

1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและความเป็นมา

การบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) เป็นขั้นตอนสำคัญส่วนหนึ่ง ในกระบวนการบริหารที่เรียกว่า “**POSDCORB**” คือ S (Staffing) หมายถึงการจัดหาบุคคลมีความรู้และความสามารถมาบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมต่าง ๆ ในการจัดการเกี่ยวกับตัวบุคคล นับตั้งแต่การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การฝึกอบรม การกำหนดค่าตอบแทน ตลอดจนการให้พ้นจากงานหรือการเลิกจ้างและการให้บำเหน็จบำนาญ¹

การบริหารงานบุคคล เป็นภารกิจของผู้บริหารทุกคน ที่มุ่งปฏิบัติในกิจกรรมทั้งปวงของบุคลากร เพื่อให้ปัจจัยด้านบุคคลขององค์การเป็นทรัพยากรมนุษย์ทรงคุณค่าสูงสุด ตลอดเวลาเพื่อผลสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ เป็นเทคนิคที่ยิ่งใหญ่ของการบริหารงานทั้งหมด ที่มุ่งเสริมสร้างให้คนผู้ปฏิบัติงานเปี่ยมด้วยทักษะ ความชำนาญ มีพฤติกรรมมุ่งใจให้มีความรับผิดชอบ มีความกระตือรือร้นในงาน เพื่อนำบริการขององค์การไปสู่เป้าหมาย ซึ่งอาจเป็นประชาชนหรือผลกำไรก็ตาม ในสายตาของนักบริหาร มองเห็นความสำคัญของการบริหารงานบุคคลเหมือนกัน แต่วิธีการ

¹ จำเนียร จวงตระกูล, คู่มือปฏิบัติการบริหารงานบุคคล พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์ โอ.เอส.พรินต์ริ่งเฮ้าส์, 2531), หน้า 17

เทคนิคที่จะนำไปใช้มักจะมี ความแตกต่างกันในมุมลึกเสมอ ขึ้นอยู่กับจิตสำนึก วิสัยทัศน์ของผู้บริหาร ถ้าการปฏิบัติการบริหารงานบุคคลเป็นไปด้วยความโปร่งใส มีระบบวิธีการที่จะวัดความสามารถ ศักยภาพของบุคคลชี้ชัด องค์การนั้นก็จะได้ชื่อว่าใช้ระบบตาม “คุณธรรม” แต่ถ้าองค์การใฝ่มุ่งที่จะใช้การบริหารงานบุคคล เป็นเครื่องมือการแสวงหาผลประโยชน์ คนในภาพรวมขององค์การนั้น ก็จะเสียขวัญ ท้อแท้ มีผลให้ความสำเร็จในงานตอย่างออกไป

การบริหารงานบุคคล มิใช่จำเป็นแต่เฉพาะองค์การแต่ในส่วนกลาง เช่น กระทรวง ทบวง กรม บริษัท ฯลฯ เท่านั้น ความจำเป็นยังต้องมีลดหลั่นกันไป ในหน่วยงานส่วนภูมิภาค หรือหน่วยงานรองด้วย ควบคู่ไปกับอำนาจในการบริหาร ดังนั้นเมื่อระบบเศรษฐกิจ สังคม ชุมชน เปลี่ยนแปลงเกิดความซับซ้อน จากความหลังไหลของวัฒนธรรมต่าง ๆ ยี่งขึ้น ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงกับชีวิตความเป็นอยู่ ความมั่นคง ทั้งของผู้ปฏิบัติและผู้รับบริการ การบริหารบุคคลจึงจำเป็นต้องพัฒนาปรับปรุงเทคนิคต่าง ๆ ให้ทันสมัยยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีการกระจายอำนาจมากขึ้น ให้เป็นหูเป็นตาทั่วถึง แทนผู้มีอำนาจสูงสุดขององค์การเช่น ปลัดกระทรวง มอบให้อธิบดี หรืออธิบดีมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองอธิบดี หรือผู้ตรวจราชการกรมหรือผู้อำนวยการกอง เป็นต้น

การบริหารงานบุคคล มีกระบวนการหลากหลาย นับแต่การสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การฝึกอบรม การทะเบียนประวัติ การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนระดับ การดำเนินการทางวินัย เป็นต้น แม้จะมีการศึกษาพัฒนารูปแบบของขั้นตอนการบริหารงานบุคคลอย่างต่อเนื่อง แต่การคิดค้นรูปแบบจะมุ่งไปในการพัฒนากระบวนการเฉพาะหน้ามากกว่า หรือมองไปยังตัวจังหวัด โดยมองข้ามการกระจายอำนาจให้แก่ระดับรองหัวหน้าส่วนราชการกรม ซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดข้าราชการ และรู้จักหน่วยงานเป็นอย่างดีอีกผู้หนึ่ง ดังนั้น เราจำเป็นต้องศึกษาอย่างลึกซึ้งว่า อำนาจการบริหารงานบุคคลทางใด ที่ควรจะมีมอบกระจายอำนาจ และถ้ามอบจะมอบอย่างไร จะมี

ผลกระทบต่อความมั่นคงของข้าราชการ หรือต่อ “ระบบคุณธรรม” หรือต่อผู้ด้อยโอกาส ในความรับผิดชอบมากนักน้อยเพียงใด เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางการกระจายอำนาจ การบริหารงานบุคคลต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีโอกาสออกไปใกล้ชิดกับหน่วยงานมากที่สุด อย่างผู้ตรวจราชการกรมที่สามารถสลับรับฟังทุกข์สุขจากเจ้าหน้าที่และประชาชนอยู่เสมอ ควรมีขอบข่ายอำนาจหน้าที่ในด้านบริหารงานบุคคลหรือไม่

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลเฉพาะเรื่องแต่งตั้งเลื่อนระดับ

1.2.2 เพื่อศึกษาสถานภาพและบทบาทของผู้ตรวจราชการกรม (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ข ช. ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม)

1.2.3 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่การตรวจราชการกรม กับการบริหารงานบุคคล

1.2.4 เพื่อทราบถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงบทบาท

1.3 การรวบรวมข้อมูล

การบริหารงานบุคคล เรื่องการแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนระดับเป็นสิ่งสำคัญสูงสุด ที่ผู้มีอำนาจในองค์กรจะสงวนเอาไว้เพื่อBarItem หรือเป็นฐานรองรับอื่นใดต่อบุคคล หรือผู้จะกระทบโดยตรงหรือบุคคลข้างเคียง เมื่อ พ.ศ. 2520 ขึ้นหลังไป 20 ปี การบริหารงานบุคคลของกรมประชาสงเคราะห์ค่อนข้างจะไม่ซับซ้อน เพราะมีกรอบอัตราค่าจ้างเพียง 800 กว่าคน และมีหน่วยงานในส่วนภูมิภาคเรียกว่าหน่วย สายงานต่าง ๆ ก็มีแค่ 42 สายงาน การฝากฝังโดยนักการเมืองมีน้อยหรือแทบจะไม่มีเลย การดูแลของผู้มีอำนาจสูงสุดในองค์กร ค่อนข้างกระทำโดยง่ายอย่างทั่วถึงและไม่ลำบากใจ ต่อมาเมื่องานสวัสดิการสังคมได้ขยายการบริการออกไปยังพื้นที่ เพื่อรองรับกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐก็จำเป็นต้องเพิ่มอัตราค่าจ้างผู้ปฏิบัติงานสนอง

ความต้องการอย่างเป็นระบบโดย ก.พ. เริ่มกำหนดให้ส่วนราชการทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ เริ่มนำแผนดังกล่าวขึ้นใช้ฉบับแรก พ.ศ. 2530 - 2532 สายงานต่าง ๆ เริ่มมีมากขึ้นเป็นระบบยิ่งขึ้น ครั้นล่วงเลยถึง พ.ศ. 2540 ปัจจุบันกรมประชาสงเคราะห์ ก็มีความเติบโตทางหน่วยงาน และอัตรากำลังเป็นเงาตามตัว ถึง 11,779 คน (ข้าราชการ 4,138, ลูกจ้างประจำ 4,097 ,ลูกจ้างชั่วคราว 3,544) มีหน่วยงานทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคถึง 247 หน่วยงาน ประกอบกับกระแสกดดันของนักการเมืองที่ยื่นมือเข้ามาล้วงลึกในส่วนราชการมากขึ้น ทำให้ผู้มีอำนาจในองค์กร ต้องประสบกับความยุ่งยากลำบากใจพอสมควร จึงต้อง ถักทอช่วยเหลือระบบคุณธรรมมาชีวิตความเหมาะสมของคนหลายรูปแบบอย่างละเอียดยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ความเปลี่ยนแปลงทางแนวคิดของรัฐบาลยุค นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ให้แนวบริหารระบบราชการ เน้นการกระจายอำนาจต่าง ๆ ไปสู่ส่วนภูมิภาคหรือมอบอำนาจการบริหารงานไปสู่บุคคลอื่น และลดขนาดขององค์กร เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณต่าง ๆ เปลี่ยนบทบาทจากการปกครอง ควบคุมมาเป็นการบริการ กำกับดูแล ส่งเสริมเพื่อให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น เช่น

- ◆ ปรับปรุงอัตรากำลัง
- ◆ การให้มีเงินประจำตำแหน่ง
- ◆ เน้นการพัฒนาข้าราชการ
- ◆ การเสริมสร้างและพัฒนาทางวินัย
- ◆ การเสริมสร้างแรงจูงใจ
- ◆ การให้ข้าราชการที่ทำงานไม่ได้ผลคือออกจากราชการ

ดังนั้น แนวทางการศึกษาวิเคราะห์การปรับปรุงการบริหารงานบุคคล จะศึกษาจากแนวความคิดของรัฐบาล กฎ ระเบียบและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงเป็นหลัก

1.4 ขอบเขตการศึกษาทฤษฎีที่ใช้

การศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจกับคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลนี้จะศึกษาเฉพาะบทบาทการมีอำนาจ เป็นหูเป็นตาแทนผู้บริหาร ในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายและเลื่อนระดับ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของอธิบดี และเป็นแรงจูงใจให้ข้าราชการทำงานด้วย เพราะปัจจุบันผู้บริหารมีความเห็นตรงกันว่าผู้ปฏิบัติงานเป็นผู้มีชีวิตจิตใจ ต้องให้ความสำคัญกับสวัสดิการ เพิ่มค่าจ้างให้สูงขึ้น ปรับปรุงสภาพการทำงานและเสริมกิจกรรมหลาย ๆ อย่างเพื่อจูงใจให้ทำงานด้วย

แนวคิดของแมสโลว์

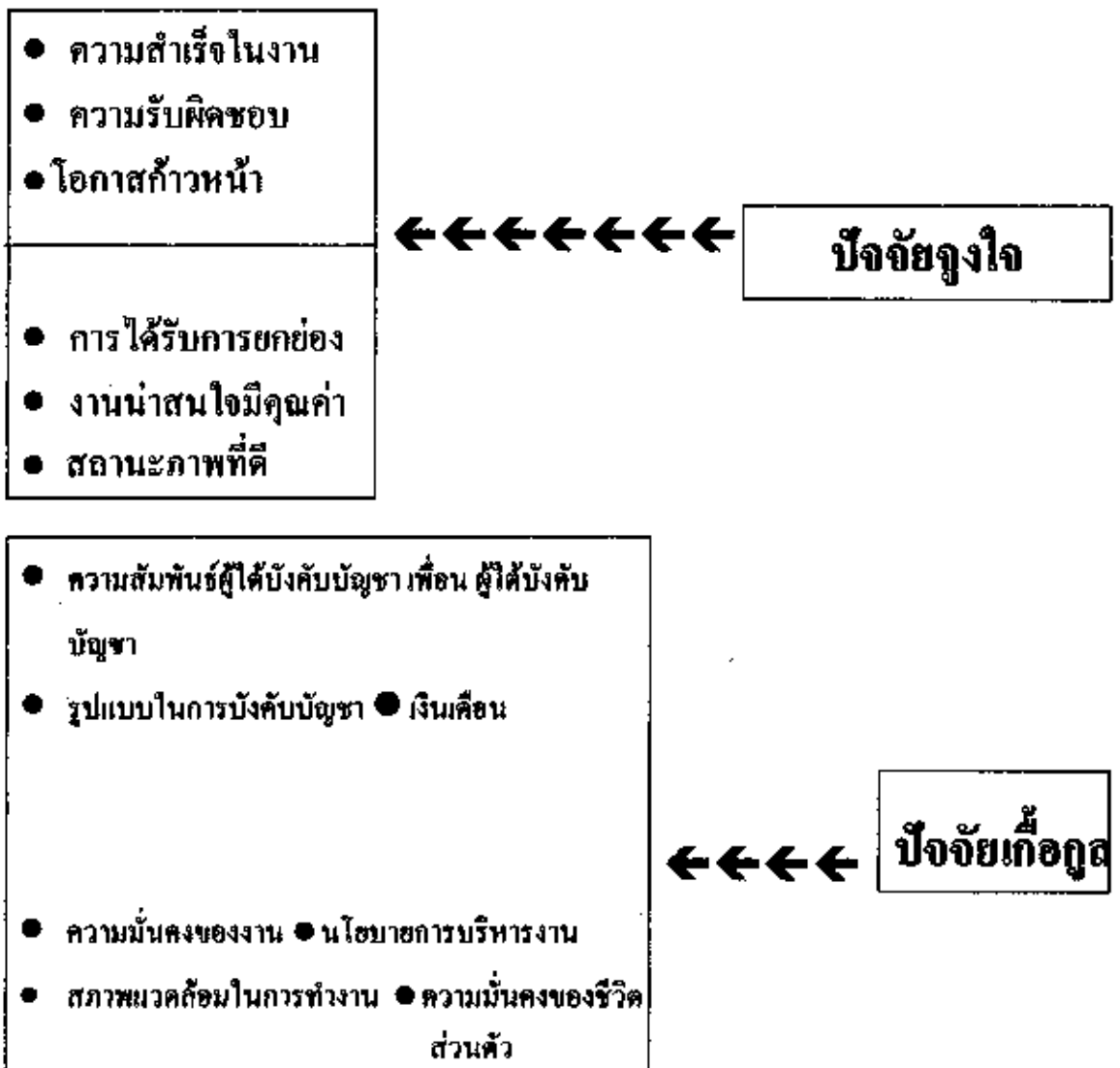
ทฤษฎีแรงจูงใจของอับราฮัม แมสโลว์ (Abraham Maslow) เรียกว่าเป็นทฤษฎีลำดับความต้องการ (Hierarchy of Need) เป็นพฤติกรรมของบุคคลที่มีผลกระทบมาจากการได้รับการตอบสนองตามความต้องการ ซึ่งมี 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological Need) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค
2. ความต้องการความมั่นคง (Security Need) ความต้องการเกี่ยวกับความมั่นคงและความปลอดภัยของชีวิต อาทิ ไม่มีใครผู้ร้ายมารบกวน มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพ
3. ความต้องการความรัก (Love Need) หรือการติดต่อดังสัมพันธ์ (Affiliation Need) ได้แก่ ความอยากมีเพื่อน อยากเป็นที่ยอมรับของกลุ่ม อยากเป็นสมาชิกของกลุ่ม เป็นต้น
4. ความต้องการการยอมรับนับถือ (Esteem Need) เป็นความต้องการที่เป็นความรู้สึกภายใน เช่น อยากทำงานเก่ง อยากได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น เพื่อได้รับการยกย่องนับถือจากผู้อื่น

5. ความต้องการความสมหวังในชีวิต (Self -Actualization) คืออยากบรรลุกับสิ่งที่ตนเองสามารถจะเป็น

แนวคิดของ เฮอร์ซ เบิร์ก

ทฤษฎีแรงจูงใจของเฟรเดอริก เฮอร์ซเบิร์ก (Frederick Herzberg) เป็นอีกทฤษฎีหนึ่งที่เป็นที่ยอมรับแพร่หลาย เรียกว่า (Motivation Maintenance Theory) หรือ ทฤษฎี 2 ปัจจัยในการจูงใจ (Two-Factors Theory of Motivation) สรุปสาระสำคัญดังนี้²



² ฅมคึก บงงโต, หลักการจัดการ ฅมคึกครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์หน้าอักษรกราฟิฅ, 2538), หน้า 30-31

1.5 วิธีการศึกษา

1.5.1 ศึกษาจากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับบทบาทผู้ตรวจที่ควรมีอำนาจการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนระดับเป็นการเฉพาะกรณี

1.5.2 สังเกตการณ์จากพฤติกรรมของการตรวจราชการที่มีผลต่อการโยกย้ายหรือเลื่อนระดับ

1.5.3 ศึกษาจากแนวความคิดจากการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการเกี่ยวกับทัศนคติของผู้ตรวจราชการกรมที่จะมีบทบาทเพิ่มขึ้น

