

## สรุปผลการศึกษาวิจัยและขอเสนอแนะ

### สรุปผลการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยถึง "ผลกระทบของระบบจำแนกตำแหน่งต่อขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ" ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะประเมินผลการใช้ระบบจำแนกตำแหน่งในกรุงเทพมหานครว่าสามารถสร้างขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้แก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญได้มากน้อยเพียงใด และเพื่อต้องการที่จะตรวจสอบการนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครว่าได้ดำเนินไปตามหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด นอกจากนี้ยัง เพื่อต้องการที่จะทราบถึงปัญหาและข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ โดยเฉพาะในส่วนที่จะกระทบกระเทือนต่อขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ อันจะเป็นแนวทางนำไปสู่การแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้นในโอกาสต่อไป แต่ก่อนที่จะได้ประเมินผลการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ว่าได้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้หรือไม่เพียงใดนั้น ก็ขอประมวลสรุปถึงผลการศึกษาวิจัยที่ได้นำเสนอมาแล้วในบทที่ ๕ ดังนี้

ผลการศึกษาวิจัยถึงทัศนคติเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและการปฏิบัติงานในระบบ  
ชั้นยศเปรียบเทียบกับระบบจำแนกตำแหน่ง (ตารางที่ ๒ - ๑๗) สรุปได้ว่า ข้าราชการ  
กรุงเทพมหานครสามัญโดยส่วนรวมแล้วแม้ว่าจะให้การยอมรับต่อแนวความคิดในเรื่องการกำหนด  
ตำแหน่งและอัตราเงินเดือนในระบบจำแนกตำแหน่งมากกว่าในระบบชั้นยศก็ตาม (ตารางที่ ๒  
และ ๓) แต่ผลการศึกษาวิจัยในตารางที่ ๕ - ๑๕ ได้ชี้ให้เห็นว่า ผลจากการกำหนดตำแหน่ง

ที่แตกต่างกันดังกล่าวนี้มีไต่ทำให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญทัศนคติในภาวะต่าง ระบบ  
 ในเรื่องเกี่ยวกับตำแหน่ง หน้าที่ ความรับผิดชอบ และอัตราเงินเดือน ตลอดจนงานที่ปฏิบัติ  
 และโอกาสก้าวหน้าในชีวิตราชการในระบบจำแนกตำแหน่งแตกต่างจากกันมากนักกับระบบชั้นยศ  
 แต่อย่างไร ซึ่งหากพิจารณาตามแนวความคิดของฟิลิปโป, เซอร์ชเบอร์ก หรือนักวิชาการอื่น ๆ  
 ดังที่โลกกล่าวมาแล้วในบทที่ ๒ ก็จะได้เห็นว่าทัศนคติที่มีต่อบัณฑิตต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ย่อมเป็นเครื่อง  
 ชี้ให้เห็นถึงสภาพขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี ฉะนั้น  
 การที่ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญโดยส่วนรวมมีทัศนคติต่อบัณฑิตต่าง ๆ ดังกล่าวในภาวะ  
 ต่าง ระบบที่ไม่แตกต่างจากกันมากนักเช่นนี้ จึงอาจสรุปได้ว่า การจะนำระบบใด ๆ มาใช้ใน  
 การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะเป็นระบบชั้นยศหรือระบบจำแนกตำแหน่ง  
 ก็ตามย่อมมีผลกระทบที่ไม่แตกต่างจากกันมากนักต่อความรู้สึกนึกคิด และทัศนคติของข้าราชการ  
 กรุงเทพมหานครสามัญมากนัก ส่วนทัศนคติที่แตกต่างจากกันในภาวะต่าง ระบบ ซึ่งได้แก่ทัศนคติ  
 เกี่ยวกับความสมมูลระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบกับระดับชั้น (ระดับตำแหน่ง) และทัศนคติ  
 เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้น ดังโลกกล่าวไว้ในตารางที่ ๔ และ ๑๒ แล้วว่าความแตกต่าง  
 ที่เกิดขึ้นนี้มีได้เป็นผลมาจากหลักการกำหนดตำแหน่งที่แตกต่างกันของ ระบบทั้งสอง แต่อย่างไร  
 หากแต่เป็นผลมาจากความบกพร่องของกรุงเทพมหานครที่ไม่สามารถบริหารระบบจำแนกตำแหน่ง  
 ให้เป็นไปตามหลักการที่แท้จริงได้ ดังนั้นความสมมูลระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบกับระดับ  
 ตำแหน่ง, ความพึงพอใจต่อการบริหารงานบุคคล ตลอดจนสภาพขวัญและความพึงพอใจในการ  
 ปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญในระบบจำแนกตำแหน่ง (ตารางที่ ๑๗)  
 จึงลดต่ำลงกว่าในระบบชั้นยศเช่นนี้ ฉะนั้น การศึกษาวิจัยในส่วนนี้จึงอาจสรุปผลได้ว่า  
 โดยตัวของระบบจำแนกตำแหน่งแล้วไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความรู้สึกนึกคิด ทัศนคติ ตลอดจน  
 สภาพขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ  
 ในลักษณะที่แตกต่างจากระบบชั้นยศแต่อย่างไร หากแต่ความแตกต่างที่เกิดขึ้นนั้นสืบเนื่องมา  
 จากความบกพร่องของการบริหารระบบ เป็นสำคัญนั่นเอง

ผลการศึกษาวิจัยถึงทัศนคติเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง ระบบบริหารงานบุคคลจากระบบชั้นยศเป็นระบบจำแนกตำแหน่ง (ตารางที่ ๑๘ - ๒๑) สรุปผลได้ว่า ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญโดยส่วนรวมแล้วแม้ว่าจะให้การยอมรับต่อการเปลี่ยนแปลง ระบบบริหารงานบุคคลจากระบบชั้นยศเป็นระบบจำแนกตำแหน่งอยู่ในระดับที่ไม่สูงนักก็ตาม แต่ข้าราชการเหล่านั้นก็ไม่เห็นด้วยกับการที่จะนำระบบชั้นยศกลับมาใช้ในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครอีก

ผลการศึกษาวิจัยถึงหลักเกณฑ์บางประการในระบบจำแนกตำแหน่งและทัศนคติเกี่ยวกับการนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในกรุงเทพมหานคร (ตารางที่ ๒๒ - ๓๔) แสดงให้เห็นได้ว่าข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญโดยส่วนรวมแล้วแม้ว่าจะให้การยอมรับต่อหลักเกณฑ์บางประการที่ใช้อยู่ในระบบจำแนกตำแหน่ง เช่น หลักเกณฑ์ในเรื่อง ระดับควมหลักเกณฑ์การสอบคัดเลือก หลักความรู้ความสามารถ เนื้อความมีอาวุโส ฯลฯ ก็ตาม แต่ถึงกระนั้นข้าราชการเหล่านั้นก็ยังมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อระบบจำแนกตำแหน่งในบางเรื่อง อาทิเช่น มีทัศนคติว่าหลักเกณฑ์ในระบบจำแนกตำแหน่งชี้คั่นความก้าวหน้าของข้าราชการโดยทั่วไปด้วยคุณวุฒิทางการศึกษา และมุ่งสนับสนุนผู้มีปริญญามากกว่าผู้มีคุณวุฒิทางการศึกษาที่ต่ำกว่า

อีกทั้งการนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในกาบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร เท่าที่ผ่านมา ก็ไม่สามารถที่จะขจัดระบบเล่นพรรคเล่นพวกซึ่งเป็นตัวเหตุทำลายขวัญของข้าราชการลงได้ ซึ่งการปล่อยให้ระบบเล่นพรรคเล่นพวกเข้าแทรกแซงการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร เช่นนี้ย่อมมีผลให้การนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในกรุงเทพมหานครไม่อาจจะบรรลุถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของระบบได้ และนอกจากนี้ผลการศึกษาวิจัยยังชี้ให้เห็นได้ว่าระบบจำแนกตำแหน่งไม่อาจที่จะช่วยส่งเสริมให้การพิจารณาความดีความชอบประจำปีดำเนินไปอย่างเป็นธรรมยิ่งขึ้นกว่าเดิมได้ ทั้ง ๆ ที่ระบบจำแนกตำแหน่งเป็นระบบที่เอื้ออำนวยต่อการที่จะช่วยให้การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการเป็นไปอย่างสะดวกและรัดกุมยิ่งขึ้นกว่าในระบบชั้นยศแล้วก็ตาม และจากการสอบถามถึงความปรารถนาที่จะให้กรุงเทพมหานคร

ปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในเรื่องใบบังนั้น ก็ได้รับคำตอบว่าต้องการให้มีการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องการบรรจุ - แต่งตั้ง, การสอบ และการพิจารณาความดีความชอบ เป็นประเด็นสำคัญ โดยถ้าจะให้ดำเนินการด้วยความยุติธรรมไม่ เล่นพรรคเล่นพวก

### สรุปสมมติฐานและประเด็นสรุปวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย

การนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในกรุงเทพมหานคร ดังที่กล่าวแล้วว่ามีผลกระทบ ต่อความรู้สึกนึกคิด ตลอดจนทัศนคติของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญในระดับที่ไม่แตกต่าง จากกันมากนักกับระบบชั้นยศ และเมื่อพิจารณาถึงสภาพขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติ หน้าที่ราชการก็จะเห็นได้ว่า การนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในกรุงเทพมหานครนั้นมีได้ มีผลทำให้สภาพขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการกรุงเทพมหานคร สามัญดีขึ้นกว่าในระบบชั้นยศแต่อย่างไร ในทางกลับกันสภาพขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติ หน้าที่ราชการของข้าราชการ เหล่านี้กลับลดลงกว่าในระบบเดิมเล็กน้อย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจาก ประเด็นสำคัญ ๒ ประการ คือ

๑. กรุงเทพมหานครไม่สามารถบริหารระบบจำแนกตำแหน่งใหม่ประสิทธิภาพได้ ดังนั้น ปัญหาต่าง ๆ ที่เคยเกิดขึ้นในระบบชั้นยศ เช่น ปัญหาการใช้คนไม่ตรงกับงาน ปัญหา โอกาสก้าวหน้าในชีวิตราชการ จึงยังคงเกิดขึ้นในระบบจำแนกตำแหน่ง (ตารางที่ ๑๐, ๑๔ และ ๑๕) นอกจากนี้ความไม่เป็นธรรมในการบริหารงานบุคคล เช่น การแต่งตั้งโยกย้าย การสอบ และการพิจารณาความดีความชอบ ฯลฯ (ตารางที่ ๒๗, ๒๘, ๒๙, ๓๐ และ ๓๔) ตลอดจนความไม่เหมาะสมในการกำหนดตำแหน่ง (ตารางที่ ๔) จึงปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด ในขณะที่นำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้

๒. ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญโดยส่วนรวมแล้วมีทัศนคติว่า หลักเกณฑ์ในเรื่อง ระดับควบซึ่งอยู่ในระบบจำแนกตำแหน่งนั้น เป็นหลักเกณฑ์ที่ขัดกันความก้าวหน้าของ ข้าราชการด้วยกันทั้งทางการศึกษา และมุ่งสนับสนุนปริญญามากกว่าผู้มีคุณวุฒิทางการศึกษา ที่ต่ำกว่า (ตารางที่ ๒๔)

