจะมีการใช้ตัวเลขในการเรียงอนุกรม (job series ranking) หรือในการเปรียบเทียบจับคู่ (paired comparison ranking) แต่ก็ไม่ได้ถือว่าเป็นการวิเคราะห์เชิงปริมาณ เพราะการที่จะถือว่ามีกรวิเคราะห์เชิงปริมาณในการประเมินค่างาน จะต้องนำปัจจัยที่เป็นค่าของงาน (compensable factors) มากำหนดปริมาณเป็นตัวเลข เพื่อให้ทราบค่าที่แท้จริงของงานชัดเจนขึ้น

วิธีให้ค่าเป็นคะแนน (point rating method) อาศัยหลักการของวิธีจำแนก  
ระบบตำแหน่ง (job classification method) มาดัดแปลงใช้กับเทคนิคเชิงปริมาณในการ  
ประเมิน Merrill R. Lott ได้คิดวิธีนี้ขึ้น และได้นำไปใช้ที่ National Electrical  
Manufacturers Association เมื่อปี ค.ศ. 1925<sup>3</sup>

วิธีจำแนกระบบตำแหน่งเป็นการประเมินค่างานโดยพิจารณางานรวมๆ ใน  
กรณีที่ต้องการมีงานสลับซับซ้อน ย่อมไม่สามารถเปรียบเทียบคุณค่าระหว่างตำแหน่ง  
งานต่างๆ ได้อย่างละเอียดถี่ถ้วน แม้ว่าผู้ประเมินจะพยายามใช้ปัจจัยที่เป็นค่าของงาน  
(compensable factors) หลายๆ ตัว ก็ไม่สามารถแก้ปัญหา<sup>4</sup>ได้ เพราะผู้ประเมินด้วยวิธี  
นี้ไม่ได้แยกว่าปัจจัยตัวหนึ่งๆ มีความสำคัญมากหรือน้อยกว่าปัจจัยตัวอื่น ๆ เท่าใด ใน  
การแยกระดับของงาน ผู้ประเมินจึงจำเป็นต้องนำปัจจัยทั้งหมดมาพิจารณารวมๆ  
เพื่อกำหนดระดับความยากง่ายและความสำคัญของงาน การกระทำเช่นนี้เท่ากับถือว่าคุณ  
ค่าของปัจจัยทุก ๆ ตัวมีน้ำหนักเท่า ๆ กัน

วิธีให้ค่าเป็นคะแนนพลิกแพลงวิธีจำแนกระบบตำแหน่งโดยกำหนดว่า ใน  
การประเมินจะต้องแยกออกให้ได้ว่าปัจจัยที่เป็นค่าของงานแต่ละตัวมีน้ำหนักแตกต่างกัน  
ไปเท่าใด เพราะวิธีการให้ค่าเป็นปริมาณถือว่า ถ้าหากไม่ได้เทียบสัดส่วนความสำคัญของ  
ปัจจัยที่เป็นค่าของงานแล้ว การประเมินนั้นๆ ก็ไม่สามารถเปรียบเทียบลักษณะแง่มุม  
ต่างๆ ของงานได้อย่างครบถ้วน

วิธีการเทียบสัดส่วนความสำคัญของปัจจัยดังกล่าวเป็นลักษณะของการสร้าง  
มาตราวัด (scale) ขึ้นสำหรับปัจจัยแต่ละตัว การประเมินตามวิธีให้ค่าเป็นคะแนนนี้ถือ  
ว่า ตำแหน่งงานส่วนใหญ่จะมีคุณสมบัติตามปัจจัยที่เป็นค่าของงานในปริมาณไม่เท่ากัน  
ดังนั้น ในการวิเคราะห์ปัจจัยแต่ละตัวจะต้องกำหนดลงไปให้ชัดเจนว่า ปัจจัยแต่ละตัวมี  
ขอบเขตของความหมายอย่างไร เมื่อแน่ใจว่าปัจจัยแต่ละตัว ได้รับการนิยามไว้ไม่ให้มี  
ความหมายซ้ำซ้อนกันแล้ว ก็จะต้องกำหนดค่าน้ำหนัก และให้น้ำหนักอย่างถูกต้อง จึงจะเกิด  
เป็นมาตราวัดสำหรับปัจจัยตัวหนึ่งๆ การกำหนดค่าน้ำหนัก คือ การระบุคุณลักษณะขั้นต่ำสุดไป

ถึงขั้นสูงสุดเป็นขั้น ๆ (degree) ส่วนการให้น้ำหนักคือการให้ค่าคะแนน (point values) แก่ขั้นแต่ละขั้น โดยพิจารณาจากสัดส่วนน้ำหนักของปัจจัยทุกตัวเทียบกัน ลักษณะการจัดลำดับน้ำหนักของปัจจัยที่เป็นค่าของงานจะเห็นได้ชัดขึ้นเมื่อพิจารณาถึงหัวข้อเรื่อง “ขั้นตอนของการประเมิน” ซึ่งเป็นหัวข้อต่อไป

วิธีให้ค่าเป็นคะแนน ทำให้ผู้ประเมินสามารถพิจารณาการปฏิบัติงานได้ครบถ้วนทุกแง่ทุกมุม ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งงานที่เพิ่มตั้งอัตราใหม่ หรือเป็นตำแหน่งงานที่มีความเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นต้องมีการปรับขยายอัตรา เพราะว่าปัจจัยที่กำหนดให้มีมาตราวัดขั้นนี้ จะสามารถวัดทุก ๆ ส่วนของงานในตำแหน่งหนึ่ง ๆ ผู้ประเมินมีหน้าที่เลือกขั้นของปัจจัยให้ตรงกับลักษณะที่แท้จริงของงานที่วิเคราะห์มา แล้วให้ค่าคะแนน (point values) ไปตามขั้นที่เลือกไว้ ก็จะได้ค่าคะแนนรวมของปัจจัยทั้งหมด ซึ่งจะทำให้ทราบได้แน่นอนว่างานที่ประเมินนั้นมีค่าเป็นสัดส่วนแตกต่างจากตำแหน่งงานอื่น ๆ อย่างไร

**ขั้นตอนการประเมิน** คณะกรรมการประเมินมีหน้าที่ดูแลให้มาตราวัดปัจจัยแต่ละตัวมีความถูกต้อง เพราะวิธีการประเมินวิธีนี้ จะมีความเที่ยงตรงไม่ได้ถ้ามาตราวัดบกพร่อง การนิยามก็ดี การกำหนดและการให้ค่าคะแนนก็ดี เป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจซึ่งอาจผิดพลาด หากเป็นองค์กรเล็ก ซึ่งผู้บริหารสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบในการประเมินก็จำเป็นต้องมีคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อทบทวนว่า การประเมินเป็นไปอย่างถูกต้อง

งานขั้นแรกของผู้ประเมินคือการจัดกลุ่มสายงาน (job cluster) กลุ่มสายงานคือ งานที่อาจจัดให้อยู่ในกลุ่มเดียวกัน เพราะมีลักษณะสัมพันธ์กันในแง่การปฏิบัติงานหรือในแง่การจ่ายค่าตอบแทน เช่น ตำแหน่งที่ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา (nonsupervisory jobs) ไม่ใช่อยู่ในกลุ่มสายงานเดียวกับตำแหน่งที่เป็นผู้บังคับบัญชา (supervisory jobs) ถ้าหากไม่ได้มีการแบ่งกลุ่มสายงานให้ชัดเจน ปัจจัยที่เป็นค่าของงานย่อมไม่สามารถวัดความยากง่ายและความสำคัญของงานได้อย่างถูกต้อง รายละเอียดวิธีการจัดกลุ่มสายงานมี

แยกกล่าวไว้เป็นหัวข้อต่างหากในเรื่อง “ข้อบกพร่องในการจำแนกตำแหน่ง : ปัญหาพื้นฐานในการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลของราชการไทย”

การประเมินตามวิธีจำแนกระบบตำแหน่ง (job classification method) เน้นการแยกประเภทของตำแหน่งงานทำนองเดียวกับการแบ่งกลุ่มสายงาน แต่แนวคิดในการแยกประเภทของวิธีจำแนกระบบตำแหน่ง ยังไม่ได้วิวัฒนาการก้าวหน้าเท่ากับการจัดกลุ่มสายงาน เพราะเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมาก่อนถึงประมาณ 30 ปี การแยกประเภทของตำแหน่งงานเป็นการจัดแบ่งตำแหน่งงานออกเป็นกลุ่มอย่างหยาบๆ เช่น งานธุรการ หรืองานขาย หรืองานทั่วไป แต่การจัดกลุ่มสายงานจะต้องมีเกณฑ์เป็นเหตุผลในการแยกความสัมพันธ์ระหว่างงาน

หลังจากการวิเคราะห์งาน ซึ่งจะต้องดำเนินการให้รัดกุม และครบถ้วน ไม่ว่าจะดำเนินการประเมินด้วยวิธีใด ๆ ก็ตาม ผู้ประเมินจะต้องเลือกงานมาตรฐานหรือตำแหน่งมาตรฐาน (key or benchmark jobs) สำหรับกลุ่มสายงานแต่ละกลุ่ม การกำหนดให้มีงานมาตรฐานนี้ นับเป็นแนวคิดที่ไม่เคยมีมาก่อน วิธีเรียงลำดับ (job ranking method) ไม่มีการนำหลักการเลือกงานมาตรฐานมาใช้ในการประเมิน ส่วนวิธีจำแนกระบบตำแหน่งก็ไม่ได้มีการเลือกงานมาตรฐานมาวิเคราะห์ แต่ในการเขียนคำอธิบายมาตรฐานกำหนดระดับตำแหน่ง (grade description) มีข้อเสนอแนะให้เขียนตำแหน่งมาตรฐานกำกับไว้ เพื่อแสดงเป็นตัวอย่างในการจัดระดับตำแหน่ง

งานมาตรฐาน เป็นงานที่เหมือนกับงานอื่นๆ ส่วนใหญ่ในสายงานเดียวกัน งานมาตรฐานนี้ ได้รับการเลือกมาเพื่อเป็นตัวแทนของกลุ่มสายงานทั้งกลุ่ม ในที่นี้ใช้คำว่างานมาตรฐาน ไม่ใช่ตำแหน่งมาตรฐาน เพื่อจะให้เห็นภาพว่า งานที่เลือกมาเพื่อกำหนดบัญชีที่เป็นค่าของงาน เป็นงานที่ยังไม่ได้กำหนดระดับตำแหน่งเพราะยังประเมินค่างานไม่เสร็จ แต่ถ้าจะใช้คำว่า ตำแหน่งมาตรฐานจะต้องหมายถึงงานที่ประเมินเสร็จเรียบร้อยแล้วจนสามารถกำหนดระดับตำแหน่งได้ อย่างไรก็ตามในภาษาอังกฤษใช้คำว่า key job หรือ benchmark job ในความหมายทั้งสองชั้นตอน

การนำงานมาตรฐานมาพิจารณากำหนดบัจจัยที่เป็นค่าของงานจึงเท่ากับเป็นการปฏิบัติวิธีการประเมินค่างานให้ทันสมัย การพิจารณาบัจจัยจากงานมาตรฐานทำให้เป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย ในขณะที่เดียวกัน ก็อาจช่วยให้หลีกเลี่ยงความเผลอจากการมองงานต่าง ๆ ซึ่งมีจำนวนมาก ๆ ในองค์การ นอกจากนี้จะใช้งานมาตรฐานนี้ในการกำหนดบัจจัยแล้ว เมื่อถึงตอนกำหนดขั้นและน้ำหนักในมาตราวัดที่จะใช้ ก็สามารถดำเนินการได้โดยสะดวกด้วยการวิเคราะห์กับงานมาตรฐาน ไม่ต้องไปพิจารณาจากตำแหน่งงานทั้งหมด ซึ่งจะทำให้ยุ่งยากและสลับซับซ้อน

การกำหนดบัจจัยที่เป็นค่าของงานจะต้องให้แน่ใจว่า เป็นบัจจัยที่วัดด้วงานอย่างเดียว โดยไม่ก้าวท่ายไปถึงตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานเป็นอันขาด บัจจัยที่จะมีลักษณะเป็นการวัดตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานจะต้องไม่นำมาใช้ในการประเมินค่างาน ถ้าหากไม่แยกบัจจัยที่จะวัดด้วงานกับบัจจัยที่จะวัดคนออกจากกันให้เด็ดขาด ผลของการประเมินก็จะผิดพลาดทำให้การจัดระดับตำแหน่งไม่เป็นธรรม เพราะว่าการประเมินนี้ จะกลายเป็นการวัดตัวบุคคลผู้ทำงาน ไม่ใช่เป็นการวัดด้วงาน