1.6 ระยะเวลาดำเนินการ

ระหว่างเดือนพฤษภาคม - มิถุนายน 2540

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

1.7.1 ทำให้ทราบถึงทัศนคติของผู้บริหารระดับกลาง ที่มีต่อการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนระดับของกรมในปัจจุบัน

1.7.2 ทำให้ทราบถึงผลกระทบที่จะบังเกิดขึ้น

1.7.3 สามารถนำไปใช้ปรับแนวทาง เพิ่มบทบาทของผู้บริหารระดับรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม เพื่อประสิทธิภาพในการตรวจ สอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจ

1.7.4 ทำให้ทราบถึงวิธีการแต่งตั้ง โยกย้ายและเลื่อนระดับตามระบบคุณธรรม

2

ลักษณะสภาพทั่วไป

ในระบบราชการ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบลดหลั่นกันตามลำดับชั้น โดยมีการกำหนดขอบเขตตามตัวบทกฎหมายมากมายค่อนข้างชัดเจนทีเดียว ตลอดจนการกำหนดอำนาจการบริหารงานบุคคลไว้ด้วย เช่น ให้ ก.พ. อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.จังหวัด อธิบดี รองอธิบดี เป็นต้น ทำหน้าที่บริหารงานทั่วไป พร้อมทั้งวางแนวทางปฏิบัติ ในมาตรา 80 - 99 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ให้ข้าราชการต้องประพฤติปฏิบัติงานสมควรแก่เกียรติข้าราชการ เพื่ออำนวยประโยชน์สุขแก่กลุ่มบุคคลผู้รับบริการ ผู้คือโอกาสตกทุกข์ได้ยากทั้งหลาย ได้รับบริการอย่างทั่วถึง รวดเร็ว เกิดความเชื่อมั่นในการดูแลของรัฐ และสามารถช่วยตัวเองได้ในสภาพอันควร เพื่อพวงสังคมชุมชนต่อไป

ปัจจัยองค์ประกอบการบริหาร เป็นที่รู้กันดีว่า ทรัพยากรที่เป็นปัจจัยสำคัญของการบริหารมีอยู่ 4 ประการ ซึ่งรู้จักกันในนามของ 4M ได้แก่

- ≈ คน (Men) เป็นผู้ปฏิบัติกิจกรรมขององค์กรนั้น ๆ
- ≈ เงิน (Money) ใช้สำหรับเป็นค่าจ้างและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ
- ≈ วัสดุ, สิ่งของ (Materials) หมายถึงอุปกรณ์เครื่องใช้ เครื่องมือต่าง ๆ รวมทั้ง อาคารสถานที่

≈ การจัดการ (Management) หมายถึงความรู้เกี่ยวกับการจัดการ³

เป็นที่ยอมรับกันว่า “คน” เป็นปัจจัยสำคัญสูงสุดในการบริหารงาน “คน” สามารถบันดาล เงิน วัสดุ เทคนิค วิธีการวางแผน การจัดการ (Public Management) ให้เคลื่อนไหวโดยต่อเนื่องอย่างเป็นระบบได้ ภายใต้ความเคลื่อนไหวนี้ “การบริหารงานบุคคล” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนระดับ เป็นพลังผลักดันขั้นต้นที่สำคัญของการบริหารงาน ชนิดที่ผู้บริหาร ไม่อาจละเลย

งาน “บริหารงานบุคคล” เป็นงานละเอียดอ่อนที่ไม่อาจกำหนดวิธีวัดด้วย “ความรู้สึก” ในการตัดสินใจคนว่าเหมาะสมอย่างไร จะต้องกำหนดตัวชี้วัดประเมินผล (Methods of Measurement) ในลักษณะที่มีเหตุมีผลเชิงตรรก (Logical Positivism) มากกว่าการยึดเอา ใจ แต่ด้วยศักยภาพเป็นหลักโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การโยกย้ายและเลื่อนระดับ

2.1 สภาพการย้าย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ใน มาตรา 57 ว่า “การย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้ดำรงตำแหน่งใดไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นในกรมระดับเดียวกัน ต้องย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.กำหนด”

“การแต่งตั้ง” หมายถึง การแต่งตั้งผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนแล้ว ให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นการทำให้มีอำนาจหน้าที่ (authority) ตามตำแหน่งนั้น ๆ มี 5 กรณี ดังนี้

1. แต่งตั้งผู้ได้รับการบรรจุใน 8 กรณีดังกล่าวข้างต้น
2. แต่งตั้ง โยกย้ายตามมาตรา 57

³ คังฮย็อน . หน้า 172.

3. แต่งตั้งผู้ได้เลื่อนระดับตำแหน่งตามมาตรา 58 - 59
4. แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญผู้โอนสังกัด ตามมาตรา 60
5. แต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติไม่ตรงกับตำแหน่งกลับไปดำรงตำแหน่งเดิม หรือดำรงตำแหน่งอื่น ตามมาตรา 62

มาตรา 52 (6) บัญญัติว่า “การบรรจุและแต่งตั้งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมา ให้ อธิบดีผู้บังคับบัญชาหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด เป็นผู้ มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง”

“การบรรจุ” หมายถึง การรับบุคคลที่มีได้เป็นข้าราชการพลเรือนเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน เป็นการทำให้มีสถานภาพ (Status) เป็นข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติฯ ซึ่งแบ่งออกเป็น 8 กรณี ดังนี้

1. บรรจุผู้สอบแข่งขันได้ตาม มาตรา 46
2. บรรจุผู้ได้รับคัดเลือกตาม มาตรา 50
3. บรรจุผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญการ ตาม มาตรา 51
4. บรรจุผู้โอนมาจากพนักงานเทศบาล หรือข้าราชการประเภทอื่น ตาม มาตรา 61
5. บรรจุผู้กลับจากรับราชการทหาร ตามมาตรา 63
6. บรรจุข้าราชการผู้กลับจากไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 64
7. บรรจุ ข้าราชการพลเรือนผู้ออกจากราชการไปแล้ว กลับเข้ารับราชการตามมาตรา 65
8. บรรจุพนักงานเทศบาล หรือข้าราชการประเภทอื่น ผู้ออกจากงาน หรือออกจากราชการ ไปแล้ว กลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน ตามมาตรา 66

กำหนดตำแหน่ง มาตรา 39 บัญญัติให้มีตำแหน่งข้าราชการพลเรือน
สามัญ 3 ประเภท คือ

- 1) ตำแหน่งประเภททั่วไป
- 2) ตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะ หรือเชี่ยวชาญเฉพาะ ตามที่
กำหนดในพระราชกฤษฎีกา
- 3) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือบริหารระดับกลาง ตามที่
กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

และให้แบ่งระดับ ออกเป็น 11 ระดับ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 40 ว่า
“ระดับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ 11 ระดับ คือ ระดับ 1 ,ระดับ 2 ,ระดับ 3,
ระดับ 4 ,ระดับ 5 ,ระดับ 6 ,ระดับ 7 ,ระดับ 8 ,ระดับ 9 ,ระดับ 10 และระดับ 11 โดย
ตำแหน่งระดับ 1 เป็นระดับต่ำสุด เรียงสูงขึ้นไป ตามลำดับความยากและคุณภาพของ
งานจนถึงตำแหน่ง 11 เป็นระดับสูงสุด

โดยให้อธิบดีมีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง ในการดำรงตำแหน่งได้ ตั้งแต่
ระดับ 8 ลงมา บทบัญญัติดังกล่าวบอก เพียงการย้ายผู้ใดไปดำรงตำแหน่งอื่น ให้ย้ายไป
ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน ไม่ได้บอกถึงมูลเหตุของการย้าย หรือบอกวิธีการ
พิจารณาผู้ย้ายว่าควรจะ put the right man on the right job อย่างไร ปทัศย์อำนาจอิสระ
ให้อธิบดีเป็นผู้วินิจฉัย ดังนั้นผู้วินิจฉัย ต้องใช้ดุลยพินิจจากข้อมูลต่างๆอย่างถี่ถ้วน
มาพูนุงความเป็นธรรมให้มากที่สุด

ดังที่กล่าวแล้วว่า กรมประชาสงเคราะห์ เป็นส่วนราชการขนาดใหญ่ มี
ข้าราชการปฏิบัติงานปัจจุบันจำนวน 4,138 คน จำแนกตามเพศ วุฒิ และช่วงอายุได้ดังนี้

ตารางแสดงเพศ/วุฒิการศึกษา/ช่วงอายุของข้าราชการตามระดับ

ระดับ	รวม	ชาย	หญิง	ต่ำกว่า ปริญญา	ปริญญา ตรี	ป.สูง	ปริญญา โท	ปริญญา เอก	<24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	>=55
ข้าราชการ	4,138	1,936	2,203	1,791	2,069	20	258		57	329	467	823	1,001	676	428	357
ระดับ 1	6	-	6	6	-	-	-	-	4	2	-	-	-	-	-	-
ระดับ 2	51	11	40	43	8	-	-	-	12	27	9	3	-	-	-	-
ระดับ 3	653	251	402	443	208	1	1	-	20	30	135	122	97	47	53	31
ระดับ 4	1,492	653	839	867	585	3	37	-	11	11	182	385	353	217	126	81
ระดับ 5	716	350	366	265	409	1	41	-	-	-	125	164	178	105	66	53
ระดับ 6	695	337	358	75	510	7	103	-	-	-	16	148	301	151	51	28
ระดับ 7	317	197	120	60	210	5	42	-	-	-	-	1	68	113	79	56
ระดับ 8	203	133	70	32	137	3	31	-	-	-	-	-	4	43	52	104
ระดับ 9	4	2	2	-	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-	1	3
ระดับ 10	1	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1

ที่มา : กองการเจ้าหน้าที่ , กรมประชาสัมพันธ์ , มิถุนายน 2540

คำนวณที่กรมศุลกากร หมายเลข 2 ปี จำนวนตามส่วนงานซึ่งติดต่อกับกรมศุลกากร

ร.ร.	ส่วนงาน	10	9	8	7	6	5	4	3-5	2-4	1-3	1-2	รวม
		บ.ศ.	บ.ศ.	บ.ศ.	บ.ศ.	บ.ศ.	บ.ศ.	บ.ศ.	บ.ศ.	บ.ศ.	บ.ศ.	บ.ศ.	
1	ผู้บริหาร	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
2	ผู้อำนวยการระดับทั่วๆไป	-	-	1	2	17	-	-	11	-	-	-	32
3	การเจ้าหน้าที่	-	-	1	2	7	-	-	18	-	-	-	29
4	วิเคราะห์นโยบายและแผน	-	-	-	1	3	-	-	6	-	-	-	10
5	เจ้าหน้าที่จัดการ	-	-	-	-	-	-	41	-	-	-	36	79
6	เจ้าหน้าที่งานธุรการ	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
7	บริหารงานธุรการ	-	-	-	-	1	19	-	-	-	-	-	20
8	พิเศษ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	82	82
9	เจ้าหน้าที่พิเศษ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	3
10	เจ้าหน้าที่งานพิเศษ	-	-	-	-	-	3	-	-	4	-	-	7
11	นักวิชาการพิเศษ	-	-	-	-	1	-	-	3	-	-	-	4
12	เจ้าหน้าที่บริหารงานพิเศษ	-	-	-	1	3	-	-	-	-	-	-	4
13	นักการ	-	-	-	3	2	-	-	13	-	-	-	20
14	ดำรงสมณภาพ	-	-	1	2	2	-	-	4	-	-	-	9
15	เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี	-	-	-	-	-	1	28	-	-	-	11	41
16	เจ้าหน้าที่งานการเงินและบัญชี	-	-	-	-	-	9	-	-	20	-	-	29
17	นักวิชาการเงินและบัญชี	-	-	-	1	4	-	-	21	-	-	-	26

ที่	สาขา	ตำแหน่ง	10 บศ	9 บศ	8 บศ	7 บศ	6 บศ	5 บศ	4 บศ	3-5 บศ	2-4 บศ	1-3 บศ	1-3 บศ	1-3 บศ
34	นางช่างภาพ	นางช่างภาพ	-	-	-	-	-	-	-	-	4	-	-	4
35	เจ้าหน้าที่บริหารงานอบรม และฝึกวิชาชีพ	เจ้าหน้าที่บริหารงานอบรม และฝึกวิชาชีพ	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	2
36	เจ้าพนักงานอบรมและ ฝึกวิชาชีพ	เจ้าพนักงานอบรมและ ฝึกวิชาชีพ	-	-	-	-	-	4	-	-	8	-	-	10
37	นักวิชาการศึกษาอบรมและ ฝึกวิชาชีพ	นักวิชาการศึกษาอบรมและ ฝึกวิชาชีพ	-	-	-	-	-	-	-	6	-	-	-	6
38	นางช่างโสตฯ	นางช่างโสตฯ	-	-	-	-	6	-	-	-	34	-	-	40
39	หัวหน้ากรโสตฯ	หัวหน้ากรโสตฯ	-	-	-	8	-	-	-	16	-	-	-	22
40	เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล	เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24	-	24
41	นักวิชาการศึกษาคอมพิวเตอร์	นักวิชาการศึกษาคอมพิวเตอร์	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
42	เจ้าพนักงานระบบงาน คอมพิวเตอร์	เจ้าพนักงานระบบงาน คอมพิวเตอร์	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
43	นางช่างเขียนแบบ	นางช่างเขียนแบบ	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	2
44	เจ้าหน้าที่บริหารงานช่าง	เจ้าหน้าที่บริหารงานช่าง	-	-	5	2	3	2	-	-	-	-	-	12
45	สถาปนิก	สถาปนิก	-	-	-	1	-	-	-	4	-	-	-	5
46	ช่างสำรวจ	ช่างสำรวจ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
47	นางช่างสำรวจ	นางช่างสำรวจ	-	-	-	-	12	4	-	-	27	-	-	43
48	นางช่างเทคนิค	นางช่างเทคนิค	-	-	-	-	4	4	-	-	8	-	-	17

จากที่ได้ศึกษาบททวน สามารถประมวลถึงสาเหตุต่าง ๆ ดังนี้

2.1.1 กรณีข้าราชการขอย้ายเอง เป็นกรณีที่ข้าราชการมีความจำเป็นส่วนตัว บางประการ ไม่อยากทำงานที่เดิม งานเดิมหรือไม่รังเกียจงานเดิมแต่จำเป็นต้องย้ายเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ได้แก่

- ◇ เพื่อกลับภูมิลำเนาเดิม
- ◇ เพื่อดูแลครอบครัว ภรรยา หรือสามี หรือบุตร
- ◇ เพื่อดูแลบิดามารดา ที่ชราภาพหรือเจ็บป่วย
- ◇ เพราะขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชาเดิมหรือเพื่อนร่วมงาน
- ◇ เพื่อมีโอกาสศึกษาต่อ
- ◇ เพื่อพักรักษาตัวกรณีเจ็บป่วย
- ◇ เพื่อเปลี่ยนแปลงประสบการณ์
- ◇ เพื่อให้ได้งานที่ถนัด
- ◇ เพื่อเตรียมตัวก่อนเกษียณอายุ
- ◇ เพื่อเปลี่ยนตำแหน่งให้ตรงกับวุฒิ
- ◇ เพื่อหลบหนีเข้าหนี
- ◇ เพราะตนเองยังมีคุณสมบัติไม่ครบ ถูกซีไล
- ◇ ยินดีแลกเปลี่ยนเพื่อนสนิท เพื่อให้เพื่อนอยู่ร่วมกับครอบครัว ไม่มีการให้สิ่งตอบแทนใดนอกจากน้ำใจ ในช่วง 20 ปีนี้ มีเพียง 3 คู่
- ◇ เพราะคิดว่าหน่วยงานใหม่ ให้ประโยชน์ ผลตอบแทนต่าง ๆ มากกว่า

2.1.2 กรณีถูกไล่ออก

การย้ายลักษณะนี้ เป็นการย้ายที่ไม่ค่อยยุติธรรม หากเหตุผลที่ติดตามหลักคุณธรรม เป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจข้าราชการอย่างใหญ่หลวง แม้จะไม่เกี่ยวเนื่องกับอำนาจก็ตาม เป็นสถานการณ์บังคับตามระบบการปรับระดับตำแหน่งสูงขึ้น ซึ่งมีคนนั่งครองเลขที่อัตรานั้น ๆ อยู่แล้ว แต่เขายังไม่มีคุณสมบัติที่เลื่อนระดับในขณะนั้น ต้องถูกถอดออกไปอยู่ตำแหน่งอื่น หน่วยงานอื่น ทั้ง ๆ ที่ไม่มีความผิดขอย้าย ในช่วงระยะ