กวยเพนั ผลการศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงปฏิเสธสมมติฐานที่โดคังไว้ว่า "การนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ทำให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญมีขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการดีกว่าในระบบชั้นยศ" และจากการนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นทั้งหมด จะเห็นได้ว่าการศึกษาวิจัยถึงผลกระทบของระบบจำแนกตำแหน่งต่อขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญในครั้งนั้นได้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยที่กำหนดไว้ดังกล่าวย่างสมบูรณ์ทุกประการ คือ

๑. จากวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยประการแรกที่ตั้งจะประเมินผลการใช้ระบบจำแนกตำแหน่งในกรุงเทพมหานครว่าได้สร้างขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้แก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญได้เพียงใดนั้น ผลการศึกษาวิจัยสรุปได้ว่าการนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครนั้น ไม่อาจที่จะสร้างขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้แก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญในระดับที่สูงขึ้นกว่าระบบชั้นยศได้ (ตารางที่ ๑๗) ประเด็นนี้อาจสะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการเหล่านี้ในปัจจุบันได้ว่าอยู่ในระดับใดเมื่อเปรียบเทียบกับเมื่อครั้งอยู่ในระบบชั้นยศ ซึ่งตามแนวความคิดของ เดล โยเดอร์ (Dale Yoder) แล้วเห็นว่า คุณภาพในการผลิตขององค์การใดองค์การหนึ่งจะขึ้นอยู่กับความผันแปรของความสนใจในงานที่ทำและกำลังขวัญของผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้นการที่สภาพขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญโดยส่วนรวมลดต่ำลงกว่าในระบบชั้นยศเช่นนี้ จึงน่าจะไคพิจารณาหาทางแก้ไขปรับปรุง เพื่อมิให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการเหล่านี้ลดต่ำลงจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการโดยส่วนรวมได้

๒. การนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครแม้ว่าจะไคปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.กำหนดแทบทุกเรื่องก็ตาม แต่ผลการศึกษา

วิจัยในตารางที่ ๒๗, ๒๘ โคซี่ให้เห็นว่าการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครนั้น ถูกแทรกแซงด้วยระบบเล่นพรรคเล่นพวกจนมีผลให้การนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ใน กรุงเทพมหานครไม่อาจจะดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ก็เท่าที่ควร

๓. ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้พบปัญหาและข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในขณะที่ นำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้หลายประการด้วยกัน ซึ่งอาจประมวลสรุปได้ดังต่อไปนี้คือ

#### ๑. ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการบริหารงานบุคคล

จากการสอบถามความคิดเห็นของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญในเรื่องการบริหารงานบุคคล พบว่าข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญโดยส่วนรวมแล้วมีความรู้สึกพึงพอใจต่อการบริหารงานบุคคลในระบบชั้นยศมากกว่าในระบบจำแนกตำแหน่ง (ตารางที่ ๑๖) และนอกจากนี้ยังมีทัศนคติโดยสอดคล้องต่อกันว่ากระบวนการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครไม่ว่าจะขั้นตอนใดก็ตามมีการเล่นพรรคเล่นพวกกันมาก ซึ่งอันที่จริงแล้วปัญหาดังกล่าวนี้มีสาเหตุเกิดขึ้นในสมัยที่นำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ หากแต่เกิดเป็นปัญหาสืบเนื่องกันมาทุกยุคทุกสมัย และผลการศึกษาวิจัยในตารางที่ ๒๗, ๒๘ จะแสดงให้เห็นได้ว่าการนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในกรุงเทพมหานคร ไม่อาจจะขจัดระบบเล่นพรรคเล่นพวกซึ่งเป็นตัวเหตุทำลายขวัญของข้าราชการลงได้ และการปล่อยให้ระบบเล่นพรรคเล่นพวกเข้าแทรกแซงการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครเช่นนี้ย่อมมีผลให้การนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในกรุงเทพมหานครไม่อาจดำเนินไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของระบบได้ เพราะเท่าที่ผ่านมาการเล่นพรรคเล่นพวกในกรุงเทพมหานคร กู้ออกจะเด่นชัดมากจนทำให้ผู้ปฏิบัติงานและผู้สนับสนุนเกิดความรู้สึกท้อแท้และขาดกำลังใจ อันจะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยตรงได้ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาการแตกแยกแบ่งพรรคแบ่งพวกและแตกความสามัคคีกันระหว่างข้าราชการ รอยางไม่มีที่สิ้นสุด ดังนั้นระบบเล่นพรรคเล่นพวกหรือระบบอุปถัมภ์ค้ำชูนี้จึงนับได้ว่าเป็นตัวบั่นทอนทำลายระบบราชการให้เสื่อมประสิทธิภาพลงทุกที ๆ โดยไม่มีวันจะยุติลงเมื่อไร และทราบได้ที่คนไทยยังไม่อาจแยก

คามันยัมกั ก็เป็นที่เห็นแก่พวกพ้อง และเจ้าบุญนายคุณทั้งหลายออกจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการได้  
 อย่างเกะเขินแล้ว ระบบเลนพรรคเลนพวกก็ออกจะเป็นเรื่องยากที่จะจัดให้หมดไปได้  
 ซึ่งมีผลให้การนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในกรุง เทพมหานคร ไม่อาจจะบรรลุถึงวัตถุประสงค์  
 ที่จะ "ใส่คนให้ตรงกับงาน" (Put the right man to the right job) และ  
 "เงินเท่ากัน งานเท่ากัน" (Equal pay for equal work) อย่างที่ของการได้

## ๒. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในเรื่องระดับความ

อันที่จริงแนวความคิดในเรื่องระดับความนี้มีข้อพิงมีขึ้นในสมัยที่นำระบบจำแนก  
 ตำแหน่งมาใช้ หากแต่ได้มีมาตั้งแต่ในช่วงหลังของการใช้ระบบชั้นยศแล้ว กล่าวคือ ได้มี  
 การขออนุมัติกำหนดชั้นยศความไว้โดยไม่ต้องทำการวิเคราะห์ตำแหน่งใหม่อีก เช่น กำหนด  
 ตำแหน่งชั้นตรีความชั้นโท ชั้นโทความชั้นเอก ตัวอย่าง เช่น กำหนดตำแหน่งวิศวกรตรี ความตำแหน่ง  
 วิศวกรโท หรือกำหนดตำแหน่งนายแพทย์โท ความตำแหน่งนายแพทย์เอก โดยไม่ต้องขออนุมัติ  
 กำหนดตำแหน่งใหม่อีก เป็นต้น และเมื่อเปลี่ยนมาใช้ระบบจำแนกตำแหน่งแล้วหลักเกณฑ์  
 ในเรื่องระดับความก็ได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และเมื่อพิจารณา  
 ถึงเจตนารมณ์ของระบบจำแนกตำแหน่งซึ่งมุ่งตีค่าระดับตำแหน่งให้เป็นไปตามหน้าที่ความ  
 รับผิดชอบและคุณภาพของงานก็จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ในเรื่องระดับความนี้ไม่สอดคล้องกับ  
 เจตนารมณ์ของระบบจำแนกตำแหน่งอย่างแท้จริง กล่าวคือ การกำหนดให้ข้าราชการเลื่อน  
 ระดับตำแหน่ง ได้โดยอัตโนมัติเมื่ออัตราเงินเดือนถึงขั้นค่าของระดับตำแหน่งนั้น ๆ หรือเมื่อ  
 สอบปรับระดับตำแหน่ง ได้โดยไม่ต้องมีตำแหน่งว่าง เช่นนั้น นับเป็นการปรับระดับตำแหน่ง  
 และอัตราเงินเดือนโดยที่หน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานที่ปฏิบัติอยู่จริงมิได้เปลี่ยน  
 แปลงไปแต่อย่างใด การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้จึง เป็นการกำหนดระดับตำแหน่ง โดยคำนึง

สัมภาษณ์ นายสมบุญ อานิกวงศ์ชัย, เจ้าพนักงานปกครอง ๗ ชั้น -

หัวหน้าเขตบางกะปิ, ๔ ตุลาคม ๒๕๒๕.

ถึงตัวบุคคล เป็นสำคัญมากกว่าคุณภาพของงานในตำแหน่ง ซึ่งเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของระบบจำแนกตำแหน่ง และเป็นกรรือปฏิบัติในตนเองเกี่ยวกับระบบชั้นยศที่มุ่งกำหนดตำแหน่งตามตัวบุคคล เป็นสำคัญนั่นเอง

หลักเกณฑ์ในเรื่อง ระเบียบความนี้แม้ว่าจะมีส่วนคืออยู่บางตรงที่ช่วยลดชั้นตอนบางชั้นตอนในการบริหารงานบุคคลลง เช่น การขออนุมัติกำหนดระดับตำแหน่งให้สูงขึ้นก็กระทำเพียงตำแหน่งนอกระดับความเท่านั้น ส่วนการสอบก็ไม่ต้องสอบกันบ่อยครั้ง ภายในระดับความหนึ่ง ๆ อาจสอบหรือไม่สอบก็ได้ หากจะมีการสอบก็จะมีเพียงครั้งเดียวสำหรับระดับความหนึ่ง ๆ เท่านั้น คือสอบเลื่อนจากระดับแรกที่บรรจุเข้ามาบริหาร (ซึ่งถือเป็นระดับเรียนรู้งาน) เป็นระดับในช่วงที่สองซึ่งถือเป็นระดับเริ่มปฏิบัติงานเป็นต้น แต่ถึงกระนั้นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากการนำหลักเกณฑ์ในเรื่อง ระเบียบความมาใช้ก็อาจประมวลเฉพาะในประเด็นที่สำคัญได้ ดังนี้คือ

๒.๑ หลักเกณฑ์ในเรื่อง ระเบียบความชี้คั่นความก้าวหน้าของข้าราชการด้วยคุณวุฒิทางการศึกษา จากผลการศึกษาวิจัยในเรื่อง ระเบียบความนี้ แม้ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญโดยส่วนรวมแล้วจะยอมรับต่อหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ก็ตาม (ตารางที่ ๒๒) แต่ถึงกระนั้นก็ยังมิตศนคติที่ไม่ดีว่าระบบจำแนกตำแหน่งมุ่งสนับสนุนผู้มีปริญญามากกว่าผู้มีคุณวุฒิทางการศึกษาที่ต่ำกว่านี้ (ตารางที่ ๒๔) โดยใช้หลักเกณฑ์ในเรื่อง ระเบียบความเป็นเครื่องมือ ดังนั้น ความก้าวหน้าของข้าราชการจึงถูกชี้คั่นด้วยคุณวุฒิทางการศึกษา ทั้ง ๆ ที่ในทางปฏิบัติแล้วไม่อาจจะใช้คุณวุฒิทางการศึกษาเป็นดัชนีวัดความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการได้เลย ตัวอย่างเช่น ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ ๓ กับตำแหน่งเจ้าหน้าที่งานธุรการ ๓ ไม่อาจจะบอกถึงความแตกต่างในเชิงปฏิบัติการได้ จะบอกได้เพียงว่าเจ้าหน้าที่ธุรการ ๓

สัมภาษณ์ นายชูศักดิ์ บุรณะสมภาพ เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๒ เลขานุการ  
สำนักการแพทย์, ๒๐ กันยายน ๒๕๒๕.