ในการพิจารณาเลือกบัจจัยที่เป็นค่าของงาน ผู้ประเมินจะต้องเข้าใจความหมายตรงกัน และเพื่อที่จะให้ทุกคนซึ่งรับผิดชอบในการประเมินมีความเข้าใจถูกต้อง อาจสมควรนำบัจจัยของงานที่มีในองค์การไปเทียบกับบัจจัยที่ได้มีผู้ค้นคว้าไว้แล้วในองค์การอื่น ๆ การอภิปรายอย่างถี่ถ้วนจะช่วยให้คัดเลือกบัจจัยได้ถูกต้อง และทุกคนควรจะได้มีส่วนเสนอบัจจัยที่ตนเห็นว่าเป็นตัวแทนของงาน จำนวนของบัจจัยไม่ควรจะจำกัดขอแต่ให้ผู้ประเมินแน่ใจว่า บัจจัยที่เลือกมานั้น เป็นสิ่งที่แสดงคุณสมบัติและความสามารถที่จำเป็นต่อกรปฏิบัติงาน (job-related contributions) อย่งไรก็ดี บัจจัยที่มีจำนวนน้อยไป เช่น เพียงตัวเดียวหรือสองตัว อาจไม่ครอบคลุมงานทั้งหมดขององค์การได้ แต่ถ้ากำหนดให้บัจจัยมีจำนวนมากเกินไป ก็อาจเกิดการซ้ำซ้อน หรือเป็นบัจจัยที่มีอยู่เฉพาะในงานบางตำแหน่ง ทำให้ไม่มีคุณค่าในการเปรียบเทียบงานทั้งหมดได้อย่างแท้จริง

**การสร้างมาตรวัด** เมื่อได้ตัดสินใจแน่นอนแล้วว่า จะใช้ปัจจัยที่เป็นค่าของงานทั่วไปบ้างในการจัดระดับตำแหน่งต่างๆ ในองค์กร การคณะกรรมการประเมินจะต้องนิยามปัจจัยแต่ละตัวให้รัดกุม เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในระหว่างการประเมิน ความบกพร่องของการนิยามจะทำให้เกิดปัญหาร้ายแรงที่เป็นต้นเหตุทำให้การประเมินค่างานผิดพลาด เพราะความหมายของปัจจัยแต่ละตัวอาจมีความหมายเหมือนกัน ทำให้เกิดการประเมินค่างานบางตำแหน่งมากกว่าความเป็นจริง (overevaluation) หรือร้ายไปกว่านั้น อาจมีความหมายในลักษณะที่ขัดกับความเป็นจริงของการทำงาน ทำให้บุคคลฝ่ายต่างๆ เห็นว่า ระดับตำแหน่งที่จัดไว้่นั้นไม่เป็นธรรม

กรรมการประเมินทุกคน จะต้องเข้าใจความหมายของปัจจัยแต่ละตัวอย่างถ่องแท้และมีความเข้าใจตรงกัน แม้ว่ากรรมการแต่ละคนจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ และมีความเชี่ยวชาญงานในสาขาที่ประเมินอย่างสูงส่งเพียงใดก็ตาม หากไม่เข้าใจความหมายของปัจจัยทุกตัวอย่างละเอียดแล้ว ก็จะทำให้การประเมินถูกต้องได้ไม่ เพราะนอกจากจะเสียเวลามากมายในการประชุมซักซ้อมความเข้าใจแล้ว ผลของการประชุมก็อาจเป็นเพียงการอ้อมข้อมกันโดยไม่สามารถทำให้ปัจจัยเหล่านั้นเป็นเกณฑ์ที่ถูกต้องอย่างเป็นทางการจัดระดับตำแหน่ง

ในการพิจารณาให้ค่าคะแนน (point values) แก่ปัจจัยแต่ละตัวจะต้องเริ่มด้วยการจัดลำดับความสำคัญปัจจัยทั้งหมด การเรียงลำดับขั้นที่อาจไม่ถูกต้องเพราะเป็นการใช้ความรู้สึกส่วนตัวของกรรมการแต่ละคน วิธีที่จะทำให้การจัดลำดับเป็นเหตุเป็นผลขึ้นคือ การเปรียบเทียบจับคู่ (paired-comparison method) วิธีนี้มีหลักการว่า จะต้องนำปัจจัยที่เป็นค่าของงานมาพิจารณาทีละสองตัว เมื่อได้เทียบว่าปัจจัยตัวหนึ่งมีความสำคัญมากกว่าแล้ว ก็นำตัวใหม่มาเทียบอีกทีละตัวไปจนหมด จนได้ปัจจัยตัวที่มีความสำคัญที่สุดเพียงตัวเดียว สำหรับปัจจัยที่มีความสำคัญรองๆ ลงไป ก็ทำได้โดยเทียบทีละสองตัวตามแบบเดียวกัน

หลังจากจัดลำดับความสำคัญของปัจจัยทั้งหมดได้แล้ว ให้นำปัจจัยแต่ละตัว มาให้น้ำหนัก ในเรื่องนี้มีหลักการว่า ปัจจัยแต่ละตัวนอกจากจะมีความสำคัญไม่เท่ากันแล้ว คุณลักษณะที่ปัจจัยแต่ละตัวควรมีคุณค่าต่อการปฏิบัติงานต่างกับคุณลักษณะที่ปัจจัยตัวอื่น ๆ ทั่วไประยะ ยิ่งไปกว่านั้นปัจจัยตัวเดียวกันก็ยังมีคุณค่าต่าง ๆ กันไป ถ้านำไปประเมิน ตำแหน่งงานที่อยู่คนละกลุ่มสายงาน

การให้น้ำหนักกระทำโดยการกำหนดให้ปัจจัยตัวที่สำคัญที่สุดมีค่าเป็น 100% แล้วกำหนดต่อไปว่า ปัจจัยที่สำคัญรอง ๆ ลงไป มีค่าเป็นร้อยละเท่าใด เมื่อเทียบกับ ปัจจัยตัวสำคัญที่สุด ต่อจากนั้น จึงนำค่าทั้งหมดมารวมกันเพื่อเทียบสัดส่วนว่า แต่ละตัว จะต้องมีความเท่าใด ถ้าหากถือค่าคะแนนรวมทั้งหมดเป็น 100%

เมื่อทราบค่าคะแนนสัดส่วนร้อยละ (relative weight) ของปัจจัยทุกตัวแล้ว ก็อาจถือว่าค่าคะแนนเป็นร้อยละของปัจจัยแต่ละตัวนั้น เป็นค่าคะแนนของคุณสมบัติขั้น ที่สุดที่งานตำแหน่งหนึ่ง ๆ อาจมีได้ แต่ค่าคะแนนนี้อาจพิจารณาได้ไม่เห็นชัด เพราะมี ปริมาณน้อย วิธีการที่จะทำให้พิจารณาสะดวกขึ้นคือ สมมติค่าคะแนนรวม (total points) เป็นตัวเลขที่คุณหารได้ลงตัวจำนวนสูง ๆ เช่น 1,000 หรือ 2,000 คะแนน แล้วนำสัดส่วน ร้อยละนั้นมาคำนวณอีกครั้งหนึ่งว่าจะเป็นค่าคะแนนของปัจจัยแต่ละตัวเท่าใด

ก่อนที่จะกล่าวถึงวิธีการให้น้ำหนักต่อไป เพื่อให้เกิดความกระจ่าง จะสมมติ ตัวอย่างที่คำนวณตามวิธีการที่กล่าวมาแล้ว ดังต่อไปนี้

สมมติว่า องค์การกำหนดปัจจัยที่เป็นค่าของงานไว้ 4 ตัว คือ ทักษะหรือ ความรู้ (skill or knowledge) ความพยายาม (effort) ความรับผิดชอบ (responsibility) และสภาพการทำงาน (working condition) และหลังจากพิจารณาลักษณะของการปฏิบัติ งานจริง ๆ แล้ว กำหนดให้ปัจจัยทั้งสี่มีลำดับความสำคัญ และค่าคะแนนเป็นร้อยละของ ตัวที่สำคัญที่สุด ดังนี้

1. ทักษะหรือความรู้ 100 %
2. ความรับผิดชอบ 70 %

3. ความพยายาม 50 %  
 4. สภาพการทำงาน 30 %

ในการคิดค่าคะแนนให้เป็นสัดส่วนต่อกัน อาจกระทำได้โดยนำค่าคะแนน ร้อยละข้างต้นนี้มารวมกัน แล้วเทียบบัญญัติไตรยางค์ จึงจะทำให้ได้คะแนนเป็นสัดส่วน ร้อยละ ดังต่อไปนี้

1. ทักษะหรือความรู้  $100\% = \frac{100}{250} = 40.0$   
 2. ความรับผิดชอบ  $70\% = \frac{70}{250} = 28.0$   
 3. ความพยายาม  $50\% = \frac{50}{250} = 20.0$   
 4. สภาพการทำงาน  $30\% = \frac{30}{250} = 12.0$

จากการคำนวณข้างบนนี้ ทำให้ได้ค่าคะแนนสัดส่วนร้อยละ (relative weight) ของปัจจัยทั้ง 4 ตัว รวมกันได้เป็น 100 แท้ที่จริง ผู้ประเมินอาจกำหนดค่า คะแนนที่เป็นสัดส่วนกันเป็นร้อยละตามนี้ได้เลย แต่การกำหนดคะแนนเป็นสัดส่วน ร้อยละทันทีอาจคลาดเคลื่อนได้ เพราะวิจรณ์ญาณของมนุษย์ย่อมไม่สามารถแยกราย- ละเอียดของปัจจัยทุกตัวได้อย่างดีถ้วน ทั่ว จะเห็นได้จากค่าคะแนนของปัจจัยข้างบนนี้ ถ้าหากไม่ได้กำหนดให้คิดค่าคะแนนเป็นร้อยละของปัจจัยตัวสำคัญที่สุดไว้ก่อน ความรับ ผิดชอบและสภาพการทำงานอาจถูกกำหนดให้มีค่าเป็น 30 และ 10 หรือ 25 และ 15 ก็ได้

เมื่อทราบค่าคะแนนเป็นสัดส่วนร้อยละแล้ว ขั้นตอนต่อไปเป็นการกำหนดค่า คะแนนรวมของปัจจัยทุกตัว ค่าคะแนนรวมที่กำหนดนี้เป็นตัวเลขสมมติ ซึ่งอาจกำหนด ให้เป็นเท่าใดก็ได้ ในที่นี้สมมติว่ากำหนดค่าคะแนนรวมเท่ากับ 3,000 ผู้ประเมินก็จะนำ คะแนนสัดส่วนร้อยละของปัจจัยแต่ละตัวมาเทียบบัญญัติไตรยางค์ได้ดังนี้



1. ทักษะหรือความรู้	40.0	×	3,000	=	1,200
2. ความรับผิดชอบ	28.0	×	3,000	=	840
3. ความพยายาม	20.0	×	3,000	=	600
4. สภาพการทำงาน	12.0	×	3,000	=	360

ค่าคะแนน 4 ตัว ที่คำนวณได้นี้ เป็นค่าคะแนนจริงของคุณสมบัติขั้นสูงที่สุด ซึ่งงานตำแหน่งหนึ่ง ๆ อาจมีได้ การสมมติค่าคะแนนรวมนี้ อาจไม่ต้องกระทำก็ได้ ถ้าหากไม่ได้สมมติค่าคะแนนรวม ก็เท่ากับถือว่า ค่าคะแนนสัดส่วนร้อยละเป็นค่าคะแนนจริงขั้นต่ำที่สุด แต่การสมมติค่าคะแนนเป็นการขยายภาพของค่าคะแนนต่ำสุดให้เห็นชัดขึ้น เช่น ในกรณีตัวอย่างนี้สมมติค่าคะแนนรวมเป็น 3,000 ก็เท่ากับขยายภาพให้ใหญ่ขึ้นเป็น 30 เท่า

ในการคำนวณค่าคะแนนของปัจจัยรอง (subfactor) ตัวต่างๆ สามารถกระทำได้โดยวิธีการทำนองเดียวกัน เพียงแต่ในการคำนวณค่าคะแนนจริงของปัจจัยรองแต่ละตัว ผู้ประเมินไม่อาจสมมติค่าคะแนนรวมของปัจจัยรองทั้งหมดไว้ก่อน เช่น การคำนวณค่าคะแนนของปัจจัยหลัก (universal factor) แต่จะต้องถือว่า ค่าคะแนนของปัจจัยหลักแต่ละตัวคือ ค่าคะแนนรวมของปัจจัยรองทั้งหมด