เวลาดังแต่ วันที่ 1 ตุลาคม 2535 เป็นต้นมา ที่กรมประชาสัมพันธ์ เดือนข้าราชการจาก ตำแหน่งระดับ 4 ถึงระดับ 8 มีข้าราชการระดับ 1 - 7 ต้องถูกย้ายเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่ การงาน เพราะซีไล้ไปแล้ว ประมาณ 400 ราย ในกาลข้างหน้าเราได้แต่หวังว่า ก.พ. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการปรับระดับตำแหน่ง น่าจะคิดวิธีการที่ เหมาะสมที่จะขจัดปัญหาเหล่านี้ ไม่ให้เกิดขึ้น เช่น ถ้าจะให้ตำแหน่งระดับ 4 ก็ไม่ออก ในรูปปรับระดับจากฐาน 1 - 3 เป็นระดับ 4 เพราะจะมีคนครองอยู่ และ ไม่อาจรู้ได้ว่าเขา ผู้ นั้นจะได้เลื่อนระดับ 4 หรือไม่ ควรพิจารณาตั้งตำแหน่งระดับ 4 ว่างใหม่แทน ซึ่งอาจ เป็นเพิ่มตำแหน่งลักษณะชั่วคราว และเมื่อมีคนมาเลื่อนแล้ว ก็ให้ขยับเลิกตำแหน่งเดิม ของผู้ นั้น ซึ่งเป็นตำแหน่งฐาน 1 เสีย ชดเชยกันไป โดยจะไม่มีผู้ใดถูกไล่ที่ หรือกำหนด เป็นตำแหน่งเลื่อนไหลถึงระดับ 4 โดยผ่านเกณฑ์การประเมินผลงานและตัวบุคคล เป็นต้น

2.1.3 ผู้บริหารตั้งย้าย

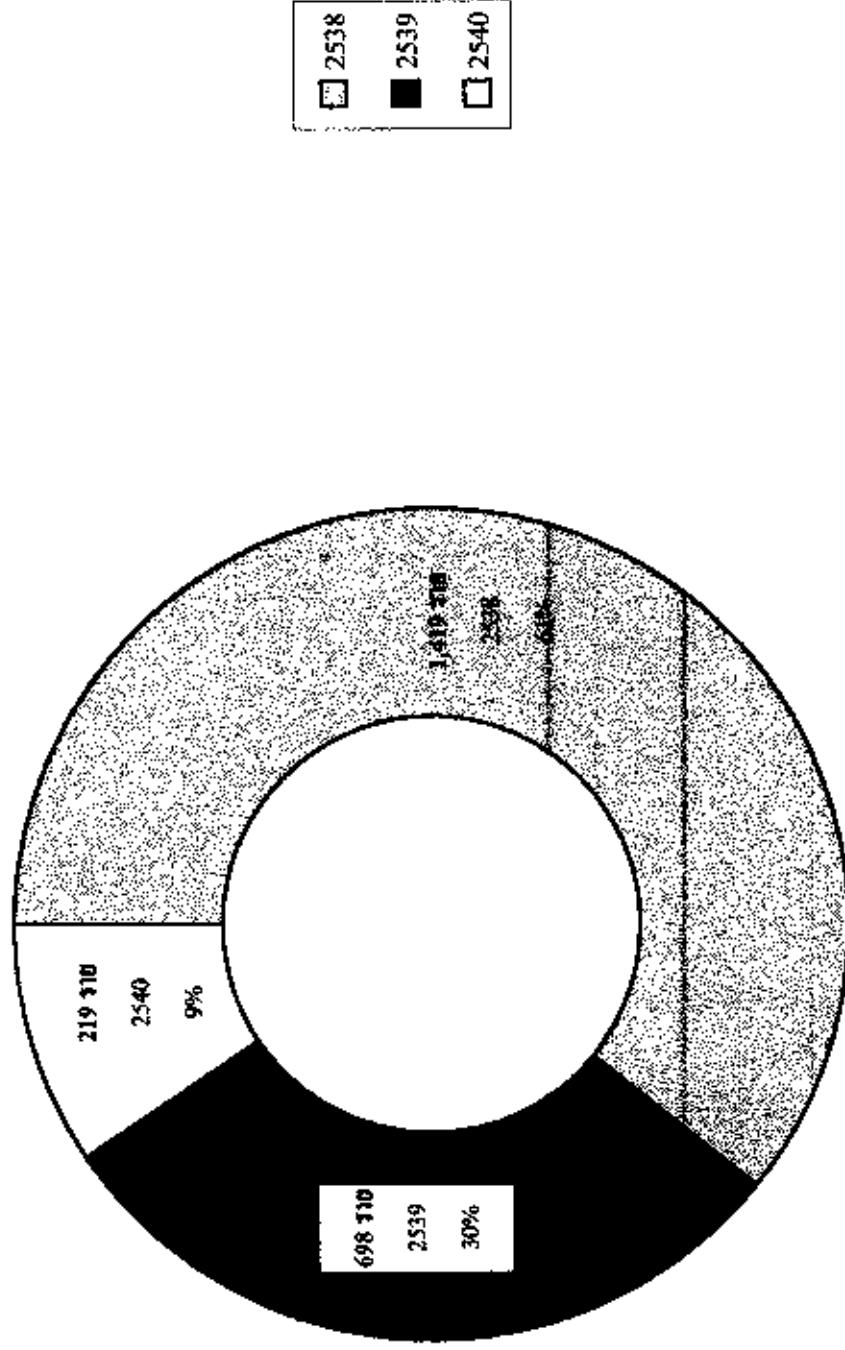
เป็นการย้ายที่ริเริ่มโดยนโยบายของผู้บริหารโดยตรง อาจจะระบุตัว บุคคลเฉพาะไว้ หรือเป็นหลักการกว้าง ๆ ไม่เจาะจงบุคคล ก็ได้ ได้แก่

2.1.3.1 การย้ายลับเปลี่ยนหัวหน้าหน่วยงาน โดยยึดแนวทางปฏิบัติ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 0703/ว.9 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2522 ว่าด้วยการ ลับเปลี่ยนหน้าที่ ให้การผู้ดำรงตำแหน่งที่มีลักษณะบริหารเป็นการอนุโลม เพื่อให้ บุคคลเบือหน่ายงานในหน้าที่และป้องกัน มิให้อยู่ ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเวลานาน เกิน ไปจนอาจสร้างอิทธิพล

2.3.1.2 การย้ายเพื่อให้ได้คนที่มีความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง ตามหลัก put the right man on the right job โดยเน้นการสังเคราะห์ สรรหาผู้มีความสมบัติ ด้วยความเป็นธรรม จริงไม่ค้ำค่อความรู้สึกของส่วนรวม

2.1.3.3 การย้ายในเชิงปกครอง โดยยึดตัวบุคคลเป็นหลัก ไม่ได้ยึด
สาระของงาน เหตุผลการย้ายจะถูกบิดเบือน (distort) ออกไปพร้อมกับพฤติกรรมแห่ง
ความคาดหวัง

สถิติการแต่งตั้งข้าราชการในช่วง พ.ศ.2538 - 2540



ที่มา : กองการเจ้าหน้าที่ , กรมประชาสงเคราะห์ , มิถุนายน 2540

2.2 สภาพการเลื่อน

การเลื่อนตำแหน่ง (Promotion) เป็นการให้รางวัลแก่ผู้ปฏิบัติงานดี มีความสามารถ เป็นการแสดงถึงความสำเร็จและความก้าวหน้าของการทำงานของผู้ที่ได้เลื่อนตำแหน่ง ทำให้สถานภาพสูงขึ้นและรายได้สูงขึ้นด้วย¹

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 58 บัญญัติไว้ว่า “การเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้น แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ในระดับที่สูงขึ้นให้เลื่อนและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันหรือ ผู้สอบคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้นได้ หรือจากผู้ได้รับคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้น

กรณีใดจะเลื่อนและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ หรือผู้สอบคัดเลือกได้ หรือผู้ได้รับคัดเลือก ให้เป็นไปตามที่ ก.พ.กำหนด”

กล่าวคือการเลื่อนระดับข้าราชการพลเรือน ต้องผ่านกระบวนการอย่างไร ใดอย่างหนึ่งใน 3 อย่าง ได้แก่

ก) สอบแข่งขันได้ โดยทั่วไปจะเป็นการสอบแข่งขันร่วมกับผู้สมัครอื่น ๆ เพื่อเข้ารับราชการ และเลื่อนตามลำดับที่สอบแข่งขันได้

ข) สอบคัดเลือกได้ เป็นการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนขึ้นแต่งตั้งดำรงตำแหน่งในระดับสูงขึ้น ตามหลักสูตรที่กำหนด ซึ่งแบ่งการสอบออกเป็น 3 ภาค ได้แก่ ภาคความรู้ความสามารถทั่วไป 100 คะแนน ภาคความรู้เฉพาะตำแหน่ง 100 คะแนน และภาคความเหมาะสม 100 คะแนน ผู้สอบได้จะต้องได้คะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของทุกวิชา การเลื่อนจะพิจารณาตามความเหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องเลื่อนตามลำดับคะแนนที่สอบได้

ค) ได้รับการคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งสูงขึ้น

¹เพ็งอึ้ง, หน้า.138.

และมาตรา 59 ได้บัญญัติไว้ ขยายการปฏิบัติ ตามมาตรา 58 ว่า “การ แต่งตั้ง (เลื่อน) ข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่ง ตามมาตรา 58 สำหรับผู้สอบ แข่งขันได้ให้แต่งตั้งตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ สำหรับผู้สอบคัดเลือกได้ หรือ ผู้ได้รับการคัดเลือกให้แต่งตั้งได้ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความประพฤติและปฏิบัติการรับราชการ ซึ่งจะต้องเป็นผู้มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ใน ความสามารถแล้ว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

ตำแหน่งที่เริ่มต้นจากฐาน 1 เช่น เจ้าหน้าที่ประชาสงเคราะห์ 1 - 3 จะเลื่อนไหลในตัวเองถึงระดับ 3 เริ่มต้นจากฐาน 2 เช่น เจ้าพนักงานประชาสงเคราะห์ 2 - 4 จะเลื่อนไหลถึงระดับ 4 ถัดเริ่มต้นจากฐาน 3 เช่น นักประชาสงเคราะห์ 3 - 5 จะ เลื่อนไหลถึงระดับ 5 เริ่มต้นจากฐาน 4 เช่น นายแพทย์ 4 - 6 เลื่อนไหลถึงระดับ 6 เหล่านี้ เรียกว่า “ตำแหน่งระดับควบ” (deep class) จะมีขั้นตอนการเลื่อนระดับโดยวิธีการ ประเมินคัดเลือกในตำแหน่งที่ครองอยู่ เลื่อนแล้วไม่ต้องย้ายไปไหน แต่ถ้าเป็น ตำแหน่งที่สูงกว่าระดับควบ บางตำแหน่งใช้วิธีการคัดเลือก บางตำแหน่งใช้วิธีการสอบ คัดเลือก ตามตารางแสดงดังนี้

การเลื่อนระดับข้าราชการในกรมประชาสงเคราะห์ (ระดับ 1 - 8)

เลื่อน จากระดับ	สายงาน เริ่มต้น จากระดับ	วิธีเลื่อน	คุณสมบัติของผู้ที่จะเลื่อน			ตำแหน่งที่จะเลื่อน ขึ้น
			อายุราชการ	เงินเดือน		
				ปีที่ผ่านมา	ปีที่จะเลื่อน	
1 เป็น 2	1	คัดเลือกโดย การประเมิน	ม.ศ.3,ม.3(วช.1) = 5 ปี ป.กศ.ต้น = 3 ปี ม.6(วช.2),ปวช. = 2 ปี	ไม่กำหนด	ไม่กำหนด	ตำแหน่งที่ครองอยู่
2 เป็น 3	1	คัดเลือกโดย การประเมิน	ระดับ 2 = 2 ปี	ไม่กำหนด	6,020	ตำแหน่ง ที่ครองอยู่
	2		ปวช. = 2 ปี ป.กศ.สูง,ปวท., ป.พยาบาลมตุงครรภ = 3 ปี	5,180	ไม่กำหนด	
3 เป็น 4	1,2	สอบคัดเลือก	ระดับ 3 = 2 ปี หรือ ระดับ 2+3 = 4 ปี (ต้อง เป็นระดับ 3 = 1 ปี)	6,360	ไม่กำหนด	ตำแหน่งที่ไม่ใช่ ระดับควบ
	2	คัดเลือกโดย การประเมิน	ระดับ 3 = 2 ปี	ไม่กำหนด	7,380	ตำแหน่งที่ ครองอยู่
	3	คัดเลือกโดย การประเมิน	ระดับ 3 = 2 ปี	6,360	ไม่กำหนด	
4 เป็น 5	1,2,3	สอบคัดเลือก	ระดับ 4 = 2 ปี หรือ ระดับ 3+4 = 4 ปี (ต้อง เป็นระดับ 4 = 1 ปี)	7,780	ไม่กำหนด	ตำแหน่งที่ไม่ใช่ ระดับควบ
	3	คัดเลือกโดย การประเมิน	ระดับ 4 = 2 ปี	ไม่กำหนด	9,040	ตำแหน่งที่ครองอยู่
	4	คัดเลือกโดย การประเมิน	ระดับ 4 = 2 ปี	7,780	9,040	
5 เป็น 6	4	คัดเลือกโดย การประเมิน	ระดับ 5 = 2 ปี	ไม่กำหนด	11,120	ตำแหน่งที่ครองอยู่
	1-4	สอบคัดเลือก	ระดับ 5 = 2 ปี หรือ ระดับ 4+5 = 4 ปี (ต้อง เป็นระดับ 5 = 1 ปี)	10,080	ไม่กำหนด	ตำแหน่งที่ไม่ใช่ ระดับควบ
6 เป็น 7	ทุกสาย งาน	คัดเลือก	ระดับ 6 = 2 ปี หรือ ระดับ 5+6 = 4 ปี	12,400	ไม่กำหนด	ตำแหน่งที่ไม่ใช่ ระดับควบ
7 เป็น 8	ทุกสาย งาน	คัดเลือก	ระดับ 7 = 1 ปี หรือ ระดับ 6+7 = 3 ปี	14,460	ไม่กำหนด	ตำแหน่งที่ไม่ใช่ ระดับควบ

2.2.1 เลื่อนโดยการประเมินคัดเลือก

วิธีการเลื่อนและขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกโดยการประเมินระดับชั้นไม่ผู้จะมีปัญหาต่อการปฏิบัติ แนวทางการประเมินก่อนข้างจะชัดเจน ให้แนวทางปฏิบัติตามแนวทางหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.4/ว.6 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2536 เมื่อข้าราชการมีคุณสมบัติขั้นต้น คือระยะเวลาการดำรงตำแหน่งและเงินเดือนถึงขั้นที่กำหนด

สำหรับแบบประเมิน ก.พ. ได้กำหนดแบบประเมินออกเป็นตอน แต่ละตอนมีรายการดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับผู้รับการประเมิน

ตอนที่ 2 หน้าที่ความรับผิดชอบ และความรู้ความสามารถที่ต้องการของตำแหน่งที่จะประเมิน

ตอนที่ 3 เป็นการประเมินการปฏิบัติงานและคุณลักษณะของบุคคล เพื่อเลื่อนตำแหน่ง แบ่งเป็น 4 หมวด คือ

⇒หมวด 1 องค์กรประกอบเกี่ยวกับงานที่ปฏิบัติ

⇒หมวด 2 ความรับผิดชอบต่อหน้าที่

⇒หมวด 3 ความประพฤติ

⇒หมวด 4 คุณลักษณะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่ง

ตอนที่ 4 สรุปความเห็นในการประเมิน ครั้งที่ 1

ตอนที่ 5 สรุปความเห็นในการประเมิน ครั้งที่ 2

2.2.2 เลื่อนโดยการสอบคัดเลือก

เมื่อข้าราชการเติบโตถึงขั้นสูงสุดของระดับควบ การเติบโตในช่วงนี้หากมิใช่เป็นตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนด ให้ขยายต่อไป เช่น เป็นเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล 1 - 3

หรือ 4 เจ้าหน้าที่พยาบาล 1 - 3 หรือ 4 ช่างสำรวจ 1 - 3 หรือ 4 เป็นต้น การจะเติบโตสูง
ขึ้นไปได้อีกก็โดยสอบคัดเลือก เพื่อเลื่อนระดับตามนัยหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่
นร 0708.4/ว.5 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2536 เช่น ผู้ที่ครองตำแหน่งนักสังคมสงเคราะห์
3 - 5 อยู่ เมื่อเติบโตถึงระดับ 5 แล้ว ซึ่งเป็นขั้นสูงสุดของตำแหน่ง ผู้ครองจะเลื่อนเป็น
ระดับ 6 ได้ต่อเมื่อสอบคัดเลือกในตำแหน่งนักสังคมสงเคราะห์ 6 ได้