จบวุฒิ น.ศ.๓ หรือวุฒิ ปวช. และมีโอกาสก้าวหน้าโดยอัตโนมัติเพียงแค่วุฒิ ๓ เท่านั้น ส่วนเจ้าพนักงานธุรการ ๓ จบวุฒิ ปวส. และมีโอกาสก้าวหน้าโดยอัตโนมัติถึงระดับ ๔ ซึ่งในประเด็นนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า นอกจากหลักเกณฑ์ในเรื่อง ระดับความจะไม่ใ้มีมีส่วนช่วย ผลการรักษาเจตนารมณ์ของระบบจำแนกตำแหน่งแล้วยังจะชี้คั่นความก้าวหน้าของข้าราชการ ด้วยคุณวุฒิทางการศึกษาซึ่งยังผลให้ข้าราชการที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาแตกต่างกันมองเห็นหนทางก้าวหน้าของตนเองแตกต่างกันไปด้วย ทั้ง ๆ ที่อาจมีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเท่า ๆ กันก็เป็นได้

๒.๒ หลักเกณฑ์ในเรื่อง ระดับความมีผลกระทบบั้ความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการบางคนลดลง เพราะ ข้าราชการจะมุ่งศึกษาต่อกันมากขึ้นเพื่อหวังเปลี่ยนสายงานจากสายงานในระดับความที่ต่ำเป็นสายงานในระดับความที่สูงขึ้น ความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการบางส่วนจึงอาจลดลง โดยเบนความสนใจไปที่การศึกษาเพิ่มเติมมากขึ้น นอกจากประเด็นดังกล่าวนี้แล้ว ความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการอาจลดลง เพราะการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ข้าราชการสอบคัดเลือกภายในระดับความของตนมีโอกาสได้ ปรับพอกอัตราเงินเดือนถึงขั้นค่าของ ระดับที่สอบได้นั้น ๆ ซึ่งเป็นผลให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการ ้วยความเอาใจใส่เพื่อที่จะ ด้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีหมดความศักดิ์สิทธิ์ไป เพราะข้าราชการจะมุ่งคนหนึ่งสื่อ เพื่อการสอบคัดเลือกแทนการมุ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างจริงจัง เหตุผลทั้งสองประการนี้แม้จะก่อให้เกิดผลดีในแง่พัฒนาการส่วนบุคคลก็ตาม แต่ก็นำให้เกิดผลเสีย อยู่บางตอ ระบบราชการ โดยส่วนรวม

๒.๓ หลักเกณฑ์ในเรื่อง ระดับความมีผลให้ความพอใจของข้าราชการลดลง เมื่อคำร้องตำแหน่งถึง เพดานของ ระดับความนั้น ๆ แล้ว ซึ่งผลจากการศึกษาวิจัยในตารางที่ ๑ จะเห็นได้ว่าข้าราชการที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวนมากเป็นข้าราชการระดับ ๓ ที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาระดับ ม.๖ - ม.๘ ซึ่งน่าจะเป็นข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งในสายงานที่ เริ่มจากรดับ ๑ และปัจจุบันดำรงตำแหน่งถึง เพดานของ ระดับความในสายงานนั้น ๆ คือ ระดับ ๓ แล้ว ดังนั้น ข้าราชการเหล่านี้จึงมีสภาพขวัญและกำลังใจอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากโอกาสที่จะเลื่อนขั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นนอกกระบวนความนั้น เป็นได้ยากมาก เพราะถ้าหากไม่มีตำแหน่งว่างหรือไม่มีการขออนุมัติกำหนดระดับตำแหน่งให้สูงขึ้น ก็จะไม่มีโอกาสได้เลื่อนขั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นได้เลย โอกาสก้าวหน้านอกกระบวนความจึง เป็นไปโดยยากลำบาก ดังนั้น ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งถึงเพดานของระดับความของตนแล้วจึงรู้สึกกระวนกระวายใจต่อโอกาสที่จะเลื่อนระดับตำแหน่งให้สูงขึ้น หากได้เลื่อนก็จะรู้สึกพอใจ และหากไม่ได้เลื่อนก็จะรู้สึกท้อแท้ขาดกำลังใจ ควบคู่กันจึงมีการวิ่งเต้นเพื่อขออนุมัติกำหนดระดับตำแหน่งของตนให้สูงขึ้นอยู่เสมอ ๆ และในขณะเดียวกันก็วิ่งเต้นเพื่อผลการสอบคัดเลือกอีกด้วย นับเป็นการเพาะเชื้อของ ระบบเล่นพรรคเล่นพวกให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้นอีกทางหนึ่งนั่นเอง

๒.๔ หลักเกณฑ์ในเรื่อง ระดับความจะมีผลกระทบต่อดังโครงสร้างอัตราค่าจ้าง ข้าราชการในอนาคต กล่าวคือ จะมีผลให้ข้าราชการระดับปฏิบัติการ (ระดับ ๑,๒) ซึ่งเป็นฐานของระบบราชการมีจำนวนน้อยลง แต่จะมีข้าราชการระดับ ๓ - ๕ เป็นจำนวนมากขึ้น ดังนั้น โครงสร้างอัตราค่าจ้างข้าราชการในอนาคตจึงคาดการณ์ได้ว่าจะมีลักษณะตัวโต ขาลึบ ซึ่งเป็นโครงสร้างที่ผิดสัดส่วนและขาดความมั่นคง อันอาจจะมีผลกระทบต่อการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพได้ในอนาคต

๓. ปัญหาการกำหนดระดับตำแหน่งและการแต่งตั้งข้าราชการ

การปรับขยายระดับตำแหน่งของกรุงเทพมหานคร เป็นที่กล่าวขวัญกันว่ากระทำโดยง่ายและอยู่ภายใต้พื้นฐานของผลประโยชน์ส่วนบุคคลมากกว่าผลประโยชน์ขององค์การ

ควยเหตุนี้เป้าหมายของการกำหนดระดับตำแหน่งและการแต่งตั้งข้าราชการภายใต้ระบบ  
 จำแนกตำแหน่งจึงมีผิดพลาดไป ความผิดพลาดอันเกิดจากการกำหนดระดับตำแหน่งและการ  
 แต่งตั้งข้าราชการโดยคำนึงถึงตัวบุคคลเป็นหลักและงานในตำแหน่งเป็นรอง เช่นนี้ นอกจากจะ  
 มีผลกระทบต่อขวัญของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญที่ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากการ  
 ดำเนินการดังกล่าวนี้แล้ว ยังอาจมีผลกระทบต่อราชการโดยส่วนรวม ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้ คือ

๓.๑ จากการที่ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญจำนวนหนึ่งมีโอกาสดำรงตำแหน่ง  
 ตำแหน่งไต่สายและรวดเร็ว ย่อมมีผลให้คุณค่าของระดับตำแหน่งนั้นต่ำลง และไม่เป็นที่ยอมรับ  
 ของข้าราชการกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ ดังที่ผู้กล่าวอยู่เสมอ ๆ ว่า "ข้าราชการ กทม.  
 ซีโหล" ซึ่งในเรื่องนี้อาจมีผลกระทบต่อโอกาสในการสรรหากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้า  
 รับราชการในกรุงเทพมหานครได้ เพราะเกิดภาพพจน์ที่ว่าข้าราชการของกรุงเทพมหานครศักดิ์ศรีต่ำ  
 กว่าข้าราชการในส่วนราชการอื่น ๆ

๓.๒ ก่อให้เกิดช่องทางในการหมุนเวียนข้าราชการขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง  
 ในระดับสูงขึ้นโดยอาศัยตำแหน่งที่ได้ปรับให้ เป็นระดับสูงขึ้นและบัญชีสอบคัดเลือกในตำแหน่งนั้น ๆ  
 เป็นเครื่องมือ ตัวอย่างเช่น เลื่อนและแต่งตั้งนักวิชาการสอบ ๔ ผู้สอบชั้นบัญชีในตำแหน่ง  
 เจ้าหน้าที่บริหารงานธุรการ ๕ ให้ไปดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานธุรการ ๕ แล้วจึงย้าย  
 กลับไปดำรงตำแหน่งเดิม คือตำแหน่งนักวิชาการสอบ ๔ จากนั้นก็เลื่อนข้าราชการที่สอบได้ใน  
 ลำดับถัดไปหมุนเวียนระหว่างตำแหน่ง เดิมกับตำแหน่งใหม่ เช่นนี้ เรื่อยไปจนกว่าจะหาข้อยุติได้  
 ควยเหตุนี้โดยเหตุหนึ่ง การกระทำเช่นนี้เป็นการกระทำที่มิควักประสงค์ของการสอบคัดเลือก  
 ซึ่งมุ่งจะคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งและมีความรู้ความสามารถสมควรแก่  
 การเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติกลับหมุนไปดำรงตำแหน่งอีกตำแหน่งหนึ่ง

สัมภาษณ์ นายสมบุรณ์ อานันท์กวางษ์ชัย , เจ้าหน้าที่งานปกครอง สฎช่วย  
 หัวหน้าเขตบางกะปิ, ๔ ตุลาคม ๒๕๒๕.

ฉะนั้น ตำแหน่งที่ผ่านการสอบคัดเลือกมาจึง เป็นแค่เพียงทางผ่านเพื่อที่จะเลื่อนข้าราชการชั้น  
 แดงตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นหรือตำแหน่ง เกิมของข้าราชการชั้นในระดั้มที่สูงขึ้น จึงถือ เป็น  
 การปฏิบัติที่สวนทางกับเจตนารมณ์ของ ระบบจำแนกตำแหน่งควบเช่นกัน เพราะตำแหน่งที่ได้  
 รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานจริง ๆ นั้น มิได้ผ่านการทดสอบและประเมินผลว่ามีความรู้ความ  
 สามารถเหมาะสมกับตำแหน่งที่ไป ลื่อนและแต่งตั้งให้สูงขึ้นได้อย่างไร

๓.๓ ปัญหาที่เกิดขึ้นนภายหลังจากการกำหนดระดับตำแหน่งให้สูงขึ้นประการหนึ่ง  
 ก็คือ การที่ข้าราชการผู้มีอาวุโสน้อยแต่มีคุณวุฒิทางการศึกษาสูง มักจะเป็นผู้สอบคัดเลือกได้ใน  
 ลำดับที่ต่ำกว่าผู้มีอาวุโสมากแต่ไม่มีคุณวุฒิทางการศึกษา ในประเด็นนี้แม้ผลการศึกษาวิจัยใน  
 ตารางที่ ๒๕ จะพบว่าข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญโดยส่วนรวมแล้วได้ให้การยอมรับต่อ  
 กรณีดังกล่าวนี้ในระดับที่น่าพอใจก็ตาม แต่ปัญหาที่อาจตามมาและมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพ  
 ในการบริหารราชการก็คือ ปัญหาการข้ามอาวุโส, ปัญหาประสิทธิภาพในการทำงาน, ปัญหา  
 การปกครองบังคับบัญชา เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนแต่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ  
 ให้สำเร็จลุล่วงไปโดยควยดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าตำแหน่งที่ได้รับการพิจารณาแต่งตั้ง เป็นตำแหน่ง  
 หัวหน้าหน่วยงาน

๓.๔ การที่กรุงเทพมหานคร ก.ก.พิจารณาอนุมัติกำหนดระดับตำแหน่งได้เอง  
 จึงมีผลให้เกิดความคล่องตัวสูงในเรื่องการเลื่อนระดับและเลื่อนตำแหน่งข้าราชการดังกล่าว  
 แล้วข้างต้น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้กรุงเทพมหานครต้องสิ้นเปลืองงบประมาณเพื่อการนี้เป็น  
 จำนวนมาก และมีข้อที่น่าสัง เกตว่าในการปรับขยายระดับตำแหน่งนับตั้งแต่ใช้ระบบจำแนกตำแหน่ง  
 เป็นต้นมา แนวโน้มของการปรับระดับจะเป็นตำแหน่งในระดับสูงมากกว่าตำแหน่งในระดับต่ำ  
 และเป็นตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานมากกว่าตำแหน่งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ ซึ่งในเรื่องนี้ควรให้  
 ความเป็นธรรมแก่ตำแหน่งในระดับต่ำและตำแหน่งปฏิบัติการให้มากขึ้นด้วย

สัมภาษณ์ นายชุตักดิ์ บุรณะสมภาพ, เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๒ เลขานุการสำนัก-  
 การแพทย์, ๒๐ กันยายน ๒๕๒๕.