เพื่อที่จะให้เข้าใจเรื่องนี้ได้สะดวก จะสมมติปัจจัยรองของปัจจัยหลักหนึ่งตัวเป็นตัวอย่าง สำหรับผู้ที่คิดว่าเข้าใจวิธีการคำนวณค่าคะแนนดี ก็อาจข้ามตอนนี้อย่างไรก็ได้ ในที่นี้จะสมมติว่า ทักษะหรือความรู้มีปัจจัยรอง 3 ตัว ซึ่งอาจจัดลำดับความสำคัญ และกำหนดค่าคะแนนเป็นร้อยละของตัวสำคัญที่สุดได้ดังนี้

1. การศึกษา (education)	100 %
2. ความรู้ในการปฏิบัติ (practical knowledge)	100 %
3. ทักษะในการจัดการ (managerial skills)	75 %

ค่าคะแนนเป็นส่วนร้อยละของบัจจยี่ห้อแต่ละตัวจะเท่ากับ

- |                        |         |                   |        |
|------------------------|---------|-------------------|--------|
| 1. การศึกษา            | 100 % = | $\frac{100}{275}$ | = 36.4 |
| 2. ความรู้ในการปฏิบัติ | 100 % = | $\frac{100}{275}$ | = 36.4 |
| 3. ทักษะในการจัดการ    | 75 % =  | $\frac{75}{275}$  | = 27.2 |

ดังนั้น ค่าคะแนนจริงขั้นสูงสุดของบัจจยี่ห้อแต่ละตัวคือ ค่าคะแนนสัดส่วนร้อยละข้างบนนี้ เทียบบัญญัติไตรยางค์กับค่าคะแนนของทักษะหรือความรู้ซึ่งกำหนดไว้ก่อนแล้วเท่ากับ 1,200 ดังแสดงไว้ข้างล่างนี้

- |                        |                |     |
|------------------------|----------------|-----|
| 1. การศึกษา            | 36.4 × 1,200 = | 437 |
| 2. ความรู้ในการปฏิบัติ | 36.4 × 1,200 = | 437 |
| 3. ทักษะในการจัดการ    | 27.2 × 1,200 = | 326 |

เมื่อได้ค่าคะแนน (point value) ของบัจจยี่ห้อและรองทุกตัวแล้ว จะต้องกำหนดคะแนนของบัจจยี่ห้อแต่ละตัวเป็นขั้น (degree) วิธีการกำหนดจำนวนขั้นของบัจจยี่ห้อ (gradation) เป็นการแยกว่า งานตำแหน่งต่างๆ จำต้องมีคุณสมบัติของบัจจยี่ห้อแต่ละตัวต่างกันอย่างไร จำนวนขั้น (degree) จึงเป็นคำอธิบายว่าลักษณะของงานตำแหน่งหนึ่งๆ สัมพันธ์กับตำแหน่งอื่น ๆ ในองค์การเดียวกันอย่างไร การเปรียบเทียบงานตำแหน่งต่างๆ ว่ามีคุณสมบัติของบัจจยี่ห้อแต่ละตัวในขั้นที่ต่างๆ กัน เท่ากับเป็นการอธิบายภาพของตำแหน่งต่างๆ (profile statement)<sup>4</sup>

ก่อนที่จะอธิบายการให้ค่าคะแนนขั้นต่างๆ ของบัจจยี่ห้อ จะต้องเข้าใจวิธีการกำหนดจำนวนขั้นที่ถูกต้องเสียก่อน การกำหนดจำนวนขั้นไม่ใช่กำหนดเอาตามความพอใจของผู้มีอำนาจในการประเมินงาน และผู้ประเมินไม่ควรหวังเอาแต่ความสะดวกโดยกำหนดให้บัจจยี่ห้อทุกตัวมีจำนวนขั้นเท่าๆ กันหมด จำนวนขั้นของบัจจยี่ห้อแต่ละตัวขึ้นอยู่กับลักษณะงานและลักษณะขององค์การ ลักษณะของงานทั้งหมดจะเป็นเครื่องชี้บ่งว่า

บัจจยัตว์หนึ่ง ๆ จะมีจำนวนชั้นมากน้อยเพียงใด ในกรณีทำงานตำแหน่งต่าง ๆ แสดงคุณลักษณะของบัจจยัตว์ในระดับต่าง ๆ กันมาก บัจจยัตว์นั้นก็จะต้องมีจำนวนชั้นมาก แต่ถ้ายกคุณลักษณะของบัจจยัตว์ในตำแหน่งต่าง ๆ อยู่ใน ระดับใกล้เคียงกัน หรือไม่ต่างกัน มากนัก บัจจยัตว์นั้นก็อาจจะมีชั้นเพียง 2 ชั้นเท่านั้น ในขณะที่เดียวกัน บัจจยัตว์เดียวกันนี้ เมื่อใช้ในการประเมินค่างานขององค์กรอื่นซึ่งมีสภาพต่างกันไป จำนวนชั้นก็ไม่จำเป็นจะต้องเท่ากับในองค์กรแรก และอาจมีจำนวนชั้นต่างกันเป็นตรงกันข้ามก็ได้ เช่น บัจจยัตว์เรื่องความรู้ ในองค์กรบางองค์กร งานในตำแหน่งทั้งหลายไม่จำเป็นต้องอาศัยความรู้ในระดับต่างกันมากนัก บัจจยัตว์นี้อาจมีกำหนดให้มีเพียง 2-3 ชั้น แต่ในองค์กรอื่น งานในตำแหน่งหนึ่ง ๆ ต้องใช้ความรู้ต่าง ๆ กันไปหลายระดับ เช่น ตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาไปจนถึงอุดมศึกษา จำนวนชั้นของบัจจยัตว์นี้ ก็อาจกำหนดให้มีได้ถึง 7-8 ชั้น

การกำหนดจำนวนชั้น (degree) เท่ากับเป็นการนิยามบัจจยัตว์แต่ละตัวให้ชัดเจนขึ้น เพราะเป็นการอธิบายช่วงหรือพิสัย (range) ของความแตกต่างระหว่างตำแหน่งงานต่าง ๆ การจัดจำนวนชั้นไว้มากเกินไป ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการประเมินค่า ซึ่งอาจทำให้เกิดการประเมินค่ามากกว่าความเป็นจริง (overevaluation) ในขณะที่เดียวกัน ถ้ากำหนดชั้นไว้น้อยเกินไปก็ทำให้ไม่สามารถแยกแยะคุณลักษณะของงานตามบัจจยัตว์ที่กำหนด ซึ่งทำให้เกิดผลเสียตรงกันข้าม คือ ประเมินค่าน้อยกว่าความเป็นจริง (underevaluation) ฉะนั้น ผู้ประเมินจะต้องระวังเป็นที่สุดที่จะกำหนดให้จำนวนชั้นของบัจจยัตว์แต่ละตัวถูกต้อง ไม่มากไม่น้อยเกินไป แต่มีความพอดีที่จะอธิบายพิสัยของความแตกต่างระหว่างตำแหน่งงานทั้งหมดได้

นอกจากปัญหาเรื่องจำนวนแล้ว ยังมีปัญหาเรื่องความห่างระหว่างชั้น ซึ่งจะต้องกำหนดให้เป็นช่วงเท่า ๆ กัน การกำหนดจำนวนชั้นนี้ มีลักษณะทำนองเดียวกันกับการแบ่งช่องว่างเป็นนิ้วหรือเป็นเซ็นต์บนไม้บรรทัดที่จะใช้วัดความยาว หากกำหนดช่วงไม่เท่ากัน การประเมินก็ต้องคลาดเคลื่อน การกำหนดจำนวนชั้นให้พอดีเป็นพื้นฐานของการกำหนดช่วงที่ถูกต้อง หากจำนวนชั้นผิดพลาดย่อมไม่มีทางกำหนดช่วง

ถูกต้องได้ ระยะห่างของช่วงระหว่างชั้น อาจกำหนดให้เท่าๆ กันได้ โดยอาศัย การนิยาม ชั้นแต่ละชั้นอย่างรัดกุม และแสดงความสัมพันธ์ระหว่างชั้นต่างๆ ตั้งแต่ชั้นต่ำสุดไปจนถึงชั้นสูงสุดได้อย่างแนบเนียนสอดคล้องกัน คำนิยามของชั้นจะต้องทำให้เชื่อได้ว่า คณะกรรมการประเมินได้วิเคราะห์อย่างละเอียดรอบคอบ เพื่อว่าผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ จะได้รับรู้ดีว่า ช่วงของชั้นเป็นที่เชื่อถือได้ มิฉะนั้นแล้ว ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ถูกประเมิน จะเห็นว่า การประเมินไม่มีหลักการและขาดความเที่ยงธรรม ถ้าจะให้ดีแล้ว ควรจะมีชื่อตำแหน่งมาตรฐานกำกับคำนิยามของชั้นแต่ละชั้นไว้ด้วย

เพื่อที่จะชี้ให้เห็นวิธีการแบ่งชั้นที่เป็นช่วงเท่าๆ กัน จะได้ นำปัจจัยซึ่งมีความสำคัญต่อกองการทั่วไปมาแยกชั้นให้ดูเป็นตัวอย่าง ปัจจัยตัวนี้คือ ปัจจัยในด้านการจัดการ (managerial) ซึ่ง Henderson ได้แบ่งไว้เป็น 8 ชั้น ปัจจัยตัวนี้หมายถึง ปริมาณ และคุณภาพของการบังคับบัญชา และการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ซึ่งแบ่งได้เป็น 8 ชั้นได้แก่ชั้นที่หนึ่ง มีผู้บังคับบัญชาดูแลใกล้ชิด และอาจมีการบังคับบัญชา หรือให้คำแนะนำในขอบเขตจำกัด แก่ข้าราชการหรือพนักงานน้อยกว่า 5 คน ชั้นที่สอง มีผู้บังคับบัญชาดูแลใกล้ชิด และอาจมีการบังคับบัญชา หรือให้คำแนะนำในขอบเขตจำกัด แก่ข้าราชการหรือพนักงานระหว่าง 5—9 คน ชั้นที่สาม มีผู้บังคับบัญชาคอยติดตามผลงานทั่วไป แต่ไม่ใช่เป็นการดูแลอย่างใกล้ชิด และอาจมีการบังคับบัญชา หรือให้คำแนะนำในขอบเขตที่กว้างขึ้น แก่พนักงานไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่ถึง 20 คน ชั้นที่สี่ มีผู้บังคับบัญชา แต่มีอำนาจตามสมควรในการตัดสินใจด้วยตนเองในเรื่อง วิธีการ กระบวนพิธีการ (procedure) และแนวทางควบคุมการทำงานอาจมีพนักงานภายใต้การดูแลแนะนำตั้งแต่ 5 คน ไปจนถึง 100 คน ชั้นที่ห้า มีผู้บังคับบัญชาคอยดูแลต่างๆ และมีอำนาจเต็มที่ในการกำหนดวิธีการ กระบวนพิธีการ และแนวทางควบคุมการทำงาน ทั้งยังต้องให้คำสั่งแรงแนะนำแก่บุคคลในหน่วยงานของตน ซึ่งมีจำนวนมากน้อยแล้วแต่ขนาดของการปฏิบัติการ ชั้นที่หก มีผู้บังคับบัญชาคอยดูแลต่างๆ และมีอำนาจในการทำงานเกือบเป็นอิสระ เพียงแต่ต้องปฏิบัติตามระเบียบวิธีการที่เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ได้กำหนดไว้ ทั้งยัง

ต้องให้คำชี้แจงแนะนำแก่ราชการ และพนักงานทุกคนในสังกัด ชั้นที่เจ็ด มีผู้บังคับบัญชาคอยดูแลห่าง ๆ และมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงาน เพียงแค่ให้อยู่ในกรอบนโยบายหรือระเบียบวิธีการที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ และต้องให้คำชี้แจงแนะนำข้าราชการทั้งหมดของหน่วยงานระดับองค์กร ชั้นที่แปด ไม่มีผู้บังคับบัญชาที่คอยดูแลการปฏิบัติงานโดยตรง มีแต่คณะกรรมการบริหาร (board) หรือนโยบายมหาชน (public policy) ที่กำกับการทำงานและต้องให้คำแนะนำ หรือบังคับบัญชาขององค์กรทั้งหมด ทั้งนี้อาจไม่เป็นการบังคับบัญชาโดยตรง แต่เป็นการบังคับบัญชาตามสายงาน