2.2.3 เลื่อนโดยวิธีการคัดเลือก

หนังสือ สำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708/ว.5 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2536
กำหนดไว้ในข้อ 3 ว่า การเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7
ขึ้นไป ให้ใช้วิธีการคัดเลือก และให้เลื่อนได้ แม้ผู้นั้นจะได้รับเงินเดือนยังไม่ถึงขั้นค่า
ของอันดับเงินเดือน สำหรับที่จะเลื่อนขึ้นแต่งตั้ง

วิธีการนี้ มาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ เพื่อ
ประกอบการแต่งตั้งและมติ ก.พ. ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/3571 ลงวันที่
17 สิงหาคม 2538 เห็นว่าการเลื่อนตำแหน่งและแต่งตั้งข้าราชการ ผู้บังคับบัญชาควร
พิจารณาจากองค์ประกอบที่ได้รับ 4 ประเภท คือ ผลงาน ความรู้ ความสามารถ ความ
ประพฤติ และประวัติการรับราชการ ตลอดจนประ โภชน์ที่ข้าราชการจะพึงได้รับ จาก
การแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้น แต่หากส่วนราชการใดจะนำองค์ประกอบขึ้นมาเป็นส่วน
ประกอบในการพิจารณา เช่น อาวุโส เป็นต้น ก็ควรใช้องค์ประกอบนั้นเป็นเพียงส่วน
ประกอบหลังจากได้พิจารณาองค์ประกอบหลัก 4 ประการ ดังกล่าวแล้ว

แต่ในวงราชการระบบอาวุโส เป็นสิ่งมีอิทธิพลเป็นอย่างยิ่งต่อพฤติกรรม
การบริหาร การกำหนดตัวผู้นำหรือการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลสำคัญ ให้ดำรงตำแหน่งที่
สำคัญ ๆ ทางการบริหาร ความเป็นผู้มีอาวุโสยังเป็นสิ่งที่มีน้ำหนักมาก ค่านิยมในระบบ
อาวุโสนี้ ได้พบว่าเป็นมรดกตกทอดทางสังคม เป็นค่านิยมที่คนไทย เรายึดถือปฏิบัติกัน
มาช้านานแล้ว ในปัจจุบันเราร่วมสงสัยกันว่า ค่านิยมอันนี้เป็นสิ่งที่ดี หรือเป็นสิ่งที่มิ

คุณค่าต่อพฤติกรรมต่าง ๆ ในสังคมมาน้อยเพียงใด เราเริ่มสงสัยกันว่าการยึดถืออย่างมั่นคงในระบบอาวุโส นั้น มักก่อให้เกิดผลเสียแก่ระบบต่าง ๆ ในสังคม ตลอดจนเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพด้วย⁵

กล่าวโดยรวม ก.พ. ได้กำหนดเกณฑ์การย้าย เลื่อนไว้มากมาย เพื่อดำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรม ความเสมอภาค สร้างขวัญกำลังใจ และสร้างความก้าวหน้าให้แก่ข้าราชการ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ต่าง ๆ อาทิ

- ที่ สร 1003/ว.11 ลงวันที่ 13 กันยายน 2519 เรื่อง อนุมัติให้แต่งตั้งข้าราชการที่มีคุณสมบัติเฉพาะต่างไปจากที่กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง

- ที่ สร 0711/ว.9 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2533 เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญดำรงตำแหน่งย้อนหลัง

- ที่ นร 0710/ว.4 ลงวันที่ 7 กันยายน 2530 เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งในระดับควบ

- ที่ นร 0711/ว.12 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2533 เรื่อง การย้ายหรือโอนข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งได้รับวุฒิเพิ่มขึ้น

- ที่ สร 0711/ว.29 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2521 และที่ นร 0603/ว.7 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2526 เรื่อง หลักการและวิธีการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น

- ที่ สร 0704/ว.1 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2524 เรื่อง การเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่ง ถูกลงโทษทางวินัยขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น

- ที่ นร 0711/ว.7 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2533 เรื่อง วิธีดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาความเหมาะสม และการคัดเลือกเพื่อเลื่อน ข้าราชการพลเรือนสามัญ ขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ลงมา

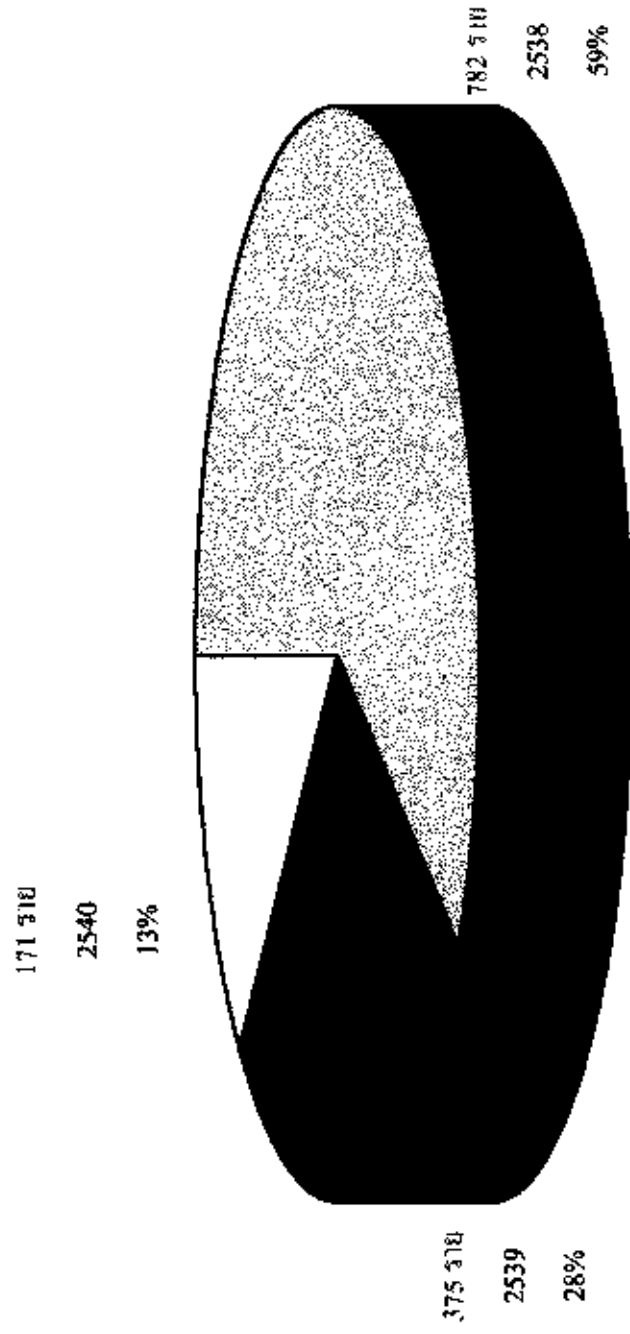
⁵ อรุณ วิกขรรม , พฤติกรรมในระบบราชการ (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ , 2533) , หน้า.81.

- ที่ นร 0708.4/ว.5 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2536 เรื่อง กรณีการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับที่สูงขึ้น

- ที่ นร 0708.4/ว.6 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2536 เรื่องวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญ ขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นบางตำแหน่ง

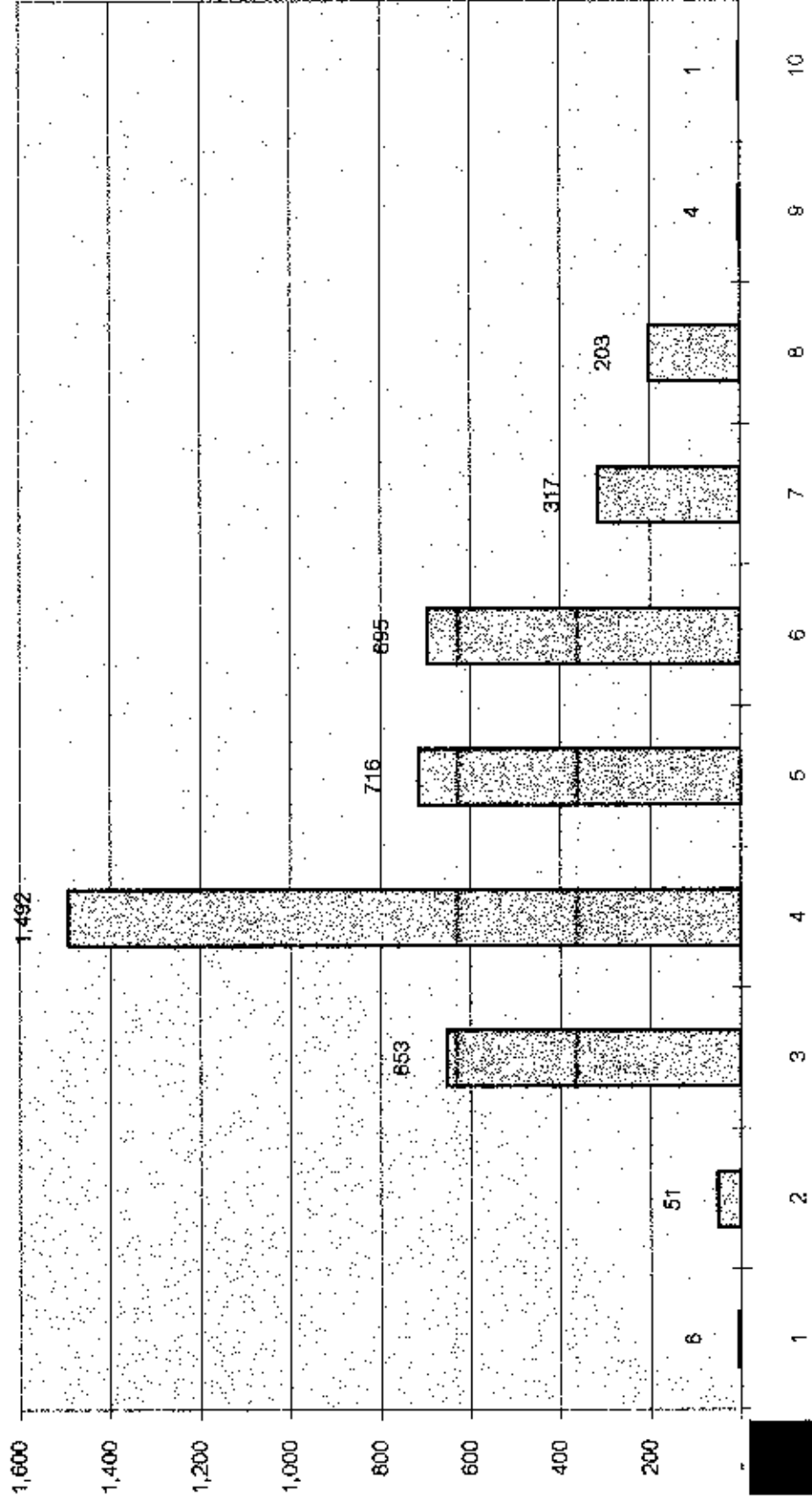
ในทางปฏิบัติทุกส่วนราชการ จะดำเนินการตามขั้นตอน ระเบียบที่ ก.พ. กำหนดไว้ทุกประการ เพราะเป็นกฎหมายและมีการตรวจเช็คจาก ก.พ. อีกคราวหนึ่ง เมื่อได้จัดส่งคำสั่งย้าย เลื่อนไปให้ สำนักงาน ก.พ.และกรมบัญชีกลาง หากส่วนราชการ ทำผิดขั้นตอนหรือไม่ทำตามขั้นตอนจะถูกหักทั้งวงจาก ก.พ. อันอาจทำให้การย้าย หรือเลื่อนเป็น โฆษได้กองการเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ จะเป็นพนักงานผู้มีหน้าที่พิทักษ์กฎรับผิดชอบโดยตรง ต้องแม่นยำในระเบียบปฏิบัติทั้งหมด ไม่ว่าจะกำหนดขึ้นมา ก็ปีแล้วก็ตาม และเอาหลักในระเบียบนั้น ๆ มาสร้างสิทธิประโยชน์ให้แก่ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของกองการเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการใครรู้ระเบียบมากและเปิดใจกว้าง ปราศจากอคติ ถือยึดมั่นในคุณธรรม ความเสมอภาค ไม่สนใจในอามิสสินจ้าง หรือสิ่งเย้ายวนที่อาจมี จะก่อให้เกิดความโปร่งใสสร้างขวัญกำลังใจแก่ข้าราชการทั้งหมด แม้ว่าข้าราชการผู้นั้นยังไม่ได้รับประโยชน์ก็ตาม

สถิติแสดงการเลื่อนระดับข้าราชการในช่วง พ.ศ.2538 - 2540



ที่มา กองการเจ้าหน้าที่ , กรมประชาสงเคราะห์ , มิถุนายน 2540

แผนภูมิแสดงจำนวนข้าราชการเปรียบเทียบตามระดับ



ที่มา กองการเจ้าหน้าที่, กรมประชาสัมพันธ์, มิถุนายน 2540

2.3 การสร้างกลไกควบคุมและมาตรการตัวชี้วัด

การที่ ก.พ. กำหนดเป็นแนวกว้าง ๆ ในการคัดเลือกคน เลื่อนระดับสูงขึ้น ตามมาตรา 59 นั้น เป็นการกำหนดให้เป็นอำนาจผู้บริหารระดับกรมขึ้นไป ที่จะใช้ดุลยพินิจคัดเลือกคน ซึ่งแม้ว่าผู้บริหารจะมีคุณธรรมเพียงใด ก็ไม่อาจสร้างความพอใจให้แก่ข้าราชการทุกคนได้ และเสี่ยงต่อคำวิพากษ์วิจารณ์ ดังนั้นเพื่อให้บังเกิดเป็นรูปธรรมชัดเจนยิ่งขึ้น และเป็นศาสตร์แห่งเหตุผล กรมประชาสงเคราะห์ จึงวางแนวทางการพิจารณาโดยผ่านขั้นตอนกลั่นกรอง ดังนี้

2.3.1 เกณฑ์ อ.ก.พ.กรม

ได้กำหนดหลักเกณฑ์เป็นมาตรฐาน กรองผู้ที่จะเลื่อนระดับในขั้นต้นไว้สืบเนื่องมาจาก กรมประชาสงเคราะห์ เป็นหน่วยราชการขนาดใหญ่มีอัตรากำลังข้าราชการ 4,138 คน มีหน่วยงานทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค 247 หน่วย และมีสายงานถึง 63 สายงาน ความเจริญเติบโตของข้าราชการจึงค่อนข้างจะช้า เพราะการแข่งขันมีสูงในคนหนุ่มมาก ข้าราชการผู้มีเงินเดือนสูง ๆ หลายคนยังรอคอย การเลื่อนระดับอยู่ ผู้ที่ครองระดับเดิมอยู่เกิน 10 ปี และรับเงินเดือนเกินขั้นต่ำของระดับตำแหน่งที่จะเลื่อนหลายขั้นแล้ว มีนับร้อยคน ดังนั้น อ.ก.พ.กรม จึงกำหนดหลักเกณฑ์ กรองคนในขั้นต้นให้เหลือน้อยลงง่ายต่อการพิจารณา โดยมีหลักกว้าง ๆ ไว้ 3 ประการ คือ

- 1) ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งระดับเดิมก่อนเลื่อน
- 2) การรับเงินเดือน
- 3) ประสิทธิภาพในงาน

หลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาเลื่อนระดับ

เลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่ง	ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง		ต้องได้รับเงินเดือนก่อนเลื่อนไม่ต่ำกว่าขั้น				มีประสบการณ์ปฏิบัติงานในกรม
	ระดับเดิมก่อนเลื่อน	วุฒิสูงกว่าปริญญาตรีขึ้นไป	เงินเดือนตำแหน่งทั่วไป	วุฒิต่ำกว่าปริญญาตรีขึ้นไป	เงินเดือนตำแหน่งที่ปฏิบัติอยู่	วุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี	
ระดับ 8	วุฒิปริญญาตรีขึ้นไป	วุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี	วุฒิต่ำกว่าปริญญาตรีขึ้นไป	วุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี	วุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี	วุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี	ผู้ที่โอนมาหรือบรรจุกลับต้องปฏิบัติงานในกรมติดต่อกันจนถึงวันเลื่อนระดับไม่น้อยกว่า 1 ปี
ระดับ 7	ไม่น้อยกว่า 3 ปี	ไม่น้อยกว่า 4 ปี กรณีปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้นอยู่แล้ว	21,550 บาท	22,390 บาท	20,720 บาท	21,550 บาท	
ระดับ 6	ไม่น้อยกว่า 3 ปี	ไม่น้อยกว่า 1 ปี ให้ลดเหลือ 3 ปี	15,600 บาท	16,240 บาท	14,960 บาท	15,600 บาท	
(บัญชีประกาศผลตามหมายเลขประจำตัวสอบ)	- " -	- " -	11,650 บาท	12,160 บาท	11,120 บาท	11,650 บาท	