#### ๔. ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการพิจารณาความดีความชอบประจำปี

ตามที่ไต่ถามถึงผลดีประการหนึ่งของระบบจำแนกตำแหน่งว่าจะช่วยให้การควบคุมและติดตามผลการปฏิบัติงานได้ผลดียิ่งขึ้น อันจะทำให้สามารถประเมินความชอบได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมยิ่งขึ้นดังกล่าวในบทที่ ๓ นั้น แต่ผลที่ปรากฏเป็นที่ทราบกันคืออยู่แล้วว่าการนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้มีใ้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่จะสร้างความเป็นธรรมในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีได้อย่างที่กล่าวไว้ (ตารางที่ ๒๕) แต่ทั้งนี้มิใช่เป็นเพราะว่าระบบจำแนกตำแหน่งที่นำมาใช้นี้ไม่ได้มีส่วนช่วยให้การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นไปด้วยดีแต่อย่างใด หากแต่เป็นเพราะว่าการพิจารณาความดีความชอบนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับผลการประเมินผลงานอย่างแท้จริง แต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ เช่น ความสามารถในการทำหน้าที่เป็นที่พอใจของผู้นบังคับบัญชา ความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างฉะฉานตามแบบฉบับที่โรยหน้า ความสามารถในการแอบอ้างผลงานของเพื่อนร่วมงาน ฯลฯ ฉะนั้น ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีจึง เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเพราะผู้นบังคับบัญชาไม่ได้ให้ความสำคัญแก่การประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง ทั้ง ๆ ที่ระบบจำแนกตำแหน่งอำนวยความสะดวกให้ถึงเพียงนี้แล้ว

#### ๕. ปัญหาการไ้คนไม่ตรงกับงาน

อันที่จริงปัญหาการไ้คนไม่ตรงกับงานไม่น่าจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสมัยที่ใช้ระบบจำแนกตำแหน่ง เป็นพื้นฐานในการบริหารงานบุคคลเช่นนี้ (พิจารณาตารางที่ ๑๐) เพราะระบบจำแนกตำแหน่ง ใ้กำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งไว้ทุกระดับตำแหน่งแล้ว การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งจึงสามารถแต่งตั้งได้ตรงตามที่กำหนดไว้ทุกตำแหน่ง ปัญหาการไ้คนไม่ตรงกับงานจึงไม่น่าเกิดขึ้น แต่การที่มีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น

\*ไพจิตร เอื้อทวีกุล, "ทำไมข้าราชการไทยไม่มีประสิทธิภาพ" วารสารข้าราชการ ปีที่ ๒๔ ฉบับที่ ๑๑ (พฤศจิกายน ๒๕๒๒) : หน้า ๕.

จึงน่าจะเป็นผลมาจากผู้บังคับบัญชาใช้คนไม่ตรงกับงานเองมากกว่า ซึ่งสิ่งนี้อาจสืบเนื่องมาจากโครงสร้างหน้าที่ของหน่วยงานบังคับบัญชาใช้คนไม่ตรงกับงานก็เป็นได้

๖. ปัญหาข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญไม่เข้าใจระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลภายใต้ระบบจำแนกตำแหน่งที่พอ

จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้นำพบว่าข้าราชการเป็นจำนวนไม่น้อยไม่เข้าใจระเบียบและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลที่พอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์พื้นฐานซึ่งควรเข้าใจแต่ข้าราชการเหล่านั้นก็ไม่สามารถเข้าใจได้ดีเช่นหลักเกณฑ์ในเรื่อง ระดับความหลักเกณฑ์การปรับระดับตำแหน่ง หลักเกณฑ์การสอบคัดเลือก หลักเกณฑ์การแต่งตั้งโยกย้าย ตลอดจนแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับระบบจำแนกตำแหน่ง ฯลฯ ซึ่งความไม่เข้าใจในหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้คือพหุยอมมีผลให้ข้าราชการเสียขวัญและขาดกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการได้โดยง่าย จึงควรที่กรุงเทพมหานครจะต้องให้ความเอาใจใส่ต่อปัญหาดังกล่าวนี้อีกประการหนึ่งด้วย

ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาที่ประมวลได้จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี การบอกกล่าวถึงปัญหาดัง ๆ นี้นิยมเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงความรู้สึกนึกคิดของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญที่มีต่อการบริหารงานบุคคลภายใต้ระบบจำแนกตำแหน่งนี้ได้เป็นอย่างดี และแม้ว่าปัญหาดังกล่าวนี้จะมีได้เกิดขึ้นจากความบกพร่องของตัวระบบจำแนกตำแหน่งโดยตรงก็ตาม แต่การที่มีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นในขณะที่ใช้ระบบจำแนกตำแหน่งอยู่นิยมเป็นประจักษ์พยานให้เห็นได้ว่าการนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครนั้นไม่อาจที่จะป้องกันและขจัดปัญหาต่าง ๆ ได้ ทั้ง ๆ ที่บางปัญหาคาดว่าจะถูกขจัดไปเมื่อได้นำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องต่าง ๆ เหล่านี้อย่างเร่งด่วนและจริงจังเพื่อป้องกันมิให้ขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญลดต่ำลงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้

### ขอเสนอแนะ

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายและข้อบกพร่องต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น อีกทั้งเพื่อเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลภายใต้ระบบจำแนกตำแหน่งของกรุงเทพมหานครให้ได้รับการพัฒนาซึ่ง ๆ ขึ้นไป อันจะเป็นแนวทางนำไปสู่การเสริมสร้างขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญให้มีระดับสูงขึ้น จึงขอเสนอแนะแนวทางดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ตามลำดับดังนี้จะได้อธิบายต่อไป ต่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร คือ

๑. การปรับปรุงองค์การกลางบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร
๒. การปรับปรุงการวางแผนกำลังคน (Manpower Planning) ของกรุงเทพมหานคร
๓. การปรับปรุงการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามระเบียบปฏิบัติ
๔. การพัฒนาคุณภาพเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานบุคคล
๕. การปรับปรุงการจัดสวัสดิการ
๖. การปรับปรุงองค์การกลางบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร

องค์การกลางบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันคือ "คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร" หรือ "ก.ก." (กฏาคนวค ค.) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการควบคุมดูแล ตรวจสอบ แนะนำ และชี้แจงการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งกรุงเทพมหานครได้อนุมัติใช้เป็นหลักในการบริหารงานบุคคลตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๒๒) และตามมติ ก.ก. ครั้งที่ ๑/๒๕๒๐ เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๒๐ ฉะนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของ ก.ก. ในฐานะ องค์การกลางบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงโครงสร้าง และจัดระบบงานของ

ก.ก. รวมทั้งปรับปรุงองค์ประกอบของ ก.ก. ให้เหมาะสมดังต่อไปนี้

๑.๑ การปรับปรุงโครงสร้างและจัดระบบงานของ ก.ก. เนื่องจากในปัจจุบัน ก.ก. ไม่มีโครงสร้างการจัดองค์การภายในเป็นของตนเอง การจัดระบบงานของ ก.ก. จึงอิงอยู่กับระบบงานและตัวบุคคลของกองการเจ้าหน้าที่ คืองานเลขานุการ ก.ก. เป็นสำคัญ ซึ่งลักษณะที่ปรากฏอยู่ เช่นนี้ทำให้กองการเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครต้องทำหน้าที่ทั้งในฐานะหน่วยงานกลางปฏิบัติงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร และทำหน้าที่เสมือนเป็นสำนักงาน ก.ก. ไปพร้อม ๆ กันอีกด้านหนึ่งด้วย นับเป็นการสวมหมวกทั้งทางด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการไปพร้อม ๆ กัน เมื่อเป็นเช่นนี้การปฏิบัติงานบุคคลของกองการเจ้าหน้าที่ กรุงเทพมหานคร จึงขาดระบบตรวจสอบที่ค่อนข้างจะเป็นช่องทางนำไปสู่การใช้ระเบียบเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลขึ้นได้โดยง่าย ฉะนั้น เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ใ้ค้ำเนินไปตามขั้นตอนการบริหารที่ถูกต้องเหมาะสมภายใต้การกำกับ ตรวจสอบจากองค์การกลางบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครอย่างรอบคอบและรัดกุม จึงเห็นควรให้จัดตั้ง "สำนักงาน ก.ก." ขึ้น ทำหน้าที่ในฐานะหน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวก (Staff) และช่วยบริการ (Auxiliary) ให้แก่คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) โดยอาจแบ่งส่วนราชการภายในเป็นฝ่ายต่าง ๆ ดังนี้คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายแผนงานและตรวจสอบ ฝ่ายวิเคราะห์ตำแหน่งและอัตราเงินเดือน ฝ่ายการสอบ และฝ่ายนิติการ เป็นต้น การจัดตั้ง "สำนักงาน ก.ก." ขึ้นนี้จะช่วยแยกบทบาทของ ก.ก. (ในฐานะองค์การกลางบริหารงานบุคคล) ออกจากกองการเจ้าหน้าที่ (ในฐานะหน่วยงานกลางปฏิบัติงานบุคคล) ได้อย่างเด็ดขาด ซึ่งจะช่วยให้การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่กรุงเทพมหานครควรให้ความสำคัญและเร่งดำเนินการจัดให้มี "สำนักงาน ก.ก." ดังกล่าวขึ้น แต่หากไม่สามารถดำเนินการจัดตั้ง "สำนักงาน ก.ก." ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ก็ควรดำเนินการจัดให้มีคณะกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านบริหารบุคคลเป็นการภายในไปพลางก่อน โดยให้มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านบริหารบุคคลของกรุงเทพมหานครว่า ได้ดำเนินการไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ และมติ ก.ก. หรือไม่เพียงใด ซึ่งในประเด็นนี้จะช่วยให้การบริหารงานบุคคลของ