จากตัวอย่างข้างต้นนี้ จะเห็นว่า การแบ่งชั้นและนิยามให้ชัดเจนจะทำให้เกิดความเข้าใจอย่างเป็นเหตุเป็นผลว่า บัณฑิตตัวหนึ่ง ๆ จะสามารถประเมินค่าของงานต่าง ๆ ได้อย่างไร ความเข้าใจเช่นนี้ย่อมเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เพราะจะได้เกิดความเชื่อมั่นว่า การจัดระดับตำแหน่งด้วยวิธีการประเมินค่างานนี้ จะให้ความเป็นธรรมในการปฏิบัติงานตามความสำคัญและความยากง่ายที่เป็นจริง วิธีการแบ่งชั้นนี้ ถ้าสามารถแยกได้เป็น 2 มิติ จะยังทำให้เกิดความรัดกุมมากขึ้น การแยกเป็น 2 มิติกระทำโดยการวิเคราะห์คุณลักษณะของบัณฑิตแต่ละตัวในแง่ของตัวแปร 2 ตัว เช่น ความรับผิดชอบ (responsibility) อาจวิเคราะห์ได้ในแง่ของผลกระทบของงาน (impact of work) และการมีส่วนร่วมในการบังคับบัญชา (supervisory control) ถ้าหากกำหนดให้ตัวแปรแต่ละตัวสามารถแยกคุณลักษณะของบัณฑิตนี้ออกได้เป็น 8 ชั้น ก็อาจจะแบ่งชั้นของบัณฑิตนี้ได้เป็น 9 ชั้น หรือถ้าตัวแปรตัวแรกแยกคุณลักษณะได้เป็น 2 ชั้น แต่ตัวแปรตัวที่สองแยกได้ 3 ชั้น จะทำให้อาจแบ่งบัณฑิตตัวนี้ได้เป็น 6 ชั้น

เพื่อที่จะได้เข้าใจวิธีแบ่งชั้น 2 มิติชัดเจนขึ้น จะได้นำวิธีการกำหนดของบัณฑิตที่เป็นค่าของงาน ซึ่งถือปฏิบัติในระบบราชการของสหรัฐฯ ในปัจจุบันมากุเป็นตัวอย่าง บัณฑิตที่จะยกมาอธิบายนี้คือ ความรู้ความสามารถที่ต้องใช้ในตำแหน่ง (job requirements) ซึ่งเป็นบัณฑิตตัวหนึ่งในบัณฑิตทั้งหมด 5 ตัว ที่ถือว่าเป็นค่าของงานสำหรับ

กลุ่มสายงานตำแหน่งบริหาร วิชาชีพ และวิชาการ (Administrative, Professional, and Technological Positions) ดังแสดงไว้ในแผนภาพที่ 1

ในแผนภาพที่ 1 จะเห็นได้ว่าการแบ่งชั้น บัญญัติเรื่องความรู้ความสามารถ ที่ต้องใช้ในตำแหน่ง (job requirement) ของข้าราชการอเมริกัน ออกเป็น 8 ชั้น ทั้งนี้กระทำโดยการประเมินค่าบัญชีตัวในแง่ของตัวแปร 2 ตัวคือ ลักษณะของขอบเขตของความรู้ (nature and extent of knowledge) และระดับความรู้และความสามารถที่จำเป็น (level of knowledge and abilities required) ตัวแปรตัวแรกแยกได้เป็น 3 ชั้น และตัวแปรตัวที่สองแยกบัญชีได้เป็น 6 ชั้น ความจริงการวิเคราะห์ตามตัวแปรทั้งสองนี้อาจทำให้แบ่งบัญชีตัวในได้ถึง 18 ชั้น แต่ที่กำหนดไว้เพียง 8 ชั้น นี้ก็เพราะว่า ตัวแปรในมิติที่หนึ่ง เมื่อพิจารณาคุณลักษณะของบัญชีในชั้นที่หนึ่ง ไม่สามารถวิเคราะห์ออกมาได้ เมื่อเทียบกับการวิเคราะห์ในชั้นที่ 5 และ 6 ของตัวแปรในมิติที่สอง (ไม่มีค่าตัวเลขในสดมภ์ที่หนึ่งของแถวที่ 5 และ 6) และในขณะเดียวกัน คุณลักษณะที่ต่างกันระหว่างมิติทั้งสองถือได้ว่ามีค่าเท่ากัน เช่น ชั้นที่สองของมิติที่หนึ่งกับชั้นที่หนึ่งของมิติที่สองมีค่าเท่ากับชั้นที่หนึ่งของมิติที่หนึ่งกับชั้นที่สองของมิติที่สอง (มีค่า 40 คะแนน เท่ากันในสดมภ์ที่สองของแถวที่หนึ่ง และสดมภ์ที่หนึ่งของแถวที่สอง)

เมื่อมั่นใจว่า จำนวนชั้นที่กำหนดไว้ถูกต้อง และสามารถนิยามชั้นแต่ละชั้นให้เห็นชัดเจนว่าแตกต่างกันได้แล้ว ก็อาจให้คะแนนแต่ละชั้นได้โดยวิธีการ 2 วิธี คือใช้วิธีกำหนดอนุกรมเลขคณิต (arithmetic progression) หรืออนุกรมเลขาคณิต (geometric progression)

วิธีกำหนดอนุกรมเลขคณิตกระทำโดยนำค่าคงที่ (constant value) มาบวกหรือลบกับค่าต่ำสุดหรือค่าสูงสุดแล้วแต่กรณี เช่น ค่าต่ำสุด เท่ากับ 20 และค่าคงที่เท่ากับ 20 ถ้าจะให้เลขชั้นมี 8 ชั้น จะได้เท่ากับ 20, 40, 60, 80, 100, 120, 140, 160 ซึ่งเป็นค่าเท่ากับตัวเลขของแผนภาพที่ 1

**ปัจจัยตัวหนึ่ง ความรู้ความสามารถในตำแหน่ง**  
**ปัจจัยตัวนี้วัดลักษณะขอบเขต และระดับของความรู้ความสามารถที่จำเป็นต่อการปฏิบัติ**  
**งานให้ได้ผล**

ลักษณะและขอบเขตของความรู้ ระดับความรู้และ ความสามารถที่จำเป็น	I ความรู้ในเชิง ปฏิบัติเกี่ยวกับ กฎข้อบังคับกับ ทฤษฎีและหลัก วิชา	II ความรู้พิเศษใน เรื่องหลักปฏิบัติ และทฤษฎี	III ความรู้อย่างกว้าง ในหลักปฏิบัติ และหลักวิชาและ มีประสบการณ์
I วิธีปฏิบัติทั่วไป แนวปฏิบัติและกระบวนการ พิจารณาของความรู้ในสาขาหนึ่ง ตลอดจน เนื้อหาของข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกี่ยวกับงาน	20	40	60
II หลักเบื้องต้น ทฤษฎี และระเบียบวิธี พิจารณาแนวปฏิบัติและกระบวนการพิจารณา ในระดับสูงขึ้น	40	60	80
III ความรู้ทั้งหมดเกี่ยวกับ หลักการ ทฤษฎี ระเบียบวิธีและกรณีตัวอย่างที่เป็นแม่บท	60	80	100
IV ทฤษฎี หลักการ และระเบียบวิธีขั้นสูง ตลอดจนความเข้าใจในความเคลื่อนไหว ใหม่ๆ	80	100	120
V รู้วิชาในสาขาอย่างเชี่ยวชาญ และสามารถ แก้ปัญหาที่เคยพบมาก่อนได้ โดยวิธีที่ยอมรับ แล้วว่าเป็นเหตุผล		120	140
VI รู้วิชาในสาขาอย่างเชี่ยวชาญ และสามารถ คิดสมมติฐานหรือหลักการใหม่ๆ ให้กว้าง ไกลกว่าที่เคยมี		140	160

แผนภาพที่ 1 การแบ่งชั้นของปัจจัยที่เป็นค่าของงาน ในระบบราชการสหรัฐอเมริกา

แหล่งที่มา : Suskin, H., ed., *Job Evaluation and Pay Administration in the Public Sector*, p. 627.

วิธีกำหนดอนุกรมเรขาคณิต กระทำโดยนำค่าคงที่มากคูณหรือหารค่าต่ำสุดหรือค่าสูงสุดแล้วแต่กรณี เช่น ค่าต่ำสุด เท่ากับ 20 และค่าคงที่เท่ากับ 2 ถ้าจะให้เลขชุดนี้มี 4 ชั้น จะได้เท่ากับ 20, 40, 80, 160

เพื่อที่จะได้เข้าใจวิธีการให้คะแนนของชั้นต่างๆ ควรจะได้พิจารณาการให้คะแนนของบัจฉัยแต่ละตัวในชั้นต่างๆ ของข้าราชการอเมริกันในกลุ่มสายงานตำแหน่งบริหาร วิชาชีพและวิชาการ (Administrative, Professional and Technological Positions) ดังแสดงไว้ในตารางที่ 1

### ความสับสนในการจำแนกตำแหน่ง

ถ้าหากว่า สำนักงาน ก.พ. ดำเนินการประเมินค่างานอย่างรัดกุมตามหลักวิธีการที่กล่าวมา ก็น่าจะสมารถนำหลักฐานมาพิมพ์เผยแพร่เป็นเอกสารชี้ให้เห็นว่ากระบวนการกำหนดตำแหน่งมีความถูกต้องรัดกุมอยู่แล้ว ในขณะที่ไม่มีเอกสารหลักฐานเช่นนี้ ข้อมูลบางอย่างที่มีแสดงว่า การจำแนกตำแหน่งของราชการปัจจุบันมีความบกพร่อง ดังได้ชี้ไว้แล้วในข้อเขียนเรื่อง "ข้อบกพร่องในการจำแนกตำแหน่ง"

นอกจากนี้ ถ้าพิจารณาช่วงเวลาปฏิบัติงานของสำนักงาน ก.พ. และองค์กรที่เกี่ยวข้องจะเห็นว่า มีข้อชวนสงสัยว่าผู้รับผิดชอบในการวางระบบจำแนกตำแหน่งมีความสับสนในการดำเนินงานขณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐได้เริ่มศึกษาเรื่องระบบจำแนกตำแหน่งอย่างเป็นทางการมาตั้งแต่วันที่ 18 เมษายน 2502 ต่อมารัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2518 บังคับให้เลิกใช้การเรียกชั้นข้าราชการเป็นชั้นจัตวาถึงชั้นพิเศษ และให้กำหนดเป็นระดับตำแหน่งแทนโดยแบ่งออกเป็น 11 ระดับ แต่สำนักงาน ก.พ. ก็ยังไม่สามารถกำหนด



ตารางที่ 1

ค่าคะแนนของปัจจัยที่เป็นค่าของงานสำหรับกลุ่มสายงานตำแหน่งบริหาร ฯ

ปัจจัย ชั้น	ความรู้ความสามารถ	ความยากง่าย	ความรับผิดชอบ	ความสัมพันธ์ ส่วนบุคคล	สภาพการณ์พิเศษ
1	20	20	40	15	10
2	40	40	80	30	15
3	60	60	120	40	20
4	80	80	160	60	
5	100	100	200	75	
6	120	120	240		
7	140	140	280		
8	160	160	320		

แหล่งที่มา : Suskin, H., ed., *Job Evaluation and Pay Administration In the Public Sector*. pp. 626--34.