2.3.2 ตัวชี้วัด

กรมประชาสัมพันธ์ กำหนดองค์ประกอบ 4 อย่างเป็นตัวชี้วัด ถึงความรู้ความสามารถ ความประพฤติ และประวัติการรับราชการ ได้แก่

ก. องค์ประกอบด้านอาวุโส เพื่อชี้ให้เห็นถึง อายุงาน แสดงประสบการณ์ ความชำนาญในงาน สอดคล้องกับตำแหน่งที่จะเลื่อน ประกอบด้วย

☺ ก.1. ระยะเวลาการครองระดับเดิม

☺ ก.2. การรับขั้นเงินเดือน

ข. องค์ประกอบด้านความสามารถ

☺ ข.1. ใช้ความถี่ การได้รับการพิจารณาความดีความชอบ กรณีพิเศษ 2 ชั้น หรือ 1 ชั้นครั้ง สถิติช่วง 10 ปีย้อนหลัง เป็นตัวชี้ความสำเร็จในงานช่วงปีหนึ่งๆได้ เพราะผู้ได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ บอมนผ่านกระบวนการประเมินจากผู้บังคับบัญชา ซึ่งพิจารณาถึงความประพฤติ ปฏิบัติงาน ในการแก้ไขปัญหา ประสิทธิภาพของผลงานมาอย่างดีเสมอ ชี้ได้ว่าผู้ที่ได้รับการพิจารณาเงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ชั้น หรือ 1 ชั้น ครั้ง มากครั้งกว่า บ่อมมีความสามารถมากกว่า

☺ ข.2. พิจารณาจากคะแนนลำดับที่ที่สอบคัดเลือกได้ จากทั้ง 3 ภาครวมกัน ซึ่งวัดได้ในหลักสากลว่า ผู้ได้คะแนนดีกว่า บ่อมมีความสามารถมากกว่า

ค. องค์ประกอบด้านความรู้ ใช้ระดับความรู้ จากวิทยาลัย มหาวิทยาลัย มาเป็นตัวชี้วัด ผู้จบการศึกษาชั้นสูงกว่าจะมีพื้นฐานความรู้มากกว่าและรวมถึงการผ่านการอบรมหลักสูตรต่าง ๆ ประกอบด้วย

ง. องค์ประกอบด้านความเหมาะสมกับตำแหน่ง

☺ ง.1. พิจารณา ประสิทธิภาพว่า เคยผ่านงานเกี่ยวกับลักษณะงาน ตรงตามตำแหน่งที่ว่างหรือไม่ รู้งานหรือไม่ เพื่อประโยชน์ใน

การเข้าทำงานได้ทันที ไม่ต้องเสียเวลาเรียนรู้งานอีก เช่น ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานประชาสัมพันธ์ 7 นิคม สร้างตนเองคลองน้ำใส จังหวัดปราจีนบุรี ควร จะได้พิจารณาจากผู้อาวุโส มีความสามารถ และเคยผ่านงาน ฐานนิคมสร้างตนเองเป็นอันดับแรกก่อน

- 😊 ง.2. พิจารณาถึงบุคคลิก การตัดสินใจแก้ไขปัญหา มนุษยสัมพันธ์ เพศ ทักษะคดีที่มีต่อผู้รับการสงเคราะห์และสภาพสิ่งแวดล้อม ประกอบ
- 😊 ง.3. พิจารณาถึงผลสำเร็จของงานในอดีตที่ปรากฏประจักษ์แน่ชัด ตลอดจนความสามารถส่วนตัวในการประสานประโยชน์

ตัวอย่างเกณฑ์การให้คะแนนคัดเลือกผู้เลื่อนระดับ 8
(คะแนนเต็ม 100 คะแนน)

คุณสมบัติของบุคคล	รายการประเมินคุณลักษณะ	คะแนนที่ได้
1. อาวุโส (คะแนนเต็ม 20 คะแนน)	1.1 การครองระดับ	
	1.1.1 เป็นระดับ 7 ก่อน 1 ตุลาคม 2534	10
	1.1.2 เป็นระดับ 7 ระหว่าง 1 ตุลาคม 2534 - 30 กันยายน 2535	8.5
	1.1.3 เป็นระดับ 7 ระหว่าง 1 ตุลาคม 2535 - 30 กันยายน 2536	7
	1.1.4 เป็นระดับ 7 ระหว่าง 1 ตุลาคม 2536- 30 กันยายน 2537	5.5
	1.1.5 เป็นระดับ 7 ระหว่าง 1 ตุลาคม 2537 - 30 กันยายน 2538	4
	1.1.6 เป็นระดับ 7 ระหว่าง 1 ตุลาคม 2538- 30 กันยายน 2539	2.5
	1.2 การรับเงินเดือน	
1.2.1 ขึ้น 23,260 บาท ขึ้นไป	10	

คุณสมบัติของบุคคล	รายการประเมินคุณลักษณะ	คะแนนที่ได้
	1.2.2 ชั้นระหว่าง 21,550 - 22,830 บาท	8.5
	1.2.3 ชั้นระหว่าง 19,920- 21,130 บาท	7
	1.2.4 ชั้นระหว่าง 18,360- 19,530 บาท	5.5
	1.2.5 ชั้นระหว่าง 16,800- 17,970 บาท	4
	1.2.6 ชั้นระหว่าง 15,240- 16,410 บาท	2.5
	1.2.7ชั้นระหว่าง 14,460- 14,850 บาท	1
2.ประสบการณ์ (คะแนนเต็ม 20 คะแนน)	พิจารณาจากประวัติการรับราชการของข้าราชการแต่ละคน หลากหลายเพียงใด เปรียบเทียบกับภารกิจอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งที่จะใช้เลื่อน	
	2.1 ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่แล้ว โดยตรงในตำแหน่งที่ปรับระดับหรือว่างภายหลัง	20
	2.2 ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ลักษณะเช่นเดียวกัน	17.5
	2.3 ผู้ที่เคยปฏิบัติและมีประสบการณ์ในงาน	15
	2.4 ผู้ที่ปฏิบัติงานสนับสนุน เช่น งานการเงิน บัญชี งานบุคลากร งานวิชาการ เป็นต้น	12.5
	2.5 ผู้ที่ไม่อยู่ในเกณฑ์ 2.1-2.4	10
3.ความสามารถ (คะแนนเต็ม 20 คะแนน)	3.1 พิจารณาจากความชอบพิเศษ (ในช่วง10 ปี) โดยถือว่าผู้ที่ได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ชั้น หรือ 1 ชั้นครั้ง มากกว่า 5 ครั้งย่อมมีความสามารถมากกว่า คือ	
	3.1.1 ได้เลื่อนกรณีพิเศษมากกว่า 5 ครั้ง	12
	3.1.2 ได้เลื่อนกรณีพิเศษ 4 ครั้ง	10.5
	3.1.3 ได้เลื่อนกรณีพิเศษ 3 ครั้ง	9

คุณสมบัติของบุคคล	รายการประเมินคุณลักษณะ	คะแนนที่ได้
	3.1.4 ได้เลื่อนกรณีพิเศษ 2 ครั้ง	7.5
	3.1.5 ได้เลื่อนกรณีพิเศษ 1 ครั้ง	6
	3.1.6 ไม่เคยได้เลื่อนกรณีพิเศษเลย	4.5
	3.2 ประเมินผลงานโดยพิจารณาจากคุณภาพของงาน มีความถูกต้องเหมาะสมประณีตและบังเกิดประโยชน์	
	3.2.1 ผู้ที่มีผลงานดีเด่นเป็นพิเศษ	8
	3.2.2 ผู้ที่มีผลงานดี	6.5
	3.2.3 ผู้ที่มีผลงานปานกลาง	5
4.ความรู้ (คะแนนเต็ม 20 คะแนน)	4.1 วุฒิการศึกษา	
	4.1.1 ผู้ที่จบปริญญาโทขึ้นไป	10
	4.1.2 ผู้ที่จบปริญญาตรี	8.5
	4.1.3 ผู้ที่จบอนุปริญญา หรือ ปวส.	7
	4.1.4 ผู้ที่จบ ปวช. หรือ ป.กศ.สูง หรือเทียบเท่า	5.5
	4.1.5 ผู้ที่ไม่เข้าเกณฑ์ 4.1.1 - 4.1.4	4
	4.2 การฝึกอบรม การสัมมนาในหลักสูตรต่าง ๆ	
	4.2.1 ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรนักประชาสงเคราะห์หรือสัมมนา หลักสูตรตรงตาม ภาระกิจหน้าที่ของตำแหน่งที่จะเลื่อน	6
	4.2.2 ผ่านการฝึกอบรมสัมมนาในหลักสูตรต่าง ๆ ยกเว้น ข้อ 4.2.1	4.5
	4.2.3 ไม่เคยผ่านการฝึกอบรมหรือสัมมนา	3
	4.3 ความรู้เกี่ยวกับงานในตำแหน่งที่จะใช้เลื่อน	
	4.3.1 มีความรู้ตรงตำแหน่ง	4
	4.3.2 มีความรู้ไม่ตรงกับข้อ 4.3.1	2.5

คุณสมบัติของบุคคล	รายการประเมินคุณลักษณะ	คะแนนที่ได้
5.ความเหมาะสม (คะแนนเต็ม 20 คะแนน)	พิจารณาจากลักษณะการเป็นผู้นำ เทคนิค วิธีการแก้ไขปัญหา วิสัยทัศน์ และสุขภาพ ที่ เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ทำงานหรือผู้รับบริการ สงเคราะห์ ความพร้อมที่จะไปปฏิบัติงาน ตลอดจนความคาดหวังจากประ โภชน์ของทาง ราชการที่พึงได้รับ เป็นต้น	
	5.1 เหมาะสมมากที่สุด	20
	5.2 เหมาะสมดี	17.5
	5.3 เหมาะสม	15
	5.4 ไม่อยู่ในเกณฑ์ 5.1 - 5.3	12.5

2.3.3 รูปคณะกรรมการ

หลังจากที่ผ่านเกณฑ์ อ.ก.พ.กรม และใช้จุดคะแนนตัวชี้วัดเปรียบเทียบ
ในเชิงเหตุผลแล้วจะเป็นขั้นตอนพิจารณาจากคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย
กรรมการพิจารณาระดับ 7-8

- อธิบดี เป็นประธานกรรมการ
- รองอธิบดีทุกคน เป็นกรรมการ (กรมประชาสงเคราะห์ มี 3 คน)
- ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ เป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการระดับ 4-5-6

- รองอธิบดีในสายงาน เป็นประธานกรรมการ
- เลขานุการกรม เป็นกรรมการ
- ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน เป็นกรรมการ
- ผู้อำนวยการกองคลัง เป็นกรรมการ
- หัวหน้าผู้ตรวจราชการกรม เป็นกรรมการ
- ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการจะมาพิจารณาผู้ผ่านเกณฑ์ขั้นต้น ที่เห็นว่าอาวุโสเหมาะสม มีศักยภาพในการทำงาน ลงในตำแหน่งต่าง ๆ นั้น โดยพิจารณาจาก

- ประวัติการรับราชการของแต่ละบุคคลเทียบกับภารกิจหน้าที่ของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง
- ศักยภาพที่จะเข้าสู่ตำแหน่งใหม่ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบสูงขึ้น พร้อมทั้งความคาดหวังว่าจะสามารถ ปฏิบัติงานในตำแหน่งใหม่ ให้เป็นผลสำเร็จเพียงไร
- พื้นฐานการศึกษาอบรม ความที่จะไปเป็นแนวทางสนับสนุนการทำงานในตำแหน่งใหม่
- พิจารณาจากลักษณะเป็นผู้นำ วิสัยทัศน์ การตัดสินใจแก้ไข ปัญหา อายุและเพศที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม

2.4 ปัจจัยที่กระทบ

เนื่องจากระเบียบมีมากมาย และการบริหารงานบุคคลเป็นงานที่ใกล้ชิดกับคน กระทบต่อสิทธิประโยชน์ของคน และอาจกระทบต่อผลของงาน นอกจากความรอบคอบ ความเสียดสี ความรวดเร็วแล้ว ข้อมูลเกี่ยวกับประเมินข้าราชการทุกคนเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องรวบรวมนำมาประกอบ การตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูงด้วย เพราะมีปัจจัยหลายอย่าง ที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคล ให้ดำเนินการไปไม่ราบรื่นหรือล่าช้าลง ได้แก่

2.4.1 ข้อมูลบางอย่างไม่เป็นมาตรฐาน

ข้อมูลที่ได้มาจากแบบประเมินผลงาน ที่กำหนดเป็นองค์ประกอบต่าง ๆ เช่น คุณลักษณะของบุคคลหรือผลงานเป็นต้น ขาดความน่าเชื่อถือ กล่าวคือหน่วยงานบางหน่วยมีมาตรฐานทางความคิดต่างกัน บางหน่วยจะประเมินในลักษณะที่เป็นอยู่จริง ให้คะแนนออกมา 80 - 85% แต่มีไม่น้อยที่ให้คะแนนออกมา 98 - 100% ทุกคน ซึ่งผิดจากความเป็นจริง เพราะไม่มีหน่วยงานใดที่ผู้ใต้บังคับบัญชาจะมีความสามารถทัดเทียมกันหมด หรือมีความเพียบพร้อมถึง 100 คะแนนเต็ม

2.4.2 หัวหน้าหน่วยงานไม่กล้าตัดสินใจ

ในการคัดคนขึ้นสู่ตำแหน่งไม่ว่าจะเป็นเรื่องเลื่อนหรือย้าย หากคราวใดมีตำแหน่งน้อย การเลือกสรรค่อนข้างจะเข้มข้น ผู้บริหารสูงสุดขององค์การจำเป็นต้องมีข้อมูลเพิ่มประกอบการตัดสินใจ เช่น ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานประจำสงเคราะห์ 7 ผู้ช่วยผู้ปกครองสถานสงเคราะห์หนึ่งว่าง แต่ข้าราชการระดับ 6 ผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานมีมากกว่าหนึ่งคน เมื่ออธิบดีของความเห็นเบื้องต้นจากหัวหน้าหน่วยงาน บางครั้งหัวหน้าหน่วยงานให้คำตอบไม่ได้ ทำนองรักพี่เสียดายน้อง หรือถ้ามีเจ้าหน้าที่ผู้ใดกระทำตนไม่เหมาะสมไม่ทำงาน ดื่มสุราเป็นอาเจิม ขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชา เป็นต้น หัวหน้าหน่วยงานจะโทรประสานด้วยวาจาถึงกองการเจ้าหน้าที่ หรือเข้ามาบอกเล่าต่ออธิบดี ถึงพฤติกรรมไม่เหมาะสมนานาประการ และขอให้อธิบดีใช้อำนาจสั่งย้ายข้าราชการผู้นั้น ทำนองยืมดาบฆ่าโดยตนเองไม่กล้าทำเป็นลายลักษณ์อักษร กลัวว่าหากถูกน้องรู้เข้าจะโกรธหรือไม่เคารพนับถือต่อไป

2.4.3 ประสบการณ์แตกต่างกัน

เนื่องจากกรมประชาสงเคราะห์ มีสายงาน 63 สายงาน และมีงานที่ต้องรับผิดชอบหลากหลาย นับตั้งแต่เด็กแรกเกิด จนถึงคนตาย ตั้งแต่คนพื้นราบถึงคนพื้นสูง หน่วยงานที่มีอยู่ทั่วประเทศ 247 หน่วยงาน แม้ว่าจะบริการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส เช่นกัน แต่มีความแตกต่างกันของประเภทผู้รับบริการสงเคราะห์ ซึ่งแต่ละกลุ่มมีวิธีการขั้นตอนสงเคราะห์ช่วยเหลือแตกต่างกันออกไป เช่น การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมกับการสงเคราะห์คนชรา หรือบางหน่วยงานมีขอบเขตปริมณฑลกว้างใหญ่ไม่เท่ากัน ลักษณะต่างกัน เช่น สถานสงเคราะห์ที่มีพื้นที่ 10 - 50 ไร่ กับศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา หรือนิคมสร้างตนเอง ซึ่งมีพื้นที่ความรับผิดชอบต้องดูแลนับหมื่นนับแสนไร่ เป็นต้น ผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับแต่ละลักษณะพื้นที่ และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เมื่อทำในระยะเวลาหนึ่งจะมีทักษะความชำนาญในงานและระเบียบต่าง ๆ มีความคุ้นเคยกับสภาพแวดล้อมนั้น ๆ แตกต่างกันไป ไม่เหมือนกับกรมการปกครอง, กรมพัฒนาชุมชน ร.พ.ช. ที่ลักษณะการทำงานในทุกหน่วยงานคล้ายคลึงกันจนแทบไม่มีความแตกต่าง