กรุงเทพฯ นครได้ดำเนินไปสู่ระบบคุณธรรมและเป็นไปตามหลักการที่ถูกที่ควรยิ่งขึ้น และในการแต่งตั้งบุคคลเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการฯ ดังกล่าวนี้ ควรพิจารณาจากข้าราชการประจำของกรุงเทพฯ นครที่มีความรู้ความสามารถ ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิที่มีข้าราชการประจำของกรุงเทพฯ นคร และเมื่อกรุงเทพฯ นครพร้อมที่จะจัดตั้ง "สำนักงาน ก.ก." ขึ้นเมื่อไรก็อาจยุบคณะกรรมการฯ ดังกล่าวนี้โดยโอนหน้าที่ความรับผิดชอบไปเป็นของ "สำนักงาน ก.ก." เป็นการถาวรต่อไป

๑.๒ การปรับปรุงองค์ประกอบของ ก.ก. เนื่องจากในปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพฯ นครไม่ได้บัญญัติในเรื่องคุณสมบัติขั้นพื้นฐานของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งกรรมการของ ก.ก. ไว้แต่อย่างใด อีกทั้งไม่ได้กำหนดอายุการดำรงตำแหน่งในสมัยหนึ่ง ๆ ของกรรมการแต่ละชุดไว้ (ประเด็นนี้จึงนับว่าแตกต่างจาก ก.พ. มากเพราะองค์ประกอบของ ก.พ. โดยเฉพาะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้บัญญัติไว้ว่าต้องแต่งตั้งจากบุคคลที่ทรงคุณวุฒิในหลักราชการและรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่ามาแล้ว และมีได้เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา กรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง รวมทั้งได้กำหนดอายุการดำรงตำแหน่งของกรรมการไว้คราวละ ๒ ปี อีกด้วย) ด้วยเหตุนี้จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องคุณภาพและการสร้างฐานอำนาจของกรรมการแต่ละคน ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อมาตรฐานของคำพิเคราะห์วินิจฉัยที่จะออกมาเป็นมติต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะมติดังกล่าวเกี่ยวกับกำหนดระดับตำแหน่งของข้าราชการกรุงเทพฯ นครสามัญที่ได้รับการกล่าวชานอยู่มากในขณะนี้ ฉะนั้น เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพฯ นครมีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับจากส่วนราชการอื่น ๆ มากขึ้น จึงเห็นควรให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติขั้นพื้นฐานและอายุการดำรงตำแหน่งของผู้ที่จะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการของ ก.ก. ไว้ด้วย ซึ่งทั้งนี้อาจกำหนดไว้เช่นเดียวกับที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับ ก.พ. ก็ได้ และหากได้มีการบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพฯ นครแล้ว ก็จะช่วยให้องค์ประกอบของ ก.ก. มีคุณภาพเพียงพอแก่การที่จะทำให้การ

ดำเนินงานของ ก.ก. ในฐานะองค์การกลางบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร เป็นไปอย่างเข้มแข็งและไม่เป็นเอกเทศจนเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในเรื่องต่าง ๆ ชั้นระหว่างข้าราชการของส่วนราชการอื่น ๆ กับข้าราชการของกรุงเทพมหานครได้ ซึ่งในประเด็นนี้ นอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมระหว่างข้าราชการต่างสังกัดแล้ว ยังจะก่อให้เกิดปัญหาการไม่ยอมรับความสามารถของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญจากข้าราชการในสังกัดอื่น ๆ อีกด้วย อันจะมีผลให้เกิดกรณีพิพาทและคดีฟ้องร้องของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ คอยคุณด่าลงกว่าข้าราชการในสังกัดกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ ได้ ฉะนั้น การปรับปรุงองค์ประกอบของ ก.ก. จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ควรได้รับการพิจารณาเอาใจใส่อีกประเด็นหนึ่งจากกรุงเทพมหานครด้วยกัน

## ๒. การปรับปรุงการวางแผนกำลังคน (Manpower Planning) ในกรุงเทพมหานคร

การที่จะบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเป้าหมายการบริหารราชการโดยส่วนรวมของกรุงเทพมหานครได้นั้น จำเป็นที่ผู้บริหารจะต้องให้ความสนใจต่อการวางแผนกำลังคน (Manpower Planning) ในกรุงเทพมหานครเป็นสำคัญ ซึ่งในเรื่องนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/ว. ๒๕๕ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๒๓ เรื่องแนวทางการกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นหลักการและมาตรการในการกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังของส่วนราชการฝ่ายพลเรือนโดยทั่วไป สำหรับกรุงเทพมหานครนั้นแม้ว่าจะได้ดำเนินการวางแผนกำลังคนโดยจัดทำเป็นแผนระยะ ๒ ปี (คือแผนอัตรากำลังข้าราชการกรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๖) ไว้แล้วก็ตาม แต่ลักษณะของแผนดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการ (Staffing Pattern) ของกรุงเทพมหานคร ในช่วงระยะเวลาของแผนเท่านั้น ไม่ได้กำหนดแนวทางในการใช้และพัฒนากำลังคนให้เกิดประโยชน์สูงสุดและใช้ให้ตรงกับงานในตำแหน่ง รวมทั้งไม่ได้กำหนดข้อเสนอนำมาใช้ในการใช้เทคนิควิธีต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรค เพื่อจัดระบบงานและเพื่อพัฒนาการบริหารงานบุคคล

ให้เหมาะสมถูกต้องไว้อย่างไร ซึ่งทั้งนี้อาจสืบเนื่องมาจากการวางแผนกำลังคน (Manpower Planning) เป็นของใหม่สำหรับกรุงเทพมหานคร การดำเนินการต่าง ๆ จึงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร ประกอบกับคณะกรรมการพัฒนากำลังคนของกรุงเทพมหานคร (ซึ่งประกอบด้วยปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นประธาน และมีผู้แทนสำนักทุกสำนักของกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. ผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนสำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ตลอดจนผู้แทนกองงบประมาณกรุงเทพมหานคร เข้าร่วมเป็นกรรมการ โดยมีกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนากำลังคนฯ) ยังไม่สามารถพัฒนาบทบาทในการที่จะช่วยพัฒนากำลังคนของกรุงเทพมหานครได้อย่างแท้จริง ทั้ง ๆ ที่ได้มีการกำหนดแนวทางในการจัดตั้งคณะทำงานวางแผนพัฒนากำลังคนของกรุงเทพมหานครไว้แล้วถึง ๔ คณะก็ตาม อันได้แก่ คณะทำงานกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล คณะทำงานวางแผนประเมินผลการปฏิบัติงาน คณะทำงานวางแผนพัฒนาคุณภาพกำลังคน และคณะทำงานเฉพาะกิจ ในเรื่องนี้จึงขอแสดงความคิดเห็นว่าควรเร่งดำเนินการแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมเข้าร่วมเป็นคณะทำงานฯ ทั้ง ๔ คณะนี้โดยด่วน เพราะเชื่อมั่นว่าการจัดตั้งคณะทำงานฯ ดังกล่าวขึ้นจะช่วยให้การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัดยิ่งขึ้นได้ ทั้งนี้เพราะหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะทำงานแต่ละคณะที่กำหนดไว้นั้นได้ครอบคลุมถึงการวางแผนการบริหารงานบุคคลทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การสำรวจวิเคราะห์ข้อมูล การวางแผนค่าเงินการ การกำหนดแนวทางปฏิบัติ การประเมินผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนไปจนถึงในขั้นสุดท้ายคือการนำผลที่ได้จากการประเมินไปวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขในโอกาสต่อไป ซึ่งในการนี้หากคณะทำงานทั้ง ๔ คณะดังกล่าวนี้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ก็เป็นที่เชื่อได้ว่าการวางแผนกำลังคนของกรุงเทพมหานครต่อไปจะสามารถกำหนดแนวทางในการใช้และพัฒนากำลังคนให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสามารถเสนอแนะเทคนิควิธีต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาคอขวด เพื่อจัดระบบงาน และเพื่อพัฒนาการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพได้อย่างแน่นอน สำหรับหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะทำงานทั้ง ๔ คณะ ดังกล่าวถึงมีดังต่อไปนี้คือ

๑. คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

- ศึกษา วิเคราะห์ เสนอแนะนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติให้ชัดเจน  
เกี่ยวกับการสรรหาและคัดเลือกบุคคล เช่น การบรรจุกลับเข้ารับราชการ การรับโอนข้าราชการ  
ประเภทอื่นมาเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร การบรรจุแต่งตั้ง (ย้าย) เป็นต้น

- กำหนดระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคคลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม

- พัฒนาหลักสูตรวิธีการสอบ และระบบการวัดผล ให้มีประสิทธิภาพและเป็นไป

ตามระบบคุณธรรม

- ศึกษาวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะระบบหรือมาตรฐานเกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนขั้น  
ประจำปี การกำหนดตำแหน่ง ฯลฯ ตลอดจนการพัฒนากำลังคนของกรุงเทพมหานคร

- ศึกษาวิเคราะห์ความต้องการกำลังคนทั้งหมดของหน่วยงานในปัจจุบันว่า  
ต้องการกำลังคนประเภทใด ระดับใด จำนวนเท่าใด เปรียบเทียบกับหน้าที่ความรับผิดชอบ  
และโครงการต่าง ๆ เพื่อกำหนดความต้องการกำลังคนในอนาคตของกรุงเทพมหานคร

- ประเมินผลการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร

- ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๒. คณะกรรมการวางแผนประเมินผลการปฏิบัติงาน มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

- กำหนดนโยบาย แบบฟอร์ม ระบบและวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานไว้ให้  
เป็นหลักปฏิบัติ เช่น เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ

- กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของแต่ละงาน เพื่อบุคลากรจะได้อบรมและ  
ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐาน

- วิเคราะห์และนำผลจากการประเมินไปใช้ในการพิจารณาความเหมาะสมใน  
ด้านเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน การพิจารณาความชอบและประเมินสมรรถภาพในแต่ละปี  
เป็นหลักพิจารณาในการวางตัวบุคคล การเลื่อนระดับตำแหน่ง

- ศึกษาวิเคราะห์สาเหตุอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการทำงานของข้าราชการ  
เช่น สวัสดิการ ฯลฯ

- ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๓. คณะกรรมการวางแผนพัฒนาคุณภาพกำลังคน มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

- จัดทำแผนพัฒนาคุณภาพข้าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจะทำให้ทราบว่าข้าราชการหน่วยใดควรได้รับการพัฒนา

- กำหนดหลักการและวิธีการในการพัฒนาคุณภาพข้าราชการ
- กำหนดหลักสูตรการฝึกอบรม ให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง
- สนับสนุนหรือจัดให้มีคู่มือการปฏิบัติงาน
- ศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนะความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพข้าราชการ