ตำแหน่งพลเรือนทั้งหมดให้เสร็จทันการประกาศใช้ พ.ร.บ. นี้ได้ จนกระทั่งถึงวันที่ 9 กันยายน 2518 สำนักงาน ก.พ. จึงได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนได้เรียบร้อยเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็ยังมีส่วนราชการที่กำหนดตำแหน่งไม่เสร็จอีกหลายแห่งคือ สำนักพระราชวัง สำนักราชเลขาธิการ กรมไปรษณีย์โทรเลข กรมตำรวจ และกระทรวงยุติธรรม

ขั้นตอนของเวลาการทำงานในเรื่องนี้มีความสำคัญ เพราะสื่อให้เห็นความบกพร่องของคุณภาพในการจำแนกตำแหน่ง เมื่อมีการตรา พ.ร.บ. 2518 ออกมา หมายความว่า การกำหนดจำนวนระดับตำแหน่งเป็น 11 ระดับ จะต้องถูกต้องไม่ผิดพลาด กล่าวคือจะต้องมีระดับตำแหน่ง 11 ระดับ เท่านั้น จะมากหรือน้อยกว่านี้เป็น 10 หรือ 12 ระดับไม่ได้ ความถูกต้องในเรื่องนี้จะยืนยันเป็นหลักฐานได้ด้วยการวิเคราะห์ตำแหน่ง

และการกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ อย่างเรียบร้อยสมบูรณ์ เพราะถ้าวิเคราะห์และกำหนดตำแหน่งได้ไม่ครบถ้วน การกำหนดจำนวนระดับตำแหน่ง ก็จะเป็นเพียงผลงานที่ฉาบฉวยเท่านั้น

แม้เมื่อมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. 2518 นี้ เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2518 สำนักงาน ก.พ. ก็ยังกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนทั้งหลายไม่สำเร็จ หลังจากนั้นอีกถึงกว่า 7 เดือน จึงได้กำหนดตำแหน่งส่วนใหญ่เสร็จ แต่ก็ยังมีส่วนราชการอีกตั้งหลายแห่งยังไม่เสร็จ ถึงแม้จะอ้างว่าการประกาศผลการกำหนดตำแหน่งล่าช้าหลังจากการตรา พ.ร.บ. 2518 เพื่อให้สามารถตรวจสอบวิธีการจำแนกตำแหน่งที่ได้ทำเสร็จไปแล้วให้รัดกุมขึ้น ก็ฟังไม่ขึ้น เพราะว่า ถ้าหากว่ายังต้องการเวลาในการพิจารณาจำแนกตำแหน่งที่ทำเสร็จไปแล้วให้รัดกุม ก็แปลว่า จำนวนระดับตำแหน่ง 11 ระดับ ที่กำหนดไว้ตาม พ.ร.บ. 2518 อาจขาดความถูกต้องได้ และถ้าหากจำนวน 11 ระดับนี้ผิดพลาด เพราะมีความสับสนในการทำงานตั้งช่วงเวลาของการปฏิบัติงานฟ้องไว้เช่นนั้น ก็เป็นเครื่องชี้ความสับสนในความถูกต้องของการจัดระดับตำแหน่งในช่วงเวลาต่อมา

หลังจากที่ได้บังคับใช้ พ.ร.บ. 2518 มากกว่า 2 ปี คือเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2520 สำนักงาน ก.พ. จึงได้กำหนดหลักปฏิบัติในการจัดกลุ่มสายงาน โดยแบ่งตำแหน่งงานข้าราชการพลเรือนทั้งหมดเป็น 51 กลุ่มสายงาน การแยกกลุ่มสายงานนี้เป็นความพยายามของสำนักงาน ก.พ. ที่จะจัดให้งานตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ ทำนองเดียวกันได้อยู่ในสายงานเดียวกันเพื่อความสะดวกในการย้ายหรือเลื่อนข้าราชการพลเรือน การแยกกลุ่มสายงานนี้เป็นการวางระเบียบตามหลังปัญหาที่เกิดขึ้นว่าการที่ผู้บังคับบัญชาจะส่งย้ายข้าราชการพลเรือนไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน หรือรับโอนข้าราชการพลเรือนมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับเดียวกันในสายงานเดียวกัน หรือต่างสายงานนั้น จะถือหลักเกณฑ์การกำหนดสายงานอย่างไร

แต่ที่จริง ปัญหาว่าตำแหน่งใดอยู่ในสายงานใด ไม่ควรจะเกิดขึ้น เพราะก่อนที่จะกำหนดว่าจำนวนระดับตำแหน่งต้องมี 11 ระดับนั้น องค์กรที่รับผิดชอบในการ

จำแนกตำแหน่งจะต้องแยกแยะได้ครบถ้วนแล้วว่า ตำแหน่งใดมีความสัมพันธ์กันเป็นระดับตำแหน่งอย่างไร เพราะถ้าไม่ทราบตำแหน่งต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กันเป็นอย่างไรแล้ว จำนวนระดับตำแหน่งที่กำหนดไว้ ก็เป็นจำนวนที่สมมติเท่านั้นเอง

การแยกกลุ่มสายงานที่ถูกต้อง จะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งผู้บังคับบัญชา หรือตำแหน่งบริหาร กับตำแหน่งพนักงานธุรการ และตำแหน่งผู้ใช้งาน ทั้งนี้เพราะงานเหล่านี้มีความแตกต่างกันคือ งานธุรการค่อนข้างตายตัว ส่วนงานบริหาร หรืองานบังคับบัญชาเป็นเรื่องของการวินิจฉัยสั่งการ และการที่สามารถมีความรับผิดชอบงานด้วยตนเอง สำหรับงานที่ใช้แรงงานนั้น เป็นเรื่องของความชำนาญงาน และความสามารถในการทำงานในสภาพแวดล้อมที่ยากลำบากต่าง ๆ ลักษณะของการแยกกลุ่มสายงานตามหลักกว้าง ๆ นี้ จะช่วยให้สามารถกำหนดระดับตำแหน่งได้ถูกต้อง ดังได้อธิบายรายละเอียดไว้แล้วในเรื่อง “ข้อบกพร่องในการจำแนกตำแหน่งฯ” แต่จะเห็นได้ว่า การแยกกลุ่มสายงานของสำนักงาน ก.พ. มิได้มีหลักการดังกล่าวเลย และยังเป็นเพราะว่า การกำหนดกลุ่มสายงาน เพิ่งมาประกาศเป็นระเบียบบังคับใช้หลังจากการกำหนดจำนวนระดับตำแหน่ง แล้วถึงกว่า 2 ปี

ความสับสนในขั้นตอนของการทำงาน ที่เห็นได้จากลักษณะการจัดการกลุ่มสายงานดังกล่าวไม่เป็นที่น่าประหลาดใจเลย ถ้าหากจะได้พิจารณาการกำหนดระดับตำแหน่งอย่างละเอียด มาตรา 32 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้แบ่งระดับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนไว้เป็น 11 ระดับ และได้อธิบายว่า ตำแหน่งแต่ละระดับมีความแตกต่างในลักษณะ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ปริมาณและคุณภาพของงาน

การกำหนดระดับตำแหน่งตามความในมาตรา 32 ดังกล่าวถือว่า ตำแหน่งระดับ 1 เป็นตำแหน่งงานที่ปฏิบัติไม่ยาก และมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่ำสุด ส่วนตำแหน่งระดับสูงขึ้นไปจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบ ลักษณะงาน และคุณภาพของงานสูงขึ้นไปเป็นลำดับ จนถึงตำแหน่งระดับ 11 ซึ่งเป็นระดับสูงที่สุด

การวางเกณฑ์ของความสัมพันธ์ระหว่างระดับตำแหน่งดังกล่าว ถ้าแต่  
 ฝิวฝืนจะเห็นว่าน่าเชื่อถือ แต่ถ้าได้พิจารณาให้ซึ่งลงไปจะพบว่า ลักษณะของความ  
 สัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งบางระดับขาดความถูกต้อง เช่น ความตอนหนึ่งในมาตรา 32  
 แห่ง พ.ร.บ. นี้ กล่าวว่า

“....(4) ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานระดับแผนก ซึ่งมีหน้าที่  
 ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานสูง และตำแหน่งซึ่งมี  
 ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติค่อนข้างยากมาก และ **ปฏิบัติงานโดย  
 ไม่จำเป็นต้องมีผู้กำกับตรวจสอบ หรือภายใต้การตรวจสอบ  
 บ้าง** ซึ่งเป็นงานที่จำเป็นต้องปฏิบัติโดยผู้มีความรู้ความสามารถ  
 หรือความชำนาญงานค่อนข้างสูงมาก ให้กำหนดเป็นตำแหน่ง  
 ระดับ 4

(5) ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานระดับแผนก ซึ่งมีหน้าที่  
 ความรับผิดชอบ และคุณภาพของงานสูงมาก หรือตำแหน่ง  
 หัวหน้างานระดับกอง — และตำแหน่งซึ่งมีลักษณะงานที่ต้อง  
 ปฏิบัติยากมาก และ **ปฏิบัติงานโดยไม่จำเป็นต้องมีผู้กำกับ  
 ตรวจสอบ—**ให้กำหนดเป็นตำแหน่งระดับ 5”

ความบกพร่องของการแยกตำแหน่งระดับ 4 และระดับ 5 ตามความใน  
 มาตรา 32 ที่ยกมานี้ จะเห็นได้จากกรที่กำหนดให้ตำแหน่งระดับ 4 เป็นตำแหน่งงานที่  
 ปฏิบัติโดยไม่จำเป็นต้องมีผู้กำกับตรวจสอบ หรือภายใต้การตรวจสอบบ้าง ส่วนตำแหน่ง  
 ระดับ 5 เป็นตำแหน่งงานที่ปฏิบัติโดยไม่จำเป็นต้องมีผู้กำกับตรวจสอบเลย

การปฏิบัติงานในระบบราชการไม่ว่าในประเทศไทย จะต้องมีการบังคับบัญชา  
 เป็นลำดับชั้น ไม่มีงานตำแหน่งใดที่จะปฏิบัติไปได้โดยไม่ต้องมีการกำกับตรวจสอบ แม้  
 แต่ตำแหน่งระดับที่สูงสุดของข้าราชการพลเรือนสามัญ คือ ปลัดกระทรวง หรือปลัด  
 ทบวง ก็จะต้องมีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งทางการเมือง คอยกำกับการทำงานให้เป็น

ไปอย่างสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของนโยบายมหาชน (public policy) การกำกับนี้แม้จะไม่ใช่เป็นการคอยดูแลการปฏิบัติงานโดยตรง และตัวปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวงเองมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงาน แต่ก็เป็นการทำงานที่มีผู้บังคับบัญชาคอยดูแลห่าง ๆ เพื่อให้อยู่ในกรอบของนโยบาย และระเบียบกฎหมายที่กำหนดวิธีการทำงานไว้อย่างกว้าง ๆ

การกำหนดให้ตำแหน่งระดับ 4 และระดับ 5 เป็นตำแหน่งงานที่ปฏิบัติโดยไม่จำเป็นต้องมีการกำกับตรวจสอบ จึงเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับหลักการปฏิบัติราชการตำแหน่งงานที่สูงขึ้น ผู้บังคับบัญชาอาจไม่ต้องคอยดูแลใกล้ชิด ผู้บังคับบัญชาอาจคอยดูแลห่าง ๆ และให้อำนาจอิสระในการปฏิบัติงานมากขึ้น ตำแหน่งระดับสูงขึ้นเท่าใด ก็ยังมีอำนาจเต็มที่มากขึ้น ในการกำหนดวิธีการ กระบวนพิธีการ (procedure) และแนวทางการควบคุมการทำงานอย่างเป็นอิสระมากขึ้น แต่ไม่มีตำแหน่งใดที่จะสามารถทำงานได้โดยไม่ต้องมีการกำกับตรวจสอบเลย มิฉะนั้นการทำงานของหน่วยงานบางหน่วยก็จะเป็นอาณาจักรในตัวของมันเอง โดยไม่ต้องมีผู้ใดรับผิดชอบ เมื่อหน่วยงานนั้น ๆ ทำงานเสียหายขึ้น

ตัวอย่างข้อบกพร่องอีกประการหนึ่งของการกำหนดระดับตำแหน่งตามความในมาตรา 32 นี้ อาจเห็นได้จากข้อความในตอนหนึ่ง ว่า

“(6) ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานระดับกอง ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงาน สูง\_\_\_ให้กำหนดเป็นตำแหน่งระดับ 6

(7) ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานระดับกอง ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงาน สูงมาก \_\_\_ให้กำหนดเป็นตำแหน่งระดับ 7

(8) ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานระดับกอง ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบ และคุณภาพของงาน สูงมากเป็นพิเศษ \_\_\_ให้กำหนดเป็นตำแหน่งระดับ 8

การแบ่งหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงานระดับกองออกเป็น 3 ชั้น คือ สูง สูงมาก และสูงมากเป็นพิเศษ<sup>๕</sup> เป็นความพยายามของผู้ที่รับผิดชอบการจำแนกตำแหน่งที่จะแบ่งงานระดับกองออกเป็น 3 ระดับ ประเด็นแรกที่ควรพิจารณา คือ การแบ่งเป็น 3 ระดับนี้ สัมพันธ์กับระดับตำแหน่งทั้ง 11 ระดับ เพียงใด ความสัมพันธ์กับระดับตำแหน่งทั้งหมดหมายความว่า ถ้าหากหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงานระดับกองสามารถแบ่งได้เป็น 3 ระดับ หน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม และระดับกระทรวง จะต้องแบ่งเป็นระดับอย่างไรจึงจะสอดคล้องกัน

ระบบจำแนกตำแหน่งปัจจุบัน กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม เป็นตำแหน่งระดับ 10 และระดับกระทรวงเป็นระดับ 11 โดยมีได้แบ่งแยกระดับของหัวหน้าส่วนราชการทั้งสองนี้ออกไปอีกเหมือนอย่างหัวหน้าหน่วยงานระดับกอง

งาน ของกรมและกระทรวงต่างๆ มีความยากง่าย และ ความสำคัญต่อกระบวนการทำงานของทางราชการทั้งหมดไม่เท่ากัน ความสำคัญและความยากง่ายของงานระดับกรม และระดับกระทรวง จะเห็นได้ชัดยิ่งกว่า งานระดับกอง เพราะผลกระทบต่อการบริหารและการให้บริการแก่ประชาชนมีความกว้างขวางกว่ามากมาย

ในขณะที่ไม่สามารถแยกระดับหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม และกระทรวง ให้มากกว่า 1 ระดับได้ แต่สามารถแยกหัวหน้าหน่วยงานระดับกองได้ถึง 3 ชั้น ย่อมชี้ให้เห็นว่า การประเมินค่างาน (job evaluation) ที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ในระหว่าง ปี พ.ศ. 2502 ถึง พ.ศ. 2518 นั้น ไม่ได้มีความสมบูรณ์ถูกต้องอย่างแท้จริง

ประเด็นที่ควรถามต่อไปอีก คือ จำนวน 3 ระดับ ที่ใช้แบ่งหน้าที่หัวหน้าหน่วยงานระดับกองนั้น สามารถแยกแยะปริมาณความสำคัญที่งานตำแหน่งนี้มีต่อกระบวนการทำงานของทางราชการทั้งหมดได้เพียงใด แทนที่จะแยกเป็น 3 ระดับ ควรจะแยกเป็น 2 ระดับ หรือ 4 ระดับ หรือไม่

การที่จะทราบว่า จำนวน 3 ระดับนี้ เป็นจำนวนที่ถูกต้อง จะต้องมีการพิจารณาค่าตำแหน่งต่างๆ ระดับกองทั่วประเทศ ค่าคะแนนของผลการวิเคราะห์ตามวิธีให้

ค่าเป็นคะแนน (point rating method) จะเป็นหลักฐานยืนยันว่า จำเป็นจะต้องแบ่งเป็นจำนวนระดับเท่านั้นเท่านั้น ถ้าหากความยากง่ายและความสำคัญของงานไม่ได้มีขอบข่ายกว้างขวางพอ จำนวนระดับของงานตำแหน่งนั้นจะต้องลดน้อยลงไปตามผลการประเมินค่างาน

ในกรณีทำงานในตำแหน่งหนึ่ง ๆ มีขอบข่ายกว้างขวางมาก จนสามารถครอบคลุมความสำคัญ และความยากง่ายของระดับตำแหน่งได้หลาย ๆ ระดับ งานตำแหน่งนั้นก็คงจะเป็นงานพิเศษพิสดารมาก เพราะโดยปกติงานที่บุคคลคนหนึ่ง ๆ จะสามารถปฏิบัติได้ในองค์กร ย่อมอยู่ในขอบเขตที่มนุษย์ธรรมดาสามัญโดยทั่ว ๆ ไปจะทำได้เท่านั้น ถ้าหากงานนั้นเป็นงานพิเศษมาก ก็ไม่ใช่เป็นงานที่กระทำได้โดยปกติวิสัยในระบบราชการประจำ ฉะนั้นงานต่างๆ ในส่วนราชการจึงหาใช่เป็นงานที่จะครอบคลุมระดับตำแหน่งไปได้หลาย ๆ ระดับ

ถ้าสังเกตเปรียบเทียบจำนวนระดับตำแหน่งของหัวหน้าหน่วยงานระดับกองกับระดับแผนก จะเห็นว่า แบ่งเป็น 3 ระดับเท่า ๆ กัน สำหรับหัวหน้าหน่วยงานระดับแผนกกำหนดให้เป็นระดับ 3-4-5 ถ้าหากผลการประเมินค่างานของตำแหน่งทั้งสองนี้ทั่วประเทศ แสดงว่า การกำหนดจำนวนระดับของตำแหน่งทั้งสองนี้ต้องเป็น 3 ระดับก็เป็นเรื่องน่าอัศจรรย์มากที่จำนวนเฉลี่ยตรงกัน การที่จำนวนระดับของตำแหน่งทั้งสองเท่ากันตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน 2518 จึงจะต้องถือว่าตัวเลข 3 เป็นเลขขลังในการกำหนดระดับตำแหน่งข้าราชการ

ลักษณะของการจำแนกตำแหน่งที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ไม่ได้ทำให้เกิดความมั่นใจว่า มีความถูกต้องและสอดคล้องกับสภาพขององค์กร และระบบบริหารราชการของประเทศ ผลเสียของความบกพร่องในการจำแนกตำแหน่ง คือ ความสับสนในการกำหนดระดับตำแหน่ง และความไม่เป็นธรรมในการรับเงินเดือนตามตำแหน่ง ทั้งนี้ เพราะว่าการกำหนดจำนวนระดับตำแหน่งผิดพลาด ทำให้การกำหนดว่าตำแหน่งใดจะต้องอยู่ในระดับใดคลาดเคลื่อนไป ในขณะที่เดียวกันความคลาดเคลื่อนของการกำหนดระดับ

ตำแหน่ง จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่ได้รับเงินเดือนตามอัตราที่ควรจะได้ เพราะไปดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สมควรได้รับการแต่งตั้ง

ความคลาดเคลื่อนของการกำหนดระดับตำแหน่ง จะเห็นได้จากระเบียบต่าง ๆ ที่สำนักงาน ก.พ. ได้วางไว้อย่างสับสนจนต้องมีการแก้ไขหลายครั้ง หลังจากที่ได้ประกาศใช้ พ.ร.บ. 2518 มากกว่า 3 ปี สำนักงาน ก.พ. ก็ได้ออกระเบียบใหม่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2521 กำหนดให้ตำแหน่งในสายงานที่เริ่มจากระดับ 1 และ 2 เป็นระดับสูงขึ้นถึงระดับ 3 ได้ ทุกตำแหน่ง และให้ตำแหน่งในสายงาน 5 สาย ซึ่งเดิมเริ่มต้นจากระดับ 2 เป็นตำแหน่งที่เริ่มต้นจากสายงานระดับ 3 และให้ตำแหน่งในสายงานทั้ง 5 นี้ เป็นระดับสูงขึ้นถึงระดับ 5 ได้ทุกตำแหน่ง นอกจากนี้ ยังเปลี่ยนให้ตำแหน่งในสายงาน 3 สาย ซึ่งเริ่มต้นจากระดับ 4 เป็นระดับสูงขึ้นถึงระดับ 6 ได้ทุกตำแหน่ง<sup>9</sup>

การเปลี่ยนตำแหน่งที่เริ่มจากระดับ 1 และ 2 เป็นระดับสูงขึ้นถึงระดับ 3 ได้ทุกตำแหน่ง หลังจากที่ยังบังคับให้ตำแหน่งต่างๆ เลื่อนเป็นระดับสูงไม่เท่ากันเป็นเวลา 3 ปี เมื่อดูเผิน ๆ ก็คล้ายกับจะให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนทุกคนทั่วประเทศเพราะตั้งแต่ 1 เมษายน 2521 เป็นต้นไป ทุกคนมีสิทธิเลื่อนได้ถึงระดับ 3 ทัดเทียมกันหมด

แต่การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ หากได้ทำให้เกิดความถูกต้องตามหลักการจำแนกตำแหน่งไม่ เพราะเหตุ 2 ประการคือ ประการแรก ตำแหน่งแต่ละตำแหน่งในองค์กรไม่ได้มีความยากง่าย และความสำคัญต่อกระบวนการปฏิบัติงานทั้งหมดเท่าเทียมกัน การกำหนดให้เลื่อนระดับตำแหน่งได้เท่ากัน ทำให้เป็นการสร้างความไม่ยุติธรรม อีกประการหนึ่ง ตำแหน่งแต่ละตำแหน่งที่ได้กำหนดระดับไว้ก่อนประกาศบังคับใช้ พ.ร.บ. 2518 จะต้องมีหลักฐานการประเมินค่างานต่างกัน จึงได้กำหนดระดับไว้ต่างกัน เมื่อจะมีการปรับปรุงการกำหนดระดับตำแหน่งจะต้องนำข้อมูลของการประเมินตำแหน่งนั้นมาเปลี่ยนระดับให้ได้สัดส่วนกับความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งต่างๆ การปรับตำแหน่งเป็นระดับ



สูงขึ้นถึงระดับ 3 เท่ากันหมดจึงเป็นการละเลยไม่เอาใจใส่ข้อเท็จจริงของตำแหน่งงานที่ได้วิเคราะห์ไว้ เป็นโอกาสทำให้เกิดความล้าหลังไม่เป็นธรรมได้

ความล้าหลังนี้จะสังเกตเห็นได้จากกรณีที่สำนักงาน ก.พ. ให้ออกระเบียบเพิ่มอีกใน 9 เดือนต่อมา กำหนดให้ตำแหน่งในสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ 2 เป็นระดับสูงขึ้นถึงระดับ 4 ได้ทุกตำแหน่ง โดยมีผลย้อนหลังไปจนถึงวันที่ 1 เมษายน 2521<sup>9</sup>

หลังจากนั้นอีกไม่ถึง 4 เดือน ก็มีระเบียบใหม่ ให้ตำแหน่งในสายงาน 7 สายซึ่งเดิมเริ่มต้นจากระดับ 1 เป็นตำแหน่งที่เริ่มต้นจากสายงานระดับ 2 และให้ตำแหน่งในสายงานอีก 2 สาย ซึ่งเดิมเริ่มต้นจากระดับ 2 เป็นตำแหน่งที่เริ่มต้นจากสายงานระดับ 3<sup>10</sup>

การเปลี่ยนระดับของตำแหน่งบางระดับ และบางสายงานที่ยกมานี้ อาจมีผู้แย้งว่าเป็นการออกระเบียบให้รัดกุมเพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของลักษณะการปฏิบัติงานการออกระเบียบใหม่ของสำนักงาน ก.พ. จึงเป็นความถูกต้องเหมาะสมกับลักษณะงาน เพราะเมื่อเวลาผ่านไปงานบางอย่างต้องมีลักษณะงานเปลี่ยนไป

แต่ถ้าสังเกตช่วงเวลาของการออกระเบียบใหม่ จะเห็นว่าข้ออ้างที่อ้างมาซึ่งฟังไม่ขึ้น กล่าวคือ หลังจากที่บังคับให้ตำแหน่งในสายงานต่าง ๆ เลื่อนเป็นระดับสูงไม่เท่ากันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นเวลากว่า 3 ปี ก็กลับออกระเบียบให้ตำแหน่งในสายงานที่เริ่มจากระดับ 1 และ 2 เป็นระดับสูงขึ้นถึงระดับ 3 ได้ทุกตำแหน่ง การเปลี่ยนเช่นนี้อาจดูเสมือนว่าสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของลักษณะงาน เพราะเวลาผ่านไปกว่า 3 ปี แต่ในสภาพความเป็นจริงนั้น แม้ว่าลักษณะงานบางตำแหน่งอาจเปลี่ยนได้ในช่วงเวลาทั้งกล่าว แต่ก็คงจะไม่เปลี่ยนเหมือนกันหมด จนต้องกำหนดตำแหน่งทุกตำแหน่งเลื่อนเป็นระดับสูงได้เท่า ๆ กันพอดี

และหลังจากนั้นอีกเพียงประมาณ 13 เดือน ก็มีระเบียบที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการกำหนดระดับตำแหน่ง ของตำแหน่งงานบางตำแหน่งอีก ช่วงเวลา 13 เดือนนี้เป็นเวลาที่สั้นเกินไป ที่จะวิเคราะห์ได้ว่ามีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นในชั้น

ตอนของการทำงาน และลักษณะการปฏิบัติงานของตำแหน่งต่างๆ จนต้องมีการกำหนดระดับเสียใหม่ การกำหนดให้ตำแหน่งในสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ 2 เป็นระดับสูงขึ้นถึงระดับ 4 ได้ทุกตำแหน่งก็ดี หรือการวางระเบียบใหม่ให้สายงาน 9 สาย เป็นตำแหน่งที่เริ่มต้นจากสายงานระดับสูงขึ้นมาอีกหนึ่งระดับดังกล่าวมาแล้วก็ดี จึงแสดงความสับสนในการกำหนดระดับตำแหน่ง

การให้ได้รับเงินเดือนตามตำแหน่ง เป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดอีกเรื่องหนึ่ง ที่แสดงความสับสนของ ก.พ. ในการจำแนกตำแหน่ง ความมุ่งหมายสำคัญของการกำหนดระดับตำแหน่ง คือ การให้อัตรากำลังเงินเดือนมีความสัมพันธ์กับระดับความสำคัญของงาน ตำแหน่งงานที่กำหนดระดับไว้ต่าง ๆ กัน แปลว่าตำแหน่งงานนั้น ต้องมีความรับผิดชอบในการทำงานต่างกัน และผู้ที่ปฏิบัติงานนั้นได้ผลดีจะต้องมีคุณสมบัติต่างกัน ค่าจ้างเงินเดือนที่องค์กรจ่ายให้ต่างกันตามระดับตำแหน่ง เป็นการสร้างความรู้สึกว่าได้รับความเป็นธรรมในหมู่ผู้ปฏิบัติงานถ้าหากผู้ปฏิบัติงานไม่ได้รับเงินเดือนตามระดับตำแหน่งของตน หรือได้รับเงินเดือนเท่ากับผู้ที่อยู่ในระดับตำแหน่งต่ำกว่า ย่อมเกิดการเสียกำลังใจ

หลักฐานที่ชี้ให้เห็นว่า สำนักงาน ก.พ. มิได้ยึดหลักการให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนตามระดับตำแหน่ง คือ การออกระเบียบที่สับสนขัดแย้งกันเองในเรื่องการรับเงินเดือนขั้นต่ำตามระดับตำแหน่ง นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน 2518 สำนักงาน ก.พ. ได้ใช้เวลาถึง 4 ปี ในการแก้ปัญหาค่าจ้างเงินเดือนขั้นต่ำตามระดับตำแหน่ง เวลาอันยาวนานเช่นนี้ย่อมแสดงอย่างชัดเจนว่า การดำเนินการวางระบบจำแนกตำแหน่งมิได้มีการพิจารณาให้รัดกุมเสียตั้งแต่ต้น ก่อนที่จะมีการตรากฎหมายบังคับในเรื่องนี้ รายละเอียดความสับสนขัดแย้งกันเองของระเบียบนี้ มีดังนี้

กฎ ก.พ. ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2518) ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2518 กำหนดให้ข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนต่ำกว่าขั้นต่ำของเงินเดือนสำหรับตำแหน่งรับเงินเดือนในอัตราเท่ากับเงินเดือนที่ได้รับอยู่ ระเบียบเช่นนี้ขัดกับหลักการให้เงินเดือนตามระดับตำแหน่งเพราะเป็นการบังคับให้ข้าราชการรับเงินเดือนเท่ากับผู้ที่อยู่ในระดับตำแหน่ง

ต่ำกว่า ระเบียบนี้ออกหลังจากที่ พ.ร.บ. 2518 ประกาศใช้ถึง 7 เดือน (พ.ร.บ. 2518 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2518) ความจริงถ้าจะมีการวางระเบียบที่ขัดกับหลักการจำแนกตำแหน่ง สำนักงาน ก.พ. ก็ไม่ควรเสียเวลารอถึงหลายเดือนโดยไม่จำเป็น

การบังคับให้ข้าราชการรับเงินเดือนเท่ากับผู้ที่อยู่ในระดับตำแหน่งต่ำกว่า เช่นนี้อาจมีผู้แย้งว่าเป็นความถูกต้อง เพราะถ้าให้ทุกคนได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งจะมีงบประมาณไม่พอ การยึดหลักการจำแนกตำแหน่งโดยเคร่งครัด ไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงในการบริหารประเทศเป็นการเคร่งทฤษฎี เป็นการแก้วิชา เป็นการยึดหลักการที่ปฏิบัติจริงๆ ไม่ได้

แต่การอ้างข้อจำกัดด้านงบประมาณเป็นเหตุผลที่รับฟังไม่ได้ เพราะถ้าหากมีการศึกษาวิจัยอย่างรอบคอบในขั้นเตรียมการวางระบบจำแนกตำแหน่ง สำนักงาน ก.พ. ก็จะต้องทราบจำนวนของผู้ที่สมควรได้เลื่อน ระดับตำแหน่งก่อนที่จะประกาศใช้ พ.ร.บ. 2518 เมื่อทราบจำนวนเช่นนี้แล้ว ย่อมประมาณการงบประมาณล่วงหน้าไว้ได้ การที่รื้อเป็นเวลาหลายเดือนแล้วมาออกระเบียบเช่นนี้ เป็นการถือว่าไม่ได้ศึกษาเรื่องนี้อย่างละเอียดรอบคอบ ยิ่งกว่านั้น ระเบียบที่ออกหลังกฎ ก.พ. ฉบับนี้ ประมาณ 1 ปี ยังแสดงว่า สำนักงาน ก.พ. เพิ่งนึกขึ้นได้ว่า จะต้องป้องกันไม่ให้ข้าราชการขึ้นดำรงตำแหน่งระดับสูงขึ้นเป็นจำนวนมากเกินไป ดังจะเห็นได้จากระเบียบที่ออกในปี 2519 กำหนดว่า ข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนต่ำกว่าขั้นต่ำของระดับตำแหน่งเกิน 7 ขั้น ไม่มีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นดำรงตำแหน่ง<sup>11</sup>

อย่างไรก็ดี สำนักงาน ก.พ. ก็ตระหนักว่า การบังคับให้ข้าราชการ รับเงินเดือนเท่ากับผู้ที่อยู่ในระดับตำแหน่งต่ำกว่าเป็นการไม่ถูกต้อง จึงได้วางระเบียบไว้ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2519 ว่า เมื่อถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 จะยอมให้ข้าราชการทุกคนที่ได้รับเงินเดือนต่ำกว่าขั้นต่ำของตำแหน่ง มีสิทธิได้รับเงินเดือนในขั้นต่ำของตำแหน่ง

และก่อนที่จะขึ้นบึงประมาณ พ.ศ. 2523 เป็นเวลาถึง 9 เดือน สำนักงาน ก.พ. ก็ได้ยื่นยันเกณฑ์ที่จะให้ทุกคนได้รับเงินเดือนตามระดับตำแหน่งนี้อีกครั้งหนึ่ง<sup>12</sup>

แต่สำนักงาน ก.พ. ไม่สามารถจะทนให้เกิดการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องได้ ก่อนที่จะขึ้นบึงประมาณ พ.ศ. 2523 เพียงไม่ถึงสองเดือนครึ่ง ในวันที่ 17 กรกฎาคม 2522 สำนักงาน ก.พ. ได้ตัดสินใจว่า จะยังไม่ใช้เกณฑ์ที่ให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนในขั้นต่ำของตำแหน่งในปี 2523<sup>13</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่า สำนักงาน ก.พ. ใช้เวลาเพียงไม่ถึง 7 เดือนที่จะพิจารณาล้มเลิกหลักการซึ่งตนเองได้วางไว้ล่วงหน้าถึงประมาณ 3 ปี เกณฑ์ที่จะให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งในบึงประมาณ พ.ศ. 2523 ได้กำหนดไว้ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2519 ส่วนเวลาที่สำนักงาน ก.พ. ใช้ในการพิจารณาล้มเลิกเกณฑ์นี้ คือ ระหว่างวันที่ 3 มกราคม 2522 ถึงวันที่ 17 กรกฎาคม 2522

เหลือเวลาอีกไม่นานจะขึ้นบึงประมาณ พ.ศ. 2523 แล้ว สำนักงาน ก.พ. ก็ยังไม่มีเกณฑ์ที่ถูกต้องในการให้ข้าราชการรับเงินเดือนตามตำแหน่ง ก่อนขึ้นบึงประมาณ พ.ศ. 2523 ไม่ถึงหนึ่งเดือน สำนักงาน ก.พ. จึงประกาศเกณฑ์ใหม่ที่จะใช้ในเรื่องนี้ เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2522 กำหนดว่า บึงประมาณ พ.ศ. 2525 จะเป็นปีที่ทางราชการยอมให้ข้าราชการทุกคนมีสิทธิรับเงินเดือนในขั้นต่ำของตำแหน่งได้ แต่สำหรับในบึงประมาณ พ.ศ. 2523 ข้าราชการที่มีสิทธิได้รับเงินเดือนขั้นต่ำของตำแหน่งจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับเงินเดือนต่ำกว่าขั้นต่ำของตำแหน่งนั้น ๆ ไม่เกิน 4 ขั้น เท่านั้น

การที่ไม่ยอมให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนตามตำแหน่ง เป็นการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ของระบบจำแนกตำแหน่ง สำนักงาน ก.พ. ได้ใช้เวลาถึงสี่ปีครึ่งที่จะจัดการให้เกิดความถูกต้องในเรื่องนี้ ในช่วงเวลาสี่ปีครึ่งได้มีการวางระเบียบที่ขัดกันหลายฉบับ ทั้งแสดงไว้ในแผนภาพที่ 2 ปัญหาเรื่องนี้จะไม่เกิดขึ้นเลย ถ้าหากสำนักงาน ก.พ. ได้ศึกษาวิเคราะห์การจัดระดับตำแหน่งเสียให้ถูกต้อง ก่อนที่จะประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน 2518

ความบกพร่องของการกำหนดจำนวนระดับตำแหน่ง ความคลาดเคลื่อนของการกำหนดระดับตำแหน่ง และความไม่ถูกต้องในการไม่ให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งดังที่ได้อธิบายรายละเอียดมาแล้วนี้ แสดงให้เห็นความสับสนของสำนักงาน ก.พ. ในการที่จะต้องวางระเบียบเพื่อแก้ไขระเบียบที่ออกมาไว้แล้วอยู่เรื่อยๆ จำนวนหนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ. ที่ได้ออกเป็นคำสั่งไปยังส่วนราชการต่าง ๆ ทั่วประเทศ ในปีต่าง ๆ มีจำนวนไม่น้อย ดังแสดงไว้ในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงปัญหาใหญ่ที่เกิดจากความผิดพลาดของการประเมินค่างานในการจัดระดับตำแหน่ง ปัญหาเรื่องการเปลี่ยนระดับตำแหน่ง และการไม่ให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งได้อธิบายรายละเอียดไว้แล้ว และได้ชี้ให้เห็นแล้วว่าสำนักงาน ก.พ. ได้วางระเบียบเปลี่ยนไปเปลี่ยนมาอย่างไร จากตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบที่ออกมาไว้แล้วอยู่เรื่อยๆ นี้ กระทำอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มบังคับใช้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน

สำหรับปัญหาในสคมภ์สุดท้าย คือ การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ได้ยกมาเพื่อชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่เสียหายต่อขั้นตอนที่สำคัญที่สุดของการบริหารงานบุคคล การจับบุคคลให้เหมาะสมกับงาน (put the right man on the right job) จะสำเร็จไม่ได้ถ้าหากหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งไม่ถูกต้อง ความจริง การวางหลักเกณฑ์เรื่องนี้ ไม่ควรเป็นปัญหายุ่งยากถึงขนาดที่ต้องวางระเบียบซ้ำซ้อนไม่รู้จบสิ้น ดังแสดงไว้ในตารางที่ 2 เพราะผลการประเมินค่างานที่นำมาวิเคราะห์คำนวณจำนวนระดับตำแหน่งแต่ตอนต้น จะต้องชี้บอกได้ว่า ตำแหน่งใดจะแต่งตั้งให้อยู่ในระดับใด เกณฑ์ของการแต่งตั้งจะต้องสอดคล้องกับเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดระดับตำแหน่ง และทุกตำแหน่งจะถูกจัดให้อยู่ในระดับต่างๆอย่างมีความสัมพันธ์กัน

ถ้าผู้อ่านได้พลิกดูหลักฐานของหนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ. ในเรื่องการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ตามตารางที่ 2 จะพบความสับสนของระเบียบที่จะใช้ใน

วันที่	สาระของระเบียบ	วันที่ของระเบียบมีผลเท่าที่ชัดเจน	หลักฐานของระเบียบ
6 ก.พ. 18	ให้ได้รับเงินเดือนตามระดับตำแหน่ง โดยให้ได้รับในชั้นตำแหน่งตำแหน่ง	---	มาตรา 37 แห่ง พ.ร.บ.ข้าราชการฯ 2518
9 ก.ย. 18	ให้ได้รับเงินเดือนค่าชาน้ำของตำแหน่งในอัตราที่เคยได้รับ	6 ก.พ. 18	กฎ ก.พ. ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2518)
30 ต.ค. 18	ยังไม่ให้ปรับเงินเดือนตามตำแหน่ง แต่ให้ปรับเงินเดือนสูงขึ้น 1 ชั้น ก่อนการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนประจำ	6 ก.พ. 18	หนังสือที่ สร 1005/ว. 37
19 ส.ค. 19	ให้ปรับเงินเดือนในชั้นตำแหน่ง เมื่อถึงปีงบประมาณ 23	9 ก.ย. 18	หนังสือที่ สร 1003/ว. 8
31 มี.ค. 21	ให้ผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 2, 4, 5 เฉพาะบางกรณีได้รับเงินเดือนในชั้นตำแหน่งตำแหน่ง	19 ส.ค. 19	หนังสือที่ สร 0703/ว. 7
29 ธ.ค. 21	ให้ผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 3 ของสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ 2 ได้รับเงินเดือนในชั้นตำแหน่ง	19 ส.ค. 19	หนังสือที่ สร 0711/ว. 28
3 ม.ค. 22	ยื่นระเบียบที่จะให้ข้าราชการได้รับเงินเดือน ในชั้นตำแหน่งตำแหน่ง เมื่อถึงปีงบประมาณ 23	-	หนังสือที่ สร 0703/ว. 1
17 ก.ค. 22	ขอให้หรือใช้เกณฑ์รับเงินเดือนในชั้นตำแหน่งไปโดยไม่มีการทด	9 ก.ย. 18	หนังสือที่ สร 0703/ว. 10
5 ก.ย. 22	ให้ได้รับเงินเดือนในชั้นตำแหน่งได้ เฉพาะผู้ที่ได้รับเงินเดือนต่ำกว่าชั้นตำแหน่งอื่นๆ ไม่เกิน 4 ชั้น ส่วนระเบียบที่จะให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนในชั้นตำแหน่งให้บังคับใช้เมื่อถึงปีงบประมาณ 25	9 ก.ย. 18	หนังสือที่ สร 0703/ว. 15

แผนภาพที่ 2 ความขัดแย้งของระเบียบของสำนักงาน ก.พ. ในเรื่องการให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนตามตำแหน่ง

ตารางที่ ๒

จำนวนหนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ.

ที่เกี่ยวกับปัญหาบางประการอันเกิดจากการกำหนดระดับตำแหน่ง

ปี พ.ศ.	การเปลี่ยนระดับตำแหน่ง		การรับเงินเดือน		การแต่งตั้ง	
	จำนวน	เลขที่	จำนวน	เลขที่	จำนวน	เลขที่
2518	3	สร 1004/ว. 25 สร 1004/ว. 31 สร 1005/ว. 33	1	สร 1006/ว. 37	3	สร 1004/ว. 25 สร 1004/ว. 31 สร 1004/ว. 38
2519	1	สร 1003/ว. 20	1	สร 1003/ว. 8	4	สร 1003/ว. 11 สร 1005/ว. 18 สร 1003/ว. 19 สร 1003/ว. 20
2520	2	สร 0605/ว. 2 สร 0705/ว. 19	-	-	2	สร 0703/ว. 7 สร 0705/ว. 19
2521	4	สร 0705/ว. 6 สร 0705/ว. 10 สร 0705/ว. 13 สร 0711/ว. 28	2	สร 0709/ว. 7 สร 0711/ว. 28	5	สร 0705/ว. 6 สร 0704/ว. 8 สร 0704/ว. 16 สร 0704/ว. 21 สร 0711/ว. 29
2522	2	สร 0711/ว. 3 สร 0707/ว. 4	3	สร 0703/ว. 1 สร 0703/ว. 10 สร 0703/ว. 15	2	สร 0704/ว. 8 สร 0704/ว. 14
2526	-	-	-	-	1	สร 0710/ว. 7
2528	-	-	-	-	1	สร 0603/ว. 7

เรื่องนี้ เช่นเดียวกับในเรื่องการเปลี่ยนระดับตำแหน่ง และการไม่ให้ข้าราชการรับเงินเดือนตามตำแหน่งที่ได้อภิปรายอย่างละเอียดมาแล้ว สาระสำคัญของความขัดแย้งของระเบียบในสภามภัสสุทท้าย คือ ควรที่จะให้ผู้ที่มีความสามารถสูงพอที่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นหรือไม่ ถ้าหากบุคคลผู้นั้นได้รับเงินเดือนยังไม่ถึงขั้นตำแหน่งที่จะเลื่อนขึ้น และการทำงานที่เลื่อนบุคคลประเภทนี้ ควรจะกระทำโดยวิธีการสอบคัดเลือก หรือเพียงแต่ใช้วิธีการคัดเลือก

สำนักงาน ก.พ. ได้วางระเบียบในเรื่องนี้อย่างสับสน โดยบางครั้งก็กำหนดบังคับให้ผู้ที่ได้รับเงินเดือนถึงขั้นตำแหน่งนั้นมีสิทธิได้รับการแต่งตั้ง บางครั้งก็ยอมให้ผู้ที่ได้รับเงินเดือนไม่ถึงขั้นตำแหน่งมีสิทธิได้ ส่วนวิธีการเลื่อนกำหนดไว้บางครั้งเป็นการคัดเลือก บางครั้งเป็นการสอบคัดเลือก และบางครั้งก็ให้ใช้ทั้งการคัดเลือก และสอบคัดเลือกพร้อม ๆ กันไป โดยวางระเบียบว่า ให้ดำเนินการคัดเลือกในกรณีที่เงินเดือนไม่ต่ำกว่าขั้นตำแหน่ง ถ้าเงินเดือนต่ำกว่าขั้นตำแหน่งให้สอบคัดเลือก สำหรับระเบียบสุดท้ายที่ออกเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2526 ยอมให้ข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนไม่ถึงขั้นตำแหน่งของบางสาขามีสิทธิได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 2 ถึง 5 โดยการคัดเลือกได้

ความบกพร่องและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระบบจำแนกตำแหน่งที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ควรจะเป็นหลักฐานเพียงพอที่ชี้ให้เห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่จะต้องพิจารณาปรับปรุงกระบวนการวิธีการของการกำหนดระดับตำแหน่งให้ถูกต้องเสียใหม่

ปัญหาของเรื่องนี้ ไม่ได้อยู่ที่ว่าระบบจำแนกตำแหน่งใช้ได้หรือไม่ใช้ไม่ได้ ทั้งที่บุคคลหลายคนคิด เพราะระบบจำแนกตำแหน่งคือ เครื่องมือที่ดีที่สุดในขณะนี้ที่จะช่วยให้การบริหารงานบุคคลเกิดความถูกต้องตามระบบคุณธรรม (merit system) แต่ปัญหายู่ที่ว่า กระบวนการที่ใช้ในการจำแนกตำแหน่งถูกต้องหรือไม่ สิ่งที่ต้องการเมื่อนำมาปฏิบัติอย่างไม่ถูกต้องย่อมเกิดปัญหาได้เสมอ

ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดในระบบราชการในขณะนี้มากมาย ความล่าช้าของการปฏิบัติราชการ การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินอย่างสิ้นเปลือง ความไม่พอใจของประ-



ชาชนและธุรกิจภาคเอกชนในบริการของส่วนราชการต่าง ๆ และปัญหาอื่น ๆ ทั้งหลายจะไม่สามารถแก้ไขได้สำเร็จอย่างแท้จริง ถ้าไม่แก้ไขระบบจำแนกตำแหน่งให้ถูกต้องเสียก่อน เพราะปัญหาของระบบจำแนกตำแหน่งคือ ปัญหาของคนซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงาน ปัญหาอื่น ๆ เป็นปัญหาที่เป็นผลจากตัวบุคคล ถ้าแก้กันไม่ได้ก็ยอมแก้อย่างอื่นไม่สำเร็จ

การแก้ไขไม่ใช่กระทำได้โดยวางระเบียบใหม่ เพื่อยกเลิกระเบียบเก่า เพราะการวางระเบียบใหม่ ๆ อย่างไม่มีที่สิ้นสุดนั้น เป็นเพียงการอุตุรรัฐ ไม่ใช่เป็นการแก้ขัดันเหตุการปรับปรุงเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดระดับตำแหน่งให้รัดกุมขึ้นตลอดจนการแก้ไขระเบียบการบริหารงานบุคคลเสียใหม่ ช่วยในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น การแก้ไขระบบจำแนกตำแหน่งให้ถูกต้อง จะต้องพิจารณาย้อนกลับไปถึงการวิเคราะห์คำนวณจำนวนระดับตำแหน่ง ทั้งนี้เพราะการพิจารณากำหนดจำนวนระดับตำแหน่งให้ถูกต้อง คือแม่บทของการวางระบบจำแนกตำแหน่งที่ถูกต้อง

เรื่องทีกล่าวมาทั้งหมดนี้ ไม่ใช่เป็นสิ่งที่อาจเข้าใจได้ง่าย ๆ เพราะถ้าสามารถคิดเข้าใจได้โดยง่าย สำนักงาน ก.พ. ก็คงจะเข้าใจและแก้ไขเรื่องนี้ไม่ให้เกิดปัญหาขึ้นมาได้นานแล้ว แต่เรื่องนี้ก็มีใช้สิ่งที่ลึกซึ้งจนจะเข้าใจไม่ได้ เพราะระบบจำแนกตำแหน่งคือสิ่งที่มนุษย์คิดกันขึ้นเอง มิใช่เป็นสิ่งที่ลึกลับพิศดาร แต่การที่จะเข้าใจเรื่องนี้จะต้องยอมเสียเวลาซึ่งผู้ที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องในเรื่องนี้จะต้องอุทิศตนให้ มิฉะนั้นก็ยากที่จะหวังได้ว่า ระบบบริหารราชการของประเทศไทยจะสามารถปฏิรูปเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นได้.

## เบ็งจรรณ

1. ยกเว้นตำแหน่งในสำนักพระราชวัง สำนักราชเลขาธิการ กรมไปรษณีย์โทรเลข กรมตำรวจและกระทรวงยุติธรรม ตามความในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 1006/ว. 14 ลงวันที่ 9 กันยายน 2518
2. ตำราที่อธิบายวิธีการประเมินวิธีนี้ที่สุดคือ Belcher, D.W., *Compensation Administration*, pp. 92, 171-198.
3. Lanham, E., *Administration of Wages and Salaries*, P. 175.
4. Henderson, R.I., *Compensation Management*, p. 118.
5. *Ibid.*, pp. 452-3.
6. หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 1006/ว. 14 สว. 9 ก.ย. 18
7. หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 0703/ว. 7 สว. 11 มี.ค. 20
8. หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 0706/ว. 6 สว. 31 มี.ค. 21 สายงาน 5 สายคือ สายงานเลขานุการและบริหารทั่วไป สายงานปฏิบัติงานปกครอง สายงานการเจ้าหน้าที่ สายงานการทูต และสายงานวิทยาศาสตร์ ส่วนสายงานอีก 3 สายที่เปลี่ยนให้เดือนเป็นระดับสูงถึงระดับ 6 คือ สายงานแพทย์ สายงานทันตแพทย์ และสายงานวิชาการสัตวแพทย์
9. หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 0711/ว. 28 สว. 29 ธ.ค. 21
10. หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 0707/ว. 4 สว. 20 เม.ย. 22 สายงาน 7 สายคือ สายงานเวชสถิติ สายงานส่งเสริมอุตสาหกรรม สายงานโภชนาการ สายงานอาชีวบำบัด สายงานน้าอกแบบผลิตภัณฑ์ สายงานภาษาโบราณ และสายงานครุการศึกษาพิเศษ ส่วนสายงานอีก 2 สาย ซึ่งเปลี่ยนให้เริ่มต้นจากระดับ 3 คือ สายงานวิทยากรย์ และสายงานส่งเสริมและสอนการพลศึกษา
11. หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 1003/ว. 8 สว. 19 ส.ค. 19
12. *Ibid.*, หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 0703/ว. 1 สว. 3 ม.ค. 22
13. หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 0709/ว. 10 สว. 17 ก.ค. 22

## บรรณานุกรม

- Belcher, D.W., *Compensation Administration*, Prentice-Hall, N.J., 1974, 606 pp.  
 Henderson, R.I., *Compensation Management*, Renton, Va., 1976, 515 pp.  
 Lanham, E., *Administration of Wages and Salaries*, Harper & Row, N.J., 1963, 491 pp.  
 Suskin, H., ed., *Job Evaluation and Pay Administration in the Public Sector*, International Personnel Management Association, Ill., 1977 707 pp.  
 กองกฎหมายและระเบียบ สำนักงาน ก.พ., *หนังสือเวียน ก.พ. (พ.ศ. 2518-พ.ศ. 2522)*, อัดสำเนา, ไม่เรียงหน้า กทม. 2523.