2.4.4 มีผู้อาวุโสมาก

กรมประชาสงเคราะห์ เป็นส่วนราชการเก่าแก่ เริ่มก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2483 มีอัตรากำลังข้าราชการและเจ้าหน้าที่ลูกจ้างหมื่นกว่าคน กล่าวสำหรับข้าราชการในจำนวนสี่พันกว่าคนมีอายุมาก สำหรับระดับนั้น ๆ แล้วตลอดจนการครองระดับเดิมและรับเงินเดือนขั้นสูงมากมาย ดังตารางแสดง ดังนี้

ระดับ	ครองระดับเดิมไม่น้อยกว่า		
	3 - 5 ปี	6 - 9 ปี	10 ปีขึ้นไป
8	112	19	-
7	214	28	-
6	179	294	-
5	235	65	31
4	326	207	281
3	86	106	112

ในขณะที่การปรับขยายตำแหน่งระดับหัวหน้าหน่วยงาน และหัวหน้าฝ่าย หัวหน้างานค่อนข้างจะอิ่มตัวแล้ว หลายแห่งไม่สามารถปรับสูงขึ้นได้อีก จนกว่าทาง ก.พ. จะวิเคราะห์ให้มีการปรับขยายในตำแหน่งตัวเอง เช่น เจ้าหน้าที่บริหารงานประชาสงเคราะห์ 4 หรือ 5 เป็นต้น นอกจากนั้นอาจกำหนดตำแหน่งที่เริ่มต้นจากฐาน 3 ซึ่งควมถึงระดับ 5 (deep class) ให้เป็นตำแหน่งที่ขยายถึงระดับ 6 และอาจกำหนดให้ให้มีการใช้แบบประเมิน ตาม ว.16/2538 ก็ได้ แต่ให้เข้มข้นน้อยกว่า เพราะเมื่อเทียบกับส่วนราชการประเภทอื่น เช่น ข้าราชการครู จะเห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญเติบโตช้ามาก ในขณะที่รับเงินเดือนเท่า ๆ กัน โดยเฉพาะงานประชาสงเคราะห์หลายงานต้องปฏิบัติต่อผู้รับบริการสงเคราะห์ในสภาพเสี่ยงและไม่น่าอภิรมย์ เช่น ผู้พิการทางสมองและปัญญา ผู้มีสติปัญญาอ่อนหรือผู้ที่เป็น โรคเอดส์ เป็นต้น

2.4.5 ผลต่อนักการเมือง

เราไม่อาจปฏิเสธได้ว่า แม้ว่าเราไม่ไปคลุกคลีกับนักการเมืองต่าง ๆ แต่นักการเมืองไม่น้อยที่เข้ามามีบทบาทในการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะการย้ายและ

การเลื่อนระดับ ยิ่งถ้าพวกข้าราชการเข้าไปอยู่ใกล้ชิดหรือรับใช้ด้วยแล้ว ก็จะดึงนักการเมืองเข้ามาสนับสนุนระบบคุณธรรมทันที สำหรับกรมประชาสัมพันธ์ แม้จะไม่มีงานที่สนองประโยชน์อย่างใดนัก แต่ก็ว่ายังมีนักการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่เสมอ หากเราไม่สร้างระบบที่รัดกุมและโปร่งใสไว้กรองในขั้นสุดท้าย การย้ายหรือการเลื่อนจะทำลายขวัญข้าราชการ โดยรวมทันที

2.4.6 การยืมตัว

ผลจากที่ข้าราชการระดับ 1 - 5 ของกรมประชาสัมพันธ์ มีจำนวน 2,918 คน เกินครึ่งหนึ่งของข้าราชการทั้งหมด ส่วนมากมีอายุมีครอบครัวแล้ว แม้จะรับเงินเดือนเกือบถึงขั้นสูงของระดับนั้น ๆ แต่หากเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายในครอบครัวแทบจะไม่พอเพียง หลายคนมีหนี้สินจากการกู้สหกรณ์ ผ่อนบ้าน หลายคนมีลูกยังเล็กอยู่ ดังนั้นเมื่อมีการแต่งตั้งหรือเลื่อนระดับ ต้องเปลี่ยนหน่วยงานหรือพื้นที่ปฏิบัติ จะมีข้าราชการประสบความสำเร็จจากการแยกครอบครัว มีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เพราะต้องแยกเป็นสองครัว ตลอดจนค่าพาหนะเดินทางไปดูแลครอบครัวในแต่ละสัปดาห์ ข้าราชการเหล่านี้จะเป็นเรื่องต่ออธิบดี เพื่อขอความอนุเคราะห์อยู่ที่เดิมสักระยะหนึ่งหรือตลอดไปจะมีประมาณ 30% ของจำนวนผู้แต่งตั้งเลื่อนระดับในแต่ละครั้ง ซึ่งกรมจะพิจารณาด้วยความยากลำบากหากไม่ยืดหยุ่นให้ ข้าราชการก็เดือดร้อนครอบครัวขาดความมั่นคง และส่งผลกระทบต่องานในหน้าที่ แต่หากพิจารณาให้ก็จะเป็นอย่างอื่นที่จะขอยกเว้นบ้าง

2.4.7 ภาวะสมองไหล

ในส่วนราชการหลาย ๆ แห่ง ประสบภาวะข้าราชการผู้มีคุณภาพ ขอย้ายโอนไปส่วนราชการอื่น อาจเนื่องจากสาเหตุต่าง ๆ เช่น สภาพแวดล้อมไม่ดี ถ้าหากในการเดินทาง ไม่มีความอดทนในงาน หรือทำงานไม่ตรงกับวุฒิที่เรียนมา ต้องการอยู่ใกล้ครอบครัว ซึ่งหน่วยงานเดิมอาจไม่มีตำแหน่งว่าง สำหรับแต่งตั้งในขณะนั้น เป็นต้น สาเหตุที่น่าสนใจอีกสาเหตุหนึ่งคือ รู้สึกท้อแท้กับความก้าวหน้าของข้าราชการ เพราะในบางระบบ คนดีมีฝีมือ มุ่งแต่การทำงานอย่างเดียว อาจไม่ได้คัดเลือกขึ้นวางไว้ใน

ตำแหน่งสำคัญได้ เป็นเพราะกลไกบริหารงานบุคคลขัดข้อง ประเด็นนี้จะไม่รวมถึง พหุกรรมส่วนตัวของบุคคล

2.4.8 การจำกัดจำนวนผู้ปฏิบัติงาน

ในองค์กรรัฐบาล แต่ละชุดฝากความหวังในความสำเร็จต่อระบบราชการ และตัวข้าราชการ โดยให้นโยบายจะวางแนวปรับปรุงอยู่เสมอให้เกิดประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแนวการพัฒนาประเทศและเน้นที่จะมุ่งพัฒนาตัวข้าราชการ ให้มีคุณภาพ มีวิสัยทัศน์ยาวไกล สามารถปฏิบัติงานการตอบสนองความต้องการของประชาชนในทุกโอกาส การจำกัดจำนวนข้าราชการและลูกจ้าง จึงเป็นมาตรการหนึ่งของนโยบาย “จิว” แต่ “แจ้ว” โดยลืมนมองไปว่า งานบริการประชาชนที่ข้าราชการรับผิดชอบอยู่ไม่มีวันจบสิ้น ไม่มีลดลงมีแต่เพิ่มขึ้น ตามกระแสโลกาภิวัตน์ ตามความแปลกแยกซับซ้อนของสังคม เมื่อมีการลดจำนวนผู้ปฏิบัติตำแหน่งเพิ่ม หน่วยงานจำเป็นต้องเกลี้ยคนไปทำงานเท่ากับแบกภาระเพิ่มขึ้น

ตารางสรุปปัญหาการขาดอัตรากำลังของกรมประชาสงเคราะห์

ประเภท	อัตรากำลังเดิม เมื่อ ปี พ.ศ. 2536	เกลี่ยไปสนับสนุนการจัดตั้ง กระทรวง	การขาดแคลน		
			ลดจากการยุบตำแหน่งเกษียณอายุ		
			พ.ศ. 2537	พ.ศ. 2538	พ.ศ. 2539
ข้าราชการ	4,749	150	23	30	29
ลูกจ้างประจำ	4,536	-	38	46	65

อย่างไรก็ดี รัฐบาลก็เห็นชอบกับมาตรการที่ สำนักงาน ก.พ. ได้นำเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2534 ขาดเซยเสริมในส่วนที่ขาดหาย เป็นนโยบายปรับปรุง 7 มาตรการ

2.5 ผลที่บังเกิด

ผลกระทบที่เกิดจากการย้าย-เลื่อน

2.5.1 ผลในทางบวก

- ⇒ทำให้ข้าราชการมีขวัญกำลังใจในการทำงานสูง รู้สึกว่าตนเองมิได้ถูกทอดทิ้ง โดยเฉพาะงานในขอบข่ายความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ ต้องให้การช่วยเหลือผู้รับการสงเคราะห์ต่าง ๆ หากเราไม่ช่วยส่งเสริมข้าราชการ ผู้ออกปฏิบัติงานในขั้นนี้พึงพอใจตามสมควรก่อน ก็ไม่อาจนำบริการที่ดีไปสู่ประชาชนได้
- ⇒ทำให้ได้คนมีความรู้ความสามารถ ทำงานเหมาะสมกับตำแหน่ง (put the right man on the right job) มากยิ่งขึ้น
- ⇒ช่วยเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ พัฒนาศักยภาพในการทำงานของข้าราชการ
- ⇒ช่วยให้ข้าราชการมีโอกาสก้าวไปสู่สภาพแวดล้อมใหม่ ที่มีโอกาสเลื่อนขั้นมากกว่าเดิม
- ⇒ช่วยสร้างคนสร้างตัวแทนในการสืบทอดตำแหน่ง ทำให้งานดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ไม่หยุดชะงัก และคงไว้ซึ่งประสิทธิภาพเช่นเดิม
- ⇒สามารถใช้แก้ไขปัญหาการขัดแย้งในผลประโยชน์และบุคลิกลักษณะที่เข้ากันไม่ได้
- ⇒เปิดโอกาสให้ข้าราชการได้ทำงานในสภาพแวดล้อมซึ่งใกล้เคียงกับ ความต้องการของสังคมของแต่ละคน

2.5.2 ผลในทางลบ

- ⇒เกิดการวิ่งเต้น คือ ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานส่วนมากจะเป็นระดับ 8 มีหน้าที่ความรับผิดชอบสูง หัวหน้าหน่วยงานจะควบคุมทรัพยากรในการบริหารงานต่าง ๆ ในหน่วยงานนั้น จึงเป็นที่หมายปองของข้าราชการหลาย ๆ คน จึงเกิดการแข่งขันเปรียบเทียบด้วยคุณสมบัติต่าง ๆ เพื่อคัดคนให้เข้ากับจำนวนตำแหน่ง หรือคัดคนให้เหมาะสมกับตำแหน่ง ดังนั้น ผู้ที่ต้องการไปดำรงตำแหน่งเพื่อความก้าวหน้าก็ดี หรือต้องการไปอาศัยอำนาจแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ก็ดี จะวิ่งเต้นหาผู้มากบารมีที่พอจะมีน้ำหนักเสียงสนับสนุนตนเองได้ คนที่มีทรัพย์สินสมบัติและจิตใจไม่ซื่อสัตย์ อาจลงทุนด้วยเงินหรือสิ่งของเป็นสิ่งตอบแทน การวิ่งเต้นทำให้

ข้าราชการดีมีฝีมือขาดโอกาสที่จะเติบโต และช่วยสร้างสรรค์ความเจริญแก่หน่วยงาน ทำให้ขวัญและทัศนคติของข้าราชการผู้มีความสามารถต้องเสื่อมลง ซึ่งจะกระทบถึงความสำเร็จในงานด้วย

⇒ ความยุติธรรมในการเลื่อนขั้น กล่าวคือ ลักษณะตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดว่ามี 3 ลักษณะคือ ตำแหน่งประเภททั่วไป ตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะ และตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือบริหารระดับกลาง มักมีการโต้แย้งกันว่า ตำแหน่งประเภทอาศัยความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น นักวิจัยสังคมศาสตร์ วิศวกรโยธา นักวิชาการคอมพิวเตอร์ พยาบาลวิชาชีพ เป็นต้น เป็นผู้เชี่ยวชาญลึกซึ่งเฉพาะอย่างเท่านั้น และมักจะมีคุณสมบัติที่ไม่เหมือนกับอีกกลุ่มหนึ่ง ที่มีความรอบรู้ทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีโอกาสดีกว่าที่จะได้เลื่อนไปอยู่ตำแหน่งบริหารได้เร็วกว่า แต่มองอีกมุมหนึ่งก็เห็นว่าตำแหน่งที่อาศัยความชำนาญเฉพาะด้านมี โอกาสเติบโตเร็วกว่าสายประเภททั่วไป เพราะตนเองสามารถทำประเมินเลื่อนในตำแหน่งที่ครองอยู่ ที่ขยายเป็นระดับสูงได้ โดยไม่ต้องไปแข่งขันกับผู้อื่น และขณะเดียวกันก็ยังมีสิทธิ์ที่จะอยู่ในข่ายการพิจารณาเลื่อน ในสายทั่วไปอีกทางหนึ่ง

⇒ ผู้บังคับบัญชาไม่ยอมให้ผู้เลื่อนหรือแต่งตั้งไปอยู่ที่อื่น เรื่องเกิดขึ้นบ่อยครั้งเป็นประสบการณ์ของหลายแห่ง อาจพูดได้ว่า สาเหตุเพราะความเห็นแก่ตัวของหัวหน้าหน่วยงาน ที่เห็นข้าราชการผู้นั้นทำงานดี เป็นตัวหลักของหน่วยงานในการประสานสร้างภาพพจน์หน่วยงานให้ดีขึ้น การที่ผู้มีความสามารถย้ายไปอยู่ที่อื่น ทำให้ผลงานของตัวเองลดทอน การเสียดนไปเท่ากับจะทำให้ความสำคัญของหน่วยงานลดลง เกิดความรู้สึกไม่มั่นคงที่ขาดคนมือสำคัญไป

3

สถานภาพและบทบาทหน้าที่

ในเรื่องบทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรม ได้มี กฎ ระเบียบ กำหนดไว้ดังนี้ มาตรา 35 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า

“ผู้ตรวจราชการกระทรวง ทบวง หรือกรม มีอำนาจหน้าที่ตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการอันเกี่ยวกับ กระทรวง ทบวง หรือกรม นั้น ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งการของนายกรัฐมนตรี”

3.1 บทบาทหน้าที่ที่เป็นปัจจัยหลัก

ตามการกำหนด job description ของตำแหน่งผู้ตรวจราชการ โดยทั่วไป ในภาพรวมของทุกกรม ซึ่งเป็นระดับ 8 กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบว่าผู้ตรวจราชการกรม มีหน้าที่ตรวจ แนะนำการปฏิบัติราชการของหน่วยงานกรมประชาสงเคราะห์ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของกระทรวง ทบวง กรม มติคณะรัฐมนตรีและนโยบายของคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มีการตรวจใน 2 ลักษณะ คือ

(1) การตรวจปกติ ได้แก่

(1.1) ตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน เพื่อทราบว่าหน่วยงานได้ดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน โครงการ กฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับและหน้าที่ความ

รับผิดชอบได้อย่างถูกต้อง ได้ผลดีหรือบกพร่องประการใด มีปัญหาและอุปสรรคมากน้อยเพียงใด

(1.2) ตรวจสอบบุคคล เพื่อทราบถึงสมรรถภาพหรือประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการและลูกจ้าง สภาพความเป็นอยู่ พฤติกรรมปัญหาและความเคลื่อนไหวของข้าราชการและลูกจ้าง รวมทั้งสภาพร่างกายและจิตใจ สภาพการเป็นอยู่ พฤติกรรม ปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของผู้รับบริการสงเคราะห์ และผู้รับบริการจากกรมทั่วไป