ในกรณีที่มีปัญหาในทางปฏิบัติ ต่อคณะกรรมการพัฒนากำลังคนของกรุงเทพมหานคร

- ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๔. คณะกรรมการเฉพาะกิจ

- มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการศึกษาวิเคราะห์ และเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุง โครงสร้างและหน้าที่ความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร
- มีหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการพัฒนากำลังคนของกรุงเทพมหานคร เป็นกรณีพิเศษเป็นคราว ๆ ไป

สำหรับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากคณะกรรมการทั้ง ๔ คณะ มีดังนี้คือ

- (๑) ทำให้ทราบล่วงหน้าถึงความต้องการกำลังคนแต่ละประเภทที่เหมาะสมกับแต่ละลักษณะงาน อันจะเป็นการช่วยให้การโยกย้ายบุคคลได้ประโยชน์สูงสุด
- (๒) ทำให้กรุงเทพมหานครได้มีการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ามาปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องเหมาะสมกับหน้าที่การงาน ทั้งในปัจจุบันและอนาคต
- (๓) อำนวยประโยชน์ในการขยายหรือปรับปรุงงานของกรุงเทพมหานครให้เป็นที่ไปด้วยความรวดเร็วและเรียบร้อย
- (๔) ประหยัดงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ด้านเงินเดือน ค่าจ้าง
- (๕) สร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการแก่ข้าราชการกรุงเทพมหานคร

อนึ่ง ในการวางแผนกำลังคนของกรุงเทพมหานครนั้น ควรกำหนดขั้นตอนในการดำเนินงานตามหลักวิชาการวางแผนไว้ดังนี้คือ

ขั้นที่ ๑ การสำรวจวิเคราะห์กำลังคน ก่อนที่จะวางแผนกำลังคน จะต้องดำเนินการสำรวจวิเคราะห์กำลังคนที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ทราบถึงลักษณะ โครงสร้าง อัตรากำลังของแต่ละหน่วยงานว่ามีข้าราชการแต่ละสายงานเป็นจำนวนเท่าไร ข้าราชการแต่ละคนมีโอกาสก้าวหน้าในสายงานของตนเพียงใด มีปัญหาอะไรบางหรือไม่ที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นในอนาคตอันเนื่องมาจากการบริหารงานบุคคลและอัตรากำลังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อาทิเช่น ปัญหาในเรื่องระดับความก้าวหน้า ความก้าวหน้าในแต่ละสายงาน ปัญหาการไหลคนไม่ตรงกับงาน ปัญหาโครงสร้างระบบราชการขาดฐานที่มั่นคงในอนาคต ปัญหาการขาดแคลนผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน เป็นต้น ทั้งนี้โดยอาศัยข้อมูลจากคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งหรือทั้ง ๔ คณะ ประกอบการสำรวจวิเคราะห์ และหากจำเป็นต้องทบทวนการจัดองค์การและจัดระบบงานในปัจจุบันว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด ก็ควรดำเนินการให้มีการทบทวนดังกล่าวด้วย เพื่อเป็นแนวทางนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขต่อไป

ขั้นที่ ๒ การคาดคะเนเกี่ยวกับความต้องการกำลังคน เมื่อได้สำรวจวิเคราะห์กำลังคนที่มีอยู่ในปัจจุบันจนได้ข้อมูลครบถ้วนตามต้องการแล้ว ขั้นต่อไปจะต้องดำเนินการคาดคะเนเกี่ยวกับความต้องการกำลังคนในช่วงกำหนดระยะเวลาของแผนว่าต้องการกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถในด้านใด อยู่ในระดับใด เป็นจำนวนเท่าใด (โดยอาศัยข้อมูลจากคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล) ทั้งนี้จะต้องพิจารณาประกอบกับเป้าหมายและแผนงานของส่วนราชการและหน่วยงานนั้น ๆ เป็นสำคัญตามหลักบริหารโดยเป้าหมาย (Management by Objective) อีกทั้งจะต้องคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรมิให้เป็นไปอย่างฟุ่มเฟือย โดยนำหลักการพิจารณางบประมาณฐานศูนย์ (Zero Based Budget) มาใช้โดยอนุโลมด้วย

ขั้นที่ ๓ การกำหนดนโยบายและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เมื่อได้ทราบจำนวนอัตรากำลังที่คาดว่าจะต้องกำหนดใหม่ขึ้นในส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ในช่วงกำหนดระยะเวลาของแผนแล้ว ขั้นต่อไปจะต้องดำเนินการกำหนดนโยบายและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลว่าทำอย่างไรจึงจะให้ได้มาซึ่งกำลังคนตามปริมาณและคุณภาพที่คาดคะเนไว้ในขั้นที่ ๒ นั้น ซึ่งในการกำหนดนโยบายและวิธีปฏิบัติดังกล่าวนี้ กรุงเทพมหานครจะต้องคำนึงถึงการนำตัวบุคคลที่มีอยู่แล้วในหน่วยงานหรือในส่วนราชการนั้น ๆ มาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุดก่อน คือ ถู้อหลักการจัดกลุ่มและมอบหมายงานใหม่ (Reassignment and Re-employment) มากกว่าการเพิ่มอัตรากำลังให้แก่งานใหม่ นอกจากนี้แล้วการกำหนดนโยบายและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลจะต้องคำนึงถึงการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานตามเป้าหมายของทางราชการเป็นสำคัญจริง ๆ มิใช่เพื่อบ่มขยายขนาดของส่วนราชการนั้น ๆ อีกทั้งจะต้องคำนึงถึงการแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้นอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทั้งในปัจจุบันและที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตไปพร้อม ๆ กันด้วย

ขั้นที่ ๔ การวางแผนกำลังคน เมื่อได้ข้อมูลต่าง ๆ ครบถ้วนแล้ว จึงดำเนินการวางแผนกำลังคนให้สอดคล้องกับโครงสร้างอัตรากำลัง นโยบาย งบประมาณ โครงการ ตลอดจนสภาพของปัญหาต่าง ๆ โดยอาจกำหนดเป็นแผนงานย่อย ๆ บรรจุลงในแผนกำลังคนของกรุงเทพมหานครนั้น ซึ่งในที่นี้จะขอยกตัวอย่างการวางแผนแก้ไขปัญหาราชการดำรงตำแหน่งถึงเพดานของระดับควบ โดยจะกล่าวถึงเฉพาะแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาดังนี้คือ

แนวทางปฏิบัติในการวางแผนแก้ไขปัญหาราชการดำรงตำแหน่งถึงเพดานของระดับควบ การวางแผนแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้อาจกำหนดแนวทางในการปฏิบัติไว้โดยกำหนดให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญที่ดำรงตำแหน่งถึงเพดานของระดับควบใด ๆ และได้รับอัตราเงินเดือนต้นเพดานของระดับตำแหน่งนั้น ๆ แล้ว ได้รับการพิจารณาคัดเลือกหรือ สอบคัดเลือกให้เข้ารับการศึกษาอบรมในหลักสูตร เฉพาะของสายงานนั้น ๆ โดยกำหนดระยะเวลาของการศึกษาอบรมไม่น้อยกว่า ๑ ปี และเมื่อผ่านการศึกษาอบรมมาแล้วก็จะได้รับการพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนตำแหน่งจากตำแหน่งในระดับควบที่ต่ำเป็นตำแหน่งในระดับควบที่สูงขึ้นในกลุ่มสายงานเดียวกัน ซึ่งวิธีนี้จะช่วยเซิมเพดานของระดับตำแหน่งและเพดานของอัตรา

เงินเดือนให้สูงขึ้นได้ ตัวอย่าง เช่น ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ปกครอง ซึ่งเป็นตำแหน่งในสายงานที่ เริ่มต้น  
จากระดับ ๑ และมีโอกาสก้าวหน้าโดยอัตโนมัติเพียงแค่ว่าระดับ ๓ เท่านั้น เมื่อผู้ครองตำแหน่ง  
ได้ดำรงตำแหน่งถึงระดับ ๓ ซึ่งเป็นเพดานของ ระดับควมในสายงานนี้แล้ว หากมีคุณสมบัติครบถ้วน  
ก็จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกหรือสอบคัดเลือกให้เข้ารับการศึกษาอบรมในหลักสูตร เจ้าพนักงาน-  
ปกครอง และ เมื่อจบหลักสูตรแล้วก็จะได้รับการพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนตำแหน่ง เป็นเจ้าพนักงาน-  
ปกครอง ๓ ซึ่งเป็นตำแหน่งใน ระดับควมที่สูงขึ้น คือ เป็นตำแหน่งในสายงานที่ เริ่มต้นจากระดับ ๓  
และมีโอกาสควมถึง ระดับ ๕ ได้ การกำหนดแผนดังกล่าวนี้ไว้ นอกจากจะช่วยเหลือความกดดัน  
อันเกิดจากปัญหาข้าราชการดำรงตำแหน่งถึง เพดานของ ระดับควมได้แล้ว ยังจะช่วยแก้ภาพพจน์  
ของหลัก เกณฑ์ในเรื่อง ระดับควมที่ว่ามี ขีดค้นความก้าวหน้าของข้าราชการด้วยคุณวุฒิทางการศึกษา  
อีกด้วย อันจะเป็นการเสริมสร้างขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้แก่ข้าราชการ  
กรุงเทพมหานครสามัญที่ตองประสบปัญหาดังกล่าวนี้ได้เป็นอย่างดี

ขั้นที่ ๕ การเสนอแผนกำลังคนต่อคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อพิจารณาอนุมัติ แผนกำลังคน  
ที่ได้จัดทำไว้แล้ว จะเสร็จสิ้นเป็นแผนที่สมบูรณ์แบบใดนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติจาก  
คณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้คือ

๑. คณะกรรมการพัฒนากำลังคนของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้ความเห็นชอบ  
ต่อแผนที่ เสนอไปนั้น

๒. คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน  
ในกรณีที่การวางแผนกำลังคนของกรุงเทพมหานคร เกี่ยวข้องกับการปรับปรุง โครงสร้างการแบ่ง  
ส่วนราชการ

๓. คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) เพื่อพิจารณาอนุมัติ  
การกำหนดตำแหน่ง



ขั้นที่ ๕ การนำแผนกำลังคนไปปฏิบัติ เมื่อแผนกำลังคนของกรุงเทพมหานครได้รับการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือการนำแผนกำลังคนที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานบุคคลเฉพาะในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่กำหนดไว้นั้น ซึ่งทั้งนี้กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร จะเป็นหน่วยงานหลักในการที่จะเสนอแนะ ติดตาม ควบคุม ดูแล ใ้หน่วยงานและส่วนราชการต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร ได้ถือปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนกำลังคนนั้น ๆ โดยเคร่งครัดต่อไป

ขั้นที่ ๗ การประเมินผลการวางแผนกำลังคน นับเป็นขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งที่จะต้องจัดใหม่ขึ้นภายหลังจากที่การปฏิบัติตามแผนกำลังคนได้สิ้นสุดตามระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้ว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการนำผลที่ได้จากการประเมินนั้นไปพิจารณาประกอบการสำรวจวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อเตรียมวางแผนกำลังคนแผนต่อไปให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