(1.3) ตรวจสอบที่ราชการ

(1.4) ตรวจสอบที่ เพื่อทราบว่า มีปัญหาทางสังคมและอื่น ๆ มากน้อยเพียงใด มีปัญหาในการบริหารงานในพื้นที่อย่างไร สภาพพื้นที่มีปัญหาต่อการปฏิบัติงานอย่างไร การให้บริการประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ถึงมือผู้รับบริการจริงหรือไม่ รวดเร็วหรือล่าช้าเพียงใด เพื่อนำข้อมูลต่าง ๆ มากำหนดยุทธศาสตร์ให้มีประสิทธิภาพ เสนอกรม

(1.5) ตรวจสอบองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการนั้น เพื่อทราบปัญหาในการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย ให้คำปรึกษา แนะนำ สนับสนุนควบคุมการดำเนินงาน และนำข้อมูลมากำหนดเป็นระเบียบ นโยบาย ข้อเสนอต่อกรม ส่งบังคับใช้ต่อไป

(2) การตรวจเฉพาะกิจ ได้แก่

ก. ตรวจสอบตามโครงการพิเศษต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม

ข. ตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีมีการกล่าวหา ร้องเรียน พาดพิงถึงเจ้าหน้าที่ของกรม หรือกรมต้องการทราบข้อเท็จจริง เป็นต้น

ค. ตรวจสอบทางวินัย คือ สืบสวนสอบสวนทางวินัยในกรณีที่ได้รับมอบหมายให้เป็น

๑. ตรวจสอบสาธารณภัยต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากกรมให้เป็นผู้แทนในการตรวจสอบ อำนวยการประสานงานกรณีเกิดสาธารณภัยรายใหญ่

ในระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ.2536 จะกำหนดให้ผู้ตรวจมี อำนาจหน้าที่ในการตรวจในแต่ละกรมคล้ายคลึงกันดังนี้

1. ตรวจราชการตามหลักการและวิธีที่กำหนด
2. เรียกบุคคล เอกสารจากหน่วยงานมา ตรวจสอบ สอบถาม ข้อเท็จจริง ความคิดเห็นและอื่น ๆ
3. เข้าไปในสถานที่ปฏิบัติงาน หรือเกี่ยวข้องกับกิจการปฏิบัติงานทุกประเภท ของหน่วยงานเพื่อประโยชน์แก่การตรวจราชการ
4. เรียกประชุมข้าราชการตลอดจนเจ้าหน้าที่ เพื่อชี้แจงซักซ้อม ข้าราชการได้ตามความเหมาะสม
5. ให้คำปรึกษาแนะนำในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของกรม
6. สั่งการ แก้ไขปัญหาอุปสรรค หรือข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดผลเสียหายแก่ราชการ แล้วรายงานกรม
7. เสนอความเห็นต่ออธิบดี เกี่ยวกับการตรวจราชการ
8. ปฏิบัติราชการอื่น ๆ ตามที่อธิบดีมอบหมาย

นอกจากนี้ยังระบุไว้ชัดเจนว่าในข้อ 8 ว่า การตรวจราชการให้หมายรวมถึง

- การตรวจงาน
- การตรวจบุคคล
- การตรวจสถานที่

3.2 การกระจายอำนาจ การมอบหมายงาน

3.2.1 การกระจายอำนาจ (decentralization) หมายถึง การพิจารณาเกี่ยวกับขนาดของการมอบหมายอำนาจหน้าที่ที่กระทำโดยผู้บริหารระดับสูงไปสู่ระดับต่าง ๆ ในองค์การ ถ้าหากผู้บริหารระดับสูงนิยมการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังจุดต่าง ๆ อย่างเป็นระบบในองค์การ ผลก็คือ การกระจายอำนาจจะมีมาก ในทางกลับกัน หากผู้บริหารระดับสูงทำการสงวนอำนาจตัดสินใจในระดับสูงไว้มาก ๆ ก็แสดงว่าองค์การมีการรวมอำนาจไว้มาก การพิจารณาการกระจายอำนาจหรือรวมอำนาจ จึงอาศัยดูจากจำนวนและชนิดของการตัดสินใจที่ ซึ่งได้มีการมอบหมายให้กับผู้บริหารระดับที่อยู่ต่ำกว่าลงไปเป็นหลัก เมื่อใดที่จำนวนของการตัดสินใจ ณ ระดับต่ำมีมาก และเรื่องที่ตัดสินใจ ณ ระดับต่ำมีความสำคัญด้วยแล้ว ก็แสดงว่าขนาดของการกระจายอำนาจมีอยู่สูงด้วย อย่างไรก็ตามในองค์การทุกแห่งต่างก็มีการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจขนาดหนึ่งที่เหมาะสมเท่านั้น การกระจายอำนาจมาก ๆ จนหมดไปจากระดับสูงจะทำให้ไม่ได้ เพราะจะทำให้ขาดอำนาจที่จะใช้ควบคุมผู้ปฏิบัติไปโดยปริยาย ขณะเดียวกันการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมดก็เท่ากับว่า จะทำให้ผู้บริหารต้องกลายเป็นผู้ทำงานคนเดียวที่ไม่มีการกระจายการตัดสินใจให้ใครผู้ใดรับงานไปทำเลยแม้แต่น้อย

สำหรับขนาดของการกระจายอำนาจควรมีมากเพียงใดนั้น ข้อพิจารณา ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์และสภาพองค์การที่เป็นอยู่⁴

3.2.2 โครงการสร้างและกระบวนการทำงานเป็นทีม

เพื่อที่จะให้เกิดผลต่อวิสัยทัศน์ การสร้างระบบการจัดการที่มุ่งสู่ผลผลิต และการสร้างความพอใจให้ผู้รับบริการ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงระบบการจัดการให้มีประสิทธิภาพควบคู่ไปด้วย ทั้งในเรื่องทรัพยากรบุคคล รูปแบบโครงสร้างองค์การ และวิธีปฏิบัติงาน ดังนี้

⁴ รงชัช ถันตัญญ์, หลักการจัดการ (กรุงเทพฯ:พรหมนคร : โรงพิมพ์ไทธวัฒนาพานิช , 2531), หน้า.91 - 92.

ก) การมีทรัพยากรบุคคลที่เหมาะสมเพื่อรองรับระบบคุณภาพจะเกิดขึ้นได้ หน่วยงานนั้นต้องเตรียมพร้อมในเรื่องการฝึกอบรม การจูงใจและการประเมินผล การให้รางวัลที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงาน โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ

- ต้องมั่นใจว่าได้เลือกคนที่เหมาะสม มีคุณสมบัติและทัศนคติในการเป็นผู้ให้บริการที่ดี
- เตรียมระบบการพัฒนาเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีทักษะและความสามารถเหมาะสมกับการทำหน้าที่ที่ปฏิบัติ
- มีสิ่งจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานที่สามารถทำงานอย่างมีคุณภาพ ทั้งในรูปตัวเงินและการยกย่องชมเชยในแบบต่าง ๆ
- สร้างทางก้าวหน้าสำหรับผู้ปฏิบัติงานให้มีโอกาสก้าวหน้าไปในระดับที่เหมาะสม เพื่อดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถให้ปฏิบัติงานต่อไป

ข) มีระบบการประเมินผลงานที่มีประสิทธิภาพ โดยการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และคำนึงถึงประสิทธิภาพในเชิงคุณภาพ ผลของงาน และพฤติกรรมมากกว่าประวัติที่ผ่านมาของบุคคล ตลอดจนมีการตรวจ ติดตาม ประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ

ค) มีการจัดการเชิงเทคโนโลยี โดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ช่วยในการปฏิบัติงาน เพื่อให้งานสำเร็จอย่างรวดเร็วและง่ายขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อการบริการที่ดีขึ้นด้วย

ง) ปรับปรุงโครงสร้าง การทำงานโดยเน้นรูปแบบทีมงานมากกว่า การติดตามสายการบังคับบัญชา โดยผู้บริหารหรือหัวหน้างานจะมีบทบาทเป็นผู้ช่วยเหลือสนับสนุนให้การปฏิบัติงานของทีมงานบรรลุผลตามวัตถุประสงค์

3.2.3 การมอบหมายงาน (delegation) แบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ

1) มอบหมายภาระหน้าที่และกิจกรรมที่จะให้ทำ (assigning job activities) เป็นการพิจารณาว่ามีกิจกรรมใดบ้างที่ควรมอบให้ผู้ใต้บังคับบัญชารับไปปฏิบัติ และเมื่อเขารับไปแล้ว ผลงานที่จะให้เขารับผิดชอบทำให้เสร็จควรจะเป็นอย่างไร มีอะไรบ้าง

2) การมอบอำนาจหน้าที่ (delegating authority) เป็นการที่จะให้สามารถใช้ปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ที่มอบหมายให้ นั่น สิ่งที่ต้องคำนึงคือ ควรมอบหมายอำนาจหน้าที่ชนิดใดและจะมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้มากเพียงใดจึงจะเหมาะสม

3.3 บทบาทหน้าที่ที่กำลังเปลี่ยน

ภายหลังจากที่ ก.พ. ได้เห็นความสำคัญของผู้ตรวจราชการกรม และได้ปรับตำแหน่งผู้ตรวจราชการกรม ระดับ 8 เป็นตำแหน่ง ผู้ตรวจราชการกรมหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน (แรงงานและสวัสดิการสังคม) พร้อมกับกำหนดหน้าที่เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 หรือ 9 ชช. ทำให้ตำแหน่งผู้ตรวจราชการกรมทำหน้าที่ในลักษณะกึ่งวิชาการด้วย รับผิดชอบดังนี้

หน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่ง ผู้ตรวจราชการกรม (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 บก หรือ 9 ชช.)

1. ตรวจ เปรียบ วิจารณ์ ติดตาม การปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนงาน และโครงการด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีและนโยบายของรัฐบาล

2. ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และข้อคิดเห็นในการปฏิบัติงาน แก้ไขปัญหาด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการงบประมาณของส่วนราชการที่สังกัด

3. สืบสวน สอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการร้องเรียนการกล่าวหาข้าราชการในส่วนราชการที่สังกัด

4. ศึกษา วิเคราะห์ สดับตรับฟัง ประมวลความคิดเห็น ความต้องการบริหารด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมของประชาชน และเสนอแนะความเห็นเกี่ยวกับกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการและการประสานงาน เพื่อพัฒนาการให้บริการด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมแก่ประชาชน

5. ประสานงานให้ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดตัวชี้วัดและติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ของส่วนราชการที่สังกัด

6. เป็นผู้แทนส่วนราชการที่สังกัด เพื่อเข้าร่วมประชุมหรือเจรจาปัญหาด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมทั้งในและต่างประเทศ

7. ปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับงานตรวจราชการตามที่ได้รับมอบหมาย

จากรูปแบบตำแหน่งใหม่ที่ผู้ตรวจราชการกรมเป็นระดับ 9 จะทำให้ “ผู้ตรวจราชการกรม” ในอนาคตเปลี่ยนสถานะภาพและลักษณะการตรวจดังนี้

3.3.1 ผู้ตรวจราชการกรม ซึ่งเป็นตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญระดับ 9 เป็นตำแหน่งที่เทียบเท่ารองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ตามที่มาตรา 38(7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติไว้ และหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม อาจมอบหมายอำนาจบางอย่างที่ควรมอบ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระผู้บริหารให้มีเวลาเหลือมากกว่าเดิม ในการกำหนดนโยบายอื่น ๆ ได้

3.3.2 ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกรม เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ขช. ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน (แรงงานและสวัสดิการสังคม) ได้ถูกคัดเลือกสรรจากข้าราชการผู้อาวุโส มีความรู้ ความสามารถเยี่ยมด้วยวุฒิภาวะจริง ๆ ดังนั้น ประสิทธิภาพแนวความคิดใหม่ จะช่วยเสนอแนะงานแรงงานและสวัสดิการสังคม ตลอดจนช่วยเกี่ยวกับข้อมูลการบริหารงานบุคคล ด้านพฤติกรรมของคนเป็นอย่างดี พร้อมกับการยกฐานะผู้ตรวจราชการกรมให้มีเกียรติ ทรงความรู้ เป็นที่

รวมของผู้ทรงศักยภาพ แทนภาพเก่าที่เป็นสุสานคนชราหรือที่พักร้อนของข้าราชการ
ผู้ถูกปลดกระวาง

3.3.3 บทบาทการตรวจ ซึ่งแต่เดิมมุ่งแต่เป็นการติดตามการปฏิบัติงาน
หลาย ๆ ประเภท เช่น แผนงาน งาน โครงการ ทั้งที่นโยบายของรัฐบาล กระทรวง ทบวง
กรม รวมทั้งงานบริหารทั่วไปหรือบางครั้งไปสืบสวน สดับรับฟังข้อเท็จจริงของ
เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่กระทบต่อเศรษฐกิจสังคมหรือสิ่งแวดล้อมหรือด้านแรงงานและ
สวัสดิการสังคม นำมาเสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป เมื่อ
ถูกกำหนดตำแหน่งในทางสายงานใหม่เช่นนี้ ก็มีฐานะเป็นผู้บริหารงานในฐานะผู้ช่วย
หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ปฏิบัติงานเป็นผู้เชี่ยวชาญพิเศษและที่ปรึกษาทางการ
วิเคราะห์นโยบายและแผน บทบาทใหม่ของผู้ตรวจราชการกรม จะเปลี่ยนไปในลักษณะ
ทำหน้าที่ช่วยหัวหน้าส่วนราชการ ควบคุมตรวจสอบ ปรับปรุงแก้ไข คัดสินปัญหา
ประเมินผลงาน ให้คำปรึกษาหารือ เกี่ยวกับงานกำหนดนโยบายและแผนด้านต่าง ๆ ที่
กำหนดไว้ในแต่ละเขตของการตรวจราชการด้วย โดยต้องใช้ความรู้ความสามารถพิเศษ
เพิ่มขึ้น ในทางศึกษาวิเคราะห์ วิจัย ประสานแผน ประมวลแผน ดังนั้นผู้ตรวจราชการ
กรมปัจจุบันต้องจัดทำแผนเป็น ต้องวิเคราะห์ วิจัย ปัญหาต่าง ๆ ได้ลึกกว่าเดิมรู้
โครงสร้างระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ สามารถที่จะให้คำปรึกษา แนะนำ
ตอบปัญหาข้อชี้แจง ทั้งด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ข้องจำกัดหรือข้อเด่นชัดใน
สภาพพื้นที่แวดล้อม รวมทั้งต้องรู้จักพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ในเขตตรวจ
ราชการของตนเป็นอย่างดี เพื่อรายงานหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมต่อไป

4

ผลการวิเคราะห์

4.1 การยอมรับในระบบหลักเกณฑ์และตัวชี้วัด

จากการที่ ก.พ. กำหนดแนวทางการเลื่อนข้าราชการชั้นดำรงระดับ 7 - 8 ให้หัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้มีอำนาจคัดเลือกข้าราชการ โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความประพฤติและประวัติการรับราชการ ซึ่งต้องเป็นผู้มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ ในความสำคัญ และ ก.พ. กำหนดการประกาศรายชื่อผู้สอบคัดเลือกได้ ในกรณีการเลื่อนระดับ 4 - 6 ของสายงานประเภททั่วไป ให้ประกาศเรียงตามลำดับหมายเลขประจำตัวสอบหรือตามลำดับตัวอักษรของผู้สอบคัดเลือกได้ แทนการประกาศเรียงตามลำดับคะแนน สองกรณีดังกล่าวเป็นภาระของผู้บริหาร ที่จะต้องสร้างหลักเกณฑ์เพิ่มเติมขึ้นมา เพื่อเป็นเครื่องมือกลั่นกรองคัดเลือกคนให้ละเอียดรอบคอบและเป็นธรรมมากที่สุด

จากหลักเกณฑ์ตัวชี้วัดที่สร้างไว้ สำหรับพิจารณาคัดเลือกข้าราชการเข้าดำรงตำแหน่งแต่ละระดับ เมื่อนำมาใช้ปฏิบัติจริง ๆ ปรากฏผลดังนี้

4.1.1 องค์ประกอบตัวชี้วัด ครอบคลุมในวัตถุประสงค์ความต้องการ ที่ควรนำมาประกอบได้

4.1.2 การให้แต้มคะแนน ในแต่ละองค์ประกอบสามารถพิสูจน์ เป็นที่ยอมรับทั่วกัน

4.1.3 ข้าราชการที่ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเลื่อนระดับ จะเป็นผู้มีทั้งอายุใสและมีทั้งความรู้ความสามารถในการทำงานพร้อมกัน ซึ่งดีกว่าระบบเก่า ที่อาจได้ผู้อายุใส แต่ขาดฝีมือ ขาดศักยภาพในการทำงาน หรือได้ผู้มีฝีมือ แต่อ่อนอายุใสมาก ๆ

4.1.4 ช่วยลดปัญหาการวิ่งเต้น และการฝากจากนักการเมือง เพราะมีเครื่องมือวัดผลที่เป็นเนวตรรกวิทยา

4.1.5 ช่วยลดปัญหาการยืมตัวข้าราชการของหน่วยราชการเดิม และการขอไม่ไปปฏิบัติงานในตำแหน่งที่แต่งตั้ง ซึ่งเป็นปัญหาหนักอกของผู้บริหาร เพราะหลักเกณฑ์จะพิจารณาถึงสถานที่ทำงานและภูมิลำเนาปัจจุบัน กับสภาพพื้นที่ของตำแหน่งใหม่กับความเป็นไปได้ที่ผู้ได้รับการคัดเลือกจะ ไปปฏิบัติงาน

4.1.6 เป็นระบบเปิดเผย โปร่งใส ทิสอนันได้ และให้ความเป็นธรรมมากที่สุด

4.1.7 ข้อมูลด้านพฤติกรรมของบุคคลยังไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพราะผู้บังคับบัญชาหัวหน้าหน่วยงาน มีความแตกต่างทางด้านอารมณ์ จิตสำนึก ฐานความรู้ และประสบการณ์สิ่งแวดล้อม จึงมีการให้คะแนนในแบบประเมินพฤติกรรมไม่ ค่อยสอดคล้องกัน บางคนให้คะแนนระดับปานกลาง แต่บางคนให้คะแนนผู้ได้บังคับบัญชา อยู่ในเกณฑ์ดีมาก ระดับ 99 หรือ 100 คะแนนเต็มก็มี ซึ่งไม่น่าเป็นไปได้ ดังนั้น การวัดเปรียบเทียบด้านพฤติกรรมของบุคคล จำเป็นต้องได้ข้อมูลอื่นมาประกอบเพิ่มเติม

4.2 การเพิ่มศักยภาพของการตรวจ

จากการศึกษาพบว่า

4.2.1 บทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจราชการกรม จะมี 3 สถานภาพ คือ ฐานะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ฐานะผู้ตรวจราชการกรม มีหน้าที่ตามที่กระทรวง ทบวง กรม กำหนดไว้และในฐานะผู้ช่วยเทียบเท่ารองหัวหน้า

ส่วนราชการกรม ซึ่งมีมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 รองรับ ดังนั้น บทบาทหน้าที่ในการตรวจราชการ จะเข้มข้นมากยิ่งขึ้น

4.2.2 ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกรมใหม่ เป็นผู้ผ่านการคัดเลือกตัวบุคคลจากผู้อาวุโสเปี่ยมด้วยวุฒิภาวะแล้ว ย่อมมีประสบการณ์ความชำนาญในงาน แรงงานและสวัสดิการสังคม สามารถเป็นสมองของหัวหน้าส่วนราชการกรม ที่จะนำนโยบายไปสู่พื้นที่แต่ละเขตรับผิดชอบได้ดีกว่าผู้อื่น ซึ่งอธิบดีจึงมอบอำนาจบางอย่าง ที่เห็นสมควรให้

4.2.3 เนื่องจากต้องหาข้อมูลด้านพฤติกรรมของผู้จะแต่งตั้งเลื่อนระดับมาเพิ่มเติม ประกอบการพิจารณา ดังนั้น หากอธิบดีจะมอบเป็นนโยบายเฉพาะให้ ผู้ตรวจราชการกรม นอกจากจะรู้งานรู้พื้นที่แล้ว จะต้องศึกษาพฤติกรรมคนทุกคน ในทุกหน่วยงานเขตความรับผิดชอบอย่างถ่องแท้ด้วย ทั้งพฤติกรรมการทำงานและพฤติกรรมส่วนตัวแทนการรู้อย่างผิวเผิน ให้สามารถมาเป็นข้อมูลจริงเชิงประจักษ์น่าเชื่อถือ ประกอบการพิจารณาของกรมที่สำคัญต่อไป พร้อมกันนั้นผู้ตรวจก็ต้องมีหน้าที่ ไปสื่อทำความเข้าใจ ประชาสัมพันธ์แก่ข้าราชการในพื้นที่ทราบถึง วิธีการของกรมอย่างทั่วถึง จะมีผลช่วยเป็นแรงจูงใจของข้าราชการระดับล่างได้อย่างดี

5

สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 กรณีการแต่งตั้งเลื่อนข้าราชการ

5.1.1 การตั้งกรรมการขึ้นมาพิจารณาการแต่งตั้งเลื่อนระดับ เพื่อให้ทำหน้าที่กลั่นกรองคัดเลือกข้าราชการให้เหมาะสมกับตำแหน่งมากที่สุด ผู้บริหารต้องพิจารณาเลือกสรรตัวกรรมการให้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิ มีใจเป็นธรรมเปิดกว้าง รู้จักคน รู้จักพื้นที่และลักษณะงานของกรมเป็นอย่างดีและกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระตรงไปตรงมาเพื่อประโยชน์ในการสรรหาข้าราชการ ไปแต่งตั้งเลื่อนระดับที่เหมาะสมจริง

5.1.2 ในการแต่งตั้งเลื่อนระดับ บางครั้งอาจมีบุคคลที่ พลาดโอกาสไม่ได้ตามที่ตนคาดหวังบ้างเป็นเปอร์เซ็นต์ส่วนน้อย เพราะทุกคนก็ต้องมองตนเองว่ามีความพร้อมสมบูรณ์กว่าผู้อื่นเป็นธรรมดา อาจมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ตามมา จึงควรที่จะสื่อสาร ชี้แจงประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงวิธีการคัดเลือกคนตามควรแก่กรณี เพื่อให้มีความเข้าใจตรงกัน

5.1.3 การแต่งตั้งเลื่อนระดับ ต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ควบคู่ไปกับด้านอาวุโสด้วย ต้องเป็นผู้ที่ยอมรับในสังคม เพราะหากได้ข้าราชการผู้อาวุโสอย่างเดียวก็อาจจะทำงานนั้นไม่ได้นาน หรือขาดประสิทธิภาพไม่ทันต่อสภาพเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และต้องการ

คนที่มีวิสัยทัศน์ในการทำงาน การพิจารณาจึงต้องระวังจุดแห่งความเหมาะสมกับตำแหน่ง

5.1.4 เนื่องจากโลกยุคนี้ พัฒนาข่าวสารไปกว้างไกลทั่วถึง นโยบายแนวทางการทำงานพัฒนาปรับปรุงไปไม่หยุดยั้ง วิธีและเทคนิคใหม่ ถูกนำมาใช้ในหน่วยงาน ดังนั้นเพื่อเตรียมตัวข้าราชการให้พร้อมที่จะรับหน้าที่กับทุกสถานะการณ์ หน่วยงานจึงควรมุ่งให้มีการอบรมพัฒนาข้าราชการบ่อย ๆ เป็นการส่งเสริมทักษะ ความรู้ พร้อมทั้งจะก้าว ไปสู่ตำแหน่งที่มีความสำคัญยิ่งขึ้นทันที

5.1.5 หัวหน้าหน่วยงานต้องขจัดความกลัวจากนักการเมือง หรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นในการฝากดูแลการแต่งตั้งเลื่อนระดับ เพราะจะทำให้การพิจารณาแต่งตั้งเลื่อนระดับ คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงได้ หากมีผู้ไม่เข้าเกณฑ์ได้รับการพิจารณา จะทำให้ข้าราชการในส่วนรวมขวัญเสีย

5.1.6 เนื่องจากแต่ละหน่วยงานประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการแตกต่างกันมาก ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ข้อมูลที่จะนำประกอบการคัดเลือกคนในส่วนนี้จึงเชื่อถือไม่ได้ สาเหตุเกิดจากหัวหน้าหน่วยงานต้องการสร้างภาพลักษณ์ให้แก่ลูกน้อง หรือมีความเกรงว่าหากให้ความเห็นตามข้อเท็จจริง คะแนนที่ได้จะต่ำกว่ามาตรฐาน เมื่อลูกน้องไปพบจะต่อว่าภายหลังได้ จึงต้องให้คะแนนสูงไว้ก่อนให้เป็นที่ศรัทธาของลูกน้อง การที่จะให้หน่วยงานประเมินผลออกมาใกล้เคียงกัน เพื่อนำข้อมูลไปใช้ได้สัมฤทธิ์ผล คงต้องใช้วิธีกำชับหัวหน้าหน่วยงานบ่อย ๆ และกำหนดเป็นมาตรฐานไปว่าควรประเมินในระดับไม่เกินเท่าใด

5.1.7 ผู้บริหารต้องหมั่นฟังเสียงสะท้อนจากระดับล่างหลาย ๆ ระดับ เพื่อประมวลเป็นภาพรวมว่า สิ่งที่ได้ตัดสินใจสั่งการลงไปถูกต้องตามทำนองคลองธรรมเช่นใด คำนวณความรู้สึกรู้สึกของคนหมู่มากหรือไม่

5.1.8 ข้อมูลบุคคลเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการแต่งตั้งเลื่อนระดับ ประกอบการพิจารณาสั่งการของผู้บริหาร ฉะนั้น กองการเจ้าหน้าที่ในฐานะเป็น

ศูนย์รวมข้อมูลด้านการบริหารงานบุคคล จะต้องมีความน่าเชื่อถือในส่วนนี้สูง ผู้ทำงานเกี่ยวข้องกับด้านนี้ ต้องมีใจเป็นธรรม แม่นระเบียบและข้อมูลต่าง ๆ พร้อมทั้งจะเสนอผู้บริหารทั้งด้วยลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจา กรณีเป็นข้อมูลทางพฤติกรรมบุคคลที่บางครั้งไม่อาจปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรได้

5.2 กรณีกลไกการชี้วัด

5.2.1 แม้ว่าเกณฑ์ตัวชี้วัดช่วยให้การเปรียบเทียบคนง่ายชัดเจนขึ้น สามารถจะได้คนผู้อาวุโสและมีความรู้ความสามารถในคนเดียวกัน เหมาะสมกับตำแหน่งมีความเป็นธรรมมากขึ้น แต่ยังไม่สมบูรณ์ในส่วนด้านพฤติกรรมตัวบุคคล ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญ มีผลต่อการคลี่คลายงานในองค์การให้สำเร็จลุล่วงเป้าหมายเพียงไร จำเป็นต้องหาเพิ่มเติม โดยอาศัยศักยภาพของผู้ตรวจราชการกรมที่อยู่ใกล้ชิดพื้นที่มากที่สุด

5.2.2 ทำให้ข้าราชการเกิดแรงจูงใจในการทำงาน เพราะหลักเกณฑ์เป็นที่ยอมรับทั่วกัน สามารถเป็นหลักประกันความมั่นคงในอาชีพอย่างหนึ่งได้ว่าตนเองจะมีโอกาสก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งในระดับสูงประมาณเมื่อไรได้ และจะไม่ถูกกีดกันแก้ออกจากทางราชการ

5.3 กรณีการตรวจราชการ

ผลการศึกษาปรากฏว่า

5.3.1 เมื่อผู้ตรวจราชการกรมเป็นระดับ 9 และเทียบเท่ารองหัวหน้าส่วนราชการกรม สถานภาพสูงขึ้น ภาระหน้าที่ก็จะถูกกำหนดให้มากขึ้นให้สามารถทำแผนงาน โครงการ และให้คำปรึกษาทางการวิเคราะห์นโยบายและแผนด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ จะช่วยแบ่งเบาภาระอธิบดี ตอบปัญหาและชี้แจงเรื่องต่าง ๆ ตลอดจนออกไปแก้ไขปัญหาในพื้นที่

5.3.2 หัวหน้าส่วนราชการจะมีผู้ช่วยซึ่งทรงคุณวุฒิ สามารถมอบอำนาจในลักษณะกึ่งเฉพาะให้ไปดำเนินการ ทำให้หัวหน้าส่วนราชการมีเวลาเหลือมากพอที่จะคิดนโยบายในการพัฒนาองค์กรรูปแบบใหม่

5.3.3 ผู้ตรวจราชการกรม จะมีบทบาทสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ศึกษาพฤติกรรมของข้าราชการทั้งส่วนตัวและการทำงานอย่างจริงจัง แล้วนำผลมารายงานหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ประกอบการพิจารณาแต่งตั้งเลื่อนระดับทุกครั้ง ทำให้ข้อมูลด้านพฤติกรรมบุคคลในส่วนที่ขาดหายได้รับเพิ่มขึ้น อีกทั้งจะช่วยเสริมสร้างผู้ตรวจราชการกรม ให้มีความสำคัญต่อสายตาข้าราชการด้วย งบประมาณพจน์เดิม

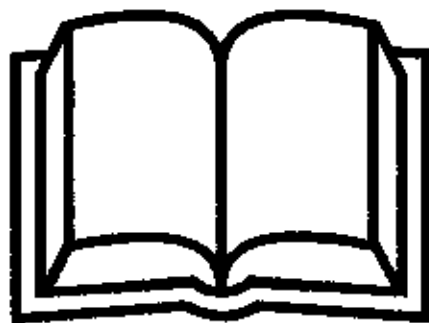
5.3.4 การมอบอำนาจในภารกิจส่วนใหญ่ในการบริหารงานบุคคลนี้ ไม่ได้มุ่งให้มีอำนาจในการสั่งแทนหัวหน้าส่วนราชการ แต่เป็นอำนาจในการให้คำปรึกษาหารือเป็นสำคัญในฐานะผู้ใกล้ชิดพื้นที่

5.3.5 การมอบบทบาทเพิ่ม ให้มีโอกาสร่วมตัดสินใจเป็นการกระตุ้นเร้าผู้ตรวจราชการกรมให้เกิด ความตื่นตัวพัฒนาตนเองอยู่เสมอ อีกทั้งเป็นแรงจูงใจในการทำงานอย่างดียิ่งด้วย

5.3.6 ผู้ที่มาเป็นผู้ตรวจราชการกรม แม้จะมีวุฒิภาวะแตกต่างที่มาของประสบการณ์และความถนัด ดังนั้น เมื่อบทบาทเพิ่มขึ้นหรือผู้บริหารมอบอำนาจบางส่วนให้ ก็ควรต้องมีการอบรมพัฒนาตัวเองเสมอ เพื่อเพิ่มศักยภาพแนวตรงไปในทิศทางเดียวกันตรงตามวัตถุประสงค์ เพราะมีเช่นนั้นอาจเกิดปัญหาว่า ข้อมูลที่รับมาเป็นมาตรฐานหรือไม่

5.3.7 ผู้ตรวจราชการกรมต้องประพฤติ ปฏิบัติ วางตัวในตำแหน่งให้เหมาะสม เพราะเป็นหัวหน้าบริหารและนักวิชาการ เทียบเท่ารองหัวหน้าส่วนราชการ ควรรับฟังเหตุผลด้วยความเป็นธรรม กรณีหน่วยงานเกิดปัญหาต้องพยายามแก้ไขปัญหานั้น ทำตนให้เป็นที่เคารพฟังของข้าราชการหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในเขตพื้นที่ได้

5.3.8 ข้อควรระวังในการตรวจ ต้องระวังบทบาทหน้าที่ของตนเอง
กับอำนาจบังคับบัญชาของบริหาร การปฏิบัติงานที่กองกองเจ้าสังกัด หน่วยงานซึ่ง
ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค อย่าให้ข้าราชการโยกย้ายเพราะเกิดความขัดแย้งภายหลัง



บรรณานุกรม

1. ประวิณ ฅ นคร 2535 สรุปสาระสำคัญและคำอธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สหมิตรออฟเซท)
2. สำนักงาน ก.พ. 2534 กฎ ก.พ. พร้อมระเบียบ ก.พ. และหนังสือเวียน ก.พ. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยพัฒน์)
3. ชงชัย สันติวงษ์ 2525 การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช)
4. อรุณ รักธรรม 2533 พฤติกรรมในระบบราชการ (กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์)
5. ชงชัย สันติวงษ์ 2531 หลักการจัดการ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช)
6. สมคิด บางโม 2538 หลักการจัดการ (กรุงเทพฯ : นำอักษรการพิมพ์)
7. เทพนม เมืองแมน 2529 พฤติกรรมองค์กร (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช)
สวิง สุวรรณ
8. จรัณ ภาสุระ 2534 ศิลปะการแก้ปัญหาคน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ชัยอูญาพับลิเคชั่น)
9. สุชาดา รังสินันท์ 2539 “จะปรับปรุงคุณภาพการให้บริการได้อย่างไร” วารสารข้าราชการ ปีที่ 41 ฉบับที่ 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2539)



06600
2540

ห้องสมุดพระบรมมหาราชวัง
และหอศิลปวัฒนธรรม



05698