การวางแผนกำลังคนดังที่ได้อธิบายมานี้ นับได้ว่าเป็นเทคนิควิธีที่มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด กล่าวคือ นอกจากจะช่วยให้ผู้บริหารมีโอกาสได้ทราบข้อมูลโดยทั่ว ๆ ไปเกี่ยวกับกำลังคนในแต่ละหน่วยงานแล้ว ยังจะช่วยให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อันจะเป็นแนวทางนำไปสู่การแก้ไขปัญหา การพัฒนาระบบงาน และการพัฒนากำลังคนให้ถึงพร้อมที่จะปฏิบัติงานบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อราชการ โดยส่วนรวมได้ต่อไป

### ๓. การปรับปรุงการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามระเบียบปฏิบัติ

การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร นอกจากจะถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว ยังถือปฏิบัติตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๒๒ อีกด้วย หากแต่เป็นการถือปฏิบัติที่ไม่ใคร่จะเคร่งครัดนัก ฉะนั้น เพื่อให้วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครได้ดำเนินไปบนพื้นฐานของระบบคุณธรรมอย่างแท้จริง และเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร จึงเห็นควรให้กรุงเทพมหานครได้ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหาร

งานบุคคลให้เป็นไปตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิधिปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังกล่าวอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการในเรื่องที่อาจมีผลกระทบต่อขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ โดยตรงใด เช่นการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบประจำปี การดำเนินการสอบคัดเลือก การกำหนดตำแหน่ง ฯลฯ ซึ่งจะได้เสนอแนะแนวทางปฏิบัติบางประการ ดังนี้คือ

การพิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานครควรได้ดำเนินการในเรื่องนี้ให้เป็นไปตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิधिปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยเสมอเหมือนกันทั้งหมด ไม่เลือกปฏิบัติเฉพาะราย เพราะเท่าที่ผ่านมาการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการมักสร้างความเหลื่อมล้ำให้แก่ข้าราชการอย่างเห็นได้ชัด นโยบายและหลักการในเรื่องนี้จึงขาดความแน่นอน ฉะนั้น จึงควรเคร่งครัดการถือปฏิบัติตามระเบียบกรุงเทพมหานครฯ ดังกล่าว โดยเท่าเทียมกัน ตัวอย่างเช่น ในการพิจารณาโยกย้ายข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นในระดับเดียวกัน ควรดำเนินการปีละครั้งภายในเดือนเมษายนของทุกปีตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว มีข้อควรทำกันได้ตลอดปีอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ และในการพิจารณาโยกย้ายนั้นควรแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งในท้องที่ที่มีสภาพดีกว่าเดิม หรือในหน่วยงานที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถของข้าราชการผู้นั้น ภายใต้อายุขัยแห่งการโยกย้ายที่ทำได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้น ๆ ติดต่อกันมาครบ ๓ ปีแล้ว เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นเพื่อเป็นการชดเชยอัตรากำลังหรือกรณีที่ข้าราชการอยู่ในระหว่างถูกสอบสวน หรือมีพฤติการณ์ไม่สมควรที่จะให้รับราชการในตำแหน่งนั้น ๆ หรือเพื่อประโยชน์แก่ราชการของกรุงเทพมหานคร ให้ดำเนินการได้ตามโอกาสของความจำเป็นและความเหมาะสม แต่หากเป็นกรณีที่ข้าราชการมีความประสงค์ขอย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นในระดับเดียวกัน ก็ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขแห่งเวลา คือต้องเป็นผู้ปฏิบัติราชการในตำแหน่งนั้นติดต่อกันมาไม่น้อยกว่า ๒ ปี จึงจะพิจารณาโยกย้ายได้ตามคำขอนั้น ส่วนการเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการโดยใช้วิธีหมุนเวียนข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ตามบัญชีสอบนั้น ถ้าเป็นความจำเป็นของหน่วยงานก็ควรกระทำแต่เท่าที่ผ่านมากองกรุงเทพมหานครกระทำไปบนพื้นฐานของผลประโยชน์ส่วนบุคคลมากกว่าผลประโยชน์

ของทางราชการ ซึ่งนอกจากจะทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณเพราะการปรับพอกอัตราเงินเดือนแล้ว ยังเป็นการทำลายขวัญของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญที่ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวอีกด้วย

อนึ่ง ในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายหรือแม่แต่การโอนข้าราชการนั้น ในความคิดเห็นส่วนตัวแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่ควรดำเนินการเฉพาะเจ้าหน้าที่ในกองการเจ้าหน้าที่ และผู้อำนวยการบริหารงานบุคคลแต่เพียง ๒ ฝ่ายเท่านั้น เพราะจะเป็นช่องทางให้เกิดการเล่นพรรคเล่นพวกได้ง่าย ดังนั้นจึงควรดำเนินการในรูปคณะกรรมการ เพื่อช่วยให้การดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนรอบคอบ รัดกุม เหมาะสม และเป็นธรรมยิ่งขึ้น อันจะเป็นการลดปัญหาการเล่นพรรคเล่นพวกในการบริหารงานบุคคลลงได้มาก สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสามารถใช้อำนาจตามความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๐) พิจารณาแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมเป็นคณะกรรมการพิจารณาการบริหารงานบุคคลในเรื่องการบรรจุ การแต่งตั้ง การโยกย้าย และการโอนข้าราชการได้ อาทิเช่น อาจพิจารณาแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักทุกสำนัก, ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ และตัวแทนหัวหน้าเขตจำนวนหนึ่ง เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการดังกล่าว ทั้งนี้อาจแต่งตั้งหัวหน้างานบรรจุและแต่งตั้ง เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ และที่สำคัญควรกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวนี้ได้มีส่วนในการใช้อำนาจบริหารงานบุคคลด้วย เพื่อให้ผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ได้รับการถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด อันจะเป็นแนวทางให้การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครได้ดำเนินไปตามครรลองของระบบคุณธรรมยิ่งขึ้นนั่นเอง

การพิจารณาความดีความชอบประจำปี จักรกลสำคัญที่จะช่วยให้การพิจารณาความดีความชอบประจำปีดำเนินไปอย่าง เป็นธรรมได้นั้น ก็คือผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้น กล่าวคือ ถ้าผู้บังคับบัญชาให้ความสำคัญแก่การประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง และมีความมุ่งมั่นที่จะรักษาระบบคุณธรรมอย่างแท้จริงแล้ว ก็เชื่อได้ว่าการพิจารณาความดีความชอบประจำปีจะสามารถให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการโดยทั่วไปได้ อันจะเป็นการส่งเสริมให้ข้าราชการมี

ความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการควยต้องขึ้นได้ อนึ่ง ในการพิจารณาความดีความชอบ  
ประจำปีนั้น นอกจากผู้บังคับบัญชาจะต้องคำนึงถึงผลการปฏิบัติงานเป็นองค์ประกอบที่สำคัญใน  
การพิจารณาแล้ว ผู้บังคับบัญชายังควรที่จะได้ให้ความสำคัญกับองค์ประกอบอื่น ๆ ความคุ้นกันไปควย  
เช่น การรักษาระเบียบวินัยของทางราชการ ความวิริยะอุตสาหะ ความประพฤติ ตลอดจน  
ความยากลำบากในการปฏิบัติงานที่ผ่านมาควย เป็นต้น และโดยที่การประเมินผลการปฏิบัติงาน  
เป็นเรื่องสำคัญจึงเห็นควรให้กรุงเทพมหานครจัดสร้างแบบฟอร์มการประเมินผลการปฏิบัติงาน  
ให้สามารถวัดผลงานของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญทั้งในค่านปริมาณและคุณภาพ รวมทั้ง  
สามารถเปรียบเทียบผลงานของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนได้ควย โดยอาจใช้เทคนิควิธีทางสถิติเข้าช่วย  
ในการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้น ๆ ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการพัฒนากำลังคนของกรุงเทพมหานคร  
อาจมอบหมายให้คณะทำงานวางแผนประเมินผลการปฏิบัติงาน ดำเนินการจัดสร้างแบบฟอร์ม  
การประเมินผล ตลอดจนค้นหาเทคนิควิธีทางสถิติดังกล่าวควยก็ได้ นอกจากนี้แล้วเพื่อให้ระบบ  
การประเมินผลการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงควรที่จะกำหนดให้  
หน่วยงานแต่ละแห่งจัดทำมาตรฐานการทำงาน (Work Standard) ของตำแหน่งทุก  
ตำแหน่ง ไว้ให้สอดคล้องกับมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของกรุงเทพมหานคร ซึ่งวิธีนี้นับเป็นเทคนิค  
วิธีการบริหารอีกประการหนึ่งที่จะช่วยให้ระบบประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างสะดวกและ  
รัดกุมยิ่งขึ้นได้ แต่ทั้งนี้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคคลทุกฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บังคับ-  
บัญชาทุกระดับชั้น จึงจะทำให้เป้าหมายในการจัดทำมาตรฐานการทำงานบรรลุถึงผลสำเร็จตาม  
ต้องการได้

การดำเนินการสอบคัดเลือก การสอบคัดเลือกเป็นกระบวนการเลือกสรร  
บุคคลที่มีความรู้ความสามารถให้มาดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในระดับที่สูงขึ้นตามครรรลงของ  
ระบบคุณธรรม ฉะนั้นการที่จะดำเนินการให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถตรงตาม  
มาตรฐานกำหนดตำแหน่งใดนั้น จึงจำเป็นต้องที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบคัดเลือก  
ตลอดจนหลักสูตรการสอบคัดเลือกให้สามารถวัดความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะมาดำรง  
ตำแหน่งนั้น ๆ ได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องหลักสูตรการสอบคัดเลือกนั้น

ควรที่จะได้เนื้องการวัดผลความรู้ความสามารถของบุคคลในเชิงปฏิบัติการเป็นสำคัญ มิใช่เน้นเฉพาะความรู้ทางทฤษฎีการเป็นสำคัญแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น นอกจากนี้แล้วเพื่อให้การดำเนินการสอบคัดเลือกได้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการที่จะเลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาดำรงตำแหน่งได้อย่างแท้จริง ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจดำเนินการสอบคัดเลือกจึงควรที่จะได้ทบทวนการดำเนินการสอบคัดเลือกทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบ การออกข้อสอบ การเข้าสอบ การตรวจข้อสอบ และในขั้นสุดท้ายคือการรวมคะแนนสอบให้เป็นที่ไปด้วยความเป็นธรรมที่สุดเท่าที่จะสามารถควบคุมดูแลได้

การกำหนดตำแหน่ง ปัญหาการกำหนดตำแหน่งที่พบจากการศึกษาวิจัยส่วนใหญ่เป็นปัญหาเรื่องการกำหนดระดับตำแหน่ง ซึ่งเกี่ยวข้องกับเชื่อมโยงถึงหน้าที่ ความรับผิดชอบ ปริมาณงานและคุณภาพของงานในตำแหน่ง ฉะนั้นการที่จะกำหนดระดับตำแหน่งให้เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ของระบบจำแนกตำแหน่งที่ว่า "เงินเท่ากัน งานเท่ากัน" ได้อย่างแท้จริงนั้น จำเป็นที่ผู้เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ตำแหน่งทุกระดับชั้นจะต้องถือปฏิบัติให้เป็นที่ไปตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ และตามนัยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/ว.๒๕๕ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๒๓ ตลอดจนหนังสือสำนักงาน อ.พ. ที่ สร ๐๗๐๘/ว.๑๑ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๒๔ อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงงานในตำแหน่งที่ปฏิบัติอยู่จริง เป็นหลักในการพิจารณากำหนดระดับตำแหน่ง มิใช่คำนึงถึงตัวบุคคลเป็นสำคัญ (ยกเว้นตำแหน่งที่ต้องใช้ผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน เช่น ตำแหน่งผู้อำนวยการ ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญ และตำแหน่งที่ปรึกษา เป็นต้น)

การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไม่ว่าขั้นตอนใดก็ตาม หากได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีที่กำหนดไว้โดยเสมอหน้ากันแล้ว ย่อมจะส่งผลให้ขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการกรุงเทพมหานครส่วนผู้ขึ้น เพราะข้าราชการเหล่านี้จะไม่ค่อยต้องคอยเป็นกังวลใจว่าตนจะไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคลในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และหากตัดความกังวลใจในเรื่องเหล่านี้ได้แล้ว ความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการก็

จะเกิดขึ้นเอง โดยอัตโนมัติ การเสียเวลาอยู่กับเรื่องส่วนตัว เช่น การแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง จนไม่เป็นอันทำงานในตำแหน่งให้เกิดประสิทธิภาพได้จะถูกขจัดไปในที่สุด

#### ๘. การพัฒนาคุณภาพของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานบุคคล

การที่จะพัฒนาการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพได้นั้น นอกจากต้องมีกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติที่เหมาะสมรัดกุม มีองค์การกลางบริหารงานบุคคลที่มีสมรรถภาพ อีกทั้งมีผู้บริหารระบบที่มีคุณธรรมและมีความสามารถอย่างแท้จริงแล้ว องค์ประกอบที่เป็นพื้นฐานในการที่จะวัดความสัมฤทธิ์ผลของการบริหารงานบุคคลได้อีกประการหนึ่ง ก็คือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานบุคคล อันได้แก่เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล นักวิชาการสอบ บุคลากรกองการเจ้าหน้าที่ บุคลากรสำนัก และบุคลากรเขต เพราะบุคคลทั้งกล่าวนี้อันเป็นตัวจักรสำคัญที่จะสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างข้าราชการกรุงเทพมหานคร ฉะนั้น การพัฒนาคุณภาพของบุคคลเหล่านี้ให้ถึงพร้อมที่จะปฏิบัติงานบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพจึง เป็นความจำเป็นที่กรุงเทพมหานครพึงควรให้ความสำคัญอย่างจริงจัง สม่ำเสมอ และต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลกลุ่มแรกที่จะเป็นกระจกเงาสะท้อนถึงมาตรฐานในการวิเคราะห์ตำแหน่งของกรุงเทพมหานคร ควบคู่กันจึงควรที่จะได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถ และมีจรรยาบรรณในการปฏิบัติงานเพียงพอแก่การสร้างมาตรฐานในการวิเคราะห์ตำแหน่งให้เป็นที่เชื่อถือได้ นอกจากนี้แล้วนักวิชาการสอบนับ เป็นบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่ควรได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถในการวัดและประเมินผลบุคคล สามารถวิเคราะห์ข้อสอบ และสร้างมาตรฐานข้อสอบที่ดี โดยอาศัยหลักวิชาการที่เหมาะสมและทันสมัย สำหรับบุคคลกลุ่มสุดท้ายที่จะกล่าวถึงก็คือ บุคลากรกองการเจ้าหน้าที่ บุคลากรสำนัก และบุคลากรเขต ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่มีโอกาสใกล้ชิดกับข้าราชการของกรุงเทพมหานคร โดยทั่วไปมากกว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานบุคคลกลุ่มอื่น ๆ ฉะนั้น จึงควรที่จะได้มีการพัฒนาปรับปรุงบุคคลเหล่านี้ให้เข้าใจถึงบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบในตำแหน่งของตนเป็นอย่างดี อีกทั้งจะต้องกระตุ้นเตือนให้รู้จักใฝ่ศึกษาหาความรู้ในเรื่องระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ให้ทันต่อเหตุการณ์อยู่เสมอ เพื่อเตรียมพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะบุคลากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการที่จะพัฒนาคุณภาพของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ได้จำเป็นต้องใช้เทคนิคการฝึกอบรมที่เหมาะสม

และทันสมัยเข้าช่วย โดยกำหนดหลักสูตรการฝึกอบรมที่สามารถทั้งพัฒนาความรู้ความเข้าใจ  
 ในระเบียบกฎเกณฑ์เดิม และเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎเกณฑ์ใหม่ไปพร้อม ๆ กันด้วย  
 โดยมุ่งเน้นหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีปฏิบัติที่มีโอกาสได้สัมผัสมากที่สุดเป็นสำคัญ อาทิเช่น  
 หลักเกณฑ์ในเรื่องระบับควบคุม การบรรจุ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบ  
 การปรับวุฒิ เป็นต้น นอกจากนี้ควรที่จะได้เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบจำแนก  
 ตำแหน่งให้เป็นที่เข้าใจอย่างถ่องแท้ด้วย เพื่อเป็นพื้นฐานนำไปสู่ความเข้าใจในหลักเกณฑ์และ  
 วิธีการดำเนินงานในเรื่องอื่น ๆ ต่อไป ทั้งนี้กองฝึกอบรมอาจร่วมมือกับกองการเจ้าหน้าที่จัดทำ  
 เอกสารเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภายใต้ระบบจำแนกตำแหน่ง เปรียบเทียบ  
 กับระบบชั้นยศ เพื่อชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของระบบทั้งสอง ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน  
 บุคคลได้เข้าใจถึงระเบียบปฏิบัติและวิธีการดำเนินงานตลอดจนข้อดีข้อเสียของแต่ละระบบก็ยิ่งขึ้น  
 การได้เข้าใจพื้นฐานของระบบเป็นอย่างดีจะช่วยให้บุคคลเหล่านี้สามารถให้คำแนะนำชี้แจงแก่  
 ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญในประเด็นสงสัยต่าง ๆ ให้เป็นที่กระจ่างแจ้ง โดยถูกต้องและ  
 แม่นยำได้ อันจะเป็นการขจัดปัญหาความไม่เข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ  
 กรุงเทพมหานครสามัญได้เป็นอย่างดี ซึ่งวิธีนี้จะช่วยลดเปอร์เซ็นต์ข้าราชการเสียชีวิตและขาด  
 กำลังใจในการทำงานลงได้บ้าง ทั้งนี้ เพราะการใคร่และเข้าใจในระเบียบกฎเกณฑ์ตลอดจน  
 แนวทางปฏิบัติงานบุคคลอย่างถูกต้อง ทำให้มีโอกาสใคร่สภาพและหนทางก้าวหน้าในอนาคตของ  
 ตนเองมากกว่าการไม่รู้นั่นเอง สำหรับระยะเวลาในการฝึกอบรมนั้นควรกำหนดไว้ทุกปี หรือ  
 ทุกระยะ ๒ ปี เป็นอย่างมาก เพราะระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ  
 จึงจำเป็นต้องจัดโครงการฝึกอบรมที่สม่ำเสมอและต่อเนื่อง ในประเด็นนี้หากกรุงเทพมหานคร  
 สามารถดำเนินการพัฒนาคุณภาพของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานบุคคลเหล่านี้ได้อย่างจริงจัง โดยจัด  
 โครงการฝึกอบรมที่มีหลักสูตรที่เหมาะสม มีวิทยากรที่เชี่ยวชาญ และมีกำหนดระยะเวลาที่  
 สม่ำเสมอแล้ว ก็เป็นที่เชื่อได้ว่ากระบวนการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครภายใต้  
 ระบบจำแนกตำแหน่งจะได้รับการพัฒนาใหม่ประสิทธิภาพยิ่ง ๆ ขึ้นไปในที่สุด

## ๕. การปรับปรุงการจัดสวัสดิการ

เพื่อเป็นการเสริมสร้างขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้แก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ประเด็นหนึ่งที่ควรให้ความสนใจคือสวัสดิการด้านต่าง ๆ แก่ข้าราชการเหล่านั้นอย่างเพียงพอ ซึ่งสวัสดิการต่าง ๆ ที่กรุงเทพมหานครดำเนินการอยู่ในขณะนั้นว่าช่วยแก้ปัญหาความเดือดร้อนในด้านต่าง ๆ ได้มาก เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ กทม. จำกัด การฌาปนกิจสงเคราะห์ สหกรณ์ร้านค้า บริการรถรับส่ง บริการรักษาพยาบาล เป็นต้น และจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้นำพบว่ นอกจากสวัสดิการต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญเป็นจำนวนไม่น้อยยังมีความต้องการที่จะให้กรุงเทพมหานครจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยให้ด้วย ซึ่งอาจดำเนินการในรูปแบบให้เช่าราคาถูก, ให้เช่าซื้อ หรือให้เงินกู้ระยะยาวเพื่อการเคหะสงเคราะห์โดยตรงก็ได้ ซึ่งหากกรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการในเรื่องนี้ได้ตามคำเรียกร้องของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญดังกล่าวนี้ได้แล้ว เป็นที่เชื่อได้ว่าความกังวลใจเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของข้าราชการเหล่านั้นจะลดน้อยลง อันจะเป็นผลให้เกิดความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการมากขึ้นได้

จากการนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการจะนำระบบใด ๆ มาใช้ในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครนั้น ไม่ใช่สิ่งสำคัญนักสำหรับข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ แต่สิ่งสำคัญอยู่ที่ว่าระบบใดจะอำนวยความสะดวกให้แก่ข้าราชการเหล่านั้นได้มากกว่ากันเท่านั้น ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่า การนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครนั้น ไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญได้อย่างทั่วถึง และไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้ก็เท่าที่ควร ทั้งนี้ เพราะการปฏิบัติงานด้านบริหารบุคคลของกรุงเทพมหานครไม่ดำเนินไปตามครรลองของระบบคุณธรรมอย่างแท้จริง การนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในขณะที่การบริหารงานบุคคลไม่เอื้ออำนวยเช่นนี้ จึงดูเหมือนว่าเป็นความบกพร่องของตัวระบบจำแนกตำแหน่ง ฉะนั้น การแก้ไขปรับปรุง เพื่อพัฒนาการบริหารระบบจำแนกตำแหน่งในกรุงเทพมหานครให้สามารถอำนวยความสะดวกแก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญได้อย่างทั่วถึง และสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานบุคคลได้ ก็ จึงควรแก้ไขที่การบริหารงานบุคคลเป็นประการสำคัญ



เพราะถ้าการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความ  
เที่ยงธรรมเพียงพอแล้วก็จะช่วยให้การบริหารระบบจำแนกตำแหน่งในกรุงเทพมหานครบรรลุ  
ถึงเจตนารมณ์ที่จะ "ใช้คนให้ตรงกับงาน" และ "เงินเท่ากัน งานเท่ากัน" ได้ อันจะส่งผล  
ให้ราชการกรุงเทพมหานครสามัญมีขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการดียิ่งขึ้น  
ได้ในที่สุด.



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย