

การจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาฯ เป็นแบบบริหาร

วิทยานิพนธ์

เสนอต่อ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เพื่อเป็นส่วนประกอบการศึกษา
สำหรับปริญญา รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

โดย

ร.ท.ชอบ จิตวรรณ ขบ., ศส.บ.
ประกาศนียบัตรช่างเทคนิคโยธาเทศบาล
มิถุนายน ๒๕๑๖

การจักัศรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาะเนียบบริหาร

อนุมัติ :

.....*สมศรี จุลละนันท์*..... ประธานกรรมการ
(ผุขวยศาสตราจารย์ สมศรี จุลละนันท์)

.....*ดร. อภิมาณี*..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชสาสัย)

.....*ดร. อภิมาณี*..... กรรมการ
(นายสำราญ อารายณ์)

คำนำ

ในราว ๆ ต้นปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ผู้เขียนไปอยู่ที่ ก.พ. ได้พบกับอาจารย์ไสร จสุริยกุล รองเลขาธิการ ก.พ. ท่านได้ปรารภกับผมเขียนว่า ขณะนี้คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารกำลังดำเนินการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในแก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เพื่อกำหนดอัตรากำลังให้เหมาะสมและเป็นการแก้ปัญหาคนต่งงาน การจัดอัตรากำลังรัฐบาลในสมัยก่อนได้เคยทำมาแล้ว ๒ ครั้ง แต่ก็ต้องประสบกับความล้มเหลว คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารจะสามารถจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้สำเร็จหรือไม่ จึงเป็นเรื่องที่น่าจะไต่ถามการศึกษาวิจัย

ตามหลักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ การดำเนินงานใด ๆ ก็ตาม ย่อมจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ ๔ ประการด้วยกันคือ คน เงิน วัสดุ และวิธีการดำเนินงานหรือเทคนิคการบริหาร จากองค์ประกอบที่สำคัญทั้ง ๔ ประการนี้ คนถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด งานจะบังเกิดประสิทธิภาพเพียงไรย่อมขึ้นอยู่กับการใช้คนที่เหมาะสมกับงาน และโดยเหตุที่ผมเขียนนี้มีความสนใจเกี่ยวกับปัญหาการบริหารการต่งงาน หรือไม่พอเหมาะกับการตามกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ซึ่งทำให้มีผลกระทมาถึงประสิทธิภาพในการบริหารราชการอยู่ก่อนแล้ว เมื่อมีผู้แนะนำและยินดีให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับหลักฐานต่าง ๆ ในการค้นคว้า ผู้เขียนจึงตกลงใจที่จะทำการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ทันที และเพื่อการศึกษาเรื่องนี้เป็นไปอย่างถูกต้องตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด ผู้เขียนจึงได้มาปฏิบัติงานจัดอัตรากำลังในฐานะเจ้าหน้าที่นักวิเคราะห์ ณ สำนักงาน ก.พ. ให้แก่คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๗ - ปัจจุบัน

ในการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่อง "การจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร" นี้ ผู้เขียนได้รับความกรุณาจากศาสตราจารย์ ดร. อมร รักษาสัตย์ เป็นผู้ตรวจร่าง out line และช่วยวางโครงเรื่องให้ และได้รับความแนะนำ ตรวจแก้จากผู้ช่วยศาสตราจารย์ สมศรี จุลละนันท์ อาจารย์ประทาน กองดุริยางค์ศึกษา ดร.อาทิตย์ อุไรรัตน์ ได้รับความอุปการะและอำนวยความสะดวกจาก พันเอก จินดา ณ สงขลา เลขาธิการ ก.พ. อาจารย์ไสร จสุริยกุล นายประวิทย์ ณ นคร รองเลขาธิการ ก.พ. นายสำราญ ถาวราวุฒ ผู้ช่วยการกองวิชาการและสอบไล่ และยังได้รับความช่วยเหลือ

ในการรวบรวม เรียบเรียง การพิมพ์ การแก้ไข ตรวจสอบ จากคุณวินิต ทรงประทุม
คุณวิระกานต์ สืบพัฒน์วิทย์ และเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำพิมพ์ของกองวิชาการและสอบไล่ ผู้เขียนขอ
ขอบพระคุณผู้ที่ได้อกลาวนามมาทั้งหมดนี้ ด้วยความขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่ง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง "การจัดตั้งเจ้าหน้าที่ยุทธศาสตร์ที่ปรึกษาและ
บริหาร" นี้ สภาวิจัยแห่งชาติได้ให้ทุนช่วยเหลือในการวิจัย เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘
ผู้เขียนจึงขอโอกาสขอบพระคุณในเมตตาจิตของคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติไว้ ณ
ที่นี้ด้วย.

ABSTRACT

MANPOWER DETERMINATION OF THE ADVISORY COMMITTEE ON ADMINISTRATION TO THE PRIME MINISTER

In 1963, the Government appointed a committee named "The Advisory Committee on Administration to the Prime Minister" to re-organise and set staffing patterns of governmental agencies, thus to solve overstaffing problems. These problems of disproportionate distributions between workforce and jobs to be done have long been in existence. The Government in the past had created similar committees to alleviate them twice, in 1952 and 1956, but both had failed.

The purpose of this thesis is, therefore, to study capabilities, improvements and accomplishments as well as drawbacks of present Advisory Committee comparing to those of its predecessors. Methods used are based heavily on field research which the author has directly been working for the Advisory Committee as a job analyst since 1964 and on documentary research by using extensively literatures in Public Administration and documents of the Civil Service Commission.

This study points out that, unlike the previous groups, the current Advisory Committee has more of technical and professional approach as to its plans and working procedures, using job analysis, work-load analysis, position classification, and organization and methods. The Committee also has as its staff a group of personnel analysts from the Office of the Civil Service Commission and the

Bureau of the Budget, which was never practiced before, to study and ~~and~~ analyze all requests before submitting them to the Committee and its sub-committees for approval.

So far, the results of manpower determination in civilian departments as carried out by the Advisory Committee may be considered successful and effective in coping with overstaffing and inequitable allocation of personnel. However, certain obstacles have retarded its accomplishment to only thirty percent of all civilian organizations.

This thesis has presented some of such problems and possible recommendations as follows.

1. There is inadequate supply of competent and experienced personnel analysts which to a large extent caused the delay. The Office of the Civil Service Commission has to build up its efficient corp by increasing its workforce and granting scholarships for further study in public administration at the graduate level.

2. The Advisory Committee should be reorganized because many of its members could hardly find time to attend the meeting. Its number should be minimized to the workable level selecting only from knowledgeable and qualified persons who can devote sufficient effort for the job.

3. Authority of the Advisory Committee must be respected and its decisions implemented so that staffing patterns will be suitable to the quality and quantity of work to be performed.

สารบัญ

	หน้า
กานำ	IV
สารบัญ	VI
สารบัญตาราง	IX
สารบัญแผนภูมิ	X
บทนำ	๑
ความสำคัญของเรื่อง	๑
ความมุ่งหมายและขอบเขตของการศึกษา	๓
วิธีการศึกษา	๕
การเสนอเรื่อง	๖
<u>บทที่ ๑</u> หลักในการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่	๘
ความหมายของอัตรากำลังเจ้าหน้าที่	๘
ความจำเป็นในการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในแกส่วนราชการต่าง ๆ	๑๑
หลักในการกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่	๑๓
การวิเคราะห์งาน	๑๔
การวิเคราะห์ปริมาณงาน	๒๐
การจำแนกตำแหน่ง	๒๒
การจัดระบบงาน	๒๓
การพิจารณาในการจัดตั้งส่วนราชการและขออนุมัติให้มีตำแหน่งใหม่	
เพิ่มขึ้นในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ	๒๔
การจัดตั้งส่วนราชการ	๓๐
การอนุมัติให้มีตำแหน่งใหม่เพิ่มขึ้นในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ	๓๔
การจ้างลูกจ้าง	๓๕

	หน้า	
<u>บทที่ ๒</u> เหตุผลและความเป็นมาในการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของประเทศไทย	๔๑	c2-1
การจัดอัตรากำลังครั้งที่ ๑ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๕	๔๑	
ปัญหาที่ทำให้การจัดอัตรากำลัง พ.ศ. ๒๔๙๕ ต้องประสบกับความล้มเหลว	๕๓	
การจัดอัตรากำลังครั้งที่ ๒ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๘	๖๐	
<u>การจัดอัตรากำลังครั้งที่ ๓</u> เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๖	๖๔	c2-2
ความเป็นมาของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร พ.ศ. ๒๕๐๖		
และ ๒๕๐๗	๖๔	
อำนาจหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร	๗๕	
คณะกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่	๗๗	
แผนการดำเนินงานจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่	๘๐	
ความแตกต่างระหว่างคณะกรรมการจัดอัตรากำลัง พ.ศ. ๒๔๙๕, ๒๔๙๘ และ ๒๕๐๖	๘๖	
ความมุ่งหมาย	๘๓	
อำนาจหน้าที่	๘๔	
แผนการดำเนินงาน	๘๕	
คณะกรรมการดำเนินงานและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ	๘๖	
<u>บทที่ ๓</u> การปฏิบัติงานจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร	๘๘	
หลักการดำเนินงานจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่	๘๘	
เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ	๘๙	
แผนปฏิบัติการดำเนินงาน	๙๓	
การวิเคราะห์งานเพื่อกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่	๙๖	

การวิเคราะห์งาน		๕๖
การวิเคราะห์ปริมาณงาน		๑๐๘
การจำแนกตำแหน่ง		๑๑๑
การจัดระบบงาน		๑๑๖
การ Review ผลการวิเคราะห์ของเลขานุการ		๑๑๘
การประชุมคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ		๑๒๑
การพิจารณาของอนุกรรมการกลุ่ม		๑๒๑
การพิจารณาของคณะอนุกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร		๑๒๑
การพิจารณาของคณะที่ปรึกษา กอง ๑ หรือกอง ๒		๑๒๔
การพิจารณาของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร		๑๒๕
การพิจารณาอนุมัติของคณะรัฐมนตรี		๑๒๖
การปฏิบัติให้เป็นไปตามอัตรากำลังที่กำหนดไว้		๑๒๖
<u>บทที่ ๔</u> ผลงานการจัดอัตรากำลังของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร		๑๒๘
การจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของกรมสรรพสามิต		๑๓๐
การจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ		๑๓๘
การจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของสำนักงานวิชาการและวางแผน		๑๔๖
การจัดอัตรากำลังของส่วนราชการอื่น ๆ		๑๕๘
เหตุผลที่กำหนดให้อัตรากำลังของกรมต่าง ๆ เพิ่มขึ้น		๑๖๔
<u>บทที่ ๕</u> สรุปและขอเสนอแนะ		๑๗๐
<u>ภาคผนวก</u>	ap-1	๑๘๘
<u>บรรณานุกรม</u>		๒๒๔
<u>สารบัญชานิพนธ์</u>	ap-2	๒๓๖
<u>ประวัติผู้เขียน</u>		

IX

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ ๑ แสดงถึงหน่วยงานบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งไม่มีตัวเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และจังหวัดใดรายงานขอตัวบุคคลไปบรรจุเพื่อปฏิบัติงาน	๖๖
๒ แสดงยอดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบของกรมสรรพสามิต	๑๓๖
๓ แสดงยอดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ	๑๔๓
๔ แสดงอัตรากำลังเปรียบเทียบ	๑๕๖
๕ แสดงยอดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบของสำนักงานวิชาการและวางแผน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ	๑๕๗
๖ แสดงยอดอัตรากำลังรวมของส่วนราชการที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแล้ว	๑๕๘
๗ แสดงยอดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทย	๑๖๕

สารบัญแนกมิต

หน้า

- แนกมิตที่ ๑ แสดงการดำเนินงานของคณะกรรมการคณะที่ปรึกษา ะเบียบ
บริหาร ในการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลัง
เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ๔๔
- ๒ แสดงการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่
ของคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ ๑๒๖

บทนำ

ความสำคัญของเรื่อง

ประเทศไทยนับตั้งแต่มีการปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ เป็นต้นมา ได้มีการเร่งรัดพัฒนาการด้านต่าง ๆ เป็นอันมากจึงสามารถกล่าวได้ว่ายุคนี้เป็ดยุคแห่งการพัฒนา โดยมีการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่วางไว้ มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ ขึ้นหลายแห่ง เช่น ได้จัดตั้งสำนักงานประมาณ สภาการศึกษาแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กรมพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ฯลฯ

เนื่องจากประชากรของไทยเราเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปีอย่างรวดเร็วมาก คือเพิ่มขึ้นปีละประมาณ ๓.๒ % ซึ่งจัดอยู่ในอันดับที่ ๓ ของโลก กล่าวคือขณะนี้พลเมืองประมาณ ๓๒ ล้านคน เพิ่มขึ้นปีละประมาณ ๑ ล้านคน ดังนั้นกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลนับวันจะต้องเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว เพื่อสนองความต้องการของประชาชน จึงเป็นเหตุให้จำนวนข้าราชการทุกกระทรวงทบวงกรมต้องเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี แต่การเพิ่มขึ้นของข้าราชการไม่อยู่ในลักษณะที่เพิ่มขึ้นสมิทธิกัน ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ ๆ เพิ่มขึ้นไม่ได้สัดส่วนกันกับปริมาณงานและคุณภาพของงานต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้น คือปรากฏว่าส่วนราชการหลายแห่งมีงานมากกว่างานหรือคนด้นงาน บางแห่งก็มีคนน้อยกว่างาน ปัญหาข้าราชการงานนี้มีถูกประชาชนและหนังสือพิมพ์วิพากษ์วิจารณ์ในทางที่ไม่ค่อยดีเสมอ ๆ เพราะเป็นการจ้างคนไว้มากกว่ากับเงินเดือนที่ต้องจ่ายไปซึ่งทำให้เสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และขอเท็จจริงอันนี้หาได้ไม่ยากจากสถานที่ราชการทั่ว ๆ ไป การปฏิบัติงานประจำวันของข้าราชการไทยตามที่ปรากฏพอจะแบ่งออกได้เป็น ๒ พวก คือ พวกหนึ่งต้องทำงานทั้งวัน ส่วนอีกพวกหนึ่งไม่ค่อยจะได้ทำอะไร เพราะมีงานที่จะให้ทำน้อย หรือมีแต่ไม่อยากจะทำ บางวันไปทำงานโดยไม่ได้อะไรเลยก็มี บางคนนั่งอ่านหนังสือซึ่งไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานเลย หนังสือพิมพ์ก็บางวันพิมพ์ได้เพียง ๓ - ๔ หน้า บางวันก็ไม่ได้อะไรเลย ที่ยกตัวอย่างมานี้ก็เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่า คนด้นงานหรือคนเกินงานนั้นมีอยู่จริง และก็มีอยู่โดยทั่วไปเกือบจะทุกกระทรวงทบวงกรม

ในทางวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้น เราพยายามไปหาว่าทำไมจึงจะทำให้การปฏิบัติงานราชการบังเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด (efficiency) นั่นคือการปฏิบัติงานโดยใช้นเงิน และเวลา

น้อยที่สุด ให้บังเกิดผลงานมากที่สุด แต่ราชการของไทยเราหาเป็นเช่นนั้นไม่ เราก็คบใช้คนมากแต่ทำงานน้อย ดังนั้นการที่จะมุ่งหวังเอาประสิทธิภาพจากราชการโดยส่วนรวมนั้นจึงหวังได้ยาก สถานการณ์เช่นนี้น่าท้อใจให้เป็นอย่างนี้เรื่อย ๆ ไปแล้ว จะเป็นผลเสียหายแก่ประเทศชาติมาก เพราะในปีหนึ่ง ๆ รัฐบาลต้องเสียเงินไปเพื่อจ้างเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานทั้งที่เป็นข้าราชการและลูกจ้างเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจจะไม่คุ้มกับค่าของเงินที่เสียไป นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดแบบฉบับที่ไม่ดีแก่สังคมไทยอีกด้วย นั่นคือช่วยส่งเสริมความเกียจคร้านอย่าง เป็นทางการให้แก่คนไทย-เรามากจะโดยนัยนัย ๆ ไปพูดกันเสมอ ๆ ว่า "โคโรบายาสบายก็จงทำราชการ" ตามทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าในบรรดาสาเหตุต่าง ๆ ที่เป็นเครื่องจูงใจให้คนไทยนิยมรับราชการนั้น ความสะดวกสบายในการปฏิบัติราชการ หรือการทำงานตามสบายเป็นสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่ง เรื่องคนด้นงานหรือคนมากกวางานในวงราชการ ซึ่งมีผลเกี่ยวพันไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ดังกล่าวมาแล้วนั้น ประเด็นสำคัญรองเรื่องนี้อยู่ที่การกำหนดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เป็นมาเดิมมีขอบเขตของผู้อยู่มีความเชื่อโดยอาศัยเหตุผลแห่งความเป็นจริงว่า หากการจกัอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เป็นไปด้วยความเหมาะสม คือกำหนดคนไว้พอเหมาะกับปริมาณและคุณภาพของงานแล้วก็จะสามารถแก้ปัญหานี้ได้

อันที่จริง เรื่องคนด้นงานหรือบางแห่งคนน้อยกวางานซึ่ง เป็นเสมือนหนึ่งกาปากที่เกาะกัฉราชการของไทยเรา เป็นปัญหาที่มีมานานแล้ว ในปี พ.ศ. ๒๔๔๕ รัฐบาลในสมัยนั้นได้จัดตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อกำเนินการจกัอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ แต่ก็ไม่สามารถดำเนินงานให้ลุล่วงไปได้ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๕๕ ก็ได้ตั้งกรรมการจกัอัตราค่าจ้างขึ้นใหม่ แต่ก็ต้องประสบกับความล้มเหลวครั้งอีก จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๒ รัฐบาลได้จัดตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ช่วยพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกิจการบริหารต่าง ๆ รวมทั้งการแบ่งส่วนราชการและจกัอัตราค่าจ้างให้แก่ส่วนราชการว่างด้วย โดยมีความมุ่งหมายที่จะจกัอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ให้มีการแบ่งงานที่ถูกต้องตามหลักวิชาและแก้ปัญหาเรื่องคนด้นงาน และยังได้จัดตั้งอนุกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารขึ้น เพื่อปฏิบัติงานด้านการจกัอัตราค่าจ้างโดยเฉพาะ โดยวางแผนการดำเนินงานเอาไว้ว่า ในขั้นแรกนี้จะทำการแบ่งส่วนราชการและจกัอัตราค่าจ้างให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่ได้ขอปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการใหม่มาเสียก่อน และจะได้พิจารณาจกัอัตราค่าจ้างให้แก่ส่วนราชการอื่น ๆ ที่เหลือในโอกาสต่อไป

งานของคณะกรรมการ คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ จะสามารถจัดอัตรากำลังที่เหมาะสมแก่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้สำเร็จลุล่วงลงกับความมุ่งหมายที่ได้ตั้งเอาไว้หรือไม่ หรือจะต้องประสบกับความล้มเหลวทวนองเดียวกันกับที่เคยทำมาแล้วทั้ง ๒ คราวในอดีตอีก การดำเนินงานเป็นอย่างไร มีอุปสรรคหรือข้อขัดข้องอย่างใดบ้าง ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจมาก และควรจะได้ทำการศึกษาวิจัยในทางวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์เป็นอย่างยิ่ง

ความมุ่งหมายและขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยเพื่อเรียบเรียงเป็นวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนมีความมุ่งหมายที่จะทำการศึกษาดังแผนการดำเนินงาน หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดอัตรากำลัง ตลอดจนงานที่เคยทำมาแล้วของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารว่า จะสามารถจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับปริมาณและคุณภาพของงานแก่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้เพียงใด โดยผู้เขียนตั้งสมมติฐานเอาไว้ว่า "คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารจะสามารถปฏิบัติการภารกิจในการการจัดอัตรากำลังให้เหมาะสมยิ่งขึ้นกว่าวิธีการที่ทำอยู่เดิมได้สำเร็จ" เพราะเหตุว่า

๑. มีแผนการและหลักการดำเนินงานที่ดี
 ๒. มีเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสมสำหรับปฏิบัติงานนี้โดยเฉพาะ
 ๓. วิธีการดำเนินงานจัดอัตรากำลัง ได้อาศัยหลักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์
- ดังนั้น ในการศึกษาเรื่องนี้ผู้เขียนจึงต้องแสดงให้เห็นว่าสมมติฐานนี้เป็นความจริง โดยการเสนอหลักฐานและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นองค์ประกอบอันสำคัญในการสนับสนุนและพิสูจน์สมมติฐาน ตามแนวทางซึ่งสรุปได้เป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้

๑. ศึกษาถึงแผนการ และหลักการดำเนินงานจัดอัตรากำลังของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ว่า ดีและมีความเหมาะสมเพียงไร และศึกษาถึงความล้มเหลวของการจัดอัตรากำลังทั้ง ๒ คราวในอดีต

๒. แสดงให้เห็นว่าคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารมีเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสมสำหรับปฏิบัติงานด้านนี้โดยเฉพาะ ซึ่งจะเป็นกำลังสำคัญที่จะทำให้งานนี้ได้รับความสำเร็จ

๓. ศึกษาถึงวิธีการดำเนินงานจัดอัตรากำลังว่า ได้กระทำไปโดยอาศัยหลักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาวิชาการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) และวิชาการจัดระบบงาน (Organization and Method)

๔. แสดงให้เห็นถึงผลงานในการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งขณะที่ยังบริหารระเบียบบริหารได้จัดทำเสร็จแล้ว

๕. ศึกษาถึงข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานจัดอัตรากำลัง เพื่อจะได้หาทางปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป

ดังนั้นขอบเขตของการศึกษาเรื่องนี้ ผู้เขียนจะศึกษาถึงหลักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ในการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ความเป็นมาและสาเหตุที่ทำให้การจัดอัตรากำลังทั้ง ๒ คราวในอดีตต้องประสบกับความล้มเหลว แผนการ หลักการ และวิธีการดำเนินงาน ตลอดจนผลการดำเนินงานจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร

ข้อสังเกตในการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ความจริงผู้เขียนได้เริ่มทำการศึกษาก่อนว่า วางโครงเรื่อง และตั้งสมมติฐานวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๖ เนื่องจากผู้เขียนมีงานในหน้าที่ราชการที่จะต้องจัดอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ หลายแห่ง วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จึงเพิ่งทำเสร็จเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๒ การที่ผู้เขียนได้ตั้งสมมติฐานเอาไว้ว่า "คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารจะสามารถจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้สำเร็จ" หากพิจารณาถึงเหตุการณ์ในสมัยนั้น ออกจะเป็นการตั้งสมมติฐานที่เสี่ยงต่อความผิดพลาดอยู่มาก เพราะเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๖ คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารกำลังเริ่มดำเนินงานนี้ใหม่ๆ ยังไม่มีผลงานอันจะเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าจะจัดทำได้สำเร็จ นักวิเคราะห์สำหรับปฏิบัติงานนี้ก็มีอยู่เพียง ๒ - ๓ คนเท่านั้น แต่ผู้เขียนกล้าตั้งสมมติฐานไว้เช่นนั้น เพราะจากการศึกษาถึงหลักการ แผนงาน และวิธีการดำเนินงานจัดอัตรากำลังแล้ว จึงทำให้เกิดความมั่นใจว่าการจัดอัตรากำลังในครั้งนี้จะจัดทำได้สำเร็จไม่ล้มเหลว ทั้งนี้เพราะคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารมีหลักการ แผนงาน และวิธีการดำเนินงานที่ถูกต้องตามหลักวิชา ซึ่งดีกว่าและเหมาะสมกว่าการจัดอัตรากำลังทั้ง ๒ คราวที่แล้ว ๆ มา

วิธีการศึกษา

เพื่อให้การศึกษามีเรื่อง "การกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร" โดยมีผลดีที่สุด สามารถรู้เห็นการปฏิบัติงานและข้อเท็จจริงต่าง ๆ อย่างแท้จริง จึงได้ทำการศึกษาในลักษณะของ field research แบบ participant observation โดยผู้เขียนได้มาเป็นเจ้าหน้าที่นักวิเคราะห์ ปฏิบัติงานจัดอัตรากำลังให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ ๗ สำนักงาน ก.พ. ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๗ จนกระทั่งปัจจุบันนี้

ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักวิชาในการจัดอัตรากำลัง และผลการดำเนินงานของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ตลอดจนข้อเท็จจริงต่าง ๆ นั้น ได้อาศัยการศึกษาและค้นคว้าจากตำราต่าง ๆ ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และเอกสารของทางราชการจากสำนักงาน ก.พ. เป็นหลัก ซึ่งเป็นการศึกษาจากเอกสาร (Documentary research)

ในการเสนอผลงานการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร โดยเหตุที่ส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งคณะที่ปรึกษา ฯ ได้จัดทำสำเร็จแล้วมีอยู่ประมาณ ๒๔ ส่วนราชการ ไม่สามารถจะนำรายละเอียดต่าง ๆ มาแสดงไว้ในวิทยานิพนธ์นี้ได้ทั้งหมด จึงนำรายละเอียดในการวิเคราะห์แต่เพียงบางส่วนของกรมบางกรมมาแสดงไว้ให้เห็นเท่านั้น โดยเลือกเอากรมสรรพสามิต สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานวิชาการและวางแผน ความจริงในการเลือกตัวอย่างผลงานของคณะที่ปรึกษา ฯ มาแสดงให้เห็นนี้ ในจำนวนกรมทั้ง ๒๔ กรมที่จัดทำเสร็จแล้ว อาจจะเลือกเอากรมใด ๆ มาแสดงไว้ก็ได้ หากพิจารณาในลักษณะของงานวิจัยแล้วย่อมมีโอกาสนี้ที่จะได้รับความเป็นธรรมเสมอเหมือนกัน ทั้งนี้เพราะเหตุว่าทุก ๆ กรมที่จัดทำเสร็จแล้ว ดำเนินการจัดโดยวิธีการอย่างเดียวกัน ผ่านการพิจารณาของกรรมการระดับต่าง ๆ ชุกละเอียดกัน การพิจารณาที่อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน เหตุผลที่ผู้เขียนเลือกเอากรมทั้ง ๓ มาแสดงไว้ก็เพราะว่าต้องการแสดงให้เห็นผลงานการวิเคราะห์ของกรมที่ไม่ใช่วิชาการ และกรมทางวิชาการ คือกรมสรรพสามิตเป็นกรมที่ไม่ใช่วิชาการ ส่วนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติถือว่าเป็นส่วนราชการที่ทำหน้าที่ทางวิชาการ

สำหรับสำนักงานวิชาการและวางแผนนั้นก็ถือว่าเป็นกรมที่ทำหน้าที่ทางวิชาการเช่นเดียวกัน ที่นำมาแสดงไว้ก็เพราะเหตุว่า จากผลงานการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของ

กรมต่าง ๆ ส่วนใหญ่ก็จะมีอัตรากำลังเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม มีน้อยมากเมื่อจัดแล้วอัตรากำลังจะลดลง สำนักงานวิชาการและวางแผน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เมื่อจัดแล้วปรากฏว่าอัตรากำลังที่กำหนดให้ลดน้อยลงกว่าเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตรากำลังข้าราชการชั้นพิเศษ มีมากเกินไปจนจำเป็นอยู่หลายอัตรา ซึ่งเป็นกรณีที่น่าสนใจสมควรที่จะได้นำมาแสดงไว้ให้เห็นในที่นี้ด้วย

การเสนอเรื่อง

การเสนอเรื่องได้แบ่งวิธีการเสนอเรื่องออกเป็นบทต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน ๕ บทดังต่อไปนี้ คือ

บทที่ ๑ กล่าวถึงหลักการต่าง ๆ ในการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ เพื่อจะได้ทราบว่าเป็นทางวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์นั้น มีหลักเกณฑ์และวิธีการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้พอเหมาะกับปริมาณและคุณภาพของงานอยู่อย่างไรม่าง โดยกล่าวถึงหลักการที่สำคัญ ๆ คือ หลักการวิเคราะห์งาน การวิเคราะห์ปริมาณงาน การจำแนกตำแหน่ง และหลักการจัดระบบงาน และจะกล่าวถึงวิธีการพิจารณาในการจัดตั้งส่วนราชการ การขออนุมัติตำแหน่งใหม่ประจำปีเพิ่มขึ้น ตลอดจนการจ้างลูกจ้างว่าใครจัดทำกันอย่างไร อาศัยหลักวิชาการดังกล่าวดูแล้วหรือไม่ ทั้งนี้เพราะการจัดตั้งส่วนราชการและการอนุมัติตำแหน่งใหม่ประจำปีเพิ่มขึ้น เป็นที่มาอันสำคัญที่จะทำให้อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เหมาะสม เพื่อจะได้หาข้อเสนอแนะและดำเนินการปรับปรุงแก้ไขหาวิธีการที่ถูกต้องในโอกาสต่อไป

บทที่ ๒ เป็นการศึกษาถึงความเป็นมาในการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของประเทศไทย ซึ่งเคยทำมาแล้วถึง ๒ ครั้งในอดีต คือ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๕ และ ๒๔๘๘ แต่ต้องประสบกับความล้มเหลว จะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงสาเหตุแห่งความล้มเหลว ตลอดจนอุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้การดำเนินงานไม่ได้รับความสำเร็จ ทั้งนี้เพื่อที่จะได้เป็นบทเรียนที่มีประโยชน์ต่อการจัดอัตรากำลัง ซึ่งคณะที่ปรึกษาฯ กำลังดำเนินการอยู่และที่จะกระทำต่อไปในอนาคต และจะทำการเปรียบเทียบให้เห็นข้อแตกต่างระหว่างการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารในปัจจุบัน ว่ามีหลักการและแผนการดำเนินงานที่ดีกว่า รัดกุมกว่าทั้ง ๒ ครั้งในอดีตอย่างไร จะทำให้สามารถมองเห็นดูทางว่าการจัดอัตรากำลังครั้งนี้จะได้รับความสำเร็จโดยไม่ต้องประสบกับความล้มเหลวลงอีก

บทที่ ๓ เป็นการแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติงานจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ธรรมเนียมที่ใช้ในการจัดอัตรากำลัง แบบฟอร์มคำชี้แจงในการจัดอัตรากำลัง การออกไปทำการศึกษาและวิเคราะห์งานของเจ้าหน้าที่ ขั้นตอนต่าง ๆ ในการพิจารณา นับตั้งแต่การ review ของเลขานุการคณะอนุกรรมการฯ การพิจารณาของอนุกรรมการกลุ่ม การพิจารณาของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร จนกระทั่งการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เพื่อตราเป็นกฎหมายเพื่อบังคับใช้ต่อไป สารสำคัญของบทนี้ก็เพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่าธรรมเนียมที่ใช้ในการศึกษาวิเคราะห์งานจัดอัตรากำลังนั้น ได้ปฏิบัติจัดทำไปด้วยความเหมาะสมรัดกุมและถูกต้องตามหลักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์เพียงใด

บทที่ ๔ เป็นการแสดงให้เห็นถึงผลงานจัดอัตรากำลังที่ได้ทำมาแล้วของส่วนราชการต่าง ๆ โดยจะยกเอารายละเอียดในการวิเคราะห์งานของกรมบางกรม คือกรมซึ่งทำหน้าที่ทางวิชาการ และกรมที่ไม่ใช่วิชาการมาแสดงให้เห็นในบางตอน ทั้งนี้เพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่าการพิจารณาแบ่งส่วนราชการให้มีกองและแผนกต่าง ๆ ก็คือ การกำหนดให้มีตำแหน่งงานแต่ละตำแหน่ง ก็คือ คณะอนุกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ได้พิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบ รอบคอบระมัดระวัง และใช้หลักวิชาการในการจัดอัตรากำลังเป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาตัดสินใจอย่างมีเหตุผลมีผลอย่างไรบ้าง ผลงานจัดอัตรากำลังที่ได้จัดทำสำเร็จแล้วซึ่งกล่าวไว้ในบทนี้ จะเป็นเครื่องพิสูจน์ให้เห็นถึงความสำเร็จในผลงานของคณะที่ปรึกษา ระเบียบบริหารที่ได้กระทำมาแล้ว และกำลังจะกระทำต่อไปในอนาคต

บทที่ ๕ อันเป็นบทสุดท้าย เป็นการสรุปและเสนอแนะข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดอัตรากำลัง ตลอดจนการชี้ให้เห็นถึงปัญหาและข้อขัดข้องบางประการ เพื่อจะได้หาทางแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นในโอกาสต่อไป

หลักในการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่

ในการศึกษาวิจัยการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้พอเหมาะ กับปริมาณและคุณภาพของงานนี้ ก่อนอื่นควรจะทราบเสียก่อนว่า อัตรากำลังเจ้าหน้าที่คืออะไร ทำไมจึงต้องมีการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ และประการสำคัญที่ควรทราบต่อไปก็คือตามหลักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่นั้นมีหลักการในการจัดอัตรากำลังอยู่อย่างไร เหตุที่กล่าวถึงหลักในการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ อันเป็นเสมือนหนึ่งทฤษฎีในทางวิชาการไว้ในบทแรกนี้ ก็เพื่อที่จะทำให้เห็นเด่นชัดในการพิสูจน์สมมุติฐานในบทต่อ ๆ ไปว่า การจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ ใ้ปฏิบัติไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการหรือไม่

ก. ความหมายของอัตรากำลังเจ้าหน้าที่

ดร. ลีโอเนิร์ด ดี. ไวท์ ศาสตราจารย์ทางรัฐประศาสนศาสตร์แห่งสหรัฐอเมริกา ได้ให้ความหมายของคำว่าการบริหารราชการไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า

การบริหารราชการประกอบด้วยการปฏิบัติการทุกอย่างที่จัดให้มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้สัมฤทธิ์ผลหรือบังคับให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล... คือเป็นการบริหารงาน เป็นสิ่งที่อยู่ในสังคมมนุษย์มาตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์ และนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่มนุษย์จำต้องมี... คือเป็นการบริหารงานก็คือการให้คำแนะนำ การร่วมมือประสานงาน และการควบคุมบรรดาบุคคลทั้งหลายเพื่อปฏิบัติงานให้สำเร็จตามความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์

¹ Leonard D. White, Introduction to the Study of Public Administration (New York : The Macmillan Co. 4th ed. 1955), pp. 2 - 4

การบริหารงานเป็นกรรมวิธีอย่างหนึ่ง (Process) ที่สามารถนำไปใช้ได้กับกิจการทุก ๆ อย่างโดยไม่จำกัดว่าจะเป็นกิจกรรมของรัฐหรือเอกชน ของทหารหรือพลเรือน และไม่จำกัดว่าจะเป็นกิจการที่มีขนาดใหญ่หรือขนาดเล็กน้อยเพียงใด ในการปฏิบัติงานหรือการบริหารงานใด ๆ ก็ตาม คงกล่าวแล้ว ย่อมจะต้องประกอบขึ้นด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ ๔ ประการด้วยกันคือ คน เงิน วัสดุ และเทคนิคการบริหาร ซึ่งในทางรัฐประศาสนศาสตร์นิยมเรียกกันว่า "หลัก ๔ Ms" (Men, Money, Material, Management) ในการบริหารงานนั้นหากจะเปรียบเทียบให้เข้าใจง่าย ๆ ก็เปรียบได้กับคนสองคนช่วยกันถูงกลิ้ง ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจและร่วมออกแรงผลักพร้อม ๆ กัน ถ้าต่างคนต่างออกแรงผลักกันและที่ถูงกลิ้งนั้นก็ไมอาจเขยื้อนออกไปได้ และถ้าหากคนถูงกลิ้งมีมากเกินไป การปฏิบัติงานก็ไม่สะดวกเกิดความขลุกขลัก เพราะสภาพงานพอเหมาะที่จะใช้บุคคลเพียงสองคนช่วยกันทำเท่านั้น

ในการบริหารงานหรือการปฏิบัติงานขององค์การหรือส่วนราชการใดก็เช่นเดียวกัน จำต้องอาศัยความร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจระหว่างบุคคล (Group effort) และแม้จะมีการร่วมแรงร่วมใจแล้วก็ยังไม่เป็นการเพียงพอที่จะทำให้งานสัมฤทธิ์ผลลงด้วยดี งานจะมีประสิทธิภาพโดยได้รับผลงานสูงสุด (Utmost output) และอำนวยประโยชน์อย่างน่าพึงพอใจ (Satisfaction) นั้น จำต้องกำหนดจำนวนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานให้พอเหมาะกับงานด้วย คือต้องไม่ใช้คนมากเกินไปจนขาดประสิทธิภาพหรือใช้คนน้อยเกินไปจนงานไม่อาจดำเนินไปได้สมความมุ่งหมาย อัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ที่พอเหมาะกับงานจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก กิจการของกระทรวงทบวงกรมใดก็ตามจะสามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือไร้ประสิทธิภาพย่อมต้องอาศัยอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ที่พอเหมาะกับงานเป็นมูลฐานอันสำคัญเป็นประการแรก เพราะหากอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ไม่พอเหมาะกับงานเสียแต่ในเบื้องต้นแล้ว สิ่งที่น่าหวังคือประสิทธิภาพของงานที่นักบริหารทุกคนปรารถนานั้น ย่อมเป็นการยากที่จะพึงได้

ดังนั้นคำว่า "อัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่" ในที่นี้จึงหมายถึง "จำนวนบุคคลปฏิบัติงานที่พอเหมาะกับปริมาณงานและมีคุณสมบัติตรงกับลักษณะงานหรือคุณภาพของงาน" / การจัดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ให้พอเหมาะกับปริมาณและคุณภาพของงานนั้นตำราทางวิชาการบริหารบุคคลมักจะใช้คำว่า

"Man power determination" หรือ "Staffing pattern" ในการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ ให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ซึ่งกำลังปฏิบัติจัดทำอยู่ในขณะนี้ ได้กำหนดจำนวนตำแหน่งข้าราชการ อัตราเงินเดือนขั้นค่า - ขั้นสูง คุณสมบัติของคนหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งนั้น ๆ เอาไว้ด้วย ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าในการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้พอเหมาะแก่ปริมาณและคุณภาพของงานให้แก่ส่วนราชการหนึ่งส่วนราชการใดนั้นได้กำหนดลักษณะสำคัญเกี่ยวกับอัตรากำลังไว้ ๓ ประการด้วยกันคือ ๒

๑. กำหนดจำนวนตำแหน่งข้าราชการ ก็จะต้องกำหนดลงไปว่าในส่วนราชการนั้น ๆ ควรจะมีตำแหน่งงานต่าง ๆ ทั้งหมดเป็นจำนวนเท่าไร เป็นตำแหน่งอะไรบ้าง เช่นตำแหน่งนักนิติ-โท ๑๐ อัตรา ประจำแผนก ๔ อัตรา เสมียนพนักงาน ๑๕ อัตรา ฯลฯ การกำหนดจำนวนตำแหน่งนี้กำหนดโดยพิจารณาจากภารกิจของส่วนราชการ ว่ามีอยู่อย่างไร และกำหนดจากหน้าที่และความรับผิดชอบ (Duties and responsibilities) ของลักษณะงานต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติ แล้วรวมปริมาณงานทั้งหมดเสียก่อนแล้วออกมาเป็นจำนวนตำแหน่งต่าง ๆ และเมื่อรวมตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านั้นเข้าด้วยกันแล้วก็จะได้อัตรากำลังทั้งหมดของส่วนราชการนั้น

๒. กำหนดอัตราเงินเดือนขั้นค่า - ขั้นสูงของตำแหน่งเมื่อได้กำหนดจำนวนตำแหน่งไว้แล้ว จะต้องกำหนดอัตราเงินเดือนขั้นค่า - ขั้นสูงของตำแหน่งนั้น ๆ ไว้ด้วย เช่นนักนิติ-โท เงินเดือน ๑,๑๕๐ - ๒,๑๕๐ บาท ประจำแผนกเงินเดือน ๔๕๐ - ๑,๔๐๐ บาท ฯลฯ ในการกำหนดอัตราเงินเดือนนั้น ควรยึดหลัก Equal pay for equal work คือ "งานเท่ากันควรได้รับเงินเดือนเท่ากัน" ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ปฏิบัติงาน งานใดยากก็ควรจะได้รับเงินเดือนสูงกว่างานที่ง่ายกว่า

๒ พันเอก จันทา ๓ สงขลา, การจัดอัตรากำลังข้าราชการพลเรือน (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ชุดที่ ๒ ประจำปีการศึกษา ๒๕๐๖ - ๒๕๐๗, พิมพ์โรเนียว).

๓. กำหนดคุณสมบัติและหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่ง/เช่นนิติกรตรี วุฒิ น.บ.การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งตลอดจนหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งต่าง ๆ เอาไว้ควยนั้นเป็นการใช้คนให้เหมาะสมกับงาน (Put the right man on the right job) คือใช้คนให้ตรงกับความรู้ความสามารถที่เขา มีอยู่ อันจะทำให้งานต่าง ๆ ดำเนินไปด้วยดีและยังเกิดผลงานสูงสุด.

๔. ความจำเป็นในการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้แกส่วนราชการต่าง ๆ

งานราชการของไทยเรานั้นมักจะถูกระชาชนและหนังสือพิมพ์พากษ์วิจารณ์ ไปในลักษณะที่ไม่ค่อยจะเป็นมงคลอยู่เสมอ ๆ เช่นการคอร์รัปชั่นซึ่งมีอยู่โดยทั่วไปในวงราชการ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางคนร่ำรวยขึ้นอย่างรวกเร็วจนเป็นที่ฉีกสังเกศ ข้าราชการยอมทำตัวเป็นนายประชาชน ข้าราชการลงงานหรือทำงานไม่คุ้มกันกับเงินเดือนที่ได้มาจากเงินภาษีอากรของราษฎร เหล่านี้เป็นต้น ข้อวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวด้วย่อมเป็นการยากที่ทางราชการจะแก้ตัวให้พ้นผิด เพราะประจักษ์สถานแห่งความเป็นจริงหลาย ๆ อย่างมักจะปรากฏให้ประชาชนเห็นอยู่เสมอ เช่นจำนวนข้าราชการบางแห่งมีมากเกินกว่างาน หรือข้าราชการบางคนในวันหนึ่ง ๆ ไม่ค่อยจะได้ทำอะไร ชอบไปทำงานสายและกลับก่อนเวลา

ความจริงการกำหนดอัตรากำลังให้แกส่วนราชการต่าง ๆ นั้น เป็นภารกิจที่จะต้องทำเป็นประจำอยู่แล้ว อันเป็นงานความปกติของส่วนราชการที่มีหน้าที่นี้ แต่เป็นไปในลักษณะการอนุมัติให้เพิ่มตำแหน่ง เพิ่มขึ้นตามปีงบประมาณ กล่าวคือสำนักงานงบประมาณเป็นผู้มีหน้าที่จัดสรรงบประมาณและจัดสรรอัตราเงินเดือนประจำปีที่จะขอเพิ่มใหม่ให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่วน ก.ค. เป็นผู้พิจารณาอนุมัติให้เพิ่มตำแหน่งต่าง ๆ ที่ขอเพิ่มใหม่นี้ให้แก่ส่วนราชการ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๖ รัฐบาลได้จัดตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีขึ้น เพื่อทำหน้าที่แบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เสียใหม่ ว่าส่วนราชการแต่ละแห่งนั้นควรมีตำแหน่งต่าง ๆ หรืออัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ๆ พอเหมาะเป็นจำนวนเท่าไร การที่รัฐบาลได้จัด

ซึ่งบุคคลอื่นเพื่อจักษุการกำลังเจ้าหน้าที่ให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะนั้น เนื่องมาจากปัญหาที่สำคัญ ๆ หลายประการคือ^๓

๑. กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ พยายามจะขยายส่วนราชการโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพทางการบริหาร เพื่อต้องการเพิ่มจำนวนตำแหน่งในหน่วยงานจึงทำให้ตำแหน่งไม่พอกับงานที่ปฏิบัติอยู่ การขยายงานโดยตั้งกอง และแผนกเพิ่มขึ้น จนเกินความจำเป็น ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า เกิดปัญหาในการประสานงานทำให้มีส่วนราชการที่ไม่เหมาะสม เป็นการซ้ำซ้อนมากกว่าที่ควร

๒. ส่วนราชการหลายแห่งปฏิบัติงานซ้ำกัน ซ้อนกันเพราะมิได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ไว้ให้แน่ชัด ทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ แอ้งงานกันทำ งานใดที่สำคัญและส่งเสริมหัวหน้าหน่วยให้อำนาจยิ่งขึ้นผู้ที่อำนาจอยู่ก็จะแย่ง เอาไปทำ งานบริการประชาชนบางอย่างที่ไม่ก่อให้เกิดอำนาจก็จะถูกปลดปล่อยละเลยไม่ค่อยมีใครรับผิดชอบ จึงทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ไม่ค่อยร่วมมือและประสานงานกัน อันเป็นเหตุให้งานราชการหย่อนประสิทธิภาพ

๓. ส่วนราชการต่าง ๆ พยายามที่จะขออัตราเงินก้อนจากสำนักงบประมาณ ขอตำแหน่งและขอกำหนดอัตราเงินก้อนให้เป็นชั้น อันค้ำสูงขึ้น โดยไม่คำนึงถึงจำนวนตำแหน่งและชั้นของข้าราชการที่มีอยู่ เขาทำนองว่า "นี่อีกรยาวสาวได้สาวเอา" ทำให้ตำแหน่งในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ไม่ใคร่ครบถ้วน ข้าราชการจึงเกิดความท้อใจและขวัญเสียทั้งนี้เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณก็ เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ก็ไม่มีเวลาพอที่จะทำการวิเคราะห์ให้ละเอียดรอบคอบว่าส่วนราชการใดควรมีตำแหน่ง จำนวนเท่าใด และควรจะเป็นชั้น อันค้ำไยบ้าง

^๓ สำนักงาน ก.ค.ศ., โครงการประสานงานปฏิบัติงานการแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรา
กำลังเจ้าหน้าที่ระหว่างสำนักงานงบประมาณและ ก.ค.ศ. (พิมพ์โรเนียว), หน้า ๑ - ๒

๔. ปรากฏว่าได้มีการพูดถึงอยู่เสมอว่า ส่วนราชการบางแห่งมีเจ้าหน้าที่มากเกินไปจนเกินไป และในขณะที่เกี่ยวกับส่วนราชการต่าง ๆ มักจะบรารบอยู่บ่อย ๆ ว่าเจ้าหน้าที่ไม่พอต้องขอเพิ่ม

๕. โครงการต่าง ๆ ที่กระทรวงทบวงกรมได้ปฏิบัติเสร็จสิ้นไปแล้ว แต่ยังมีได้โอนเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานในโครงการใหม่และกลับขอเพิ่มเจ้าหน้าที่สำหรับโครงการใหม่อีก จึงทำให้เกิดข้าราชการล้นงาน

๖. ปรากฏอยู่โดยทั่วไป ว่ากระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ บรรจุหรือเลื่อนชั้นข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งโดยมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมกับงานในหน้าที่ ทั้งนี้เพราะว่าไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ให้แน่ชัด

จากปัญหาที่สำคัญ ๆ ทั้ง ๖ ประการดังกล่าวแล้วทำให้เห็นได้ว่าปัญหาข้าราชการไม่พอเหมาะกับการปฏิบัติงานในส่วนราชการต่าง ๆ เป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะจะทำให้ประสิทธิภาพของราชการในส่วนรวมหย่อนลงได้ และเป็นที่เสื่อมศรัทธาของประชาชนด้วย จึงได้มีการแก้ไขโดยรีบด่วน โดยการจัดตั้งคณะกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ เพื่อทำหน้าที่แบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่พอเหมาะแก่ปริมาณและคุณภาพของงาน

๓. หลักวิธีในการกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่

ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า การที่ยกเอาหลักวิชาทางรัฐประศาสนศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่มาแสดงไว้ในบทแรกนี้ ก็เพื่อที่จะทำให้น้องเห็นได้ชัดในการพิจารณาปฏิบัติในบทต่อไป ว่าการจัดอัตรากำลังได้กระทำไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการหรือไม่ หลักวิชาที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นการชี้ให้เห็นว่าการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้พอเหมาะแก่ปริมาณและคุณภาพของงานนั้น หลักวิชาอยู่อย่างไรมั่ง จึงเป็นการกล่าวเฉพาะในเนื้อหาที่เป็นสาระ

สำคัญโดยย่อ ๆ เท่านั้น เพราะหากจะกล่าวถึงเรื่องนี้โดยละเอียดแล้วก็จะกลายเป็นตำราหรือคู่มือในการจัดอัตรากำลังไป หรือไม่ก็จะกลายเป็นการนำเอาหลักวิชาจากตำรามาแสดงไว้ไม่ใช่เป็นวิทยานิพนธ์

จากองค์ประกอบที่สำคัญ ๔ ประการในการปฏิบัติงาน ซึ่งได้แก่ คน เงิน วัสดุ และเทคนิคการบริหารนั้น ถ้ามองว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด เพราะคนเป็นสิ่งที่มีชีวิต จิตใจมีอารมณ์ มีความรู้สึกและมีความต้องการซึ่งอาจแปรเปลี่ยนได้เสมอตามเหตุการณ์และสิ่งแวดล้อม องค์การหรือส่วนราชการใดก็ตามจะมีความเจริญหรือความเสื่อม การปฏิบัติงานจะประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวขึ้นอยู่กับคนหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ โดยเหตุที่คนเป็นสิ่งสำคัญต่อการปฏิบัติงานขององค์การมากดังกล่าวดังนี้ ในทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงได้มีการศึกษาวิชานี้ขึ้นโดยเฉพาะ คือ วิชาการบริหารงานบุคคล (Personnel administration) ซึ่งเป็นการศึกษาถึงเรื่องการค้า-เนื้องานที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคล เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงานให้บังเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ขององค์การ และในการบริหารงานบุคคลของรัฐก็คือการแสวงหา การพัฒนา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของมนุษย์เพื่อราชการ⁴

สารสำคัญของวิชาการบริหารงานบุคคลนั้นเริ่มตั้งแต่การวางแผนนโยบาย วางโครงการเกี่ยวกับงานบุคคล การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน คุญวุฒิ และกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ การสรรหากคนเข้าทำงาน การสอบ การบรรจุแต่งตั้ง การฝึกอบรม การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การสวัสดิการ บำเหน็จบำนาญ จนกระทั่งการออกจากงาน

⁴Joseph B. Kingsbury, Personnel Administration for Thai Students (Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University, 1957), P. 3.

ในทางวิชาการบริหารงานบุคคลโดยทั่ว ๆ ไป การกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่รวมอยู่กับการสรรหาบุคคลเข้าทำงาน (Procurement) คือก่อนที่จะมีการสมัครคัดเลือกจะต้องมีการกำหนดจำนวนและชนิดของบุคคลที่ต้องการเสียก่อน (determination of the number and type of personnel required) ว่าต้องการบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญหรือมีคุณสมบัติอะไรบ้าง เป็นจำนวนเท่าใด โดยเหตุที่การกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้พอเหมาะกับปริมาณและคุณภาพของงานเป็นสิ่งสำคัญต่อประสิทธิภาพของงานมาก ผู้ที่หน้าที่กำหนดอัตรากำลังจึงต้องกระทำด้วยความรอบคอบระมัดระวัง ซึ่งต้องอาศัยหลักวิชาการ ไม่ใช่กำหนดเอาเองง่าย ๆ โดยสามัญสำนึก หรือนึกถึงกาคละเนเอาเลย ๆ ตามหลักวิชาการบริหารงานบุคคลการกำหนดอัตรากำลังให้พอเหมาะนั้นต้องกระทำโดยอาศัยหลักการวิเคราะห์งานและการวิเคราะห์ปริมาณงาน^๕ นอกจากนี้ยังจะต้องอาศัยหลักการจำแนกตำแหน่งและหลักวิชาการจัดระบบงานเป็นเครื่องประกอบด้วย ซึ่งรายละเอียดในสาระสำคัญนี้จะได้อธิบายต่อไปตามลำดับหัวข้อดังต่อไปนี้คือ

๑. การวิเคราะห์งาน

๒. การวิเคราะห์ปริมาณงาน

๓. การจำแนกตำแหน่ง

๔. การจัดระบบงาน

๑. การวิเคราะห์งาน (Job analysis) ก่อนที่จะมีการรับหรือบรรจุบุคคลเพื่อปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือองค์กรใด ๆ ก็ตาม สิ่งสำคัญขั้นแรกก็ต้องสำรวจลักษณะงานและความต้องการกำลังคนเสียก่อนว่า งานเหล่านั้นมีลักษณะอย่างไร ต้องการคนชนิดไหน มีคุณสมบัติอย่างไร และเป็นจำนวนเท่าใด ในการศึกษางานเพื่อที่จะกำหนดลักษณะการปฏิบัติงานและหน้าที่ความรับผิดชอบของงานนั้นเรียกว่า "การวิเคราะห์งาน" หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง "การวิเคราะห์งานเป็นกระบวนการ

^๕ไปรฤทธิการวิจัยและเขียนเกี่ยวกับ - หลักการวิเคราะห์งานและการวิเคราะห์ปริมาณงาน โดย Edwin B. Flippo, Principles of Personnel Management (London: Mc. Graw Hill Co., 1961) pp. 115 - 36

การศึกษาและรวบรวมข้อเท็จจริง ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานและหน้าที่ความรับผิดชอบของงานแต่ละชนิด^๖

ในการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้แก่องค์กรราชการต่าง ๆ การวิเคราะห์งานนับว่าเป็นเครื่องมืออันสำคัญยิ่งต่อการกำหนดอัตรากำลังที่เหมาะสม ทั้งนี้เพราะการวิเคราะห์งานทำให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและรายละเอียดต่าง ๆ ที่จะต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดอัตรากำลัง กล่าวคือทำให้ทราบถึงของเขตอำนาจหน้าที่และเป้าหมายของส่วนราชการ ลักษณะของงานและวิธีปฏิบัติงานว่าเป็นอย่างไร ใช้เครื่องมือเครื่องจักรอะไรช่วยในการปฏิบัติงานบ้าง จะต้องเสี่ยงต่ออันตรายและมีความยากลำบากเพียงไร ทำให้ทราบถึงสายการบังคับบัญชา สายการปฏิบัติงานและสายการให้คำแนะนำของเจ้าหน้าที่ชั้นสูงต่อข้าราชการชั้นรองลงมา และทำให้ทราบถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่งพร้อมทั้งปริมาณงานและคุณภาพของงาน^๗ กระบวนการหรือวิธีการที่ใช้ในการวิเคราะห์งานเพื่อให้ได้มาซึ่งรายละเอียดและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วมีอยู่หลายวิธี แต่ที่สำคัญ ๆ และนิยมใช้กันอย่างแพร่หลายมีอยู่ ๔ วิธีคือ^๘

- (๑) การใช้แบบสอบถาม (Questionnaire Approach)
- (๒) การใช้วิธีสัมภาษณ์ (Interview Method)
- (๓) การใช้วิธีเฝ้าสังเกตการปฏิบัติงาน
- (๔) การใช้หลาย ๆ วิธีรวมกัน (Combination of Method)

^๖ Ibid., p. 117.

^๗ สมศรี จุลละนันท์, สารานุกรมการราชูปโภค, คู่มือการบริหารงานแก่ส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (สำนักงาน ก.พ., พิมพ์โรเนียว), หน้า ๓๔

^๘ John F. Mee, Personnel Handbook (New York : The Ronald Press Co., 1955), pp. 136 - 39.

จากวิธีการที่นิยมใช้กันทั้ง ๔ วิธีนี้ แบบสอบถามมักจะเป็นวิธีการแรกที่ถูกนำมาใช้ในการวิเคราะห์งานก่อนวิธีการอื่น ๆ เมื่อจะทำการวิเคราะห์งานในหน่วยงานใด ผู้ทำการวิเคราะห์จะจัดส่งแบบสอบถามไปยังหน่วยงานนั้น เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานตอบซึ่งส่วนมากมักจะเป็นคำถามที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งงานต่าง ๆ ว่ามีอยู่อย่างไร วิธีการปฏิบัติงานเป็นอย่างไร ต้องใช้วัสดุและเครื่องมือเครื่องใช้อะไรบ้าง ผู้ปฏิบัติงานต้องการความรู้เบื้องต้นหรือต้องมีการฝึกอบรมอย่างไร ต้องแนะนำยังคัมภีร์หรือเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการคนอื่น ต้องประสานงานหรือติดต่อกับใครบ้าง

ความสำเร็จหรือการที่จะได้รายละเอียดเกี่ยวกับงานจากแบบสอบถามเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่และข้าราชการในส่วนราชการนั้น ๆ ว่าจะมีความสามารถประมวลข้อเท็จจริงเพียงไร โดยปกติเท่าที่ปรากฏทั้งในวงการต่างประเทศและในประเทศไทย ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ไม่ประมวลรายละเอียดลงในแบบสอบถามจนสามารถวิเคราะห์งานจากแบบสอบถามนั้นได้ถูกต้อง บางครั้งเจ้าหน้าที่พยายามนึกเตือนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงานที่ปฏิบัติอยู่จริง เพราะเกรงว่านักวิเคราะห์จะเห็นความสำคัญของงานที่ตนปฏิบัติอยู่น้อยลงไป อันเป็นเหตุให้ตนเองในอาจเลื่อนชั้นหรือเลื่อนตำแหน่งได้ไฉนเวลาต่อไป^{๑๐} มักจะปรากฏบ่อย ๆ ว่ารายละเอียดที่ได้จากแบบสอบถามไม่สมบูรณ์ไม่สามารถรวบรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ และบางครั้งไม่ปะติดปะต่อกัน (incomplete, unorganized, and sometimes incoherent) ดังนั้นจึง เป็นที่ยอมรับกัน

โดยทั่วไปในบรรดานักการบริหารงานบุคคลว่า แบบสอบถามหรือรายละเอียดที่ได้จากการให้สัมภาษณ์หรือเจ้าหน้าที่กรอกมานั้น ยังไม่เพียงพอสำหรับใช้ประกอบการวิเคราะห์เพื่อจัดอัตราค่าจ้างได้ แต่อย่างไรก็ตามแบบสอบถามก็ยัง เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับนักวิเคราะห์ เพราะเป็นเสมือนหนึ่งบรรดาโคชครั้งแรก และเป็นพื้นฐานทำให้ทราบถึงลักษณะงานก่อนที่จะได้รายละเอียดจากวิธีอื่น^{๑๑} เช่นการ

^{๑๐} Flippo, op. cit., pp. 119 - 20

^{๑๑} จุลละนันท์, ถาวรบุคณ, op. cit., หน้า ๓๔ - ๔๐

^{๑๒} Ibid.

ศึกษาคุณภาพหรือการ เบ้าสั่ง เกตการปฏิบัติงานและการสัมภาษณ์ ทั้งนี้เพราะแบบสอบถามจะช่วยให้ การสัมภาษณ์สามารถเก็บข้อเท็จจริงและรายละเอียดต่าง ๆ ได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

โดยเหตุที่แบบสอบถามไม้อาจจะให้รายละเอียดได้เพียงพอและยังมีข้อบกพร่องอื่น ๆ อีกหลายประการทั้งกล่าวแล้วทั้งนั้นจึงจำเป็นต้องใช้วิธีการอื่น ๆ รวมกันประกอบด้วย กล่าวคือ นักวิเคราะห์ยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการศึกษาคุณภาพและสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานเพิ่มเติมอีก เพื่อให้ได้รายละเอียดเพิ่มเติมและถูกต้องกับความเป็นจริงยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้จะทำให้การกำหนด อัตราค่าจ้าง เป็นไปอย่างพอเหมาะและถูกต้องกับความเป็นจริงมากที่สุด การศึกษาคุณภาพและการสัมภาษณ์ทำให้นักวิเคราะห์ได้เห็นสภาพของการทำงานที่แท้จริง เห็นความยากง่ายของงาน เห็นขั้นตอนในการดำเนินงาน ทำให้เข้าใจถึงลักษณะงานใด ๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการรวบรวมรายละเอียดเกี่ยวกับปริมาณงานอย่างถูกต้อง งานบางอย่างแบบผู้ปฏิบัติงานจะบรรยายไว้ในแบบสอบถาม อย่างละเอียด ก็ไม่อาจทำให้นักวิเคราะห์มีความเข้าใจหรือเห็นลักษณะงานได้อย่างชัดเจน เช่น งานช่างก่อสร้าง งานวิศวกรรม งานเกี่ยวกับเครื่องจักร เครื่องยนต์กลไกต่าง ๆ ฯลฯ งานเหล่านี้จำเป็นต้องมีที่นักวิเคราะห์จะต้องออกไปศึกษาคุณภาพและสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานในสนามจริง ๆ

การศึกษาคูณและ การสัมภาษณ์นั้น เป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออก คือเมื่อไปศึกษาคูณใดแล้ว ก็จำเป็นต้องเองที่จะต้องทำการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง หากไปคูนเฉย ๆ โดยมิได้ทำการสัมภาษณ์ หรือซักถามใคร การออกไปคูนนั้นก็ไร้ประโยชน์หรือได้ข้อเท็จจริงไม่ตรง ต่อความเป็นจริงทั้งนี้การศึกษาคุณภาพและการสัมภาษณ์จึงควรทำพร้อมกันหรือควบคู่กันไป กล่าวคือ นักวิเคราะห์อาจจะทำการสัมภาษณ์เกี่ยวกับลักษณะงาน ขั้นตอนในการทำงาน เก็บรวบรวมสถิติ ปริมาณงานจากผู้ปฏิบัติงานเสียก่อน แล้วจึงออกไปศึกษาคูณที่ปฏิบัติจริงในสนาม ซึ่งจะช่วยให้เห็น สภาพงานเข้าใจลักษณะงานใด ๆ ซึ่ง การกำหนดอัตราค่าจ้าง เจ้าหน้าที่ที่จะพอเหมาะ กับปริมาณและ คุณภาพของงานหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับรายละเอียด ตัวเลข และข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการศึกษาคุณภาพ และการสัมภาษณ์เป็นประการสำคัญ การที่จะได้มาซึ่งรายละเอียดและข้อเท็จจริงต่าง ๆ

เหล่านี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดของผู้อยู่ปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้น ๆ หากนักวิเคราะห์ไปชักแย้งหรือแสดงอะไรที่ทำให้ผู้อยู่ปฏิบัติงานเกิดความไม่พึงพอใจแล้ว ความร่วมมือระหว่างกันก็ย่อมจะลดน้อยลงไป ซึ่งจะทำให้ตัวเลขและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ได้อาจหาความสมบูรณ์ อันจะมีผลเสียไปถึงการจกัอัตรากำลังด้วย นักวิเคราะห์จึงต้องเป็นผู้ที่มีบุคลิกลักษณะดี มีความรู้กว้างขวาง มีความสามารถสูง ต้องรู้หลักจิตวิทยาในการพูดสามารถปรับตัวเข้ากับบุคคลต่าง ๆ ได้ดี มีความละเอียดรอบคอบระมัดระวัง และต้องรู้ถึงเทคนิคในการสัมภาษณ์เป็นอย่างดีด้วย^{๑๒}

ในการจกัอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ เมื่อได้ทำการวิเคราะห์งานแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็ต้องทำ job description และ job specification ทางวิชาการบริหารบุคคลศาสตร์ทั้ง ๓ ถ้าผู้ใดมีความสัมพันธ์ และเกี่ยวข้องกับอย่างใกล้ชิดเสมือนลูกโซ่ คือเมื่อทำ job analysis แล้วก็ต้องทำ job description และ job specification ติดต่อกันไปตามลำดับ ดังจะกล่าวต่อไป

job description คือ "การพรรณานงาน" หรือ "การจกัอรรถาธิบาย" หมายถึง การนำเอาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ได้จาก job analysis มาเขียนเป็นข้อกำหนดเพื่อบอกให้ทราบถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งงานแต่ละชนิดว่า มีหน้าที่ทำอะไรบ้าง จะต้องทำอย่างไร และสภาพการทำงานเป็นอย่างไร^{๑๓} กล่าวคือเมื่อทำการรวบรวมและเก็บข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานและลักษณะงานต่าง ๆ จากแบบสอบถามและจากการศึกษาความรู้กับการสัมภาษณ์แล้ว ก็นำมาเขียนเป็นข้อกำหนดถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของงานแต่ละชนิดให้แน่ชัดลงไปว่าตำแหน่งงานชนิด

^{๑๒} โปรดศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับข้อแนะนำในการสัมภาษณ์ได้จาก Flippo, op. cit., pp. 120 - 22.

^{๑๓} Dale Yoder, Personnel Management and Industrial Relations (Englewood cliffs, N.J. : Prentice - Hall, inc., 4th ed., 1956), p. 97.

ไหน มีหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไร รายละเอียดในการกำหนดหน้าที่ของตำแหน่งงานต่าง ๆ นั้นมักประกอบด้วย, ชื่อตำแหน่งงาน (job title) หน่วยงานที่สังกัดเช่น แผนก กอง กรม หรือ ส่วนราชการอะไร หน้าที่โดยย่อ ๆ และเนื้องานที่จะต้องทำว่าจะต้องทำงานอะไรบ้าง เป็น ปริมาณงานเท่าไร และต้องบอกถึงสภาพการทำงานควรวาเป็นอย่างไร เช่นปฏิบัติงานใน สนามหรือใน office ทำงานกลางวันหรือกลางคืนหรือเป็นงานผลิตต้องยืนหรือนั่ง หรือต้องขับรถไปในสถานที่ต่าง ๆ

ส่วน job specification นั้นหมายถึงข้อกำหนดคุณสมบัติของบุคคลในตำแหน่งงานต่าง ๆ เป็นการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของเจ้าหน้าที่ ๆ เหมาะสมในการปฏิบัติงาน การกำหนดคุณสมบัติหรือคุณวุฒิของบุคคลนี้ เป็นผลต่อเนื่องมาจากการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งต่าง ๆ คือเป็นการบอกให้รู้ว่าตำแหน่งไหนต้องการบุคคลที่มีคุณสมบัติอย่างไร ซึ่งจะต้องกำหนดลงไปว่าตำแหน่งนี้ต้องการวุฒิอะไร ต้องการความรู้ความชำนาญงานเป็นพิเศษอย่างไร ต้องฝึกอบรมก่อนปฏิบัติงานหรือไม่ ต้องเป็นเพศหญิงหรือเพศชาย จึงเห็นได้ว่าในการกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่นั้น งานทั้ง ๓ อย่างนี้ คือ job analysis, job description และ job specification มีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดและต้องทำต่อเนื่องกันมาตามลำดับ

๒. การวิเคราะห์ปริมาณงาน (work load analysis) การวิเคราะห์ปริมาณงานเป็นลำดับขั้นที่สอง ซึ่งจะต้องทำต่อจากการวิเคราะห์งาน ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการวิเคราะห์งานทำให้เราทราบแต่เพียงว่า ในหน่วยงานใดมีลักษณะงานอย่างไร ควรจะมีตำแหน่งงานอะไรบ้าง และตำแหน่งงานนั้น ๆ มีหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไร ต้องการผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณวุฒิใด ส่วนจำนวนคนจะมีมากน้อยเพียงใดนั้นเรากำหนดได้ด้วยการวิเคราะห์ปริมาณงาน การวิเคราะห์ปริมาณงานเพื่อกำหนดจำนวนคนให้สอดคล้องกับงาน กระทำโดยการรวบรวมงานทุก ๆ อย่างที่จะต้องทำเข้าด้วยกัน เมื่อได้ปริมาณงานเป็นจำนวนเท่าใดแล้ว เอาปริมาณงานของบุคคล ๆ หนึ่งที่ทำได้หารก็จะได้จำนวนคนที่ต้องการ เช่นงานร่างหนังสือโต้ตอบของแผนกธุรการแห่งหนึ่งในรอบปีหนึ่ง ๆ มี

อยู่ประมาณ ๕,๕๒๐ เรื่อง ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งประจำแผนกคนหนึ่งสามารถร่างหนังสือได้มัธยัสถ์ ๓๐ นาที หรือ วันละ ๑๒ ฉบับ ในปีหนึ่งถ้ากำหนดให้มีวันทำงาน ๒๓๐ วัน จึงร่างหนังสือได้ $230 \times 12 = 2,760$ ฉบับ เพราะฉะนั้น จำเป็นต้องใช้ประจำแผนก $5,520 / 2,760 = 2$ คน ในการกํหนดจำนวนปริมาณงานเพื่อกําหนดจำนวนคนนั้นกระทำไ้หลายวิธี^{๑๔} เช่นกํหนดจากสถิติปริมาณงาน กํหนดจากหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงาน กํหนดโดยถือเครื่องมือเครื่องจักรทำงานเป็นหลัก กํหนดโดยใช้มาตรฐานของงานที่วางไว้เป็นหลัก กํหนดโดยถือการผลัดเปลี่ยนเวรเป็นหลัก ฯลฯ

การกําหนดจำนวนคนโดยกํหนดจากสถิติปริมาณงานสามารถนำไปใช้ได้กับงานทุก ๆ อย่างทั้งบริษัทเอกชนและหน่วยงานของรัฐบาล ถือว่าเป็นวิธีที่ผลิตสินค้าออกจำหน่าย ก็กํหนดจำนวนคนที่ทำงานจากจำนวนสินค้าที่ต้องการจะผลิต หากเป็นส่วนราชการก็กํหนดจากสถิติปริมาณงานที่กระทำในรอบปีที่ผ่านมาหรืองานที่จะต้องทำเพิ่มขึ้นในปีต่อไป

ในการกําหนดจำนวนคนบางครั้งความจำเป็นบังคับให้เราจำต้องอาศัยวิธีการอื่น ๆ ที่นอกเหนือไปจากสถิติและปริมาณงานกล่าวคือกํหนดหน่วยงานที่ปฏิบัติงานโดยอาศัยเครื่องมือเครื่องจักรเป็นหลัก เราก็ต้องกํหนดจำนวนคนจากสภาพการทำงานของ เครื่องมือเครื่องจักรนั้น เช่นการสำรวจและรังวัดเพื่อนํามาออกแบบสร้างทาง เจ้าหน้าที่ต้องใช้กล้องและเครื่องมืออื่น ๆ ประกอบในการปฏิบัติงานด้วย และต้องใช้เจ้าหน้าที่ถึง ๔ คน ทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มจะทำให้เพียงลำพังคนเดียวไม่ได้ ดังนั้นปริมาณงานที่จะทำการสำรวจจะยาวมากหรือยาวนานก็จำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ ๔ คน เช่นเดียวกัน .

^{๑๔}ไปรษณีย์รายละเอียดยกเกี่ยวกับวิธีการกํหนดอัตราค่าจ้างได้จาก จุลละนันทน์, การรายภูมิ, op. cit., หน้า ๑๑๐ - ๑๑๓

การกำหนดปริมาณงานเพื่อกำหนดจำนวนคนที่พอเหมาะก็งาน จะต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง เป็นอย่างยิ่ง เพราะหากการกำหนดผิดพลาดแล้ว จะทำให้การกำหนดจำนวนคนต้องผิดไปด้วย การกำหนดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่จะพอเหมาะก็ปริมาณงานหรือไม่ขึ้นอยู่กับการวิเคราะห์ปริมาณงานนี้แหละเป็นประการสำคัญ การเก็บรวบรวมสถิติและปริมาณงานต้อง ใกล้เคียงกับความเป็นจริง การกำหนดเวลาปฏิบัติงานสำหรับงานชิ้นหนึ่ง ๆ ต้องให้ไ้มาตรฐานและตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด แม้แต่การกำหนดระยะเวลาเป็นนาทีก็ต้องใช้ความละเอียดถี่ถ้วน เช่นการร่างหนังสือฉบับหนึ่ง ๆ ต้องใช้เวลา ๓๕ นาที ถ้ากำหนดผิดพลาดเคลื่อนเป็น ๔๕ นาที ก็จะทำให้การกำหนดจำนวนคนเพิ่มขึ้นเกินจากความเป็นจริงไปหลายคน หากงานร่างหนังสือมีเป็นจำนวนมาก ๆ

๓. การจำแนกตำแหน่ง (Position classification) การจำแนกตำแหน่ง เป็นการกำหนดตำแหน่งโดยยึดถือเอาหน้าที่และความรับผิดชอบ (duties and responsibilities) เป็นหลัก กล่าวคือได้จำแนกเอาตำแหน่งงาน (position) ที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันออกมารวมไว้ในกลุ่มเดียวกัน^{๑๕} เช่นกลุ่มงานช่าง มีวุฒิ แพทย์ และธุรการ เป็นต้น และบรรดาตำแหน่งงานในกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ ยังได้แบ่งออกเป็นระดับต่าง ๆ ตามความยากง่ายของงานตำแหน่งที่มีระดับต่างกันย่อมมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่างกัน คุณสมบัติหรือความรู้ ความชำนาญงานก็ต้องแตกต่างกันไป การกำหนดอัตราเงินเดือนก็ต้องกำหนดให้แตกต่างกันไปด้วย โดยยึดหลัก "equal pay for equal work" คือตำแหน่งที่มีงานเท่ากันต้องได้รับเงินเดือนเท่ากัน ตำแหน่งที่อยู่ในระดับที่สูงกว่าก็ต้องได้รับเงินเดือนมากกว่าตำแหน่งที่ต่ำกว่า การกำหนดตำแหน่งโดยวิธีการจำแนกตำแหน่งออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ และในแต่ละกลุ่มก็ยังแบ่งย่อยออกเป็นระดับต่าง ๆ ตามหน้าที่และความรับผิดชอบตลอดจนความยากง่ายของงานนี้ ทำให้การกำหนดอัตราเงินเดือนของตำแหน่งต่าง ๆ เป็นไปด้วยความเหมาะสมและเที่ยงธรรม ตำแหน่งต่าง ๆ ได้ระดับ-

เกี่ยวข้องและเป็นมาตรฐานเดียวกันทุกกระทรวงทบวงกรม ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่มากไม่ตองเสียเวลาในการพิจารณาพิจารณาว่า ตำแหน่งใดควรเป็นชั้นใด อธิบดีใดและใครรับเงินเดือนเท่าใด เพราะการจำแนกตำแหน่งใดกำหนดเอาไว้แล้ว ผู้จัดอัตรากำลังเพียงแต่ทำการวิเคราะห์งานและกำหนดปริมาณงานว่าควรจะใช้เจ้าหน้าที่กี่คน

การจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่กับการจำแนกตำแหน่งหากเปรียบเทียบแล้ว ผู้จัดอัตรากำลังเปรียบเสมือนผู้จัดสิ่งของและเฟอร์นิเจอร์ในอาคารที่สถาปนิกและวิศวกรได้สร้างไว้ ซึ่งจะต้องจัดให้เหมาะสมกับความมุ่งหมายและลักษณะของห้องต่าง ๆ เช่นห้องทำงานของอธิบดีหรือห้องสัมมนา มีลักษณะอย่างไร เล็กใหญ่แค่ไหน จะจัดสิ่งของและเฟอร์นิเจอร์มาใส่อย่างไรจึงจะเหมาะสม ในการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ก็เช่นเดียวกัน ผู้วิเคราะห์อัตรากำลังจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่า กองหรือแผนกในส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะจัดนั้นมีความมุ่งหมาย มีหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไร มีปริมาณงานมากน้อยเพียงใด และควรจะมีอัตรากำลังเท่าใด อย่างไรจึงจะเหมาะสม การจำแนกตำแหน่ง เป็นเสมือนรายชื่อสิ่งของหรือเกณฑ์การคัดเลือกตำแหน่งที่จะบอกให้เราทราบว่าสินค้า แต่ละชิ้นราคาเท่าไร มีคุณสมบัติอย่างไร ช่วยให้ผู้จัดสิ่งของและเฟอร์นิเจอร์ในอาคาร ตัดสินใจได้ว่าควรใช้สินค้าชนิดใดราคาเท่าไร ทำให้ผู้จัดได้รับความสะดวกและปฏิบัติงานได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งถ้าไม่มีบัญชีราคาสินค้าหรือเกณฑ์การคัดเลือกแล้ว ผู้จัดจะต้องไปสืบราคาและคุณสมบัติของสิ่งของตามห้องตลาด ทำให้ตองเสียเวลามากนักทีเดียว การจำแนกตำแหน่ง เป็นเสมือนบัญชีตำแหน่งของข้าราชการต่าง ๆ ซึ่งจะบอกไว้ว่าตำแหน่งที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไรควรจะได้รับความเดือนในอัตราเท่าไร และจะต้องบรรจุจากบัญชีคุณสมบัติหรือวุฒิใด ซึ่งทำให้การปฏิบัติการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น ๑๖

แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งนี้ โดยทั่วไป ในปัจจุบันได้มีการแบ่งตำแหน่งข้าราชการออกเป็น ๒ ประเภทคือ^{๑๓} ประเภทแรกแบ่งตำแหน่งข้าราชการตามหน้าที่และความรับผิดชอบ หรือที่เรียกกันว่า "หลักการจำแนกตำแหน่ง" (Position classification) ก็ได้กล่าวมาแล้ว ประเภทที่ใช้หลักการนี้ได้นั้น อเมริกา คานาดา และฟิลิปปินส์

ประเภทที่สอง แบ่งตำแหน่งข้าราชการตามชั้นหรือที่เรียกกันว่า "Rank classification" ซึ่งมีใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ ในยุโรปและเอเชีย วิธีนี้จัดชั้นให้แก่ตำแหน่งต่าง ๆ ตามองเกี่ยวกับยศทหาร กล่าวคือข้าราชการแต่ละคนจะถูกจัดแบ่งอยู่ในชั้นตามที่กำหนดไว้ และมีเงินเดือนประจำตัวตามชั้นของตน แม้จะย้ายไปรับราชการในตำแหน่งอื่นก็ยังงอให้ชั้นนั้น ๆ อยู่ คงเปลี่ยนหรือย้ายไปตำแหน่งที่เท่ากัน ประเทศไทยเราก็จัดตำแหน่งข้าราชการตามวิธีนี้ โดยแบ่งชั้นของข้าราชการพลเรือนออกเป็น ๕ ชั้นคือ ชั้นจัตวา ทรี โท เอก และชั้นพิเศษ อันเป็นชั้นสูงสุด การกำหนดตำแหน่งข้าราชการตามชั้นนี้ หากผู้มีหน้าที่กำหนดตำแหน่งไม่ได้วิเคราะห์งานให้ละเอียด ไม่กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งไว้ให้แน่ชัด ก็อาจจะทำให้ตำแหน่งข้าราชการในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ไม่ได้ระดับและอยู่ในมาตรฐานอันเดียวกันซึ่งจะทำให้การกำหนดอัตราเงินเดือนต้องพลอยขาดความเป็นธรรมไปด้วย เช่นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๗ มาตรา ๒๕ บัญญัติเอาไว้ว่า ^{๑๔} "...ตำแหน่งหัวหน้าแผนก หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า ให้แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนชั้นโท หรือชั้นตรี...." จากบทบัญญัตินี้จึงทำให้ตำแหน่งหัวหน้าแผนกของ

^{๑๓} สจก ศรีวัฒน์, "คำบรรยายการบริหารงานบุคคล," รวมบทความเรื่องการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือน (พระนคร : บริการสวัสดิการ ก.ศ., ในปรากฏที่พิมพ์, ๒๕๐๕), หน้า ๕

^{๑๔} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๗, รวมกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๖, ตอนที่ ๑๗, ฉบับพิเศษ (๕ มีนาคม ๒๔๘๗), มาตรา ๒๕

ส่วนราชการต่าง ๆ ขณะนี้เป็นข้าราชการชั้นโทอันกับ ๓ อัตราเงินเดือน ๓,๕๐ บาทเท่ากันหมด แต่ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าหน้าที่ความรับผิดชอบ ปริมาณงานและคุณภาพของงานของแผนกต่าง ๆ เหล่านี้มีความแตกต่างกันมาก บางแผนกก็มีปริมาณงานถึงเป็นคนทำงานทั้งหมดได้เพียง ๕ คน แต่บางแผนกก็มีถึง ๕๐ คน แต่หัวหน้าแผนกทั้ง ๒ นี้เป็นชั้นโทเหมือนกันและอัตราเงินเดือนชั้นสูงสุดก็เท่ากัน ซึ่งทำให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำ ความไม่เป็นธรรมของการกำหนดตำแหน่งตามชั้นได้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการกำหนดตำแหน่งตามชั้นทำให้ไม่ไคร่ระดับและขาดความเป็นธรรม แต่ถ้าวัดพิจารณาโดยหลักการแล้วจะเห็นได้ว่า การกำหนดตำแหน่งตามชั้นก็ยึดถือปริมาณงานและคุณภาพของงานหรือหน้าที่และความรับผิดชอบ เป็นหลักในการพิจารณา เช่นเดียวกับหลักการจำแนกตำแหน่ง ทั้งนี้จะเห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน อันเป็นเสมือนแม่บทใหญ่ในการกำหนดตำแหน่ง ซึ่งได้บัญญัติเอาไว้ว่า "...ตำแหน่งใดควรจะได้รับเงินเดือนในขั้นใด อันควมให้ ก.พ. เป็นผู้กำหนด เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือน ชั้นพิเศษ ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด ในการกำหนดนี้ ให้คำนึงถึงปริมาณและคุณภาพของงานในตำแหน่งนั้น...."^{๑๕} แต่ในทางปฏิบัติ ก.พ. ใช้วิธีการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเป็นรายตำแหน่ง กล่าวคือเมื่อกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ขอให้กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ได้รับเพิ่มใหม่ หรือขอกำหนดตำแหน่งที่มีอยู่แล้วให้เป็นชั้นหรืออัตราสูงขึ้น ซึ่งเรียกกันว่า "ปริมัยปรับอัตรา" ก.พ. ก็จะพิจารณาให้เป็นรายตำแหน่ง โดยใช้หลักการพิจารณาจากรายละเอียดและข้อเท็จจริงตามทีส่วนราชการต่าง ๆ เสนอมา โดยเหตุที่ในปัจจุบันยังมิได้มีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ ของตำแหน่งในราชการพลเรือนไว้ให้ชัดเจนได้มาตรฐานเดียวกัน เมื่อการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนกระทำกันเป็นราย ๆ ไปจึงต้องสร้างหลักขึ้นใหม่ในขณะพิจารณาแต่ละรายอยู่เสมอ จึงทำให้ตำแหน่งต่าง ๆ ไม่ไคร่ระดับและมาตรฐานเดียวกัน คำวินิจฉัยของ ก.พ. ในบางกรณี แม้จะพยายามกระทำอย่างรอบคอบระมัดระวังก็ยังคงอาจเกิดความเหลื่อมล้ำค่าสูงขึ้นได้

บางที่ตำแหน่งที่มีชื่ออย่างเดียวกัน แต่กลับมีหน้าที่แตกต่างกันอย่างมากมาย^{๒๐}

เนื่องจากตำแหน่งต่าง ๆ ในราชการพลเรือนของไทย มีความเหลื่อมล้ำค่าสูงไม่ได้ ระเบียบและมาตรฐานเดียวกันดังกล่าวแล้ว ดังนั้นเมื่อมีการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้แก่ส่วนราชการใด เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดจึงต้องเสียเวลามากในการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับตำแหน่งต่าง ๆ ก็ยังต้องเสียเวลาในการพิจารณาว่าตำแหน่งใดควร เป็นชั้นใด อัตราใด และได้รับเงินเดือนเท่าไร เพื่อที่จะให้การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเป็นไปด้วยความเหมาะสมและเป็นธรรมยิ่งขึ้น ได้ระเบียบและอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน ก.ส.จึงดำริที่จะนำหลักการจำแนกตำแหน่งมาใช้กับราชการพลเรือนไทย ซึ่งขณะนี้ได้ทำการสำรวจตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ในทุกกระทรวงทบวงกรม เพื่อกำหนดชื่อตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบ คุณสมบัติและคุณสมบัติซึ่งจะต้องการสำหรับตำแหน่ง รวมทั้งอัตราเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของตำแหน่งทุกระดับในทุกกลุ่มอาชีพให้เหมาะสมเป็นธรรม ได้ระเบียบและอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน โครงการขึ้นสำรวจได้กระทำไปเกือบเสร็จสิ้นแล้ว^{๒๑} หลักการจำแนกตำแหน่งนี้หากได้มีการปรับปรุงและแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพื่อนำมาใช้ให้เหมาะสมกับระบบข้าราชการพลเรือน ของไทยแล้วจะทำให้การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนได้มาตรฐานเดียวกันและมีความเป็นธรรมยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้การจัดอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินไปด้วยความสะดวกเหมาะสมและรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วย

^{๒๐} ชาญชัย อิงภากรณ์, "การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนโดยระบบจำแนกตำแหน่ง," รัฐศาสตร์นิเทศ ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๒ (กุมภาพันธ์ - เมษายน, ๒๕๐๔), หน้า ๑๘ - ๒๐

^{๒๑} สัมภาษณ์ นายชาญชัย อิงภากรณ์, บุคคลากรเอก ฝ่ายจำแนกตำแหน่ง กองระเบียบกองระเบียบข้าราชการ, สำนักงาน ก.ส., เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๐

๔. การจัดระบบงาน (Organization and Method) หลักการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับ การจัดระบบงานนี้ เป็นวิชาหนึ่งที่มีการเรียนกันอยู่ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ คือวิชาการจัดองค์ การและการบริหารงาน หรือการจัดระบบงาน ซึ่งนิยมเรียกกันย่อ ๆ ว่าวิชา O & M วิชานี้กล่าว ถึง เรื่องที่เกี่ยวกับหลักการจัดองค์การหรือส่วนราชการ และกล่าวถึง เทคนิคในการบริหารงานหรือ วิธีการทำงานที่ดี ซึ่งมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการจัดอัตรากำลังอย่างใกล้ชิด เพราะในองค์การ หรือส่วนราชการใดก็ตามเมื่อเกิดมีองค์การหรือส่วนราชการขึ้นมาแล้ว ก็ต้องมีคนและมีวิธีการปฏิบัติ งานการบริหารงาน เกิดตามมากลุ่มกันไปเสมอจนแยกกันไม่ออกหากการจัดส่วนราชการหรือจัดระบบงานไม่ดีหลักวิชา ก็ย่อมมีผลเกี่ยวโยงมาสู่คนปฏิบัติงานด้วย และโดยปกติเมื่อมีการจัดอัตรากำลังในส่วนราชการใดก็มักจะมีการจัดส่วนราชการใหม่ควบคู่กันไปด้วยเสมอ ก็อาจจะมีการจัดตั้ง กอง แผนกชั้นใหม่ ยุบหรือรวมกองหรือแผนกเดิมเข้าด้วยกัน

มักจะมีข้อโต้แย้งกันอยู่เสมอระหว่างนักวิชาการ บางคนกล่าวว่าวิธีการปฏิบัติงานเป็นสิ่งสำคัญมาก ถ้าวางวิธีการทำงานไว้ดี ปัญหาเรื่องคนก็ไม่น่าจะวิตก แต่บางคนโต้แย้งว่าในองค์การใดก็ตามคนปฏิบัติงานนับว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ถ้าส่วนราชการใดใดคนก็มีความรู้ความสามารถ ผลงานของส่วนราชการนั้นก็จักไปเอง อย่างไรก็ตามในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า ทั้งคนและวิธีการทำงานรวมทั้งการจัดรูปงานหรือการจัดส่วนราชการย่อมมีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด ต่างก็ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ถ้าการจัดส่วนราชการไม่ถูกต้องก่อให้เกิดงานซ้อนกันซ้ำกันหรือเหลื่อมล้ำกัน ก็จะทำให้ส่วนราชการมีหน่วยงานและคนมากเกินไป ซึ่งจะทำให้เกิดการล้นงานขึ้นได้ และถ้าหากมีการวางระบบงานและวิธีการทำงานไม่ดี การปฏิบัติงานก็จะล่าช้าหรือเบี่ยงอัตรากำลังเจ้าหน้าที่มากเกินไป หรือถ้าหากการกำหนดคนไม่เหมาะสมกับงาน การปฏิบัติงานก็ไม่บังเกิดผลดีเท่าที่ควร ดังนั้นการที่จะจัดอัตรากำลังให้พอเหมาะก็ปริมาณและคุณภาพของงานใดก็ที่สุด จำต้องอาศัยการจัดส่วนราชการที่ถูกต้องและการจัดระบบงานที่ดีควบคู่กันไปด้วย

หลักการสำคัญ ๆ จากวิชาการจัดระบบงานหรือวิชา O & M ที่เป็นเครื่องช่วยทำให้การจัดอัตรากำลังได้เหมาะสมยิ่งขึ้นเมื่อมากมายหลายประการ^{๒๒} เช่นหลักการแบ่งงานที่เหมาะสม (division of work) ซึ่งกล่าวถึงหลักในการจัดหน่วยงานเพื่อก่อให้เกิดการแบ่งงานที่เหมาะสม หลักการควบคุมงานและการบังคับบัญชา (span of control) ซึ่งกล่าวถึงการควบคุมงานและการให้คำปรึกษาแนะนำว่า ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานคนหนึ่ง ๆ ควรจะมีผู้ใต้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบ เป็นจำนวนมากน้อยเพียงไรจึงจะทำให้การปฏิบัติงานได้ผลดีมากที่สุด หลักการประสานงาน (coordination) ซึ่งกล่าวถึงวิธีการในการประสานงานเพื่อก่อให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ หลักการมอบอำนาจหน้าที่ (delegation of authority) ซึ่งกล่าวถึงการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม เพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานรวดเร็วยิ่งขึ้น หลักการทำให้งานง่ายขึ้น (work simplification) เพื่อหาทางลดขั้นตอนในการทำงานที่ไม่จำเป็นออกเสีย พยายามศึกษาและหาวิธีการทำงานที่สั้นที่สุดและได้ผลดีที่สุด เพื่อลดค่าใช้จ่ายและลดจำนวนคนทำงานให้น้อยลง การกำหนดมาตรฐานของงาน (standard of work) ก็เป็นหลักการอีกประการหนึ่งที่นำมาใช้ในการคำนวณอัตรากำลัง หลักสำคัญ ๆ บางประการจากวิชาการจัดระบบงานที่ยกมากล่าวไว้พอเป็นสังเขปนี้แล้วแต่เป็นอุปกรณ์สำคัญที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดอัตรากำลังทั้งสิ้น

หลักวิชาในการกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ทั้งที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้ทำให้เห็นได้ว่า การที่จะกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้พอเหมาะกับปริมาณและคุณภาพของงาน ให้แก่องค์การหรือส่วนราชการใดนั้น จำเป็นต้องอาศัยหลักวิชาที่สำคัญทั้ง ๔ ประการประกอบกัน กล่าวคือประการแรกจะต้องใช้หลักการวิเคราะห์งานเสียก่อน เพื่อที่จะทำให้ทราบถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งงานต่าง ๆ ตลอดจนลักษณะงาน สภาพการทำงาน คุณสมบัติคุณวุฒิที่เหมาะสมกับงาน ประการที่สองจะต้องใช้หลักการวิเคราะห์ปริมาณงานเพื่อที่จะกำหนด

^{๒๒} ไปรคศึกษาวิจัยละเอียดเกี่ยวกับ "หลักการแบ่งส่วนราชการ" และ "สิ่งที่ควรพิจารณาในการแบ่งส่วนราชการและจัดระบบงาน" ได้จาก จุลละนันท์, ถาวรายุสม

ใต้วงที่ไต่ทำการวิเคราะห์ผ่านมาแล้ว จำต้องใช้คนที่พอเหมาะเป็นจำนวนเท่าไร สำหรับหลักประ-
 การที่สามคือการจำแนกตำแหน่งนั้น หากมีการจำแนกตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ไว้ไว้กับและเป็นมาคร-
 ฐานที่คิดแล้ว จะช่วยให้การกำหนดตำแหน่ง กำหนดชั้น อันกัย และกำหนดอัตราเงินเดือน เป็นไป
 ด้วยความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น ส่วนประการที่สี่คือหลักการจกระบบงาน ถ้าได้มีการแบ่งส่วน
 ราชการและจัดวางระบบงานที่คิดแล้ว ก็จะทำให้การกำหนดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วยความ
 ประหยัด ถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น

ง. การพิจารณาในการจัดตั้งส่วนราชการและขออนุมัติให้มีตำแหน่งใหม่เพิ่มขึ้นในกระทรวง
 ทบวงกรมต่าง ๆ

ในการกล่าวถึงการพิจารณาในการจัดตั้งส่วนราชการและการขออนุมัติให้มีตำแหน่งใหม่
 เพิ่มขึ้นในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ของราชการพลเรือนไทยนั้น ก็เพื่อที่จะได้ทราบว่า การจัดตั้ง
 ส่วนราชการขึ้นใหม่หรือการปรับปรุงส่วนราชการต่าง ๆ ก็คือ และการขออนุมัติให้มีตำแหน่งใหม่เพิ่ม
 ขึ้นตลอดจนการจ้างลูกจ้างในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ก็คือ มีความเป็นมาอย่างไร ใครเป็นผู้มี
 อำนาจกำหนด และมีวิธีการปฏิบัติจัดทำกันอย่างไร ถูกต้องตามหลักวิชาการกำหนดอัตราค่าจ้างเจ้า-
 หน้าที่หรือไม่ ทั้งนี้เพราะว่าปฐมเหตุสำคัญอันเป็นที่มาแห่งปัญหา ซึ่งทำให้ส่วนราชการมีเจ้าหน้าที่
 มากเกินไปหรือไม่พอเหมาะกับการงาน จนถึงกับต้องแต่งตั้งกรรมการขึ้นพิจารณาจัดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่
 ที่ให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ เสียใหม่ นั่นสืบเนื่องมาจากการอนุมัติให้มีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่
 ก่อนเมื่อมีส่วนราชการขึ้นแล้วก็ต้องมีการขออนุมัติงบประมาณประจำปี และขอกำหนดให้มีตำแหน่ง
 ใหม่เพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี หากการจัดตั้งส่วนราชการและการอนุมัติให้มีตำแหน่งใหม่เพิ่มขึ้น เป็นไปโดย
 มีข้อบกพร่องและไม่รัดกุมแล้ว การระบุในการแก้ปัญหาด้วยการจัดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ของส่วน
 ราชการต่าง ๆ เสียใหม่ ก็จะมีอยู่ว่าไปโดยไม่รู้จักจบสิ้น ทั้งนี้การศึกษาถึงที่มาแห่งปัญหาจึง เป็น
 ประโยชน์มาก เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขในโอกาสต่อไป

๓๓

ก) การจัดตั้งส่วนราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๔๕
ให้มีบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดตั้งส่วนราชการดังต่อไปนี้ คือ ^{๒๓}

๑. การแบ่งส่วนราชการออกเป็นส่วนต่าง ๆ ให้กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน
โดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณแห่งราชการนั้น ๆ ไว้ด้วย การบรรจุและการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรง
ตำแหน่งหน้าที่ราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย

๒. การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรม ให้ตรา
เป็นพระราชบัญญัติ

การแบ่งส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานปลัดทบวง กรม และทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรม ให้
ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

จากบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ ตามที่กล่าวมานี้ ทำให้เห็นได้ว่าการจัดตั้งกระทรวง
ทบวง กรม และทบวงการ เมืองที่เทียบเท่ากรมจะจัดตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ คือ
พระราชบัญญัติจัดตั้งที่จะออกมานั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน ส่วน
การจัดแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวง ทบวงกรม ฯลฯ เช่นภายในกรมควรจะมีงานออกเป็นส่วน
กอง กิ่งแผนก หรือจะตั้งกอง ตั้งแผนกขึ้นใหม่ กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาก็ไม่ต้องผ่าน
สภาผู้แทนราษฎร โดยเหตุที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้นอำนาจในการ
พิจารณาให้มีการจัดตั้งส่วนราชการต่าง ๆ ขึ้น จึงเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติ
เท่าที่เป็นมานายกรัฐมนตรีมอบหมายให้ ก.พ. เป็นผู้พิจารณา ^{๒๔} กล่าวคือเมื่อกระทรวง ทบวงกรม

^{๒๓} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๔๕, ราชกิจจานุเบกษา,
เล่มที่ ๒๔, ตอนที่ ๑๖ (๑๑ มีนาคม ๒๔๔๕), มาตรา ๕, ๗, ๕๐

^{๒๔} บริการสวัสดิการ ก.พ., ประวัติ ก.พ. และการร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
ของเรือนพิทักษ์ พุทธศักราช ๒๔๗๖ (พระนคร : บริษัทอักษรสารการพิมพ์ ๒๕๐๗), หน้า ๓๘ - ๔๐

ต่าง ๆ ของจังหวัดส่วนราชการขึ้นใหม่ หรือขอปรับปรุงส่วนราชการภายในเสียใหม่ ก็จะเสนอเรื่อง
มายังนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ ก.ศ. เป็นผู้พิจารณา ครั้นเมื่อมีการจัดตั้งคณะที่
พิจารณาระเบียบบริหารฯ ขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๒ นายกรัฐมนตรีก็ได้มอบหมายให้คณะที่ปรึกษา เป็นผู้
พิจารณา ซึ่งปรากฏว่าในคณะที่ปรึกษา ก็ได้มีคณะกรรมการ ก.ศ. หลายท่านรวมอยู่ด้วย

เมื่อมีส่วนราชการต่าง ๆ เกิดขึ้นแล้ว ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังบังคับไว้ด้วยว่า ต้อง
กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของส่วนราชการนั้น ๆ เอาไว้ด้วย เช่น เมื่อมีกรม ซึ่งประกอบ
ไปด้วย กอง ๕ กอง และแผนก ๒๐ แผนก ก็ต้องมีตำแหน่งอธิบดี หัวหน้ากอง ๕ อัตรา และหัว
หน้าแผนก ๒๐ อัตรา และตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ เหล่านี้กรมเจ้าสังกัดสามารถ
บรรจุและแต่งตั้งได้โดยโดยไม่ต้องขออนุมัติจาก ก.ศ. ดังเช่นตำแหน่งอื่น ๆ ดังนั้นจึง เป็นสาเหตุ
สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ พยายามที่จะขยายหน่วยงานของตนด้วยการ
จัดตั้งกอง ตั้งแผนก เพิ่มขึ้นโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็น เพราะเหตุว่าเมื่อ
กรมใดมีกองและแผนกมาก ๆ ก็จะทำให้กรมนั้นได้รับตำแหน่ง หน่วยงานต่าง ๆ เพิ่มขึ้นด้วย
ซึ่งเป็นเหตุหนึ่งที่ปัญหาการมีอัตราตำแหน่งที่ไม่เหมาะสมถึง เช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การพิจารณาตำแหน่งในส่วนราชการต่าง ๆ ขึ้น ตามที่ ก.ศ. ได้รับมอบอำนาจจากคณะ
รัฐมนตรีนั้น โดยเหตุที่ ก.ศ. หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ
ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคราว ๆ อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๒ ปี มีประมาณ ๕ - ๗ คน^{๒๕} นายกรัฐ-
มนตรีเป็นประธานและรองประธานโดยตำแหน่ง การพิจารณาจึงกระทำในรูปของคณะกรรมการ โดย
พิจารณาจากพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาที่กระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ เสนอมา ซึ่งประ-
กอบด้วยข้อความสั้น ๆ เพียงไม่กี่หน้า แสดงถึงว่าต้องการจะให้เพิ่มกองกี่กอง มีแผนกกี่แผนกหรือส่วน
ราชการต่าง ๆ อย่างไรบ้างและ ก.ศ. จะเชิญตัวแทนของกระทรวงหรือกรมนั้น ๆ มาซักถามเพื่อ
ประกอบการพิจารณาในที่ประชุมด้วย การประชุมพิจารณาจัดตั้งส่วนราชการ เช่นว่านี้ โดยไม่มีตัว-

^{๒๕} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน, op. cit., มาตรา ๖, ๗

เลขหรือสถิติผลงานและรายละเอียดอื่น ๆ ที่พอจะเป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง ไม่ทราบถึงลักษณะงานและสภาพของงานที่แท้จริงประกอบกับกรรมการ ก.พ. เองก็ไม่มีโอกาสได้ออกไปศึกษาดูงานจริง ๆ ๗ ส่วนราชการนั้น ๆ จึงทำให้การประชุมพิจารณาเป็นไปด้วยความหยาบหลวม ขาดความรัดกุม ซึ่งจะทำให้เกิดการผิดพลาดหรือขาดความละเอียดรอบคอบลงไปมาก ส่วนราชการต่าง ๆ ที่ไต่ถามการพิจารณาแล้วอาจจะไม่เหมาะสมก็ได้ เช่น กรมยาง กรมยางที่ไม่สมควรจะจัดตั้งขึ้นเป็นกรมก็ได้ หรือส่วนราชการบางแห่งอาจจะมีกองและแผนกมากกว่าที่ควรจะเป็นก็ได้ ซึ่งมักจะเป็นที่รู้กันอยู่โดยทั่วไปในหมู่วาราชการว่า ส่วนราชการใดจะมีกองและแผนกได้มากหรือน้อยเพียงไร มักจะขึ้นอยู่กับความสามารถและศิลป์ในการพูดหรือเหตุผลอันน่าเชื่อถือของผู้แทนกระทรวงทบวงกรมนั้นนั่นเอง หากสามารถหาเหตุผลมาสนับสนุนได้ก็หรือพูดเก่งชี้แจงเก่ง ก็มักจะไต่สวนราชการตามที่เสนอมา ความจริงอันนี้แม้แต่กรรมการ ก.พ. เอง ผู้ซึ่งเคยได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ ก.พ. มาหลายยุคหลายสมัย ได้เคยกล่าวแก่ที่ประชุม อ.ก.พ. อัคราภักดิ์ไว้ว่า

...เท่าที่ปรากฏมาแล้วไม่ใช่เราจะเบลม (blame) อะไรพูดตรง ๆ ก็คือว่า ทางราชการไม่ได้กำหนดหน้าที่ ๆ แน่แน่นอนแม้ในกฎหมายก็ไม่มีกล่าวไว้ ผู้บังคับบัญชาที่สั่งด้วยมากเปล่า ไม่ได้ระบุว่ากรมไหนมีหน้าที่อะไรบ้าง บางทีก็นึกเอาเองว่ามีหน้าที่เช่นนั้น.... ถ้าหากว่ากำหนดหน้าที่ไม่แน่นอนแล้ว ในการปฏิบัติขึ้นต่อไปก็จะลำบากโดยเจตนาอย่างนี้ถ้าหากว่าราชการได้รู้จักหน้าที่ของตัวเองแล้วก็จะต้องรู้จักงานที่จะต้องปฏิบัติ ตรงกันข้ามถ้าหากว่าราชการไม่รู้จักหน้าที่ของตัวเองแล้ว ข้าราชการผู้นั้นก็ไม่รู้ว่าจะทำงานอะไร.... การประชุมแบ่งส่วนราชการที่เราได้ทำมาแล้วนั้นก็ทำคล้าย ๆ อย่างนี้ คือถ้าใครพูดเก่งหน่อยมีเหตุผลดีก็เอาไป ๕ กอง ๑๐ กอง ใครพูดดีแสดงงานดี ฉลาดพูด ก.พ. ใดก็สามารถเลียงไปก็ได้... ๒๒

^{๒๒} สำนักงาน ก.พ., รายงานการประชุมใหญ่ อ.ก.พ. พิจารณาวางอัคราภักดิ์ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือนครั้งที่ ๑/๒๕๔๖, ๗ ห้องประชุมสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๖

ตามที่โลกดามมีใช้ว่ากรรมกา.พ.จะไรสมรรถภาพหรือพิจารณาโดยปราศจากเหตุผล
ก็หาได้ แม้จะเป็นผู้ที่มีความสามารถดลาคปราชญ์ในเรื่องสัพพัญญูโลกก็ตาม หากใช้วิธีการพิจารณาโดย
มีใจเคยออกไปทำการวิเคราะห์งานของส่วนราชการนั้นจริง ๆ ทั้งยังขาดสติ ตัวเลขและผลงาน
โดยละเอียดแล้ว ผลการพิจารณาก็คงออกมาทำนองเดียวกันกับที่ อ.ก.พ.ท่านหนึ่งได้กล่าวไว้แล้ว
จึงเห็นได้ว่าการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นโดยไม่เหมาะสมของส่วนราชการพลเรือนไทย เป็นปัญหาที่มี
มานานแล้วและยังคงมีอยู่จนทุกวันนี้

ครั้นต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารขึ้นเมื่อ พ.ศ.๒๕๐๒ การพิจารณาแบ่ง
ส่วนราชการและจัดอัตรากำลังก็ตกเป็นอำนาจของคณะที่ปรึกษาฯ ในการพิจารณาแบ่งส่วนราชการเฉพาะ
กรมที่จัดตั้งขึ้นใหม่ก็ใช้วิธีการคล้าย ๆ กับการพิจารณาของ ก.พ.สมัยเดิม คือกรมหรือส่วนราชการที่จะ
จัดตั้งขึ้นใหม่นั้นจะเป็นนโยบายที่ส่งมาจากเบื้องบน เมื่อคณะรัฐมนตรีลงมติให้จัดตั้งกรมใหม่ขึ้นแล้ว
ก็จะส่งเรื่องมาให้คณะที่ปรึกษาฯ คณะที่ปรึกษาฯ ก็จะพิจารณากำหนดว่าควรจะมีกอง มีแผนกอะไรบ้าง
โดยมีใจส่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ออกไปทำการวิเคราะห์งานจริง ๆ ว่ามีอยู่อย่างไรบ้าง การไขว่คว้าการ
หาว่ามีความผิดพลาดบกพร่องก็ยังไม่แตกต่างไปกว่าวิธีการของ ก.พ. ทั้งโลกดามมาแล้ว แต่บางกรณี
เมื่อคณะรัฐมนตรีลงมติให้จัดตั้งกรมใดขึ้นใหม่แล้ว ก็จะส่งรายละเอียดในการจัดแบ่งกองหรือแผนกให้
คณะที่ปรึกษาฯ เป็นผู้กำหนด คณะที่ปรึกษาฯ จะจัดส่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ออกไปทำการศึกษาและวิเคราะห์
งาน ณ หน่วยงานนั้น ๆ เพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลักษณะงานสถิติปริมาณงานโดยละเอียด เพื่อนำมา
ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการว่าสมควรจะแบ่งงานออกเป็นกี่กอง กี่แผนก วิธีการประการดังนี้
จึงเป็นวิธีการที่ดี รัดกุม ทำให้การแบ่งส่วนราชการและการกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ เป็นไปตามปริมาณ
และคุณภาพของงานอย่างแท้จริง สำหรับส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว แต่จะทำการปรับปรุงโดยเพิ่มกอง
หรือเปลี่ยนแปลงกอง หรือแผนกภายในนั้น ได้ใช้วิธีการวิเคราะห์งานอย่างประการดังที่ข้างต้น ซึ่งนับว่า
เป็นวิธีการพิจารณาที่ถูกต้องรอบคอบและเหมาะสมรัดกุมดี

สำหรับการแบ่งส่วนราชการของทบวงการ เมืองในสำนักนายกรัฐมนตรี ให้จัดเป็นประกาศสำนัก
นายกรัฐมนตรี และประกาศในราชกิจจานุเบกษา^{๒๓} การจัดทำในรูปของประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีนี้
ทำให้มีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นได้ง่าย หากส่วนราชการนั้นไม่เหมาะสม ก็จะทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้นได้
ในภายหลัง เช่น เกิดการทำงานซ้อนกันเหลื่อมล้ำกัน และทำให้ตำแหน่งข้าราชการเพิ่มมากขึ้นโดยไม่จำเป็น

^{๒๓} พระราชบัญญัติจัดระเบียบข้าราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พุทธศักราช ๒๕๐๕, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๙ ตอนที่ ๗๕ (๒๔ สิงหาคม ๒๕๐๕), มาตรา ๗.

ข) การขออนุมัติให้มีตำแหน่งใหม่เพิ่มขึ้นในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ อัครราชเลขาธิการที่
ของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันหรือในอนาคตนั้น เกิดจากการขออนุมัติให้มีตำแหน่งใหม่
เพิ่มขึ้นในแต่ละปีของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในทางปฏิบัติเมื่อสำนักงานประมาณได้จัดทำงบประมาณ
ประจำปีและกำหนดอัตราเงินเดือนที่ขอทั้งใหม่มาได้แล้ว ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องขออนุมัติมายัง
ก.ส. เพื่อพิจารณาอนุมัติและกำหนดให้มีตำแหน่งนั้น ๆ ใต้ ๒๓ ในการพิจารณาอนุมัติ ก.ส. ได้มอบ
หมายให้ อ.ก.พ. รับผิดชอบเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเป็นผู้พิจารณา หลักปฏิบัติและวิธีการที่
ใช้ในการพิจารณาก็คือ ก.ส. ได้กำหนดแบบฟอร์มสำหรับการขอความเห็นชอบตำแหน่งอัตราเงินทั้งใหม่
ไว้ เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ชี้แจงมา สารสำคัญในคำชี้แจงที่ ก.พ. ต้องการคือให้แสดงหน้าที่
ปริมาณและคุณภาพของงานในส่วนราชการนั้นโดยสังเขป บอกคุณสมบัติ จำนวนตำแหน่ง อัตราเงิน-
เดือน การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างตำแหน่งในชั้นเดียวกันกับตำแหน่งที่จะขออนุมัติมาทุกตำแหน่งโดย
สังเขป และต้องชี้แจงถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการเพิ่มตำแหน่งใหม่โดยละเอียด ๒๔

แต่ตามข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติปรากฏว่า กรมต่าง ๆ มักจะเขียนคำชี้แจงมาไม่บ่อย
เหมือนกัน รายละเอียดเกี่ยวกับสถิติผลงานและตัวเลขข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่แจ้งมา ไม่ละเอียด
และมีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของ ก.ส. สามารถทำการวิเคราะห์และตัดสินใจได้
อย่างถี่ถ้วนกับสภาพงานและความจำเป็นที่แท้จริงของหน่วยงานนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถิติปริมาณ

๒๕ ในปีต่อ ๆ ไป ซึ่งจะเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๐๒ จะเปลี่ยนแปลงวิธีการใหม่ คือ
แทนที่จะให้สำนักงานประมาณพิจารณาอนุมัติอัตราเงินเดือนทั้งใหม่ให้ก่อน แล้วจึงขอให้ ก.ส. พิจารณา
อนุมัติและกำหนดให้มีตำแหน่งนั้น ๆ ในภายหลัง อย่างที่เคยเป็นมา จะให้ ก.พ. เป็นผู้พิจารณา-
กำหนดอัตราตำแหน่งเสียก่อน แล้วสำนักงานประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณเงินเดือนให้ในภายหลัง

๒๖ สำนักงาน ก.ส., สำนักหนังสือราชการที่ สร ๑๐๐๔/ว. ๖, ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม
๒๕๐๓, เรื่อง การขอความเห็นชอบและอนุมัติเงินเดือนของตำแหน่งต่าง ๆ ตั้งแต่ต้นเดือนธันวาคม, จาก
เลขาธิการ ก.พ. ถึงกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

งานที่แจ่มใสมักจะผิดกับความเป็นจริงที่มีอยู่ คือมักจะมากกว่าความเป็นจริงเสมอ ทั้งยังเลือกจะให้ตำแหน่งใหม่เพิ่มขึ้น จึงมักจะมีคำกล่าวอันเป็นที่รู้จักอยู่ทั่วไปในหมู่นักวิชาการพลเรือนว่า ก.อ. ก็คือ "ศาลาโกหก" ก็เป็นคล้าย ๆ ศาลาที่ประชุมเพื่อพิจารณาการโกหกของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติให้ตำแหน่งใหม่เพิ่มขึ้นหรือกำหนดอัตราเงินเดือนให้เพิ่มขึ้นสูงขึ้นและอื่น ๆ อีก โดยเหตุที่แบบฟอร์มในการขออนุมัติกำหนดให้ตำแหน่งใหม่ที่กรมต่าง ๆ ส่งมา ไม่มีรายละเอียดเพียงพอที่จะช่วยให้ทำการวิเคราะห์ได้ถี่ถ้วนและสถิติผลงานต่าง ๆ มักจะไม่ตรงต่อความเป็นจริงที่มีอยู่ หากวันหนึ่งไปตามปริมาณงานที่แจ่มมา ก็จะทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ มักจะได้ตำแหน่งมากกว่างานที่แท้จริง ตำแหน่งงานบางอย่างเป็นงานทางเทคนิคอันยากที่ผู้พิจารณาจะเข้าใจงานได้อย่างถ่องแท้ กรณีสรรพการพิจารณาไว้เพื่อหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ก็เกรงจะล่าช้าไม่กับการหรือไม่ทันกับงบประมาณ เจ้าหน้าที่ของ ก.อ. จึงไม่มีโอกาสออกไปศึกษาวิเคราะห์งาน เพื่อให้เห็นสภาพและลักษณะงานที่แท้จริง ดังนั้นจึงเป็นเหตุให้คำวินิจฉัยของ ก.อ. ในบางกรณี แม้จะพยายามกระทำอย่างรอบคอบระมัดระวังที่สุดแล้วก็ยังอาจเกิดความเหลื่อมล้ำค่าสูงขึ้นได้ บางครั้งการกำหนดอัตราตำแหน่งก็สับสน ตำแหน่งที่ชื่ออย่างเดียวกัน อาจมีหน้าที่ผิดแปลกแตกต่างกันได้ วิเคราะห์พิจารณาอนุมัติกำหนดให้ตำแหน่งของ ก.อ. โดยพิจารณารายละเอียดจากคำชี้แจงที่ส่วนราชการต่าง ๆ ส่งมา จึงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและผิดสละสลวย ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาทำให้การกำหนดตำแหน่งหรืออัตราค่าจ้างที่ไม่พอเหมาะกับปริมาณและคุณภาพของงาน

ต่อไปนี้ผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างการวิเคราะห์อัตราจ้างในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ของกรม ๆ หนึ่ง ซึ่งผู้เขียนได้มีโอกาสออกไปทำการศึกษาและวิเคราะห์งานด้วยตนเอง กรมนี้ได้รับอนุมัติอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ในงบประมาณ ๒๕๑๐ จากสำนักงบประมาณทั้งสิ้นเป็นจำนวน ๓๑๕ อัตรา จึงได้คำชี้แจงมาขอให้ ก.อ. อนุมัติเพื่อกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของอัตราจ้างใหม่เหล่านี้ คำชี้แจงที่เขียนมาก็เป็นไปดังใดกล่าวแล้ว คือรายละเอียดข้อเท็จจริงต่าง ๆ ไม่สมบูรณ์พอที่จะทำการวิเคราะห์ได้ ตัวเลขสถิติปริมาณงานก็มักจะมากเกินไปกว่าความเป็นจริง เช่นแผนกเก็บซึ่งสังกัดอยู่

ในสำนักงานเลขาธิการกรมฯ ได้ขออนุมัติที่จะบรรจุตำแหน่งประจำแผนก อัตราเงินเดือน ๔๕๐ บาท มา ๑ อัตรา โดยจะบรรจุจากบุคคลที่มีคุณวุฒิ ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงหรือประกาศนียบัตรประโยควิชาชีพชั้นสูง แผนกเลขาธิการ ตามคำสั่งเจ้ากระทรวง เหตุผลและความจำเป็นมาว่า เพื่อช่วยเหลือหัวหน้าแผนกปฏิบัติราชการ ทำการแทนเมื่อหัวหน้าแผนกไม่อาจปฏิบัติราชการได้ เก็บรักษาหนังสือและเรื่องราวต่าง ๆ ของทางราชการตามระเบียบงานสารบรรณ ทำหลักฐานและติดตามหนังสือราชการที่ส่งขึ้นไปจากแผนกเก็บ ตรวจสอบและจัดซ่อมแซมเอกสารเรื่องราวต่าง ๆ ที่ส่งมายังแผนกเก็บ ให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยเพื่อการใ้โดยสะดวก และจัดการทำลายหนังสือที่หมดความจำเป็นจะต้องเก็บไว้ตามระเบียบงานสารบรรณ ส่วนปริมาณงานได้แสดงมาว่าปริมาณหนังสือที่เก็บมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จาก พ.ศ. ๒๕๐๓ - ๒๕๐๕ คือ เพิ่มขึ้นจาก ๓๔,๖๐๐ เรื่อง เป็น ๔๐,๑๐๐ เรื่อง และ ๔๑,๖๐๐ เรื่อง ตามลำดับ สำหรับอัตราค่าจ้างที่มีอยู่ในแผนกได้แจ้งมาว่ามีหัวหน้าแผนก ๑ อัตรา เสมียนพนักงาน ๔ อัตรา ประจำแผนกยังไม่มีเลย

จากรายละเอียดข้อเท็จจริงและปริมาณงานที่แจ้งมานี้ จะเห็นได้ว่าไม่สมควรที่จะทำการวิเคราะห์ได้ คือปริมาณงานไม่สามารถคำนวณได้เพราะมีใ้บอกมาว่าการเก็บรักษา ซ่อมแซมหนังสือเรื่องหนึ่ง ๆ ใช้เวลาเท่าไร จัดแยกแยะออกเป็นอย่างไร มีผู้ให้บริการหรือมาขอรับหนังสือหรือเรื่องราวต่าง ๆ ไว้จะเท่าไร ฯลฯ แต่หากพิจารณาจากหน้าที่ ๆ จะต้องทำและปริมาณหนังสือที่เก็บแล้ว ทำให้มีความไม่เอียงไปว่าสมควรจะอนุมัติให้ตำแหน่งประจำแผนกเพิ่มขึ้น เพราะโดยปกติธรรมดาในส่วนราชการต่าง ๆ เมื่อมีแผนกแล้วก็ต้องมีหัวหน้าแผนกและมีประจำแผนกเป็นผู้ช่วยเหลือ ในการปฏิบัติงาน ทำการแทนเมื่อหัวหน้าแผนกไม่อยู่ แต่เนื่องด้วยกรณีนี้กำลังอยู่ในระหว่าง การแบ่งส่วนราชการและจัดอัตราค่าจ้างของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร โดยมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงาน ก.พ. และสำนักงานประมาณ ออกไปทำการศึกษาและวิเคราะห์งานร่วมกันทั้งนี้การพิจารณาอัตราตั้งใหม่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ของ ก.พ. จึงได้อาศัยตัวเลข ข้อเท็จจริงและสถิติปริมาณงานจากกลุ่มนักวิเคราะห์ของสำนักงาน ก.พ. ซึ่งผู้เขียนได้เป็นหัวหน้ากลุ่มนักวิเคราะห์ของ ก.พ. รับผิดชอบในการวิเคราะห์งานของกรณี

จากการศึกษาฐาน การสัมภาษณ์และเฝ้าสังเกตการปฏิบัติงาน ตลอดจนสถิติปริมาณงานของแผนกเก็บที่มีอยู่ ปรากฏว่าสถิติปริมาณงานที่แท้จริงนั้นมากเกินกว่าความเป็นจริง เพราะแผนกนี้มีแผนสำหรับเก็บเอกสารต่าง ๆ อยู่เพียง ๒๐ ประเภท ซึ่งแยกออกเป็นเล่มเล็ก ๆ ได้ ๑๔๐ เล่ม และกองต่าง ๆ ของกรมฯ ส่งเอกสารมาเก็บเพิ่มเติมวันละ ๒๐ เรื่อง (การเก็บเรื่องหนึ่ง ๆ ใช้เวลาประมาณ ๕ - ๑๐ นาที) มีผู้มาขอรู้เรื่องจากแผนกต่าง ๆ วันละ ๒ - ๓ เรื่อง (เรื่องหนึ่ง ๆ ใช้เวลา - เก็บ ๕ - ๑๐ นาที) มีงานพิมพ์คัดอาทิตยส์ประมาณ ๒๐ หน้า จากปริมาณงานที่กล่าวมานี้ควรจะมีความปฏิบัติงานที่พอเหมาะเพียง ๓ คนเท่านั้น แต่ขณะนี้มีคนอยู่แล้วถึง ๕ คน และที่แท้จริงมาว่าประจำแผนกยังไม่มีเลยนั้นไม่เป็นความจริง เพราะปรากฏว่ามีประจำแผนกอยู่แล้ว

- คน อัตรากำลังที่ถูกต้องตรงต่อความเป็นจริงของแผนกเก็บ คือ หัวหน้าแผนก
- อัตรา ประจำแผนก
- อัตรา เสมียนพนักงาน ๓ อัตรา รวมเป็น ๕ อัตรา ดังนั้นจำนวนคนที่มีอยู่แล้วนี้จึงมากกว่าปริมาณงานที่ทำเสียอีก และจากการเฝ้าสังเกตการปฏิบัติงานก็เป็นเช่นนั้นจริง ๆ กล่าวคือจากการที่เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ได้ออกไปศึกษาฐานของกรมนี้เป็นเวลาหลายเดือน ปรากฏว่าในวันหนึ่ง ๆ ไม่ค่อยจะได้เห็นเจ้าหน้าที่ในแผนกทำอะไรเลย เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ก็นั่งเฉย ๆ หรือมีอะไรก็นั่งคุยกันหยอกล้อกันเกือบทั้งวัน จากข้อเท็จจริงทั้งหมดดังได้กล่าวมานี้จึงทำให้ ก.พ.สามารถพิจารณาและตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง ถองแหว่า ไม่เห็นควรอนุมัติให้ตำแหน่งประจำแผนกเพิ่มขึ้นในแผนกเก็บอีก และในการพิจารณาอัตราตั้งใหม่ของแผนกของกองอื่น ๆ ก็ได้ใช้ตัวเลขและข้อเท็จจริงจากการศึกษาฐานของนักวิเคราะห์มาประกอบการพิจารณาพิจารณาตนเอง เกี่ยวกับนี้จึงมีผลปรากฏว่า อัตราตั้งใหม่ที่สำคัญงบประมาณอนุมัติมาแล้ว ๓๑๔ อัตรา ก.พ.พิจารณาอนุมัติให้เพียง ๒๕๒ อัตรา ไม่อนุมัติ ๖๒ อัตรา^{๓๐} ซึ่งสามารถทำให้ประหยัดเงินของชาติได้มาก

การพิจารณาอัตราตั้งใหม่ของส่วนราชการอื่น ๆ หากใช้วิธีการ ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปทำการศึกษาและวิเคราะห์งานตนเองเกี่ยวกับนี้ ก็จะทำให้การกำหนดอัตราตำแหน่งตั้งใหม่เป็นไปด้วย

^{๓๐}จากบันทึกการประชุม อ.ก.พ.ตำแหน่งและอัตราเงินเดือน, ณ ห้องประชุมสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๐๐ (ซึ่งผู้เขียนได้เข้าร่วมชี้แจงแสดงตัวเลขและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในการวิเคราะห์ในที่ประชุมด้วย)

ความเหมาะสมและสอดคล้องปริมาณงานยิ่งขึ้น กับทั้งยัง เป็นการประหยัดเงินของชาติที่ต้องเสียไป เพราะการใช้อัตราราคาเงินเคียนเพิ่มใหม่ที่เกิดความจำเป็นได้อีกปีละเป็นจำนวนมาก จากสถิติตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติปรากฏว่าในแต่ละปีกระทรวงมหาดมณฑลต่าง ๆ ต้องบรรจุนักการการในตำแหน่งที่ขอเพิ่มใหม่ประมาณ ๑๐,๐๐๐ อัตราราคา ซึ่งเป็นจำนวนตัวเลขที่สูงมากหากเปรียบเทียบกับจำนวนข้าราชการพลเรือนของไทยซึ่งมีประมาณ ๒๗๔,๐๐๐ คน (ตัวเลข พ.ศ.๒๕๐๕) ต้องเสียงบประมาณค่าใช้จ่ายเป็นเงินเคียนปีละประมาณ ๒,๔๔๐ ล้านบาท^{๓๑}

การจ้างลูกจ้าง ลูกจ้างที่มีอยู่ในส่วนราชการต่าง ๆ แบ่งออกเป็น ๒ ประเภทคือลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวจำนวนลูกจ้างที่เพิ่มขึ้นใหม่ในแต่ละปี ก็เป็นที่มาอันสำคัญซึ่งจะทำให้ อัตรากำหนดเจ้าหน้าที่ไม่เหมาะสม ไม่เพียงพอไปกว่าตำแหน่งข้าราชการที่เพิ่มใหม่เช่นกัน ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าจำนวนลูกจ้างมีปริมาณเกือบเท่า ๆ กับข้าราชการ และอัตรากาเพิ่มก็กำลังสูงขึ้นทุก ๆ ปี ดังจะเห็นได้จาก^{๓๒}

ปี พ.ศ.๒๕๐๓ - ๒๕๐๔ - ๒๕๐๕ มีลูกจ้างประจำ ๗๒,๖๗๖, ๗๕,๕๕๐, ๘๘,๖๗๖ คน ซึ่งเพิ่มขึ้นปีละ ๒,๘๗๔ และ ๔,๖๗๔ คน ตามลำดับ

ปี พ.ศ.๒๕๐๓ - ๒๕๐๔ - ๒๕๐๕ มีลูกจ้างชั่วคราว ๔๖,๕๑๓, ๑๖๔,๕๗๔, ๑๖๔,๕๘๖ คน ซึ่งเพิ่มขึ้นปีละ ๒๗,๕๖๑ และ ๔๔,๕๐๓ คนตามลำดับ เมื่อรวมลูกจ้างทั้ง ๒ ประเภทเมื่อปี ๒๕๐๕ แล้วมีอยู่ประมาณ ๒๔๒,๖๕๓ คน ต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นเงินเคียนปีละประมาณ ๑,๑๕๗ ล้านบาทเศษ จึงเกือบจะเท่ากับข้าราชการซึ่งมีอยู่ประมาณ ๒๗๔,๐๐๐ คน และภายในเวลาไม่กี่ปีข้าง-

^{๓๑} สำนักนายกรัฐมนตรียุค, "การสาธิตเรื่อง ผลการสำรวจสถานะทั่วไปเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน" ศูนย์สารนิเทศของสำนักเลขาธิการ (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรียุค ๒๕๐๕), หน้า ๒๖.

^{๓๒} กองการจ้าง กรมบัญชีกลาง, สถิติเกี่ยวกับลูกจ้าง พ.ศ.๒๕๐๓ - ๒๕๐๕ (พิมพ์โรเนียว), หน้า ๑

หน้าจำนวนลูกจ้างจะต้องมีมากกว่าข้าราชการ เพราะปริมาณการเพิ่มแต่ละปีสูงกว่าข้าราชการ

การจ้างลูกจ้างกระทำโดยสะดวกและง่ายกว่าการบรรจุข้าราชการ เมื่อกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ได้รับงบประมาณค่าจ้างประจำปีจากสำนักงบประมาณ และได้รับอนุมัติให้จ่ายแล้ว กรมเจ้าสังกัดก็สามารถจ้างได้เลย หรือต้องทำความตกลงกับกระทรวงการคลังก่อนแล้วแต่กรณี กล่าวคือ^{๓๓}

๑. การจ้างลูกจ้างประจำรายเดือน ที่มีเงินเดือนไม่เกิน ๔๕๐ บาท กรมเจ้าสังกัดจ้างได้เอง

๒. การจ้างลูกจ้างในตำแหน่งที่กระทรวงการคลัง และหรือสำนักงบประมาณได้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและขั้นสูง ตลอดจนเงื่อนไขในการจ้างไว้ให้แล้ว หากจะจ้างผู้ที่มีคุณสมบัติตามเงื่อนไข และจ้างในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดนั้น ก็ให้จ้างได้โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง (กองกลาง)

๓. ถ้าจะจ้างนอกเหนือไปจากข้อ ๑ และ ๒ ที่กล่าวแล้ว จะต้องทำความตกลงกับกระทรวงการคลังก่อนจึงจะจ้างได้

ส่วนการจ้างลูกจ้างชั่วคราวก็สามารถจ้างได้ในตำแหน่งเกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างประจำดังกล่าวนั้น คืออัตราไม่เกินเดือนละ ๔๕๐ บาท หรือการจ้างลูกจ้างที่มีคุณสมบัติจ้างได้ไม่เกินค่าจ้างขั้นต่ำของวุฒิตามที่ ก.ส.ศ. ระบุว่าไว้เช่นเดียวกับข้าราชการโดยกรมเจ้าสังกัดก็มีอำนาจจ้างได้เอง ส่วนการจ้างนอกเหนือไปจากนี้จะต้องทำความตกลงกับกระทรวงการคลังก่อนเช่นเดียวกับลูกจ้างประจำ^{๓๔} จึงเห็นได้ว่าการจ้างลูกจ้างกระทำโดยง่ายและสะดวกกว่าการขอตำแหน่งเพื่อ

^{๓๓} กระทรวงการคลัง, หนังสือราชการที่ กค.๐๕๑๐/ว.๒๓๒๑๒, ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๐๕ เรื่อง การจ้างลูกจ้างประจำ, จากปลัดกระทรวงการคลังถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดี เสนาธิการ

^{๓๔} กระทรวงการคลัง, สำเนาหนังสือราชการที่ ๔๔๔๒, ๔๔๔๓/๒๕๐๖, ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๐๖, เรื่อง การจ้างลูกจ้างชั่วคราว, จากปลัดกระทรวงถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดี เสนาธิการ (หลังจากมีการปรับปรุงอัตราเงินเดือนใหม่เป็นปีงบประมาณ ๒๕๐๐ แล้ว อัตรา ๔๕๐ บาทเดิม เท่ากับอัตราใหม่ ๕๕๐ บาท)

บรรจุมูลราชการแม้ในบางกรณีจะต้องทำความเข้าใจกับกระทรวงการคลังก่อนก็ตาม แต่การทำความเข้าใจ
 ตกลงนี้เป็นไปในลักษณะที่ว่า เมื่อส่วนราชการต่าง ๆ จะจ้างลูกจ้างที่นอกเหนือไปจากข้าราชการของ
 กรมเจ้าสังกัดที่มีอยู่ ก็ให้ทำเรื่องขออนุมัติไปยังกองการจ้างกระทรวงการคลังก่อนเท่านั้น กองการจ้าง
 จะเป็นผู้พิจารณาว่าอัตราค่าจ้างที่จะจ้างนั้นสูงเกินไปหรือไม่ เป็นการควบคุมในลักษณะการกำหนด
 อัตราค่าจ้างให้พอเหมาะพอควร เท่านั้น กองการจ้างมิได้มีโอกาสที่จะทำการวิเคราะห์ว่า อัตราค่า
 จ้างที่ขอมานั้นมีจำนวนมากเกินไปหรือไม่หรืออัตราที่พอเหมาะก็งานควรจะมีกี่อัตรา ทั้งนี้เพราะอำนาจ
 การอนุมัติจำนวนอัตราค่าจ้างขึ้นอยู่กับสำนักงบประมาณ

ถ้าจะพิจารณาถึงในแง่ที่เป็นประโยชน์แล้ว การจ้างลูกจ้างโดยง่ายโดยไม่ต้องขออนุมัติ
 พิจารณากันหลายชั้นหลายระดับ ซึ่งจะทำให้เสียเวลามากเกินไป ก็จะเป็นผลดีต่อการปฏิบัติงานทำให้
 ส่วนราชการต่าง ๆ สามารถปฏิบัติงานได้รวดเร็ว ทันต่อเวลาและเหตุการณ์ที่จำเป็น แต่ถ้าจะพิจารณา
 ในแง่ที่เป็นผลร้ายแล้วก็จะทำให้มีผลเสียมากเช่นกัน กล่าวคือถ้าการพิจารณาอนุมัติอัตราค่าจ้างเพิ่ม
 ใหม่เป็นไปในลักษณะที่หละหลวมขาดความรัดกุม มิได้มีการวิเคราะห์งานและวิเคราะห์ปริมาณงานกัน
 อย่างแท้จริงให้ถูกต้องตามหลักวิชาการวิเคราะห์งาน ก็จะทำให้ปริมาณการเพิ่มขึ้นของลูกจ้างในแ่
 ละปี เป็นไปในลักษณะที่มากกว่าปริมาณงาน ทำให้ต้องสูญเสียเงินของชาติไปโดยไม่จำเป็นปีละ
 มาก ๆ จากการที่ได้ยกตัวอย่างมาแล้วถึงการพิจารณาอนุมัติอัตราค่าจ้างใหม่ของกรม ๆ หนึ่ง ก็พอจะทำ
 ให้มองเห็นได้แล้วว่า แม้อัตราค่าจ้างใหม่ของข้าราชการที่ผ่านการพิจารณาของสำนักงบประมาณมาแล้ว
 เมื่อ ก.พ.ใช้วิธีการพิจารณาด้วยการวิเคราะห์ที่ถูกต้องตามหลักวิชาการวิเคราะห์งานที่แท้จริง ทำให้
 ให้สามารถลดจำนวนอัตราค่าจ้างใหม่ลงได้มาก ดังนั้นการอนุมัติอัตราค่าจ้างใหม่ของลูกจ้าง ซึ่งไม่มีการ
 วิเคราะห์งานและพิจารณาถึงความเหมาะสมอย่างแท้จริง ก็จะทำให้ปริมาณการเพิ่มของอัตราค่า
 จ้างใหม่ของลูกจ้าง เป็นไปในลักษณะที่เกินความจำเป็นและไม่เหมาะสมยิ่งกว่าข้าราชการอย่างมากมาย
 หากไม่หาวิธีการที่รัดกุมหรือปรับปรุงการพิจารณาอนุมัติอัตราค่าจ้างให้เหมาะสมแล้ว จะทำให้เป็น
 ผลเสียต่อการบริหารราชการในส่วนรวมมาก เพราะแทนที่จะนำเงินจำนวนนี้ไปพัฒนาประเทศทาง
 ด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นกว่า เช่นนำไปสร้างโรงเรียนให้แก่เด็กที่ขาดแคลนที่โรงเรียน ซึ่งมีอยู่
 มากมายในขณะนี้ กลับต้องทำให้เงินของชาติถูกนำไปใช้จ่ายควยการจ้างลูกจ้างไว้โดยไม่สมควร

เหตุผลและความเป็นมาในการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของประเทศไทย

หลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตย นับแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา นั้น รัฐบาลไทยได้เคยพิจารณาว่าที่จะจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มาแล้วถึง ๒ ครั้ง คือครั้งที่ ๑ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๕ ครั้งที่ ๒ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๘ และการจัดอัตรากำลังซึ่งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารกำลังจัดทำอยู่ในขณะนี้จึงนับว่าเป็นครั้งที่ ๓ การจัดอัตรากำลังทั้ง ๒ ครั้งที่ผ่านมา มาปรากฏว่าต้องประสบกับความล้มเหลว คือไม่สามารถดำเนินงานให้สำเร็จสมกับความประสงค์ได้ทั้งใน การดำเนินงานหรือการทำการใด ๆ ก็ตาม ถ้าได้มีการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงประวัติความเป็นมาและ ผลแห่งการดำเนินงานนั้น ๆ ในอดีตแล้ว ก็ย่อมจะเป็นประโยชน์มากต่อการดำเนินงานที่มีลักษณะ อย่างเดียวกันในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาถึงมูลเหตุแห่งความล้มเหลวของการจัดอัตรากำลังทั้ง ๒ ครั้งที่ผ่านมา ทำให้ทราบถึงบทเรียนอันมีประโยชน์ซึ่งจะช่วยให้ทางป้องกันมิให้อุบัติ การทำนองเดียวกันนี้เกิดขึ้นอีกในอนาคต

การจัดอัตรากำลังครั้งที่ ๑ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๕

เมื่อครั้งที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๕ รัฐบาลไทย ในสมัยนั้นมีนโยบายที่จะปฏิบัติตามโครงการ ๕ ปี จากการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๔๘๕ คณะรัฐมนตรีได้มีการปรึกษากันถึงเรื่องนี้และลงมติว่า

..... เรื่องการวางอัตรากำลัง เพื่อให้ได้ระดับกันทุกกระทรวงทบวงกรม ในขั้นแรก
นี้ให้ ก.พ.พิจารณาวางอัตรากำลังตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
พ.ศ. ๒๔๘๕ โดยถือหลักการว่ารัฐบาลมีนโยบายจะดำเนินงานตามโครงการ ๕ ปี ตาม

โครงการนั้น จะคงใจเจ้าหน้าที่เท่าใดก็ตั้งอัตราไปตามนั้น....^๑

เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว ก.พ.จึงลงมติให้ตั้ง
อ.ก.พ.พิจารณาวางอัตรากำลังของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือนขึ้นดังต่อไปนี้^๒

๑. รองนายกรัฐมนตรี รองประธาน ก.พ.	เป็นประธาน	อ.อ.พ.
๒. พระนิพนธ์าภเฝ้าฯ	เป็นรองประธาน	อ.ก.พ.
๓. นายแพทย์แสง สุทธิพงษ์	เป็น	อ.ก.พ.
๔. พลโท หลวงชาตินิกร	"	อ.ก.พ.
๕. พลโท สวัสดิ์ สวัสดิ์นิกร	"	อ.ก.พ.
๖. พลโท ชมบูรณ์ ไพรีระย่อเดช	"	อ.ก.พ.
๗. หม่อมเจ้าสุวัชรกร วรวรณ	"	อ.ก.พ.
๘. นายหยุด แสงอุทัย	"	อ.ก.พ.
๙. หลวงสุขุมพันธ์ประจิน	"	อ.ก.พ.
๑๐. หลตำรวจโท หลวงวิฑิตถลชัย	"	อ.ก.พ.
๑๑. หัวหน้ากองเงินเคียน กรมบัญชีกลาง	"	อ.ก.พ.
๑๒. หัวหน้ากองงบประมาณ กรมบัญชีกลาง	"	อ.ก.พ.
๑๓. หัวหน้ากองระเบียบข้าราชการ สำนักงาน ก.ส. ^๓	อ.ก.พ.และเลขานุการ	

^๑กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือราชการความากที่ ข.๔๔๔๓/๒๔๔๕, ลงวันที่ ๑๒
เมษายน ๒๔๔๕, เรื่องการตั้งอัตราเงินเคียนเพิ่มใหม่ อัตราค่าจ้าง การปฏิบัติตามเงื่อนไขธนาคาร-
โลก การแบ่งส่วนราชการ, จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรีถึง เลขาธิการ ก.พ.

^๒ประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, เรื่องตั้ง อ.ก.พ.พิจารณาวางอัตรากำลัง
ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือน, ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๔๔๕

จากรายชื่อกรรมการเหล่านี้ปรากฏว่า ก.พ.ทุกคน เป็นกรรมการ และยังมีหัวหน้า
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมเป็นกรรมการอยู่ด้วย คือหัวหน้ากองเงินเคียน หัวหน้ากองงบประมาณ
และหัวหน้ากองระเบียบข้าราชการ ทั้งนี้คงเพื่อให้การดำเนินงานได้รับความร่วมมือจากทุก
ฝ่ายด้วยดี เพราะกองทั้ง ๓ นั้นมีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณ การกำหนดให้มี
ตำแหน่งและอัตราเงินเคียน ตลอดจนการเบิกจ่ายเงินเคียน

ก) เหตุผลในการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวางอัตราค่าจ้างของกระทรวงทบวงกรม
ต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือน จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว หากพิจารณาถึงมูล เหตุอันเป็นที่มาของคณะ
กรรมการจัดอัตราค่าจ้าง ค.ศ.๒๔๔๕ ถ้าจะแยกออกเป็นข้อ ๆ เพื่อให้เห็นเด่นชัดแล้ว เห็นได้ว่า
สาเหตุในการจัดตั้งกรรมการคณะนี้ขึ้น สืบเนื่องมาจากเหตุผลที่สำคัญ ๓ ประการด้วยกันคือ

๑. รัฐบาลมีนโยบายที่จะดำเนินงานตามโครงการ ๕ ปีตามมติคณะรัฐมนตรี หมาย
ความว่าภายในระยะเวลา ๕ ปี นับแต่ปี พ.ศ.๒๔๔๕ - ๒๕๐๐ กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มีโครง
การที่จะทำอะไรบ้างก็กำหนดเอาไว้ จะต้องใช้คนเท่าไรก็ตั้งอัตราค่าจ้างราชการตามนั้น เป็นที่น่า
สังเกตว่าเกี่ยวกับโครงการ ๕ ปีของรัฐบาลในสมัยนั้นเป็นแต่เพียงกำหนดนโยบายและโครงการเอา
ไว้อย่างกว้าง ๆ มีกำหนดเป้าหมาย แผนการและโครงการที่จะปฏิบัติจัดทำไว้ให้ชัดเจนอย่างแผน
พัฒนาเศรษฐกิจ พ.ศ.๒๕๐๓ - ๒๕๐๗ - ๒๕๐๘ - ๒๕๑๔ ของรัฐบาลในปัจจุบัน ซึ่งได้จัดพิมพ์แผน
พัฒนาเศรษฐกิจไว้อย่างชัดเจนว่ามีอะไรจะทำอะไรบ้าง

๒. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๔๕ การที่ได้มีพระราช
บัญญัติฉบับนี้ออกมาก็เป็นเหตุอันหนึ่งที่ทำให้เกิดคณะกรรมการจัดอัตราค่าจ้างขึ้น ในปี ค.ศ.๒๔๔๕
ให้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุง เกี่ยวกับกิจการทางด้านการบริหารหลายอย่าง นอกจากรัฐบาลมี
นโยบายที่จะดำเนินงานตามโครงการ ๕ ปีแล้ว ยังได้ออกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม

บันทึกของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ., เรื่อง การพิจารณาวางอัตราค่าจ้างของ
กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือน ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๔๔๕

พ.ศ. ๒๔๔๕ อีกด้วย จากพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการจัดตั้งกระทรวงขึ้นใหม่อีก ๒ กระทรวง คือ กระทรวงสหกรณ์ และกระทรวงวัฒนธรรม

การที่ได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๔๕ ขึ้นมานั้น ก็เพื่อที่จะยกเลิกกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะเหตุว่านับแต่ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๔๓๖ อันเป็นกฎหมายวางรากฐานในการบริหารราชการในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ปรากฏว่าปริมาณแห่งราชการซึ่งจะต้องปฏิบัติได้ทวีมากขึ้นตามความเจริญของบ้านเมือง ประชาชนได้มีความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น จึงเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินควรจะได้มีหลักให้สมกับกาลสมัย ซึ่งมีหลักใหญ่อันสำคัญอยู่ ๒ ประการคือ ประการหนึ่งให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในราชการประจำของกระทรวง มีอำนาจที่จะบังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวงได้ กับอีกประการหนึ่งคือ การกระจายอำนาจสั่งการจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค ให้บังเกิดความรวดเร็วและประสิทธิภาพในการบริหารราชการ และปรับปรุงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ อันเป็นวิถีทางที่จะให้ราษฎรได้รับผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้นในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ ก.พ. พิจารณาวางอัตราค่าจ้างตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๔๕ นั้น ทั้งนี้เพราะเหตุว่าตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้วางบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเอาไว้ โดยกำหนดรูปแบบในการจัดส่วนราชการ และตำแหน่งหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการที่สำคัญ ๆ ว่าควรมีลักษณะอย่างไร ประกอบด้วยตำแหน่ง

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๔๕," รายงานการประชุมสภาผู้แทน สมัยวิสามัญ พ.ศ. ๒๔๔๕, หน้า ๕๗๕ - ๕๘๐.

โปรดดูรายละเอียดจาก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๔๕, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๖๔, ตอนที่ ๑๖ (๑๑ มีนาคม ๒๔๔๕) ประกอบ

หลัก ๆ อย่างไบบ้าง เช่นในกระทรวงหนึ่ง ๆ ให้จัดระเบียบบริหารราชการโดยมี สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรม เว้นแต่บางกระทรวงซึ่งเห็นว่าไม่มีความจำเป็น จะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกรมก็ได้ และในกระทรวงให้มีตำแหน่งปลัดกระทรวงคนหนึ่ง ถ้ากระทรวงใดมีราชการประจํามาก จะให้มีรองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวง หรือทั้งรองปลัดกระทรวง และผู้ช่วยปลัดกระทรวง เป็นผู้ช่วยสั่งราชการแทนปลัดกระทรวงก็ได้

ส่วนแนบท้ายสำคัญซึ่ง เป็นเสมือนหนึ่งบทบังคับที่ทำให้ต้องมีการพิจารณาวางอัตราค่าจ้างให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ นั้น ได้แก่มติบัญญัติในมาตรา ๕ ที่ว่า "การแบ่งราชการออกเป็นส่วนต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนโดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณแห่งราชการนั้น ๆ ไว้ด้วย" กล่าวคือเมื่อได้จัดแบ่งส่วนราชการออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม เป็นกอง เป็นแผนกต่าง ๆ แล้ว ก็จำเป็นต้องกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน ของแต่ละตำแหน่งทุกตำแหน่งในส่วนราชการนั้น ๆ เอาไว้ด้วย ว่าตำแหน่งใดควรจะเป็นชั้นใด อันคับใด และมีเงินเดือนขั้นต่ำ - ขั้นสูง เท่าไร และจุดสนใจในการกำหนดนั้น ให้กำหนดโดยยึดถือเอาคุณภาพและปริมาณของงานเป็นหลักในการพิจารณา

๓. เพื่อจัดอัตราค่าจ้างให้ไว้ระดับกันทุกกระทรวงทบวงกรม นอกจากเหตุผล ๒ ประการดังกล่าวแล้ว การจัดอัตราค่าจ้างเพื่อให้ไว้ระดับกันทุกกระทรวงทบวงกรม ก็เป็นเหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดอัตราค่าจ้างขึ้น ที่ว่าเพื่อจัดอัตราค่าจ้างให้ไว้ระดับกันทุกกระทรวงทบวงกรม นั้น หมายความว่าส่วนราชการใดควรจะมีอัตราค่าจ้างเท่าใดจึงจะ

^๒ Ibid., มาตรา ๑๖, ๑๗

^๓ สำนักงาน ก.พ., บันทึกรายงานการประชุม อ.ก.พ.พิจารณาอัตราค่าจ้างของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือน ครั้งที่ ๑/๒๔๔๕, ณ ห้องประชุมสำนักงาน ก.พ., เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๔๔๕, หน้า ๕

พอเหมาะกันกับงานที่มีอยู่ อัตราค่าจ้างที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ นี้อยู่แล้วมากเกินไปหรือน้อยเกินไป ซึ่งจะต้องจัดให้พอเหมาะกันกับปริมาณงานและคุณภาพของงาน งานใดควรจะเป็นตำแหน่งชั้นใด อันชั้นใด จะต้องกำหนดไว้ให้เรียบร้อยเกี่ยวกับทุกกระทรวงมหาดไทย หรือหากกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การแก้ปัญหาข้าราชการล้นงานหรือไม่พอเหมาะกันกับงาน เช่นบางกรมอาจมีเจ้าหน้าที่มากเกินไป บางกรมอาจมีน้อย เป็นความมุ่งหมายที่สำคัญประการหนึ่งในการจัดอัตราค่าจ้าง เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๕ ทั้งนี้ จะเห็นได้จากคำกล่าวของกรรมการท่านหนึ่ง ซึ่งเป็น อ.ก.พ. จัดอัตราค่าจ้างว่า

..... เพราะเท่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้คือว่า ในสิ่งที่เป็นอย่างนี้โดยทั่วไปหมายความว่า ข้าราชการที่เป็นอยู่ในเวลานี้ ส่วนกลางนั้นมีล้นงานแต่ในส่วนภูมิภาคยังขาดอีกมาก นี่เป็นความจริงมีอยู่อย่างนี้... ส่วนกลางนั้นเราจะเห็นได้ว่ามีการวิพากษ์วิจารณ์กันไปว่า ข้าราชการในส่วนกลางนั้นล้นงานบางคนก็ไม่ทำงานจะทำ เสนอพิมพ์หนังสือบางวันหนึ่งก็พิมพ์เพียงหน้าเดียว ถ้าเราไปวางอัตราค่าจ้างลงไปแล้วเราก็อาจจะเอาไปเพิ่มในส่วนภูมิภาคได้ จะได้บาลานซ์ (balance) กันทั้ง ๒ ฝ่าย.....

จากเหตุผลและความจำเป็นของการจัดอัตราค่าจ้างดังกล่าวแล้ว ทำให้เห็นได้ว่าแนวทางในการจัดอัตราค่าจ้าง พ.ศ. ๒๔๔๕ นั้นมีลักษณะอันเป็นสาระสำคัญอยู่ ๒ ประการด้วยกันคือ

๑. พิจารณาวางอัตราค่าจ้างตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๔๕ ดังได้กล่าวมาแล้ว

๒. กำหนดอัตราค่าจ้างให้แก่กระทรวงมหาดไทยต่าง ๆ ตามโครงการ ๕ ปี ของรัฐบาล คือในระยะเวลา ๕ ปีนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๔๕ - ๒๕๐๐ ส่วนราชการใดมีโครงการจะทำอะไรบ้าง จะต้องให้เจ้าหน้าที่เท่าใดก็ให้ตั้งอัตราค่าจ้างไปตามนั้น ส่วนการบรรจุนี้ให้บรรจุตามอัตราและตามค่าจ้างเงินงบประมาณรายได้เป็นปี ๆ ไป และเมื่อได้พิจารณาวางอัตราค่าจ้างไว้แล้ว หากภายหลัง

สำนักงาน ก.ค.ศ. บันทึกการรายงานการประชุมใหญ่ อ.ก.พ. พิจารณาวางอัตราค่าจ้างของกระทรวงมหาดไทยต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือน ครั้งที่ ๑/๒๔๔๖ ณ ห้องประชุมสำนักงาน ก.ค.ศ. เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๔๔๖, หน้า ๑๐ - ๑๑

มีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มอัตราค่าจ้างขึ้นอีก ก็ให้ทำความตกลงกับ ก.พ.ได้^๕

ข) วิธีการกำหนดเงินงานจัตวาอัตราค่าจ้าง หลังจากที่ได้รับมติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๕ ให้เป็นผู้อนุมัติการวางอัตราค่าจ้างแล้ว ต่อมาเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ก.พ.ได้ประชุมลงมติให้ตั้ง อ.ก.พ.ขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยกรรมการ ๔ นาย^{๖๐} เพื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าจ้าง โดยได้กำหนดแบบฟอร์มบัญชีแสดงอัตราค่าจ้างและหัวข้อต่าง ๆ ในคำชี้แจงซึ่งจะให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เขียนมา หลังจากนั้นจึงได้จัดตั้งกรรมการเพื่อพิจารณาอัตราค่าจ้างขึ้นทั้งได้กล่าวมาแล้วเนื่องจากการวางอัตราค่าจ้าง เป็นของใหม่ จึงให้ ก.พ. เชิญตัวแทนกระทรวง-ทบวงกรมต่าง ๆ มาชี้แจงเรื่องหลักการและวิธีทำบัญชีอัตราค่าจ้างตามที่คณะกรรมการได้กำหนดขึ้น และเมื่อส่วนราชการต่าง ๆ จัดทำบัญชีอัตราค่าจ้างและคำชี้แจงประกอบเสร็จแล้วให้แจ้งให้กระทรวงพิจารณาปรับปรุง เพื่อความเหมาะสมเสียก่อนแล้วจึงส่งให้กรรมการจัดอัตราค่าจ้าง เป็นผู้พิจารณาต่อไป^{๖๑}

ค) แบบฟอร์มคำชี้แจงและบัญชีแสดงอัตราค่าจ้าง แบบฟอร์มคำชี้แจงและบัญชีแสดงอัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการกำหนดขึ้นนั้นในบัญชีแสดงอัตราค่าจ้างตามโครงการ ๕ ปี ประกอบด้วยของต่าง ๆ

^๕ กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือราชการความมากที่ ข.๔๔๔๓/๒๕๔๕, op. cit.,

^{๖๐} สำนักงาน ก.พ., สำเนาหนังสือราชการความมาก ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕, เรื่อง ตั้ง อ.ก.พ.พิจารณาหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฝ่ายขอเรียน, จากเลขาธิการ ก.พ. ถึงปลัดกระทรวงและหัวหน้ากรมอิสระ

^{๖๑} กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำเนาหนังสือราชการความมากที่ น.ว.๑๓๐/๒๕๔๕, ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕, เรื่อง หลักการในการพิจารณาอัตราค่าจ้างของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฝ่ายขอเรียน, จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรีถึงนายกรัฐมนตรี

๔ ของ คือ ของที่ ๑ เป็นชื่อตำแหน่งต่าง ๆ ของที่ ๒ เป็นจำนวนอัตรากำลัง เต็มที่ตามโครงการ ๕ ปี ว่าจะมีข้าราชการชั้นโท อันคัมไค เป็นจำนวนเท่าใด ของที่ ๓ เป็นจำนวนอัตรากำลังที่มี อยู่แล้วในปี ๒๔๔๔ ซึ่งเป็นปีเริ่มแรกของโครงการ ๕ ปี ส่วนของข้อ ๆ ไปคือของที่ ๔, ๕, ๖, ๗ เป็นจำนวนอัตรากำลังที่ต้องการในปีต่อ ๆ ไปคือ ปี ๒๔๔๖ - ๒๔๔๗ - ๒๔๔๘ - ๒๔๔๙ ตามลำดับ สำหรับของสุดท้ายอันเป็นเครื่องหมายเหตุนี้ แสดงจำนวนเพิ่มขึ้นหรือลดลงของข้าราชการในปีต่าง ๆ ^{๑๒}

นอกจากบัญชีแสดงอัตรากำลังตามโครงการ ๕ ปีแล้ว ยังต้องมีคำชี้แจงประกอบอัตรากำลังควบคู่กันไปด้วย โดยได้แนะนำถึงหลักในการพิจารณาอัตรากำลังเอาไว้ว่า การพิจารณาอัตรากำลังว่าควรจะมีตำแหน่งใดกี่ตำแหน่ง และผู้ดำรงตำแหน่งควรเป็นชั้นใด รับเงินเดือนอันคัมไค นั้น ให้พิจารณาจากปริมาณงานและคุณภาพของงานเป็นหลัก โดยพิจารณาถึงว่างานนั้นจะต้องใช้ ความรู้อย่างใด มีปริมาณงานมากน้อยเพียงใด และต้องพิจารณาถึงความเร่งด่วนของงาน และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในการดำเนินงานประกอบด้วย คำชี้แจงประกอบบัญชีแสดงอัตรากำลังนั้นได้กำหนด เอาไว้ว่า จะต้องแสดงถึงกิจการในหน้าที่โดยแน่ชัดคือ จะต้องแสดงถึงหน้าที่ของกรม กองและของ แขนงต่าง ๆ โดยละเอียด งานที่จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่พร้อมทั้งลำดับความสำคัญและความจำเป็น ของแต่ละงาน ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะดำเนินการให้บรรลุผลตามหน้าที่ งานใดจะเริ่ม เมื่อใด เสร็จสิ้นเมื่อใด งานที่กำลังดำเนินการอยู่มีข้อขัดข้องหรืออุปสรรคอย่างไรบ้าง และมีวิธีการแก้ไข ใดๆ อย่างไร ต้องแสดงให้เห็นด้วยว่างานตามโครงการ ๕ ปีมีอะไรบ้าง นอกจากนี้ตำแหน่งงานทุก ๆ ตำแหน่งที่มีอยู่ในบัญชีแสดงอัตรากำลัง ให้ทำบันทึกแยกออกต่างหากเพื่อแสดงให้เห็นถึงหน้าที่และงาน ที่จะต้องปฏิบัติ โดยแยกให้เห็นงานประจำวัน ประจำเดือน ประจำปี ทั้งแสดงสถิติปริมาณงานที่ได้ ปฏิบัติในปีที่แล้วมาด้วย

^{๑๒} Ibid., และโปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับหลักการในการพิจารณาอัตรากำลังในภาคผนวกที่ ๑ ประกอบ

จากบัญชีแสดงอัตรากำล้างและข้อกำหนดในคำสั่งแจ้งซึ่งคณะกรรมการได้กำหนดขึ้นเพื่อให้ ส่วนราชการต่าง ๆ จัดทำมานั้น ทำให้เห็นได้ว่าหลักการกำหนดตำแหน่งโดยพิจารณาจากปริมาณ งานและคุณภาพของงาน สามารถนำเอามาใช้ได้ทุกยุคทุกสมัย การกำหนดตำแหน่งของ ก.ส.และ ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารในปัจจุบันนี้ ก็กำหนดตำแหน่งโดยอาศัยปริมาณงานและคุณภาพของ งานเป็นหลักในการพิจารณาเช่นเดียวกัน ส่วนคำสั่งแจ้งอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการในหน้าที่เช่นและ ตำแหน่งของนักปฏิบัติงานอะไรบ้าง วิธีการทำงานมีอยู่อย่างใด ตลอดจนรายละเอียดอื่น ๆ บrought ว่า ได้กำหนดไว้โดยละเอียดแล้ว ซึ่งมีลักษณะคล้าย ๆ กับหัวข้อต่าง ๆ ในแบบสอบถามสำหรับทำการ วิเคราะห์งาน ซึ่งนิยมใช้กันอยู่โดยทั่วไปในปัจจุบันจึงได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๑ เกี่ยวกับหลักการ จัด อัตรากำล้าง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าคำสั่งแจ้งประกอบบัญชีแสดงอัตรากำล้างนั้น คณะกรรมการมิได้จัดทำ หรือเขียนเป็นตัวอย่างให้ดู ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาเมื่อเวลาส่วนราชการต่าง ๆ ส่งคำสั่งแจ้งมา เพราะอาจไม่เข้าใจวิธีเขียน หรือเขียนมาไม่ถูกต้องตามที่คณะกรรมการต้องการก็ได้ ผู้เขียนเคย ประสบด้วยตนเองเสมอ ๆ ในการจัดอัตรากำล้างของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารในปัจจุบัน แม้ว่า แบบฟอร์มซึ่งคณะที่ปรึกษา กำหนดขึ้นและได้แสดงตัวอย่างการเขียนคำสั่งแจ้งตามหัวข้อต่าง ๆ ไว้ อย่างชัดเจนแล้วก็ตาม แต่เมื่อกรมต่าง ๆ จะต้องเขียนคำสั่งแจ้งส่งมา เจ้าหน้าที่ของกรมนี้มักจะ ต้องมาถามถึงวิธีการเขียน ณ สำนักงาน ก.ส.หรือเชิญผู้เขียนไปอธิบายถึงวิธีการเขียนคำสั่งแจ้ง ประกอบการจัดอัตรากำล้างให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องซึ่งอยู่บ่อย ๆ

ง) การเชิญผู้แทนกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มาประชุมชี้แจง โดยเหตุที่การกำหนดอัตรากำล้าง เป็นของใหม่ ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการได้วางหลักการในการพิจารณาวางอัตรากำล้างขึ้นแล้ว จึง ได้เชิญผู้แทนกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มาประชุมเพื่อชี้แจงให้ทราบถึงหลักการและวิธีการทำบัญชี อัตรากำล้าง เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๔๘๕ ณ ห้องประชุมสำนักงาน ก.ส.^{๑๓} ในการประชุมครั้งนั้น

^{๑๓} สำนักงาน ก.ส., หนังสือราชการด่วนมากที่ น.ว.๕/๒๔๘๕, ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๔๘๕, เรื่อง ขอเชิญประชุม, จากเลขาธิการ ก.ส.ถึงปลัดกระทรวงและกรมอิสระ

คณะกรรมการจัดอัตรากำลังได้แจ้งให้หน่วยงานกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ทราบถึงเหตุผลและความเป็นมาของการจัดอัตรากำลังซึ่งสืบเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีซึ่งได้กล่าวมาแล้ว และได้แจ้งให้ทราบถึงการพิจารณากำหนดอัตรากำลัง การทำบัญชีอัตรากำลัง ตลอดจนการเขียนคำชี้แจงและบันทึกประกอบบัญชีอัตรากำลัง ตามหัวข้อต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในหลักการในการพิจารณาว่างอัตรากำลัง การประชุมครั้งนั้นปรากฏว่าได้รับความร่วมมือจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ อย่างพร้อมเพรียงกัน มีผู้ร่วมประชุมเป็นจำนวน ๒๗ นาย^{๑๔}

เมื่อได้ประชุมชี้แจงให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชีอัตรากำลังจนเป็นที่เข้าใจกันดีแล้ว ก็ได้แจ้งให้หน่วยงานราชการต่าง ๆ ทราบถึงกำหนดเวลาในการจัดทำอัตรากำลังคือ กำหนดให้กรมต่าง ๆ ใช้เวลาในการจัดทำอัตรากำลังและเขียนคำชี้แจงประมาณ ๑ เดือน เมื่อกรมจัดทำเสร็จแล้วให้นำเสนอกระทรวงเพื่อพิจารณาก่อนกรออีก ๑ เดือน รวมเป็นเวลาอย่างช้า ๒ เดือน แล้วจึงเสนอมายัง ก.พ. เพื่อให้คณะกรรมการว่างอัตรากำลังพิจารณาต่อไป^{๑๕}

๑) ผลการดำเนินงานในระยะแรก หลังจากที่คณะกรรมการจัดอัตรากำลังได้เชิญปลัดกระทรวง อธิบดีกรมต่าง ๆ และหัวหน้าทบวงการเมืองอิสระ มาประชุมชี้แจงให้ทราบถึงเรื่องหลักการและวิธีการทำบัญชีอัตรากำลังจนเป็นที่เข้าใจกันดีแล้วดังกล่าวข้างต้น โดยกำหนดให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่งบัญชีอัตรากำลังไปยังสำนักงาน ก.พ. ภายในเดือนสิงหาคม ๒๔๔๕ นั้น แต่ปรากฏว่าจนถึงสิ้นเดือนธันวาคม ๒๔๔๕ มีกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่งบัญชีอัตรากำลังมาเพียง ๗ กรมเท่านั้น^{๑๖} เมื่อส่วนราชการต่าง ๆ ไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร การพิจารณากำหนดอัตรากำลัง

^{๑๔} สำนักงาน ก.พ., บันทึกรายงานการประชุม อ.ก.พ.พิจารณาว่างอัตรากำลังของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือน ครั้งที่ ๑/๒๔๔๕, *op. cit.*,

^{๑๕} *Ibid.*,

^{๑๖} สำนักงาน ก.พ., หนังสือราชการความมากที่ ๓๔๔/๒๔๔๖, ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๔๔๖, เรื่อง การพิจารณาว่างอัตรากำลัง, จากเลขานุการ ก.พ.ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ของคณะกรรมการจึงไม่อาจดำเนินงานไปได้ตามความมุ่งหมาย

๓) การปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานให้ดียิ่งขึ้น เมื่อปรากฏว่าการดำเนินงานในระยะแรก ไม่ได้ผลตามความมุ่งหมาย ด้วยกรมต่าง ๆ ไม่ค่อยจะให้ความร่วมมือมีส่วนราชการเพียงส่วนน้อย เท่านั้นที่ส่งบัญชีอัตรากำล้างมาให้คณะกรรมการพิจารณา โดยเหตุที่การพิจารณาบัญชีอัตรากำล้างนี้เป็น เรื่องใหญ่ และจะต้องดำเนินการพิจารณาให้บรรลุผลสำเร็จโดยด่วน ก.พ. จึงได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานให้ดียิ่งขึ้น โดยการขอตั้งกรรมการจัดทำอัตรากำล้างเพิ่มขึ้น ให้มีอำนาจ มากขึ้น และให้กรรมการเหล่านั้นออกไปดูงาน ณ ที่ทำงานนั้น ๆ เพื่อจะได้เห็นสภาพและลักษณะงาน ที่แท้จริงด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบด้วยตามที่ ก.พ. เสนอ^{๑๓}

ข้อเสนอของ ก.พ. เกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานให้ดียิ่งขึ้น อาจสรุปให้เห็น ได้ในสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑. วิธีการพิจารณา นอกจากคณะกรรมการจะพิจารณาบัญชีอัตรากำล้างจากบัญชี แสดงอัตรากำล้างและคำชี้แจงตามที่ได้กำหนดไว้แต่เดิมคงได้เคยกล่าวมาแล้วนั้น ยังไม่เป็นการเพียงพอ ในการพิจารณาบัญชีอัตรากำล้างที่จะทำต่อไปนี้ จะต้องให้กรรมการออกไปดูงานและสัมภาษณ์ ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ตามสถานที่ทำงานด้วย เพราะจะทำให้เห็นสภาพการทำงานและลักษณะ งานที่แท้จริงซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา ทำให้การกำหนดอัตรากำล้างเป็นไปด้วยความละเอียดทุกแง่ทุกมุม และถูกต้องกว่าการพิจารณาโดยอ่านแต่เพียงรายงานคำชี้แจงของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เขียนมาเพียงอย่างเดียว

นอกจากนี้ยังได้ขยายขอบเขตการพิจารณาให้กว้างขวางออกไปกว่าเดิมด้วย กล่าวคือคณะกรรมการจะพิจารณาตลอดไปจนถึงการแบ่งส่วนราชการในกรมนั้น ๆ ด้วยว่า คุณภาพและปริมาณ

^{๑๓} กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือราชการความมากที่ ข.๒๑๑๓/๒๔๔๖, ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๔๔๖, เรื่อง ตั้งกรรมการพิจารณาบัญชีอัตรากำล้าง, จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรีถึง เลขาธิการ ก.พ.

งานสมควรจะจัดตั้ง เป็นกอง เป็นแผนกหรือไม่^{๑๘} หากปริมาณและคุณภาพของงานมีไม่มากพอที่จะ เป็น กอง เป็นแผนก ก็อาจจะให้มีการยุบแผนกยุบกองลงก็ได้ จึง เห็นได้ว่าขอบเขตในการพิจารณากว้างขวางขึ้นกว่าเดิม เพราะแต่เดิมคณะกรรมการเพียงแต่มีหน้าที่พิจารณาว่าอัตราค่าจ้างอย่างใดจะ เท่านั้น

๒. การตั้งคณะกรรมการ ได้มีการแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นโดยให้เชิญข้าราชการ ชื่นผู้ใหญ่ที่เคยชำนานงานในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มาแล้วมาร่วมเป็นกรรมการพิจารณาอัตรา ค่าจ้างด้วยอีก ๒๔ นาย เมื่อรวมกับกรรมการที่มีอยู่เดิม ๒๔ นาย จึงรวมเป็นกรรมการทั้งหมด ๓๘ นาย^{๑๙} คณะกรรมการเหล่านี้แบ่งออกเป็นกลุ่มหรือชุดต่าง ๆ ๒ ชุด ๆ ละ ๒ - ๓ นาย เหตุผลที่ม การแต่งตั้งกรรมการจากชำนานงานในสาขาวิชาต่าง ๆ มาร่วมเป็นกรรมการเพิ่มขึ้น คงเพื่อให้ ให้งานจัดอัตราค่าจ้างบรรลุผลสำเร็จโดยเร็ว ทั้งการพิจารณาก็จะมีความละเอียดรอบคอบในทุก ลักษณะงาน เนื่องจากมีกรรมการที่ชำนานงานจากสาขาต่าง ๆ การแบ่งกรรมการออกเป็นกลุ่มหรือ ชุดต่าง ๆ ก็เพื่อให้แบ่งงานกันรับผิดชอบ เช่นกลุ่มหนึ่ง ๆ อาจรับผิดชอบ ๒ กระทรวง ซึ่งจะทำ ให้งานพิจารณาจัดอัตราค่าจ้างสะดวกและรวดเร็วกว่าเดิม เมื่อได้แบ่งคณะกรรมการออกเป็นชุดต่าง ๆ แล้ว เพื่อให้การปฏิบัติงานของแต่ละชุดเป็นไปในลักษณะอย่างเดียวกันและได้ระดมความคิดเห็น ก่อนที่จะ ออกไปปฏิบัติงานจัดอัตราค่าจ้างให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ทางคณะกรรมการจึงได้แสดงวิธีการพิจารณา ว่างอัตราค่าจ้างของสำนักงาน ก.พ.ให้กรรมการทุกคนดูเป็นตัวอย่างพร้อม ๆ กัน^{๒๐} โดยได้แสดงวิธี จัดอัตราค่าจ้างของสำนักงานเลขานุการให้ดูว่า ในแผนกสารบรรณมีปริมาณงานเท่าไร สมควรกำหนด เจ้าหน้าทีให้กี่คน และมีวิธีการคิดปริมาณงานออกมาได้อย่างไร คนไหนกำหนดหน้าที่ไว้ให้ทำอะไร ทั้ง

^{๑๘} สำนักงาน ก.พ., หนังสือราชการควมมากที่ ๓๔๔/๒๔๔๖, op. cit.,

^{๑๙} Ibid.,

^{๒๐} สำนักงาน ก.พ., บันทึกรายงานการประชุมใหญ่ อ.ก.ค.พิจารณาว่างอัตราค่าจ้างของ กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือนครั้งที่ ๒/๒๔๔๖, ณ ห้องประชุมสำนักงาน ก.พ., เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๔๔๖, หน้า ๓

ทั้งนี้ เพื่อว่ากรรมการชุดต่าง ๆ จะได้อธิบายเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างเดียวกัน เมื่อได้ออกไปพิจารณา
ร่างอัตรากำล้างให้แก่ส่วนราชการอื่น ๆ

๓. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เพื่อให้การพิจารณาคำเห็นไปด้วยดี จึง
ได้ขึงถึงอำนาจของกรรมการคณะนี้เอาไว้ว่า ให้มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ราชการต่าง ๆ เพื่อ
พิจารณาสอบสวนเกี่ยวกับเรื่องการวางอัตรากำล้าง มีอำนาจที่จะสั่งให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ชี้แจง
ข้อเท็จจริง หรือส่งเอกสารต่าง ๆ มาให้ หรือส่งผู้แทนมาชี้แจงให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาจัด
วางอัตรากำล้าง^{๒๐} เหตุผลที่ต้องขึงถึงอำนาจของคณะกรรมการจัดอัตรากำล้างไว้เช่นนี้ ก็คงจะเพื่อ
ที่จะบังคับให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ต้องให้ความร่วมมือด้วยดี ซึ่งจะทำให้การวางอัตรากำล้างได้
รับความสำเร็จสมตามความมุ่งหมายนั่นเอง

๔) ผลการดำเนินงานในระยะที่ ๒ ในการดำเนินงานจัดอัตรากำล้างของกรรมการชุดต่าง ๆ
ในเวลาต่อมาไม่ปรากฏหลักฐานว่า กรรมการชุดไหนได้จัดอัตรากำล้างของส่วนราชการใดสำเร็จเป็น
จำนวนเท่าใด กรรมการบางชุดได้จัดอัตรากำล้างของส่วนราชการบางแห่งสำเร็จ แต่ยังมีได้ว่า
เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติประกาศใช้ตามที่ได้จัดไว้แล้ว แต่ก็ใช้เป็นประโยชน์ในภายหลัง
ไต่ถามเมื่อส่วนราชการนั้น ๆ ขอตำแหน่งอัตรากำล้างเพิ่มขึ้น ก.ค.ศ.ก็อาศัยอัตรากำล้างที่จัดเสร็จ
แล้วบางส่วนนี้เป็นแนวทางในการพิจารณาอนุมัติ หากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว คณะกรรมการพิจารณา
วางอัตรากำล้าง พ.ศ.๒๔๔๕ ต้องประสบกับความล้มเหลวในการดำเนินงาน เพราะไม่อาจพิจารณา
จัดอัตรากำล้างให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือนได้สมตามความมุ่งหมายที่วางไว้ ความ
ล้มเหลวในครั้งนี้เนื่องมาจากเหตุหลายประการดังจะกล่าวต่อไป

ปัญหาที่ทำให้การจัดอัตรากำล้าง พ.ศ.๒๔๔๕ ต้องประสบกับความล้มเหลว

การที่คณะกรรมการพิจารณาวางอัตรากำล้าง พ.ศ.๒๔๔๕ ต้องประสบกับความล้มเหลวใน
การดำเนินงานนั้น เนื่องมาจากปัญหาที่สำคัญ ๆ หลายประการ คือ

^{๒๐}สำนักงาน ก.ค.ศ., หนังสือราชการความมากที่ ๓๔๔/๒๔๔๖, op. cit.,

๑. ความมุ่งหมายของโครงการ ๕ ปีของรัฐบาล การพิจารณาทางอัตรากำลัง พ.ศ.

๒๔๔๕ มีความมุ่งหมายที่จะวางอัตรากำลังให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ โดยยึดถือเอาโครงการ ๕ ปี ของรัฐบาลเป็นหลัก แต่เนื่องด้วยโครงการ ๕ ปี ของรัฐบาลที่วางไว้ไม่สมบูรณ์ขาดแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน จากเป้าหมายและมีไคล้งถึงผลที่จะได้กับว่ามีอย่างไร กับทั้งมิได้เขียนหรือจัดทำเป็นเล่มเอาไว้ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทั่วกันโดยทั่วไป อย่างเช่นแผนพัฒนาเศรษฐกิจในปัจจุบัน คือมิได้มีการกำหนดเอาไว้ให้ทั่วกันโดยทั่วไปว่ากรมไหน มีโครงการจะจัดทำงานอะไรในปีใดบ้าง จะบังเกิดผลงานอย่างไร ดังนั้นโครงการ ๕ ปี ของรัฐบาลในสมัยนั้น จึงเป็นแต่เพียงโครงการที่รัฐบาลแถลงนโยบายไว้อย่างกว้าง ๆ แม้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางคนซึ่งมีหน้าที่ดำเนินงานตามนโยบาย ก็ยังไม่อาจจะทราบถึงความมุ่งหมายของโครงการและนโยบายอันนี้ของรัฐบาลได้เลย จึงเป็นการยากที่จะให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินงานให้สำเร็จตามโครงการนี้ได้ ทั้งนี้จะเห็นได้จากคำกล่าวของกรรมการคนหนึ่ง ซึ่งกล่าวไว้ในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาทางอัตรากำลังถึง เรื่องโครงการ ๕ ปี ของรัฐบาลว่า

....เรื่องนี้ทางรัฐบาลจะต้องบอกความมุ่งหมายของแต่ละกรมไป เราจึงจะตรวจดูได้ว่าโครงการ ๕ ปีนั้น เขาได้ทำสำเร็จตามความมุ่งหมายไปแล้วหรือไม่ แต่ที่กำหนดไว้ในที่นี้เป็นแต่เพียงว่าตัวอธิบดีกำหนดเท่านั้น ตามนโยบายของรัฐบาลตามที่ได้ประกาศไปนั้น เป็นการทั่วไปลอย ๆ ที่แล้วมานั้นทำกันเป็นหลักกว้าง ๆ ซึ่งผมเองก็เป็นเจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถที่จะปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ถ้าจะให้ดีควรจะตบไปเลยว่า กรมใดมีหน้าที่ ๆ จะต้องทำอะไร และในโครงการ ๕ ปีนั้นจะต้องสำเร็จผลอย่างนั้น ๆ เมื่อเราได้กำหนดลงไปเช่นนั้นก็จะเกิดงานขึ้นมา เมื่อมีงานแล้ว ก็จะเกิดจำนวนคนขึ้น และเงินก็จะตามมาข้างหลัง....

เนื่องจากโครงการ ๕ ปีของรัฐบาลไม่กระจ่างชัด จากเป้าหมายและแผนการดำเนินงานที่แน่นอนทั้งกล่าวแล้ว ดังนั้นจึงเป็นการยากที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จะสามารถกำหนดลง

^{๒๒}สำนักงาน ก.พ., บันทึกรายงานการประชุมใหญ่ อ.ก.พ.พิจารณาทางอัตรากำลังของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือน ครั้งที่ ๑/๒๔๔๖. *op. cit.*, หน้า ๑๔

ไปว่าในปีนี้จะทำอะไรบ้าง และจะต้องใช้คนเป็นจำนวนเท่าไร เมื่อไม่สามารถกำหนดอัตรากำลังคนหรือจำนวนตำแหน่งข้าราชการที่จะต้องการในปีต่าง ๆ ได้แน่นอน จึงเป็นเหตุให้ไม่สามารถที่จะเขียนคำชี้แจงและจัดทำบัญชีแสดงอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ๆ ต้องการมาให้คณะกรรมการพิจารณาได้ หรือหากสามารถจัดทำบัญชีอัตรากำลังและเขียนคำชี้แจงประกอบได้ ก็ไม่อาจจะเชื่อได้ว่าอัตรากำลังที่ส่วนราชการต่าง ๆ จัดทำมานั้น จะเป็นอัตรากำลังที่สมบูรณ์และมีความถูกต้องเพียงพอ เพราะเป็นการจัดทำบัญชีอัตรากำลังไปตามการคาดคะเนเอาจากโครงการที่ไม่มีแผนการดำเนินงานที่แน่นอน

การที่ส่วนราชการต่าง ๆ ไม่คอยให้ความร่วมมือทั้งได้กล่าวมาแล้ว คือเมื่อถึงกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดไว้มีส่วนราชการต่าง ๆ ส่งบัญชีและคำชี้แจงแสดงอัตรากำลังมาเพียง ๘ กรมเท่านั้น (กรมต่าง ๆ ในขณะนั้นมีอยู่ประมาณ ๕๐ กรม) การที่กรมต่าง ๆ ส่งมาน้อยทำให้มีเหตุผลอันน่าเชื่อถือได้ว่า สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคงจะเนื่องมาจากขอบเขตของโครงการ ๕ ปีของรัฐบาลนั่นเอง เพราะเมื่อโครงการนี้ได้กำหนดไว้ให้แน่นอนและชัดเจนแล้ว ก็ยากที่กรมต่าง ๆ จะกำหนดลงไปได้ว่าในปีไหนจะทำงานอะไรบ้าง และจะต้องใช้เจ้าหน้าที่เป็นจำนวนเท่าไร

๒. การดำเนินงานกว้างขวางเกินไป ไม่พอเหมาะกับระยะเวลาที่กำหนดไว้ การที่คณะกรรมการพิจารณาจ้างอัตรากำลัง กำหนดให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จัดทำบัญชีอัตรากำลังส่งมาให้คณะกรรมการพิจารณาตามระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้ว แสดงให้เห็นว่าเป็นการพิจารณาจ้างอัตรากำลังให้แกส่วนราชการต่าง ๆ พร้อม ๆ กัน การพิจารณาอัตรากำลังของส่วนราชการซึ่งมีอยู่ประมาณ ๕๐ กรมในระยะเวลาเดียวกันนั้น เป็นงานที่มีขอบเขตกว้างขวางมากเกินไป เป็นการปฏิบัติงานที่เกินกำลังคนซึ่งมีอยู่ประมาณ ๓๐ กว่าคนจะปฏิบัติได้ ระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดไว้ให้ส่วนราชการต่าง ๆ จัดทำในตอนแรก ซึ่งมีอยู่ประมาณ ๒ เดือน คือหลังจากที่ได้มีมติแทนกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มาประชุมเมื่อเดือนมิถุนายนแล้ว ก็กำหนดให้ส่งมาให้คณะกรรมการพิจารณาภายในเดือนสิงหาคม แต่ปรากฏว่าจนถึงสิ้นเดือนธันวาคมปีเดียวกันมีส่วนราชการต่าง ๆ ส่งมาให้พิจารณาเพียง ๘ กรมเท่านั้น จึงเห็นได้ว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้สั้นเกินไป กระชั้นชิดเกินไปกรมต่าง ๆ จึงไม่อาจจัดทำได้ตามระยะเวลา หากว่ากรมต่าง ๆ ส่งมาทันตามกำหนดพร้อม ๆ กัน ก็เชื่อเหลือเกินว่าคณะกรรมการไม่อาจจะพิจารณาได้ทันภายในกำหนดเวลาถึงสิ้นปีคือเดือนธันวาคม เพราะการปฏิบัติงานใหญ่และงานที่มีความสำคัญ ซึ่งต้องการตัวเลขและข้อเท็จจริงที่แน่นอนนั้น จำต้องอาศัยการ

พิจารณาด้วยความรอบคอบระมัดระวังเป็นพิเศษ และหากต้องออกไปทำการศึกษาและดูข้อเท็จจริง
ต่าง ๆ ณ หน่วยงานนั้น ๆ ด้วยแล้วก็จะทำให้เสียเวลามากขึ้น และงานในลักษณะอย่างนี้มีความ
จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้วิเคราะห์จะต้องออกไปทำการศึกษาดูงาน ณ ที่ปฏิบัติงานจริง ๆ ตามประสบการณ์
ของผู้เขียนซึ่งได้ปฏิบัติงานจัดอัตรากำลังให้แก่คณะที่ปรึกษาเป็นแบบบริหารอยู่ในขณะนี้ ปรากฏว่าการ
จัดอัตรากำลังของกรมขนาดเล็กกรมหนึ่ง ๆ เจ้าหน้าที่นักวิเคราะห์ต้องใช้เวลาทำการศึกษาหาข้อ
เท็จจริงตลอดจนการเขียนรายงานเสนอคณะกรรมการ รวมเวลาเบ็ดเสร็จแล้วกินเวลาประมาณ
๓ - ๔ เดือน ดังนั้นหากคณะกรรมการจะใช้เวลาเท่ากันนี้พิจารณาจัดอัตรากำลังของส่วนราชการ
ต่าง ๆ ทั้งประเทศ คงเป็นเรื่องที่เลิ่ววิสัยหรือไม่อาจจะเป็นไปได้

๓. คณะกรรมการมีเวลาที่จะปฏิบัติงานน้อย นอกจากส่วนราชการที่จะต้องจัดอัตรากำลัง
พร้อม ๆ กัน มีมากเกินกว่ากำลังของกรมการที่จะจัดทำได้ทันแล้ว เวลาที่มีอยู่อย่างจำกัดของกรม
การแต่ละคนก็เป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง คณะกรรมการจัดอัตรากำลังได้กำหนดวันประชุม
พิจารณาเอาไว้อาทิตย์ละ ๒ ครั้ง และกรรมการแต่ละคนก็ล้วนแต่เป็นผู้ใหญ่อยู่ในวงราชการทั้งสิ้น ซึ่ง
ต่างคนต่างก็มีงานประจำที่จะต้องปฏิบัติอยู่เป็นอันมากแล้ว จึงมีเวลาที่จะปลีกตัวมาปฏิบัติงานจัดทำ
อัตรากำลังน้อย^{๒๓} การดำเนินงานในครั้งนั้นก็ได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อแบ่งเบาภาระของกรม
การใหญ่อีกชั้นหนึ่งครั้งจะอาศัยเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ก็ยาก เพราะแต่ละคนก็ต่างก็มีงานที่จะ
ต้องปฏิบัติเป็นประจำวันอยู่มากแล้วดังนั้นเมื่อคณะกรรมการมีเวลาที่จะปฏิบัติงานน้อยจึงเป็นการยาก
ที่จะดำเนินงานที่ใหญ่โตและมีความสำคัญอันนี้ให้ลุล่วงไปได้

ในระบบการบริหารราชการของไทยเรานั้น การแต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ให้เป็นกรม-
การต่าง ๆ มากมายในเวลาเดียวกันพร้อม ๆ กัน นับว่าเป็นปัญหาที่น่าสนใจและควรจะได้ทำการศึกษา
วิจัยเป็นอย่างยิ่ง ผู้ใหญ่บางคนได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการพร้อม ๆ กันมากมายหลายแห่ง เพียงแต่
ใช้เวลาในการประชุมให้ครบทุก ๆ แห่ง ก็จะไม่เหลือเวลาไว้สำหรับปฏิบัติงานอื่น ๆ อีกเลยในด้าน
ความสามารถของบุคคลนั้นได้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่ว ๆ ไปว่า ความฉลาดหรือความสามารถในการ

^{๒๓} สัมภาษณ์ นายประวิณ ณ นคร รองเลขาธิการ ก.พ. (ซึ่งเคยเป็นเลขานุการของ
คณะกรรมการจัดอัตรากำลัง พ.ศ. ๒๔๘๕) เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๐๕

ทำงานของแต่ละคนนั้นอาจแตกต่างกันไ้มาก ก็บางคนมีความสามารถมากทำงานได้เก่ง บางคนมีความสามารถน้อย แต่สิ่งที่มนุษย์ทุกคนยอมรับว่าเหมือนกันก็คือเวลาในการปฏิบัติงาน ในวันหนึ่ง ๆ ทุกคนมีเวลาในการปฏิบัติงาน ๒๔ ชั่วโมงเท่ากันหมด ดังนั้นหากคนใดรับภาระงานไว้นานกว่าเวลาที่มนุษย์ทุกคนมีอยู่แล้ว ย่อมเป็นการยากอย่างยิ่งที่จะหวังความสำเร็จหรือผลงานที่ดีจากผู้นั้นได้

๔. ขาดการติดตามและการกระตุ้นเตือน (incentive) จากผู้ใหญ่ ในการดำเนินงานใด ๆ ก็ตาม การคอยติดตามและกระตุ้นเตือนหรือการได้รับการสนใจจากผู้ใหญ่นั้นเป็นสิ่งสำคัญมาก เป็นทางหนึ่งที่จะช่วยเร่งรัดให้งานสำเร็จรวดเร็วไปได้อย่างดี ยิ่งเป็นงานในรูปของคณะกรรมการควมแล้วการกระตุ้นเตือนนั้นเป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการจัดอัตราค่าจ้างในครั้งนั้น ปรากฏว่าไม่มีใครคอยกระตุ้นเตือน กรรมการน่าจะเผลอไปแค่นั้นแล้วไม่มีใครคอยสนใจถามถึง ไม่มีเจ้านายชั้นผู้ใหญ่มาเป็นกำลังใจ^{๒๔} จึงเป็นสาเหตุอันหนึ่งที่นำมาซึ่งความล้มเหลวในที่สุด

จากข้อเท็จจริงที่เป็นมาและกำลัง เป็นอยู่ในปัจจุบันในการปฏิบัติราชการของไทยเรา การคอยติดตามกระตุ้นเตือนจากผู้ใหญ่นั้นทำให้การปฏิบัติงานได้ผลดีมาก ขอให้เราลองทวนระลึกนึกถึงเหตุการณ์เมื่อ ๔ - ๕ ปีที่ผ่านมา ในสมัยที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ท่านมักจะหมั่นออกไปตรวจดูความสะอาดของบ้านเมืองเสมอ ๆ และที่ ๆ ท่านผ่านไปมาบ่อย ๆ ปรากฏว่าเป็นระเบียบเรียบร้อยสะอาดดี ถนนหนทางหรือตรอกซอยใดเพียงแค่ว่าท่านปรารถนาหรือบนว่าไม่สู้จะเรียบร้อยก็ปรากฏว่าได้รับการซ่อมแซมหรือบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพที่ดีชั่วระยะเวลาอันรวดเร็ว เรามักจะได้ยินชาวกรุงเทพฯ พูดกันเสมอ ๆ ว่า "หากจะให้ถนนหนทางหรือตรอกซอยใดสะอาดเรียบร้อย ก็ขอให้ท่านนายกรัฐมนตรีผ่านไปมาบ่อย ๆ ซิค" ซึ่งก็ปรากฏว่าเป็นความจริงตามที่ประชาชนพูด ๆ กัน หากพิจารณาดูแล้วก็น่าแปลก การซ่อมแซมทำความสะอาดถนนหนทาง เป็นภารกิจในหน้าที่ของเทศบาลนครกรุงเทพ ที่จะต้องทำเป็นประจำอยู่แล้ว และผู้รับผิดชอบต่องานนี้คือนายกเทศมนตรี เทศบาลนครกรุงเทพ ซึ่งก็เป็นเจ้าหน้าที่ยิ่งใหญ่ของทางราชการเช่นกัน ทำไมงานเล็ก ๆ น้อย ๆ เพียงการซ่อมแซมและกวาดถนน ถึงกับต้องให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ขนาดนายกรัฐมนตรีต้องคอยมากระตุ้นเตือนด้วยเล่า เท่าที่บอกตัวอย่างมานี้ก็เพื่อให้เห็นว่า การกระตุ้นเตือนหรือการคอยติดตามจาก

ผู้ใหญ่เป็นสิ่งจำเป็นในบ้านเมืองเรา และเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารราชการของไทย เพราะปรากฏการณ์เหล่านี้เรามักจะพบเห็นเสมอ ๆ ในส่วนราชการต่าง ๆ

๕. ขาดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาที่รัดกุม ในการดำเนินงานกำหนดอัตราค่าจ้างให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ นั้น หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาเป็นเสมือนหนึ่ง เครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการดำเนินงานของคณะกรรมการ หากพิจารณาดูหลักการในการพิจารณาวางอัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการจัดอัตราค่าจ้าง พ.ศ. ๒๔๘๕ ใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดอัตราค่าจ้างแล้ว ปรากฏว่าได้กำหนดไว้ในลักษณะกว้าง ๆ กล่าวคือ ได้กำหนดเอาไว้ว่า การพิจารณาอัตราค่าจ้างควรจะมีตำแหน่งใดที่ตำแหน่ง และผู้ที่จะต้องกำหนดควรเป็นชั้นใดรับเงินเดือนอันใดในชั้น จะต้องพิจารณาจากงานในหน้าที่ โดยคำนึงถึงคุณภาพของงานปริมาณของงานและระยะเวลาที่ต้องใช้ในการดำเนินงาน^{๒๕} ส่วนรายละเอียดหรือหลักเกณฑ์ที่แนบคายไปกว่านี้ไม่ปรากฏ เช่นที่ว่าคำนึงถึงคุณภาพของงานนั้น หมายถึงคุณภาพอย่างไรงานชนิดไหนบ้าง ตลอดจนปริมาณงานมากเท่าใดและระยะเวลาในการดำเนินงานอย่างไร จึงจะสามารถกำหนดค่าจ้างให้เป็นชั้นใด จำนวนที่ตำแหน่ง เป็นต้นว่า งานพิมพ์ดีด การที่จะให้มีตำแหน่งพนักงานพิมพ์ดีด • ค่าตำแหน่งนั้นจะต้องมีงานพิมพ์เป็นจำนวนเท่าใด งานสารบรรณหากจะกำหนดให้มีชั้นตรี • ค่าตำแหน่ง ควรจะมีปริมาณงานมากน้อยเพียงใด ควรกำหนดลงไปว่าจะสามารถทำงานได้อย่างน้อย ๆ ไม่ต่ำกว่าวันละกี่เรื่อง เจ้าหน้าที่ทางการเงินก็เช่นกันการที่จะให้มีตำแหน่งพนักงานการเงินชั้นตรี ชั้นโทชั้นนั้น ควรจะมีงานทางการเงินรับผิดชอบเป็นจำนวนเท่าใด

คุณภาพของงาน ปริมาณของงาน ตลอดจนความสามารถในการทำงานภายในระยะเวลาเท่าใดนั้น หากเป็นงานที่เหมือนกัน ซึ่งจะต้องทำเป็นประจำทุกวันทุกกระทรวงทบวงกรมเช่น งานสารบรรณ การเงิน การเจ้าหน้าที่ ฯลฯ ถ้าได้กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่แน่นอนเอาไว้ ก็ย่อมจะทำให้การกำหนดอัตราค่าจ้างสะดวกยิ่งขึ้น ถ้าจะให้กรรมการแต่ละชุดกำหนดเอาเองตามความเหมาะสมตามคุณภาพ ปริมาณของงานตามที่เห็นควรแล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะกำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม ได้ระดับเดียวกันทุกกระทรวงทบวงกรม นี่จึงเป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้คณะกรรมการจัดอัตราค่าจ้าง พ.ศ. ๒๔๘๕ ต้องประสบกับความล้มเหลว

^{๒๕} ไปรคคุณหลักการในการพิจารณาวางอัตราค่าจ้างในภาคผนวกที่ • ประกอบ

ในการที่จะกำหนดมาตรฐานการทำงานอย่างใด ชนิดใดลงไปนั้น ความยากของ เรื่องนี้ อยู่ที่ว่าใครทำการวิจัยและทดสอบมาตรฐานของงานชนิดนั้น ๆ ก็พอแล้วหรือยัง ปริมาณของงานที่กำหนด ขึ้นนั้นมากเกินไปหรือน้อยเกินไป ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติได้ไหม จะบังเกิดความ เป็นธรรมแก่ผู้ปฏิบัติหรือไม่ การกำหนดขึ้นและอันคับเงินเกินไปนั้นพอกิจกับงานใหม่ ร สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จำต้องนำมา เป็นเครื่องประกอบการพิจารณาด้วย การที่จะกำหนดมาตรฐานการทำงานอะไรลงไปนั้น งานบาง อย่าง เป็นเรื่องยากจำต้องอาศัยเวลาในการทดสอบให้แน่นอน งานบางอย่างก็ไม่อาจที่จะไปกำหนด กฎเกณฑ์หรือมาตรฐานการทำงานที่แน่นอนลงไปได้ เช่น งานวิชาการทางคานทาง ๆ, งานทางการแพทย์ ฯลฯ งานบางอย่างแม้จะเหมือน ๆ กัน แต่เครื่องมือที่ใช้ในการปฏิบัติงานต่างกัน ก็เป็นเหตุทำให้ปริมาณงานที่ได้รับในเวลาเท่า ๆ กันแตกต่างกันไปได้ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการกำหนดมาตรฐานของ งานชนิดต่าง ๆ นั้นเป็นเรื่องที่ยากที่สุดในการจัดอัตราค่าจ้าง ซึ่งผู้จัดอัตราค่าจ้างจะต้องกระทำด้วย ความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง

๖. ข้อโต้แย้งระหว่างหน่วยราชการกับผู้ใหญ่ที่ไปทำงาน ในการไปศึกษาและดูงาน ณ สถานที่ทำงานของส่วนราชการต่าง ๆ นั้น ได้มีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เป็นกรรมการจัดอัตราค่าจ้าง เป็น ผู้ไปดูเอง จึงเป็นที่เกรงกลัวแก่ส่วนราชการต่าง ๆ หากพบว่าส่วนราชการของตนมีคนว่างงานหรือ คนมากกว่างานก็จะเป็นการ "เสียหน้า"^{๒๖} มาก ด้วยเหตุนี้ส่วนราชการที่ถูกไปดูงานต่างก็พยายาม ที่จะแสดงให้เห็น หรือพยายามหาหลักฐานต่าง ๆ มาแสดงว่างงานของตนมีมาก คนทุกคนทำงานเต็มมือ และยังมีหลายคนอีกมาก และโดยเหตุที่มีได้มีการกำหนดวิธีการพิจารณาจัดอัตราค่าจ้างให้รัดกุมเป็นแนวเดียวกัน จึงอาจทำให้กรรมการที่ไปซักถามต่างคนต่างก็มีแบบซักถามและวิธีการที่แตกต่างกันไป จน กลายเป็นว่ากรรมการคอยแต่จะไป "จับผิด" และหัวหน้าส่วนราชการก็คอยแต่จะหาทางแก้ตัวอยู่เสมอ จึงทำให้เป็นที่ลำบากแก่กรรมการที่จะตัดสินราคาลงไปให้แน่ชัดได้ว่า ส่วนราชการใดมีคนพอเหมาะกับ ปริมาณงานหรือไม่

การจัดอัตรากำล้างครั้งที่ ๒ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๕

หลังจากที่การจัดอัตรากำล้างครั้งที่ ๑ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๕ ต้องประสบกับความล้มเหลว โดยไม่สามารถที่จะจัดอัตรากำล้างของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ได้สำเร็จสมตามความมุ่งหมายที่วางไว้ ต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๕ จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงอัตรากำล้างขึ้นอีก ทั้งนี้เนื่องมาแต่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยตามที่ท่านนายกรัฐมนตรี (จอมพล ป. พิบูลสงคราม) เสนอในอันที่จะบริหารราชการในทางที่จะก่อให้เกิดความเจริญสม่ำเสมอเท่าเทียมกันทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร โดยจะลดอัตรากำล้างราชการในส่วนกลางลง แล้วนำไปขยายในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยเฉพาะการยุบภาคให้พิจารณานำอัตราระดับเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ไปเพิ่มให้องค์การบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นต่อไป^{๒๗} และมอบให้จอมพลอากาศโท รณนภากาศพิทุทธาคนี รองนายกรัฐมนตรี เป็นเจ้าของเรื่อง รับไปพิจารณาเสนอตั้งกรรมการเพื่อพิจารณาคำเนินการให้เป็นไปตามมติดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๔๔๕ ลงมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงอัตรากำล้าง ตามรายชื่อที่เสนอตั้งต่อไปนี้^{๒๘}

- | | |
|--|--|
| ๑. จอมพลอากาศโท รณนภากาศพิทุทธาคนี รองนายกรัฐมนตรี | เป็นประธานกรรมการ |
| ๒. พลเอกสวัสดิ์ สวัสดิกรรม | อธิบดีกรมตำรวจราชการแผ่นดิน กรรมการ |
| ๓. ปลัดกระทรวงการคลัง | กรรมการ |
| ๔. ปลัดกระทรวงมหาดไทย | กรรมการ |
| ๕. ปลัดกระทรวงเกษตร | กรรมการ |

^{๒๗} กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร, หนังสือราชการด่วนที่ น.ว.๑๔๔/๒๔๔๕ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๔๔๕, เรื่อง การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น, จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร เวียนกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

^{๒๘} กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร, หนังสือราชการที่ น.ว.๑๖๐/๒๔๔๕, ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๔๔๕, เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงอัตรากำล้าง, จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร เวียนกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

๖. ปลัดกระทรวงคมนาคม	กรรมการ
๗. ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
๘. ปลัดกระทรวงยุติธรรม	กรรมการ
๙. ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม	กรรมการ
๑๐. ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	กรรมการ
๑๑. ปลัดกระทรวงเศรษฐกิจ	กรรมการ
๑๒. ปลัดกระทรวงสาธารณสุข	กรรมการ
๑๓. ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	กรรมการ
๑๔. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	กรรมการ
๑๕. เลขาธิการ ก.พ.	กรรมการ
๑๖. นายพลตำรวจเอก หลวงชาติตระการโกศล	กรรมการ
๑๗. พลอากาศโท เทียน ลิขิตสวัสดิ์	กรรมการ
๑๘. นายมาลัย หุวะนันทน์	กรรมการ
๑๙. ผู้อำนวยการกองงบประมาณ กรมบัญชีกลาง	กรรมการ
๒๐. ผู้อำนวยการกองเงินเคียน กรมบัญชีกลาง	กรรมการ
๒๑. หัวหน้ากองระเบียบข้าราชการ สำนักงาน ก.พ. กรรมการและเลขานุการ	

โดยให้กรรมการคณะนี้มีหน้าที่พิจารณาปรับปรุงอัตราค่าจ้างของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือน เพื่อให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นปึกแผ่นยิ่งขึ้น และให้คณะกรรมการมีอำนาจสอบถามรายละเอียดจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ได้โดยตรง กับสามารถเชิญเจ้าหน้าที่ทุกชั้นมาให้คำชี้แจงในเรื่องนี้ ซึ่งอยู่ในข่ายการพิจารณาของคณะกรรมการได้ด้วย^{๒๔}

จากรายชื่อกรรมการทั้งหมดจะเห็นได้ว่ายึดกับคณะกรรมการจัดอัตราค่าจ้างครั้งที่ ๑ คือ ในครั้งนี้มีปลัดกระทรวงต่าง ๆ ที่มีหน่วยงานอยู่ในส่วนภูมิภาคเป็นกรรมการร่วมด้วย ทั้งนี้คงเพื่อที่จะให้ได้รับความร่วมมือจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ด้วยกันเอง ส่วนอำนาจของกรรมการนั้นก็ให้

มีอำนาจทำนอง เกี่ยวกับการรวมการชุกกอน

ก) เหตุผลในการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าจ้าง พ.ศ. ๒๔๔๔ การจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าจ้าง พ.ศ. ๒๔๔๔ นั้น สืบเนื่องมาจากการยุบเลิกภาคของกระทรวงมหาดไทยและรัฐบาลมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจบริหาร ให้การปกครองเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยสมควรเสนอให้ตลอดทั่วราชอาณาจักร โดยพยายามที่จะลดอัตราค่าจ้างราชการในส่วนกลางลง แล้วนำไปเพิ่มในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น ดังนั้นเหตุผลที่สำคัญในการจัดอัตราค่าจ้างครั้งนี้จึงมีอยู่ ๒ ประการคือ

๑. การยุบเลิกภาค ได้มีการยุบเลิกภาคตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย กล่าวคือโดยที่กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๔๔ ญวราชการภาคและหัวหน้าส่วนราชการประจำภาค ไม่มีอำนาจบริหารและอำนาจการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในเขตภาคดังแต่ก่อนความจำเป็นที่จะให้ภูมิภาคจึงลดน้อยลงไป กระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๔๔ ไปยังคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยมีหลักการและเหตุผลเพื่อเลิกภาค คงให้มีเฉพาะเขตและให้ญวราชการภาคกับหัวหน้าส่วนราชการประจำภาคเป็นข้าราชการส่วนกลาง ทำหน้าที่ปฏิบัติงานทางวิชาการโดยเฉพาะ และควรจะได้นำอัตราและเจ้าหน้าที่ตำแหน่งอื่น ๆ ที่มีอยู่ไปเพิ่มในองค์กรการบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นต่อไป สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคคงให้มีเฉพาะจังหวัดและอำเภอโดยโอนอำนาจหน้าที่ของญวราชการภาคไปเป็นของญวราชการจังหวัด คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๔๔๔ ลงมติเห็นชอบด้วยตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย^{๓๐}

^{๓๐} กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร, หนังสือราชการด่วนที่ น.ว.๑๔๔/๒๔๔๔,

op. cit.,

^{๓๑} กระทรวงมหาดไทย, สำเนาหนังสือราชการด่วนมากที่ กห.๑๓๔๒๓/๒๔๔๔, ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๔๔๔, เรื่อง การยุบเลิกภาค, จากปลัดกระทรวงมหาดไทยถึงปลัดกระทรวงกลาโหม

๒. การกระจายอำนาจบริหาร เนื่องด้วยรัฐบาลในสมัยนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจการบริหาร เพื่อส่งเสริมระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ก็โดยเหตุผลที่ว่าประเทศไทยเรามีพลเมืองเกิน ๒๔ ล้านคน ประชาชนได้รับการศึกษามีจำนวนสูงเกิน ๘๕ เปอร์เซ็นต์ การคมนาคมและการสื่อสารเจริญขึ้น ชุมชนที่มีพลเมืองจำนวนหมื่นติดต่อกันไกลสะเทวกราชการมีความรู้ความสามารถในการบริหารราชการที่ขึ้น การปกครองจะต้องเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยโดยสม่ำเสมอแก่ตลอดทั่วราชอาณาจักร โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และมีกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองซึ่งส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง อาทิ กฎหมายเทศบาล สภาตำบล การบริหารราชการส่วนกลางจึงควรบูรณาการทั้งส่วนบริหาร อำนาจหน้าที่ และจำนวนข้าราชการ เพื่อขยายไปทางส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้เป็นปึกแผ่นยิ่งขึ้น^{๓๒} และเพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามหลักการที่กล่าวมานี้ จึงได้ขอให้ทุกกระทรวงทบวงกรมพยายามลดส่วนการบริหาร มอบอำนาจกระจายออกไป และลดจำนวนข้าราชการในส่วนกลางลง แล้วนำไปเพิ่มให้ในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

๓) แผนการทัวเป็นงาน ในการพิจารณาปรับปรุงอัตรากำลังของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือน ซึ่งมีหลักการให้ลดอัตรากำลังในส่วนกลางลง แล้วนำไปขยายในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นนั้น ได้พิจารณากำหนดแผนดำเนินการตามลำดับความเร่งด่วนออกเป็น ๒ ตอนคือ^{๓๓}

ตอนแรก จะพิจารณาเฉพาะการยุบภาค ซึ่งจะต้องดำเนินการโอนข้าราชการตำแหน่งสูง ๆ เข้าส่วนกลางในกรมตรวจราชการแผ่นดินเสียก่อน ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ส่วนข้าราชการภาคชั้นผู้น้อยซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ จะโอนไปเพิ่มให้แกจังหวัดใกล้เคียงกับที่ตั้งภาคนั้น ๆ และได้กำหนดเอาไว้ว่าเกี่ยวกับการยุบภาคนี้จะต้องพิจารณาเป็นการด่วน เพื่อให้ทันพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งจะเสนอสภาผู้แทนราษฎรก่อนวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๔๘๘

^{๓๒} กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร, หนังสือราชการวันที่ น.ว.๑๔๔/๒๔๘๘

op. cit.,

^{๓๓} หนังสือบันทึกเสนอของ พล.อ.ท. เพ็ญ ลิขิตสวัสดิ์ ที่ปรึกษา ทอ. ถึง ผบ.ทอ. (ซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการพิจารณาปรับปรุงอัตรากำลัง พ.ศ. ๒๔๘๘) ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๔๘๘

ต่อไป จะพิจารณาการปรับปรุงอัตราค่าจ้างทั่วไปตามนโยบายการกระจายอำนาจ
บริหาร ในการพิจารณาคอนนี้ จะแบ่งทำเป็นส่วน ๆ หรือเป็นกระทรวง ๆ ไป ตามความเหมาะสม
และความจำเป็นก่อนหลัง โดยตั้งความมุ่งหมายในการพิจารณาเอาไว้ว่าอย่าให้กว้างขวางมากนัก
เพราะเกรงว่า....จะเข้าแบบ อ.ก.พ.พิจารณาอัตราค่าจ้างของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฝ่าย
พลเรือนซึ่งเคยตั้งขึ้นเมื่อ ๕ มิถุนายน ๒๔๔๕ เพื่อพิจารณาอัตราค่าจ้างตามโครงการ ๕ ปี แต่จน
บัดนี้ก็ยังไม่สามารถรายงานผลการพิจารณาได้....^{๓๔}

จากแผนการดำเนินงานนี้ทำให้เห็นได้ว่า การดำเนินงานพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าจ้าง
พ.ศ.๒๔๔๕ มีได้จัดอัตราค่าจ้างให้แก่ทุกกระทรวงทบวงกรมพร้อม ๆ กัน แต่ได้แบ่งการดำเนินงาน
ออกเป็นชั้น ๆ คือชั้นที่ ๑ จะพิจารณาโอนข้าราชการที่เนื่องมาจากการยุบภาคเสียก่อน เมื่อดำเนิน
งานในชั้นที่ ๑ เสร็จแล้ว ชั้นที่ ๒ จึงจะดำเนินการพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าจ้างในกระทรวงทบวงกรม
ต่าง ๆ เพื่อกระจายไปสู่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคต่อไป ทั้งนี้คงจะอาศัยข้อบกพร่องจากการจัดอัตรา
ค่าจ้างเมื่อ พ.ศ.๒๔๔๕ เป็นบทเรียน เพราะหากไม่มีการวางแผนการดำเนินงานให้รัดกุมแล้ว คง
เกรงไปว่าการจัดอัตราค่าจ้างในครั้งนี้จะประสบกับความล้มเหลวเช่นคราวที่แล้วอีก

ค) วิธีการดำเนินงาน ในการดำเนินงานพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าจ้าง คณะกรรมการฯ ได้
กำหนดวิธีการดำเนินงานออกเป็น ๓ ประการคือ^{๓๕}

๑. แจกไปยังกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือนเพื่อยึดนโยบายกระจาย
อำนาจบริหารของรัฐบาลซึ่งกล่าวแล้วคือ สำหรับราชการบริหารส่วนกลางนั้น มีหลักการบริหารราชการ
เฉพาะในด้านการวิชาการและการควบคุม ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคและจังหวัดเป็นผู้นับปฏิบัติ เพื่อให้
แต่ละจังหวัดได้บริหารราชการของตนเองให้สำเร็จลุล่วงตามนโยบายของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจ
ไปให้จังหวัดเป็นผู้บริหารราชการ ในอันที่จะบริหารราชการในทางที่จะก่อให้เกิดความเจริญสม่ำเสมอ
เท่าเทียมกันทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

^{๓๔}

Ibid.,

^{๓๕}

สำนักงาน ก.พ., บันทึกมติการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าจ้าง
ครั้งที่ ๑/๒๔๔๕, ณ ห้องประชุมสำนักงาน ก.พ., เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๔๔๕

๒. ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะเจ้าของเรื่องพิจารณาว่า ในจังหวัดต่าง ๆ นั้นมีความจำเป็นจะต้องกำหนดอัตราค่าจ้างราชการในแผนกต่าง ๆ เป็นจำนวนเท่าใด เป็นราชการชั้น อธิบดีและชั้นใดบ้าง โดยจัดเป็นโครงการเป็นชั้น ๆ ไป และได้จัดตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานอนุกรรมการ และอนุกรรมการอื่น ๆ อีกรวม ๔ นาย^{๓๖} เพื่อให้ทำหน้าที่พิจารณาความต้องการอัตราค่าจ้างของจังหวัดต่าง ๆ และเพื่อการประสานงานกับกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือนที่มีราชการบริหารอยู่ในส่วนภูมิภาค โดยกำหนดให้รายงานผลการพิจารณาต่อคณะกรรมการฯ ภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๔๙๕

๓. ให้ขอความร่วมมือไปยังกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือน เพื่อพิจารณาว่าจะแบ่งเจ้าหน้าที่ในราชการบริหารส่วนกลาง ไปประจำในราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือจังหวัดใด เป็นจำนวนเท่าใด ทั้งนี้ขอให้แต่ละกระทรวงทบวงกรมได้พิจารณาให้ความร่วมมือ เพื่อให้การบริหารราชการจะได้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวแล้ว และกำหนดให้เสนอมายังประธานกรรมการภายในวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๔๙๕

ง) ผลการดำเนินงาน หลังจากที่ได้นำหนังสือแจ้งไปยังกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เพื่อชี้แจงให้ทราบถึงความประสงค์และความต้องการในการพิจารณาจัดอัตราค่าจ้าง และได้มอบหมายให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะประธานคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาอัตราค่าจ้างในแผนกงานต่าง ๆ ของจังหวัดต่าง ๆ แล้วรายงานผลต่อคณะกรรมการฯ ปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดได้จัดส่งบัญชีแสดงความต้องการอัตราค่าจ้างราชการประเภทต่าง ๆ มาอย่างพร้อมเพรียงกันตามระยะเวลาที่กำหนดไว้และคณะอนุกรรมการฯ ได้วางหลักเกณฑ์ในการเพิ่มอัตราค่าจ้างราชการให้แก่จังหวัดต่าง ๆ โดยพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นก่อนหลัง ตามลำดับความสำคัญดังต่อไปนี้^{๓๗}

๑. หน่วยงานที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานโดยเฉพาะ

๒. หน่วยงานที่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอยู่แล้ว แต่ไม่เพียงพอเพราะมีปริมาณงานเพิ่มขึ้น หรือ

๓๖

Ibid.,

๓๗ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือราชการที่ ๒๑๒๕๓/๒๔๙๕ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๔๙๕, เรื่อง การพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าจ้างราชการ, จากปลัดกระทรวงมหาดไทยถึงประธานคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าจ้างราชการ

มีงานพิเศษเพิ่มขึ้น

๓. วางอัตรากำล้างของข้าราชการตามฐานะของจังหวัดและอำเภอให้ได้มาตรฐานเดียวกัน

คณะกรรมการฯ จะพิจารณากำหนดอัตรากำล้างให้ตามลำดับความสำคัญดังกล่าวแล้ว โดยในขั้นต้นนี้จะพิจารณถึงความจำเป็นในอันดับแรกก่อน คือหน่วยงานที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานโดยเฉพาะ ส่วนการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในข้อ ๒ และข้อ ๓ จะได้นำมาพิจารณาต่อไปตามลำดับ

ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการในอันดับแรก คือการพิจารณาถึงความต้องการอัตรากำล้างข้าราชการในงานบริหารส่วนภูมิภาคที่ไม่มีตัวเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่งจังหวัดต่าง ๆ ได้รายงานขอตัวบุคคลไปบรรจุเพื่อปฏิบัติงาน ปรากฏว่ามีจำนวนรวมทั้งสิ้น ๓๗๕ อัตรา โดยแยกออกเป็นชั้นโท ๑๖๐ อัตรา ชั้นตรี ๗๓ อัตรา ชั้นจัตวา ๑๔๕ อัตรา ดังได้แสดงไว้ในตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑

แสดงถึงหน่วยงานบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งไม่มีตัวเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานและจังหวัดได้รายงานขอตัวบุคคลไปบรรจุเพื่อปฏิบัติงาน

ลำดับ	แผนก	ข้าราชการชั้น			รวม	หมายเหตุ
		โท	ตรี	จัตวา		
๑	สหกรณ์	—	๒	—	๒	
๒	กสิกรรม	๓	—	๒๔	๒๗	
๓	ชาว	๓	๔	๒๕	๓๐	
๔	ประชาสัมพันธ์	๗	๔	๓	๑๔	
๕	ประมง	๑๓	๑	๑๕	๒๙	
๖	เศรษฐกิจ	๑๔	๖	๕	๒๕	
๗	ประชาสัมพันธ์	๒๐	๗	๕	๓๒	
๘	ชลประทาน	๒๒	๔	๕	๓๑	
๙	โยธาเทศบาล	๓๗	๑๒	๒๓	๗๒	
๑๐	วัฒนธรรม	๓๗	๒๕	๔๓	๑๐๕	
รวมทั้งสิ้น		๑๖๑	๗๓	๑๔๕	๓๗๙	

ที่มา : สำนักงาน ก.พ., แผนกคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงอัตรากำล้าง พ.ศ. ๒๕๔๕

เมื่อคณะกรรมการฯ ได้รวบรวมและพิจารณาอัตราค่าจ้างข้าราชการในส่วนภูมิภาคซึ่งยังไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ตามที่จังหวัดต่าง ๆ เสนอมาเรียบร้อยแล้ว จึงได้เชิญแทนกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันพิจารณาว่าจะสามารถจัดส่งเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจากส่วนกลางไปช่วยได้เพียงไร จากผลการประชุมปรากฏว่า ผู้แทนของส่วนราชการต่าง ๆ มักอ้างว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวในส่วนกลางยังมีน้อย ไม่อาจจัดส่งไปช่วยเหลือส่วนภูมิภาคให้ครบตามที่ต้องการ บางกรมก็ชี้แจงว่าจะให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติราชการอยู่ในจังหวัดที่ใกล้เคียงช่วยปฏิบัติงานในจังหวัดอื่น ๆ ด้วย บางกรมก็บอกว่าได้ขอตั้งงบประมาณสำหรับเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคไปแล้ว แต่ยังมีได้งบประมาณ บางกรมเช่นกรมชลประทานได้โต้แย้งว่า เจ้าหน้าที่ชลประทานได้ไปตั้งอยู่ตามจุดต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค ไม่เหมาะที่จะให้ประจำอยู่ ณ ศาลากลางจังหวัด และก็ไม่ได้ให้ความร่วมมือช่วยเหลือจังหวัดต่าง ๆ อยู่แล้ว หากจังหวัดใดมีความประสงค์จะให้กรมชลประทานช่วยเหลือเป็นพิเศษประการใด ก็ให้แจ้งมายังกรมชลประทานโดยตรง เพื่อจะได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ออกไปให้ความช่วยเหลือต่อไป^{๓๔}

หากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันหน่วยงานในภูมิภาคไม่สามารถที่จะจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำตามจังหวัดต่าง ๆ ได้ครบถ้วนตามจำนวนที่ขอมาซึ่งคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเห็นชอบด้วยแล้ว ส่วนราชการต่าง ๆ มักจะอ้างว่าเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางมีน้อยไม่สามารถจัดส่งไปเพิ่มยังส่วนภูมิภาคหรือตามจังหวัดต่าง ๆ ได้

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการปรับปรุงอัตราค่าจ้างข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๘๘ ได้สิ้นสุดลงเพียงเท่านี้ กล่าวคือเพียงแต่ได้ดำเนินการตามข้อ ๑ คือพิจารณารวบรวมจำนวนข้าราชการของหน่วยงานในส่วนภูมิภาคซึ่งยังไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเท่านั้น โดยที่ยังมิได้ดำเนินการในข้อ ๒, และข้อ ๓ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการฯ เสนอไว้ ทั้งนี้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรี โดยที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่มีความเห็นว่า รัฐบาลในสมัยที่แล้วได้จัดตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ไว้เป็นจำนวนมาก ควรจะพิจารณาดังไว้เฉพาะที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น คณะกรรมการปรับปรุงอัตราค่าจ้าง

^{๓๔} กระทรวงมหาดไทย, หนังสือราชการที่ ๔๗๔/๒๕๐๐, ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๐๐, เรื่อง การพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าจ้างข้าราชการ, จากปลัดกระทรวงมหาดไทย ถึงประธานกรรมการพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าจ้างข้าราชการ

พ.ศ. ๒๔๔๔ จึงได้ถูกยุบเลิกไปพร้อมกับกรมการอื่น ๆ อีกหลายคณะ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า

...เนื่องจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ได้เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีชุดที่แล้วแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกำเนนกิจการต่าง ๆ ไว้เป็นจำนวนมาก บัดนี้ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีชุดเดิมได้พ้นหน้าที่ไป และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่แล้วสมควรที่จะได้พิจารณาปรับปรุงคณะกรรมการเหล่านี้เสียใหม่ คงไว้แต่คณะกรรมการที่จำเป็นและมีจำนวนกรรมการเท่าที่จำเป็น เพราะกรรมการบางคณะก็ไม่จำเป็นที่จะต้องขอให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เพราะเป็นงานในหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ ซึ่งจะต้องปฏิบัติอยู่แล้ว แม้ว่าจะต้องมีพนักงานของกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ รวมทวนบางคนที่อาจจะขอความร่วมมือจากกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ ได้ ถ้าคณะกรรมการใดอยู่ในลักษณะดังกล่าวแล้ว ก็ควรจะยุบเลิกเสียและมอบงานให้กระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ รับผิดชอบไป....^{๓๘}

...ตามที่เสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าลงไปเพื่อประกอบการพิจารณาของท่านนายกรัฐมนตรีว่า คณะกรรมการนี้ควรจะคงไว้ดำเนินการต่อไปหรือควรจะเลิกเสียนั้น กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีได้นำเสนอท่านนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว สันว่ากรรมการต่าง ๆ มีมากมายและซ้อนกัน โดยเฉพาะผู้เป็นกรรมการก็มีหน้าที่อื่นเป็นประจำอยู่แล้ว จึงไม่มีเวลามาประชุมหรือหากไม่มีเวลาเตรียมตัวที่จะให้การปรึกษาได้โดยที่เรื่องนี้ ก.พ.ก็มีหน้าที่พิจารณาอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นที่จะต้องมีการนี้ ควรเลิกเสียไปหรือหากจะให้มันต่อไปอีก ก็ควรจะให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐบาลชุดต่อไป คือรัฐบาลหลังเลือกตั้งแล้ว....^{๔๐}

^{๓๘}กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร, หนังสือราชการที่ สร ๕๒๒๘/๒๔๐๐, ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๔๐๐, เรื่อง การปรับปรุงคณะกรรมการต่าง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง, จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึงนายกรัฐมนตรี

^{๔๐}กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร, หนังสือราชการที่ ๑๐๓๔๗/๒๔๐๐, ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๔๐๐, เรื่อง กรรมการพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าลง, จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรีถึงประธานกรรมการพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าลง

การจัดตั้งรากลางครั้งที่ ๓ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๖

หลังจากที่การจัดตั้งรากลางครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๕ และ ๒๔๙๘ ต้องประสบกับความล้มเหลว เป็นอันว่าความพยายามของรัฐบาล ในการที่จะกำหนดจัดตั้งรากลางเจ้าหน้าที่ที่พอเหมาะให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ยังไม่บรรลุผล ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๒ รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะที่ปรึกษา ระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่จัดส่วนราชการและกำหนดจัดตั้งรากลางเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสม และแก้ปัญหาเรื่องกมลงานในแก่ส่วนราชการต่าง ๆ ในตอนแรก ๆ คณะที่ปรึกษา ระเบียบบริหาร เพียงแต่ทำหน้าที่พิจารณา เรื่องการแบ่งส่วนราชการเท่านั้น ครั้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๖ จึงได้ดำเนินการพิจารณาจัดตั้งรากลางเจ้าหน้าที่ให้แก่กระทรวง-ทบวงกรมต่าง ๆ ด้วย ดังนั้นจึงถือว่าการจัดตั้งรากลางเจ้าหน้าที่ครั้งที่ ๓ เริ่มต้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๖ แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินงานจัดตั้งรากลางเจ้าหน้าที่อย่างจริงจังได้กระทำในปี พ.ศ. ๒๕๐๗ การที่จะกล่าวต่อไปเกี่ยวกับการปฏิบัติงานจัดตั้งรากลางของคณะที่ปรึกษา ส่วนใหญ่จึงเป็นการกล่าวถึงการดำเนินงานนับแต่ปี ๒๕๐๗ เป็นต้นมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้ (เมษายน ๒๕๑๑)

ก) ความเป็นมาของคณะที่ปรึกษา ระเบียบบริหาร พ.ศ. ๒๕๐๒ และ ๒๕๐๗ นับตั้งแต่คณะปฏิวัติ ภายใต้การนำของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการยึดอำนาจเป็นผลสำเร็จเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ และในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติจึงได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ผู้ทรงอำนาจดำเนินการบริหารประเทศเรื่อยมา รัฐบาลในสมัยนั้นได้ทำการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงจักรกลในการบริหารประเทศหลายอย่าง ได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในเวลานั้น และประกาศให้สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกภาพแห่งสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี เป็นอันสิ้นสุดลง^{๔๑} ได้มีการประกาศให้ใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้เกิดรัฐสภาขึ้นใหม่เรียกว่า "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" เพื่อทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญและนิติบัญญัติ^{๔๒} สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นสถาบันทางการเมืองการปกครอง ซึ่งเป็น-

^{๔๑} "ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๗๕, ตอนที่ ๔๐

(๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑)

^{๔๒} "รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๗๖, ตอนที่ ๑๗

(๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑), มาตรา ๖

ผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักร สมาชิกของสภานี้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการ เลือกสรรจากหัวหน้ารัฐบาลหรือคณะปฏิวัติ ซึ่งเป็นมาตรการอันสำคัญที่จะ ช่วยอำนวยความสะดวกภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีในสมัยปฏิวัติมากเพราะทำให้หัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจมาก สามารถดำเนินการใด ๆ ได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องเกรงว่าสมาชิกรัฐสภาจะทำการชักขวางหรือกีดกัน ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าประเทศไทยหลังการปฏิวัติเมื่อ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๑๑ แล้ว แม้ว่าอำนาจบริหาร ในทางนิตินัยจะยังมีลักษณะของความรับผิดชอบร่วมกันก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วต้องยอมรับกันว่า มีความโน้มเอียงไปในทางนายกรัฐมนตรีมีอำนาจมาก^{๔๓} (Strong Prime Minister)

การปรับปรุงจักรกลในการบริหารประเทศนั้น รัฐบาลในสมัยปฏิวัติถือเป็นภารกิจอันสำคัญยิ่งที่จะต้องรีบปรับปรุงให้เหมาะสมก่อนกิจการอื่นใด เพื่อที่จะระดมกำลังสติปัญญา กำลังแรงงาน และกำลังทรัพยากร มาช่วยพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่กว้างเอาไว้ การปรับปรุงการบริหารในลักษณะระดมกำลัง เช่นนี้ นอกจากมีการจัดตั้งหน่วยงานที่สำคัญ ๆ ขึ้นใหม่ เช่น สภาพัฒนาการ เศรษฐกิจ สภาวิจัยแห่งชาติ สภาการศึกษา ฯลฯ และหน่วยงานอื่น ๆ อีกหลายหน่วยแล้ว ยังมีลักษณะ เป็นการรวมหน่วยงานหรือบูรณาการในการบริหาร^{๔๔} ก็คือการออกกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานที่สำคัญ ๆ บางหน่วยมาขึ้นตรงและรวมไว้ในสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร เพื่อประโยชน์ในการควบคุมนโยบายที่สำคัญ ๆ เช่น สภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ สภาการศึกษา สำนักงาน ก.พ. สำนักงานประมาณ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ฯลฯ โดยเหตุที่นายกรัฐมนตรีในสมัยปฏิวัติมีลักษณะ เป็นนายกรัฐมนตรีผู้มีอำนาจมาก หน่วยงานต่าง ๆ ที่ขึ้นตรงก็มีมากกว่าแต่ก่อน ตัวนายกรัฐมนตรีเองก็ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ พร้อม ๆ กันหลายตำแหน่ง เช่น รมว.การทหารสูงสุด

^{๔๓} แสวง เสงี่ยมวงศ์, "คณะผู้ช่วยที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๓ (มกราคม ๒๕๐๔), หน้า ๓๔.

^{๔๔} ชูบ กาญจนประกร, "นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ การศึกษาเฉพาะกรณี : มาตรการสร้างสรรคภาวะผู้นำในการบริหารประเทศ", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ ๔, ฉบับที่ ๒

(ตุลาคม ๒๕๐๖) หน้า ๑๔๖.

อธิบดีกรมตำรวจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ฯลฯ จึงเห็นได้ว่าภาระหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีมีอยู่อย่างกว้างขวางมากมาย ดังนั้นเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระงานของตน นายกรัฐมนตรีก็เช่นเดียวกับหัวหน้าฝ่ายบริหารที่สำคัญ ๆ ทั้งหลาย ก็จำเป็นต้องมีคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษา^{๔๕}

(Staff) ไว้เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดของตนเพื่อคอยให้คำปรึกษาแนะนำ ให้ความคิดเห็น ตลอดจนข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อช่วยให้นายกรัฐมนตรีสามารถตัดสินใจ ตกลงใจ สั่งการ และดำเนินการในตำแหน่งต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมถูกต้องทันต่อเหตุการณ์ ด้วยความจำเป็นดังกล่าวแล้วจึงได้มีการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาขึ้นหลายฝ่าย เช่นที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ ที่ปรึกษาทางด้านการต่างประเทศ คณะที่ปรึกษากฎหมาย และคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี ฯลฯ

คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ ซึ่งแต่เดิมเรียกว่าคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐ ได้ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๐๒ โดยมีนายทวี แรงขำ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และมีที่ปรึกษาร่วม ๑๒ นาย^{๔๖} เหตุที่มีการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารขึ้นนั้น เนื่องมาแต่ได้มีการพิจารณาและเห็นเป็นการสมควรให้ตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐขึ้น เพื่อมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่นายกรัฐมนตรี ในอันที่จะปรับปรุง เปลี่ยนแปลงแก้ไขส่วนราชการบริหาร และองค์การต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเป็นการประหยัด โดยได้แบ่งคณะที่ปรึกษา ออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนระเบียบบริหาร และส่วนองค์การของรัฐ สำหรับส่วนที่เกี่ยวข้องกับระเบียบบริหารนั้น ให้มีหน้าที่พิจารณาการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ ดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงส่วนราชการต่าง ๆ โดยการรวม แยก ย้ายสังกัด หรือแปลงรูปหรือยุบเลิกส่วนราชการบางส่วน เพื่อก่อให้เกิดการประสานงานซึ่งกันและกัน บังคับให้มีการทำงานซ้อนกัน จัดให้มี

^{๔๕} แสง เสนาณรงค์, op.cit., หน้า ๓๔

^{๔๖} สำนักนายกรัฐมนตรี, คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๑๔/๒๕๐๒, ลงวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๐๒, เรื่อง การตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐ

การแบ่งงานกันโดยถูกต้องตามหลักวิชาการแบ่งงาน และแก้ปัญหาเรื่องคนล้นงาน^{๔๓} ทั้งนี้ โดยให้
คำนึงถึงประสิทธิภาพของงานและการประหยัดเป็นหลักในการพิจารณา

ในระยะแรกคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ เห็นแต่ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องแบ่งส่วนราชการ
ใหม่เท่านั้น ไม่ได้จัดอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการนั้น ๆ ด้วย โดยเหตุที่การกำหนดอัตรากำลังเป็น
เรื่องสำคัญมาก เพราะกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ พยายามที่จะขยายส่วนราชการให้มากขึ้น มีแผนก
มากขึ้น ขอต่าแหน่งเพิ่มมากขึ้นโดยไม่คำนึงถึงปริมาณและคุณภาพของงานที่มีอยู่ จึงเป็นเหตุให้
ส่วนราชการหลายแห่งมีข้าราชการมากเกินไปเกินกว่างานและมีตำแหน่งชั้นสูง ๆ มากจนผิดปกติ ดังได้เคย
กล่าวมาแล้ว ประกอบกับประเทศไทยกำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่กว้าง
เอาไว้ รัฐบาลได้ริเริ่มบูรณาการโครงการบริการสาธารณะขึ้นอย่างมากมาย จึงมีแนวโน้มที่จะเพิ่มจำ
นวนข้าราชการพลเรือนมากขึ้นอีก ถ้าหากการควบคุมไม่รัดกุมให้มีตำแหน่งในราชการต่าง ๆ มาก
เกินความจำเป็น ก็จะทำให้เกิดปัญหาคนล้นงานและปัญหาอื่น ๆ ขึ้นได้ และในทางกลับกันถ้าตำแหน่ง
นั้นมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มขึ้น แต่ผู้พิจารณาไม่อนุมัติให้เพิ่มก็เท่ากับผู้ที่พิจารณาชักขวางการพัฒนาประ-
เทศ^{๔๔} อันจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อแผนพัฒนาที่วางไว้ ดังนั้นการพิจารณากำหนดอัตรากำลัง
ข้าราชการจึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง ซึ่งจะต้องมีการพิจารณากันด้วยความละเอียดรอบคอบและจะต้องมี
การประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ด้วยเหตุนี้เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน
๒๕๐๕ ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. จึงได้เสนอต่อคณะที่ปรึกษาฯ ให้ดำเนินการกำหนดอัตรากำลังให้แก่ส่วน
ราชการที่ได้พิจารณาจัดแบ่งส่วนราชการแล้วเอาไว้ด้วย^{๔๕} ทั้งนี้ เพราะนอกจากจะทำให้การแบ่ง
ส่วนราชการสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว การกำหนด

^{๔๓} I bid.

^{๔๔} ๗ ธงชาติ, op.cit., หน้า ๔๓

^{๔๕} สำนักงาน ก.พ., หนังสือราชการด่วนมากที่ ๒๕๐๕/๒๕๐๕, ลงวันที่ ๑๓ กันยายน
๒๕๐๕, เรื่อง การพิจารณาปรับปรุงแบ่งส่วนราชการ, จากเลขานุการ ก.พ.ถึงประธานคณะที่ปรึกษา
ระเบียบบริหาร

อัตราค่าจ้างไว้ยัง เป็นประโยชน์มากต่อการพิจารณาขอตั้งอัตราเงินเดือนของสำนักงานประมาณ และการกำหนดตำแหน่ง กำหนดชั้นและอันดับเงินเดือนของสำนักงาน ก.พ. ควบ คณะที่ปรึกษาฯ และคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบด้วยตามข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ.^{๕๐} ทั้งนี้ตั้งแต่ปี ๒๕๐๒ เป็นต้นมา คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ จึงดำเนินการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและกำหนดอัตราค่าจ้างควบคุมกันไปควบ

ครั้นต่อมาเมื่อเดือน ธันวาคม ๒๕๐๒ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีได้ลงแกตัญกรรม คณะรัฐมนตรีชุดนั้นจึงต้องสิ้นสุดลง พร้อมกันนั้นคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีก็ต้องพ้นสภาพตามไปด้วย ภายหลังที่ได้มีการแต่งตั้งรัฐบาลชุดใหม่ โดยมีจอมพลถนอม กิตติขจร รองนายกรัฐมนตรีชุดเก่า เป็นนายกรัฐมนตรี พร้อมด้วยคณะรัฐมนตรีชุดเดิมทั้งหมดเป็นคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ นโยบายของรัฐบาลชุดใหม่จึงยึดถือแนวบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายชุดเดิมเป็นหลัก^{๕๑} ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารนั้นได้พิจารณาเห็นว่าคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีซึ่งได้แต่งตั้งไว้โดยรัฐบาลชุดที่แล้ว ยังมีความสำคัญและยังมีความจำเป็นอยู่ จึงได้แต่งตั้งผู้นามต่อไปนี้เป็นคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีคือ^{๕๒}

๑. นายทวี แรงขำ

เป็นประธานคณะที่ปรึกษา

๒. พระยาสุเมธพิทักษ์

เป็นที่ปรึกษา

๓. พระกฤษดาภยรักษ์

"

^{๕๐}สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือราชการที่ น.ว.๖/๒๕๐๒, ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๐๒, เรื่อง การกำหนดจำนวนอัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ในส่วนราชการต่าง ๆ, จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเวียนกระทรวงมหาดไทย

^{๕๑}จอมพลถนอม กิตติขจร, "คำแถลงนโยบายของรัฐบาล", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ ๔, ฉบับที่ ๓ (มกราคม ๒๕๐๓), หน้า ๓๒๒

^{๕๒}สำนักนายกรัฐมนตรี, คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๒๔๒/๒๕๐๒, ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๐๒, เรื่อง ตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี

๔. พล.อ. จิตต์ นาวิเสถียร	เป็นที่ปรึกษา
๕. พล.ท. เนตร เขมะโยธิน	"
๖. พล.ท. แสง เสนาณรงค์	"
๗. นายบุญนะ อัคราการ	"
๘. คร.มัลย์ หุวะนันท์	"
๙. ม.ร.ว.ทองแดง ทองแถม	"
๑๐. พลวงนรกิจบริหาร	"
๑๑. พลวงสุขุมทรัพย์ประคิษฐ์ ^{๕๓}	"
๑๒. พ.อ.มรรจง อิศกุลย์	"
๑๓. นายสาคร กรุณานนท์	"
๑๔. นายบุญ บัณฑิต	"
๑๕. พล.ท. หิรัญ ศิริวัฒน์	"
๑๖. พ.อ. จินดา ณ สงขลา	"
๑๗. นายบุญธรรม ทองไข่มุกต์	"
๑๘. นายพวง สุวรรณรัฐ	เป็นที่ปรึกษาและเลขานุการ
๑๙. นายอุทัย สันติสาร	เป็นที่ปรึกษาและช่วยเลขานุการ
๒๐. นายจินดา จิตตรง	เป็นช่วยเลขานุการ

คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารทั้ง ๒๐ นายนี้ยังได้แบ่งออกเป็นกองต่าง ๆ ๓ กอง ด้วยกันคือ กองที่ ๑ และกองที่ ๒ มีหน้าที่พิจารณาแบ่งส่วนราชการและกำหนดอัตรากำลัง ส่วนกองที่ ๓ มีหน้าที่พิจารณาอัตราว่าง

^{๕๓} พลวงสุขุมทรัพย์ประคิษฐ์ อดีตเลขาธิการ ก.ท. ได้ถึงแก่กรรมเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๐

จากรายชื่อคณะที่ปรึกษา ทั้งหมดจะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่ล้วนแต่เป็นข้าราชการประจำที่มีตำแหน่งสำคัญ ๆ อยู่ในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ทั้งสิ้น มีข้าราชการที่ครบเกษียณอายุแล้ว ๔ นาย หากจะแบ่งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารออกตามตำแหน่งงานที่ปฏิบัติอยู่แล้ว อาจแบ่งออกได้เป็น ๔ ประเภท คือ ประเภทที่ ๑ แต่งตั้งจากข้าราชการชั้นอธิบดีหรือรองอธิบดีของส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานแบ่งส่วนราชการและกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนโดยตรง คือสำนักงาน ก.พ. สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง ประเภทที่ ๒ แต่งตั้งจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จากสถาบันการศึกษาทางก้านรัฐประศาสนศาสตร์ ประเภทที่ ๓ แต่งตั้งจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีความรู้ความชำนาญงานซึ่งพิจารณาเห็นสมควร ประเภทที่ ๔ แต่งตั้งจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ครบเกษียณอายุราชการและเคยมีประวัติราชการที่เด่นมาแล้ว ในการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วทำให้เชื่อมั่นได้ว่าในความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ความชำนาญงาน และทางด้านการวิชาการ คณะที่ปรึกษา มีอยู่อย่างเพียงพอที่จะให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำ ให้ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะตลอดจนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับระบบบริหารราชการให้รัดกุมรัดกุมได้เป็นอย่างดี และการที่ได้จัดแบ่งคณะที่ปรึกษา ออกเป็นกองต่าง ๆ ๓ กองนั้น คงเพื่อให้การพิจารณาคำเป็นงานของคณะที่ปรึกษา ดำเนินไปด้วยความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้นแต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าคณะที่ปรึกษา จะประกอบไปด้วยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ตรงคุณวุฒิและมีความชำนาญมาแล้วเป็นอย่างดี ก็โดยเหตุที่คณะที่ปรึกษา ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ อยู่ในส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งต่างก็มีงานประจำที่ต้องรับผิดชอบมากมายอยู่แล้ว ดังนั้นบรรดาท่านเหล่านั้นจะมีโอกาสที่จะอุทิศเวลา เพื่อมาปฏิบัติงานในหน้าที่คณะที่ปรึกษา ได้มากนักน้อยแค่ไหน เพียงไร ซึ่งเป็นปัญหาที่จะได้พิจารณากันในตอนต่อ ๆ ไป

ข) อำนาจหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร มีอำนาจหน้าที่ ๗ ประการด้วยกัน ทั้งนี้จะเห็นได้จากคำสั่งแต่งตั้งที่ว่า^{๕๔}

^{๕๔} คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๒๔๖/๒๕๐๖.

...โดยที่พิจารณาเห็นว่าคณะที่ปรึกษาฯ เปรียบบริหารของนายกรัฐมนตรีซึ่งได้แต่งตั้งไว้โดยรัฐบาลชุดที่แล้ว ยังมีความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องแต่งตั้ง เพื่อให้ช่วยพิจารณากิจการบริหารต่าง ๆ คือ

๑. ตรวจพิจารณากิจการในส่วนราชการต่าง ๆ ของรัฐบาลและเสนอความคิดเห็นเพื่อจัดตั้งขึ้นใหม่ หรือรวม หรือแยก หรือย้ายสังกัด หรือแปลงรูป หรือยุบเลิกส่วนราชการบางส่วน โดยเหตุผลทางประหยัดและประสิทธิภาพ

๒. แก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อมิให้งานซ้ำกันโดยไม่จำเป็น

๓. ประสานงานของหน่วยราชการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันให้มีความสัมพันธ์ร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

๔. ให้มีการแบ่งงานถูกต้องตามหลักวิชา เรื่องการแบ่งงานและแก้ปัญหาเรื่องคนงาน

๕. การพิจารณาจัดแบ่งส่วนราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

๖. การพิจารณาบรรจุบุคคลในอัตราเงินเดือนขั้นตรีและขั้นจัตวา ที่ว่างลงของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

๗. การพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างให้ส่วนราชการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

จากการ กิจที่สำคัญทั้ง ๗ ประการที่ได้รับมอบหมายทั้งกล่าวแล้ว หากกล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่าคณะที่ปรึกษาฯ เปรียบบริหารมีอำนาจหน้าที่ พิจารณาจัดแบ่งส่วนราชการและกำหนดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ให้พอเหมาะกับปริมาณ และคุณภาพของงาน ก็ต้องไม่จัดให้น้อยจนเกินไป หรือจัดให้มากเกินไปจนทำให้เกิดปัญหาคนล้นงานและยังมีอำนาจในการตรวจพิจารณากิจการในส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อเสนอให้มีการรวมหน่วยงานเข้าด้วยกัน หรือยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็นเสีย หรือเมื่อเห็นว่ามีความสมควรจะเสนอให้จัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ก็ได้ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดการประสานงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

อีกด้วย สำหรับหน้าที่อันนี้คงมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะขจัดปัญหาการไม่ประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน และเป็นการป้องกันมิให้ส่วนราชการต่าง ๆ ปฏิบัติงานซ้อนกัน ซ้ำกันหรือแย่งงานกันทำหรือเกิดความขัดแย้งกัน ซึ่งมักจะปรากฏเสมอ ๆ ในระบบบริหารราชการของไทย ตามที่กล่าวมานี้ทำให้เห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาเป็นแบบบริหารมีขอบเขตกว้างขวางกล่าวคือไม่เพียงแต่มีหน้าที่พิจารณาแบ่งส่วนราชการและกำหนดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ให้พอเหมาะสมกับงานเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจที่จะเสนอจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ หรือรวมเข้าด้วยกันหรือยุบเลิกส่วนราชการที่เห็นสมควรได้อีกด้วย

ค) คณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาเป็นแบบบริหารมีอยู่หลายประการและมีขอบเขตกว้างขวางดังได้กล่าวแล้ว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยผู้ที่มีความสันทัดในงานนั้น ๆ ช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน จึงได้มีการแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงาน เกี่ยวกับการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาเป็นแบบบริหารของนายกรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๗ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า

...เนื่องจากคณะที่ปรึกษาเป็นแบบบริหารของนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า การพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการแต่ละแห่ง เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบ และต้องประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนส่วนงานงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ. จึงจำเป็นต้องมีอนุกรรมการพิจารณาและวิเคราะห์รายละเอียดเสนอคณะที่ปรึกษาเป็นแบบบริหาร กอง ๑ และกอง ๒ จึงแต่งตั้งให้ผู้นำนามต่อไปนี้เป็นอนุกรรมการปฏิบัติงานดังกล่าว

นายสาคร กรุณาพันธุ์

เป็นประธาน

พล.ท. แสวง เสนาณรงค์

" รองประธาน

พล.ต. ธีรชัย ศิริวัฒน์

" อนุกรรมการ

พ.อ. จันทา ณ สงขลา

" "

นายเบื้อ สุสาขันธ์	เป็นอนุกรรมการ
นายปลั่ง มีจุล	"
นายประวิณ ณ นคร	"
นายโสรัจ สุจริตกุล	"
นายอมร รักษาชัย	"
นายจิโรจ มูรณมาตร์	"
นางมนตรี กวง เคน	"
ร.อ.สมสิทธิ์ วุฒิชัย เนติรักษ์ ร.น.	"
นายสุวรรณ อิศรางกูร ณ อยุธยา	"
นายอุษงก์ เพ่งศรี	"
นายเสนห์ นากสุสุข	"
นายชัยชาญ สาคเวศ	"
นางสมศรี จุลละนันท์	"
ผู้แทนหน่วยราชการที่ขอปรับปรุงแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรา กำลังเจ้าหน้าที่	"
นายสำราญ ถาวรายุศม์	เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ
นายเชียร ชรรมาธิปต์	เป็นผู้ช่วยเลขานุการ
นางสาวมัสสกี สัตยมานะ	เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ^{๕๕}

^{๕๕} คำสั่งประธานคณะที่ปรึกษาฯ เป็นมบริหารที่ ๒/๒๕๐๓, ลงวันที่ ๓๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๓,
เรื่อง แต่งตั้งอนุกรรมการ เพื่อบริหารงานเกี่ยวกับการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรา
กำลังเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาฯ เป็นมบริหารของนายกรัฐมนตรี

ต่อมาได้แต่งตั้งผู้อำนวยการกองเงินเคียน กรมบัญชีกลาง หัวหน้ากองระเบียบ
ข้าราชการ สำนักงาน ก.พ. และหัวหน้ากองจัดวางระบบงาน สำนักงานประมาณเป็นอนุกรรม
การฯ เพิ่มขึ้น และได้แต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการใหม่ทั้ง ๒ แทนคนเดิมซึ่งได้ลาออกไปปฏิบัติงาน
ในหน้าที่อื่น เพื่อให้การปฏิบัติงานพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเป็นไปด้วยความ
สะดวกรวดเร็ว สามารถที่จะจัดส่วนราชการในคราวเดียวกันพร้อม ๆ กันได้หลายกรม จึงได้
แบ่งอนุกรรมการฯ ออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ๔ กลุ่ม^{๕๖} เมื่อแต่ละกลุ่มได้พิจารณาแบ่งส่วนราช-
การและกำหนดอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการใดแล้ว จึงเสนอให้ประชุมคณะอนุกรรมการฯ
ทั้งหมดพิจารณา

จากรายชื่อคณะอนุกรรมการฯ ทั้งหมดที่แสดงไว้ หากพิจารณาถึงลักษณะของแหล่ง
ที่มาจากตำแหน่งหน้าที่และความรู้ความชำนาญงานของบรรดากรรมการเหล่านี้แล้ว จะเห็นได้
ว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกันกับคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร เพราะคณะอนุกรรมการฯ ที่ได้รับการ
แต่งตั้งมาจากบุคคล ๔ ประเภทเช่นเดียวกัน คือประเภทที่ ๑ มาจากส่วนราชการที่มีอำนาจ
หน้าที่เกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการและกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่โดยตรง คือสำนักงานประ-
มาณ สำนักงาน ก.พ. และกรมบัญชีกลาง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาหนดตำแหน่งและ
อัตรากำลังเงินเคียนให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ประเภทที่ ๒ มาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางค่านิยม
ประศาสนศาสตร์ จากสถาบันซึ่งให้การศึกษาด้านวิชาการบริหารศาสตร์ ประเภทที่ ๓ มาจาก
ผู้มีความรู้ความชำนาญงานและดำรงตำแหน่งที่สำคัญทางด้านการบริหารและวิชาการ ประเภทที่ ๔
มาจากผู้เกษียณอายุราชการแล้ว ซึ่งเคยมีประวัติราชการและเคยปฏิบัติงานที่ดีเคยมาแล้ว
การที่แต่งตั้งอนุกรรมการฯ จากบุคคล ๔ ประเภทนี้ จะช่วยให้มีการประสานงานกันระหว่าง
ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ดี และยังเป็นการนำเอาวิชาการและประสบการณ์จากบรรดาผู้ทรง
คุณวุฒิและผู้มีความรู้ความชำนาญทางด้านการบริหารมารวมกัน ซึ่งจะทำให้การพิจารณา
แบ่งส่วนราชการและการกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วยความถูกต้องเหมาะสม

^{๕๖}สำนักงาน ก.พ., รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบ
บริหาร ครั้งที่ ๑/๒๕๐๗, วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๗, ณ ห้องประชุมสำนักบริหารของนายก
รัฐมนตรี

และรักมุงยังขึ้น นอกจากนั้นยัง เป็นที่น่าสัง เกตว่าบรรดาอนุกรรมการฯ ส่วนใหญ่เป็นคนหนุ่มที่เป็นข้าราชการชั้นเอกหรือชั้นพิเศษ ซึ่งมีงานประจำไม่มากนักเมื่อเทียบกับบรรดากรรมการคณะที่ปรึกษา
ระเบียบบริหาร ดังนั้นหากคณะอนุกรรมการฯ มีความตั้งใจจริงที่จะอุทิศเวลา กำลังกาย กำลังสมอง
แก่งานนี้อย่างเต็มที่แล้ว ก็จะเป็นกำลังอันสำคัญของคณะที่ปรึกษาระ เบียบบริหาร ในการพิจารณาแบ่ง
ส่วนราชการและกำหนดอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้อย่างคืบ

๖) แผนการดำเนินงานจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ในการพิจารณาจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้
แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ของคณะอนุกรรมการฯ ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะที่ปรึกษาระ เบียบบริหารนั้น
ได้วางแผนการดำเนินงานออกเป็นขั้นต่าง ๆ ตามลำดับก่อนหลังดังต่อไปนี้^{๕๓}

๑. ดำเนินการจัดอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการที่เสนอขอจัดแบ่งส่วนราชการหรือขอจัด
อัตรากำลังใหม่

๒. ดำเนินการจัดอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการที่สำนักงาน ก.พ. หรือสำนักงานประมาณ
เสนอแนะให้จัด

๓. ดำเนินการจัดอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการอื่น ๆ ที่เหลือ

ส่วนวิธีพิจารณาในการจัดอัตรากำลัง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนและสำเร็จสม
ตามความมุ่งหมายนั้นได้กำหนดวิธีการพิจารณาคำเนิงานไว้ ๓ ประการด้วยกันคือ^{๕๔}

๑. พิจารณาจากเอกสาร หลักฐานและคำชี้แจงที่ส่วนราชการส่งมาให้ หรือหลักฐานอื่น ๆ
ที่ทำได้ และอาจขอหลักฐานและเอกสารใด ๆ เพิ่มเติมจากส่วนราชการเพื่อประกอบการพิจารณาคว

^{๕๓}สำนักงานคณะที่ปรึกษาระ เบียบบริหาร, หนังสือราชการที่ น.ว.๓๒/๒๕๐๖, ลงวันที่
๒๒ พฤษภาคม ๒๕๐๖, เรื่อง การปรับปรุงแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่, จากประ
ธานคณะที่ปรึกษาระ เบียบบริหารถึงกระทรวงมหาดไทยต่าง ๆ

^{๕๔}สำนักงาน ก.พ., แผนการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่, (พิมพ์โรเนียว), หน้า ๒ - ๔.

๒. พิจารณาจากคำสั่งแห่งของคณะกรรมการ

๓. พิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการไปสอบถาม ณ ส่วนราชการนั้น ๆ

ตามที่คณะกรรมการฯ วางแผนดำเนินงานจัดอัตรากำลังออกเป็นชั้น ๆ ตามลำดับก่อนหลัง ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะสนองความต้องการแก่ส่วนราชการที่จำเป็นในอันขั้นแรกก่อนกล่าวคือ ส่วนราชการโดยทั่ว ๆ ไปมักจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดหน่วยงานของตนให้ทันสมัยอยู่เสมอ ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากการริเริ่มโครงการใหม่ ๆ ขึ้นมา หรือปริมาณงานมากขึ้น ส่วนราชการที่เป็นอยู่เดิมไม่ค่อยเหมาะสม จึงทำการปรับปรุงส่วนราชการใหม่ ทั้งนี้เมื่อกระทรวงทบวงกรมใดจะทำการปรับปรุงหรือแบ่งส่วนราชการใหม่ คณะกรรมการฯ ก็กำหนดให้ดำเนินการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ทั้งหมดของส่วนราชการนั้น ๆ พร้อมกันไปในคราวเดียวกัน หรือหน่วยงานบางแห่งอาจมีความประสงค์จะจัดอัตรากำลังใหม่ให้เหมาะสมกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่ประสงค์จะจัดส่วนราชการใหม่ ทางคณะกรรมการฯ ก็จะจัดอัตรากำลังให้ตามความจำเป็นก่อนส่วนราชการอื่น ๆ เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ ๑ แล้วก็จะดำเนินการตามข้อ ๒ ต่อไป คืออาจจะมีหน่วยราชการบางแห่งมีตำแหน่งและอัตราเงินเดือนไม่เหมาะสม ซึ่งสำนักงาน ก.พ. หรือสำนักงานประมาณจะแนะนำให้จัดอัตรากำลังเสียใหม่ตามความเหมาะสม หากมีความจำเป็นก็อาจจะต้องดำเนินการปรับปรุงส่วนราชการเสียใหม่พร้อม ๆ กันไปด้วย เมื่อได้ดำเนินการจัดอัตรากำลังให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ตามแผนที่กำหนดไว้ในข้อ ๑ และข้อ ๒ แล้ว อาจจะมีส่วนราชการอีกเป็นจำนวนมากที่ยังมิได้จัดอัตรากำลังใหม่ ทั้งนี้อาจจะเป็นได้ว่าส่วนราชการนั้น ๆ ยังไม่เห็นความจำเป็นในการจัดอัตรากำลัง หรืออาจจะเกรงไปว่าเมื่อจัดอัตรากำลังแล้วอาจจะกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีอยู่มากเกินกว่าปริมาณ คณะกรรมการฯ จะได้ดำเนินการจัดอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ เหล่านี้ทั้งหมดโดยไม่คำนึงว่าส่วนราชการเหล่านั้นจะเสนอขอให้จัดหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ก็เพื่อให้การดำเนินงานจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จะได้มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ๆ พอเหมาะกับปริมาณและคุณภาพของงาน ใกล้เคียงกันและมีความเสมอภาคกัน

จึงเห็นได้ว่าการจัดอัตรากำล้างครั้งนี้กระทำโดยมีแผนการดำเนินงานไว้เป็นขั้น ๆ ความ
ล่าช้าความจำเป็นก่อน-หลัง มิได้จัดทำพร้อม ๆ กันเหมือนกับการจัดอัตรากำล้างครั้งที่ ๑ ซึ่งต้องประ
สมกับความล้มเหลว ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ถือว่า การวางแผนงานเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งขั้น
หนึ่ง ที่มีส่วนช่วยให้การบริหารงานจำเร็จลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้ จริงอยู่
แม้ว่าแผนจะเป็นเสมือนหนึ่งหมายกำหนดการในอนาคต ซึ่งไม่มีผู้ใดสามารถทำนายเหตุการณ์ในอนาคต
ได้อย่างถูกต้องทั้งหมด แต่ในทางวิชาการถือกันว่า การใช้ประสบการณ์และข้อเท็จจริงในอดีตประ
กอบกับการพิจารณาปัญหาในอนาคตโดยรอบคอบ เพื่อนำมาวางแผนในการดำเนินงาน ซึ่งจะช่วยส่งเสริม
เสริมการทำงานให้ได้อีกดีกว่าไม่มีแผนอะไร เสียเลย^{๕๕} ส่วนวิธีการจัดอัตรากำล้างซึ่งได้กำหนดเอาไว้
๓ วิธีนั้น ย่อมเป็นเครื่องแสดงว่าคณะกรรมการฯ มิได้พิจารณาจัดอัตรากำล้างจากเอกสารหรือคำชี้
แจงที่ส่วนราชการนั้น ๆ ส่งมาแต่เพียงอย่างเดียว แต่พิจารณาจากเอกสารหรือหลักฐานอื่น ๆ จากคำ
ชี้แจงของตัวแทนส่วนราชการนั้น ๆ และจากการออกไปศึกษาความและการสอบถามประกอบด้วย ซึ่งจะ
ทำให้การดำเนินงานจัดอัตรากำล้างเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ และถูกต้องตรงกับสภาพความ
เป็นจริงยิ่งขึ้น

ความแตกต่างระหว่างคณะกรรมการจัดอัตรากำล้าง พ.ศ. ๒๔๘๕, ๒๔๘๘ และ ๒๕๐๒

ในการกล่าวถึงความแตกต่างระหว่างคณะกรรมการจัดอัตรากำล้าง พ.ศ. ๒๔๘๕, ๒๔๘๘
และ ๒๕๐๒ นั้น ก็เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในสาระสำคัญของคณะกรรมการจัดอัตรากำล้าง
ทั้ง ๓ กราวว่ามีอยู่อย่างไร และจากการศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างกันนี้เอง จะเป็นเครื่องชี้
ให้เห็นแนวทางแห่งความสำเร็จในการจัดอัตรากำล้างเจ้าหน้าที่ ๆ พอเหมาะให้แก่กระทรวงทบวงกรม
ต่าง ๆ ว่า คณะกรรมการจัดอัตรากำล้างครั้งที่ ๓ จะดำเนินการจัดอัตรากำล้างเจ้าหน้าที่ใดเป็นผล
สำเร็จ โดยไม่ต้องประสมกับความล้มเหลวเช่นเกี่ยวกับการจัดอัตรากำล้างทั้ง ๒ กราวในอดีตอีก

^{๕๕} นาลย์ หุวะนันทน์, "วัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์,
ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๓ (มกราคม ๒๕๐๔), หน้า ๑๔.

ซึ่งจะกล่าวถึงความแตกต่างในลักษณะสาระสำคัญ ๔ ประการคือ ความมุ่งหมาย อำนาจหน้าที่ แผนการดำเนินงาน และคณะกรรมการดำเนินงานและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

๑. ความมุ่งหมาย ความมุ่งหมายในการจัดตั้งคณะกรรมการจัดอัตรากำลัง พ.ศ. ๒๕๔๕ ขึ้น ก็เพื่อที่จะกำหนดอัตรากำลังตามโครงการ ๕ ปี ของรัฐบาลและจะจัดอัตรากำลังที่พอเหมาะให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ในการวางอัตรากำลังให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ นั้น ให้ถือหลักการว่ารัฐบาลมีนโยบายที่จะดำเนินงานตามโครงการ ๕ ปี ตามโครงการนี้จะต้องใช้เจ้าหน้าที่เท่าใดก็ตั้งอัตรากำลังไปตามนั้น ถ้าพิจารณาตามความมุ่งหมายก็กล่าวทำให้เห็นได้ว่า หากคณะกรรมการชุดนี้สามารถจัดอัตรากำลังที่เหมาะสมตามโครงการ ๕ ปีของรัฐบาลให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ สำเร็จแล้ว คณะกรรมการชุดนี้ก็ควรจะหมดภาระหน้าที่หรือจะต้องยุบเลิกไปโดยปริยาย แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายว่าการปฏิบัติจัดอัตรากำลังในครั้งนั้น ไม่อาจดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงไปได้ตามที่เจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ จึงไม่อาจทราบได้โดยแน่ชัดว่าหากกรรมการชุดนั้นได้ปฏิบัติตามภาระกิจสำเร็จเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการจะยังงอมืออยู่หรือถูกยุบเลิกไป

ส่วนคณะกรรมการจัดอัตรากำลัง พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้จัดตั้งขึ้นโดยมีผลสืบเนื่องมาจากการยุบเลิกสภาของกระทรวงมหาดไทย และรัฐบาลมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจบริหารให้การปกครองเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย ก็ต้องการให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเองมากขึ้น จึงพยายามที่จะลดอัตรากำลังข้าราชการในส่วนกลางลง แล้วนำไปเพิ่มในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้มากขึ้น ในครั้งนี้คณะกรรมการมีนโยบายว่าจะพิจารณาตามความเหมาะสมและความจำเป็นโดยมีต้องเป็นงบประมาณกล่าวคือจะพยายามโอนอัตรากำลังที่มีอยู่แล้วในส่วนกลางไปประจำส่วนภูมิภาค ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นไปด้วยความลำบากอย่างยิ่ง เพราะเมื่อสอบถามไปตามกรมต่าง ๆ ถึงจำนวนข้าราชการที่พอจะจัดส่งไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค มักจะได้รับคำตอบว่าไม่มีคนหรือเจ้าหน้าที่ของกรมนี้ก็ไม่มีเพียงพอ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่คณะกรรมการชุดนี้ก็ถูกยุบเลิกไปโดยมีต้นที่จะได้เห็นผลงาน แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากความมุ่งหมายและภาระกิจของคณะกรรมการชุดนี้แล้วก็มีลักษณะคล้าย ๆ กันกับคณะกรรมการจัดอัตรากำลัง พ.ศ. ๒๕๔๕ คือหากดำเนินงานจัดอัตรากำลังสำเร็จแล้วก็จะต้องถูก

ยุบเลิกไปตามภาระหน้าที่

สำหรับคณะกรรมการจัดอัตรากำลัง พ.ศ.๒๕๐๒ ได้จัดตั้งขึ้นด้วยเหตุผลและความมุ่งหมายเพื่อที่จะพิจารณาจัดส่วนราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ให้เป็นไปด้วยความเหมาะสม และถูกต้องตามหลักวิชา ป้องกันมิให้ส่วนราชการต่าง ๆ มีงานซ้อนกัน ซ้ำกัน ต้องการจะจัดให้ส่วนราชการต่าง ๆ มีการประสานงานกันดียิ่งขึ้น จะกำหนดอัตรากำลังของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ให้พอเหมาะกับปริมาณและคุณภาพของงาน และจะแก้ปัญหาเรื่องตล่อนงานด้วย หากพิจารณาจากความมุ่งหมายหรือหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการจัดอัตรากำลัง พ.ศ.๒๕๐๒ แล้ว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะถาวรและมีขอบเขตในการดำเนินงานกว้างขวางคณะกรรมการจัดอัตรากำลังทั้ง ๒ กราวที่แล้วมา และมีใ้จำกัดระยะเวลาในการดำเนินงานเอาไว้ด้วย กล่าวคือจากความมุ่งหมายและภาระหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ทำให้เห็นได้ว่าเป็นงานที่มีลักษณะจำต้องกระทำอยู่ตลอดไป เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงส่วนราชการหรือจัดอัตรากำลัง เจ้าหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

๒. อำนาจหน้าที่ จากความมุ่งหมายและเหตุผลในการจัดตั้งคณะกรรมการจัดอัตรากำลังทั้ง ๓ กราว ตามที่ได้อธิบายมาแล้ว ย่อมจะทำให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการใดคือ คณะกรรมการจัดอัตรากำลัง พ.ศ.๒๕๔๔ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดอัตรากำลังที่เหมาะสมให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ตามโครงการ ๕ ปีของรัฐบาล คณะกรรมการจัดอัตรากำลัง พ.ศ.๒๕๔๔ มีอำนาจหน้าที่ ๆ จะพิจารณาคัดอัตรากำลังข้าราชการในส่วนกลางลง แล้วนำไปเพิ่มให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ส่วนคณะกรรมการจัดอัตรากำลัง พ.ศ.๒๕๐๒ หรือคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร มีอำนาจหน้าที่และขอบเขตในการปฏิบัติงานกว้างขวางกว่าคณะกรรมการจัดอัตรากำลังทั้ง ๒ กราวที่แล้วมา กล่าวคือคณะกรรมการจัดอัตรากำลัง พ.ศ.๒๕๐๒ มีใ้มีอำนาจหน้าที่เพียงแต่จัดอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปด้วยความเหมาะสมเท่านั้น คณะกรรมการคณะนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ ๆ จะเสนอใ้ให้มีการยุบเลิกส่วนราชการ หรือรวม หรือแยก หรือย้ายสังกัด หรือแปลงรูป หรือจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ก็ได้ ทั้งนี้โดยอาศัยเหตุผลในทางประหยัคและประสิทธิภาพที่จะมีต่อทางราชการ เป็นหลักพิจารณา ในการพิจารณา จึงเห็นได้ว่าการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการใ้มีขอบเขตกว้างขวางนั้น

จะเป็นเครื่องมืออันสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมให้การจัตถการกำลังเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วยความเหมาะสมยิ่งขึ้นเพราะการจะจัตถการกำลังเจ้าหน้าที่ให้พอเหมาะกับปริมาณและคุณภาพของงานนั้น บางครั้งก็มีความจำเป็นที่จะต้องรวมหน่วยงานเข้าด้วยกัน หรือแยก หรือย้ายสังกัด หรืออาจจะต้องยุบเลิกส่วนราชการบางหน่วยที่ไม่จำเป็นเสียก็ได้

๓. แผนการดำเนินงาน ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ถือว่าการกำหนดแผนการดำเนินงานไว้ นับว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญขั้นหนึ่งในการบริหารงานให้ได้รับความสำเร็จสมตามความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติงานจัตถการกำลังให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ถือได้ว่าเป็นงานใหญ่ที่มีความสำคัญและมีขอบเขตกว้างขวางมาก แผนการดำเนินงานจึงยังมีความจำเป็นมาก ทั้งนี้จากประสบการณ์ในอดีตทำให้เห็นได้ว่า การจัตถการกำลังครั้งที่ ๑ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๕ ที่ต้องประสบกับความล้มเหลวนั้น การขาดแผนการดำเนินงานที่ดีเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง เพราะการจะจัตถการกำลังให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ พร้อม ๆ กันทั้งประเทศ ภายในระยะเวลาเพียงไม่กี่เดือน โดยมีได้มีแผนการดำเนินงานไว้เป็นขั้น ๆ นั้น ย่อมเป็นการเหลือวิสัยที่ใคร ๆ จะจัดทำได้สำเร็จ สำหรับการจัตถการกำลังครั้งที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๐๖ นั้น คณะกรรมการจัตถการกำลังได้วางแผนการดำเนินงานไว้เป็นขั้น ๆ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๓ ขั้น ควบกันดังต่อไปนี้มาแล้ว คือ เมื่อได้ดำเนินการตามแผนงานขั้นที่ ๑ เสร็จแล้วก็จะดำเนินงานในขั้นที่ ๒ และที่ ๓ ต่อไป การวางแผนการดำเนินงานออกเป็นขั้น ๆ นี้ นอกจากจะมีผลดีที่ไม่ทำให้ต้องปฏิบัติงานจัตถการกำลังพร้อม ๆ กันในทุกกระทรวงทบวงกรมทั้งประเทศซึ่งเป็นงานใหญ่เกินไปที่จะทำได้สำเร็จแล้ว ยังเป็นเครื่องมือช่วยให้การวิเคราะห์ประเมินผลงานในขั้นแรกว่ามีความสำเร็จแค่ไหนเพียงไร มีอุปสรรคหรือปัญหาอะไรบางอย่างที่จะต้องแก้ไข เพื่อจะได้หาทางปฏิบัติให้ได้ผลดียิ่งขึ้นในการดำเนินงานขั้นต่อไป นอกจากการวางแผนการดำเนินงานออกเป็นขั้น ๆ อันจะทำให้การปฏิบัติงานดำเนินไปสู่ความสำเร็จได้ดีกว่าการทำงานโดยปราศจากแผนแล้ว คณะกรรมการจัตถการกำลัง พ.ศ. ๒๕๐๖ ยังได้กำหนดวิธีพิจารณาจัตถการกำลังเอาไว้ว่า นอกจากจะพิจารณาจากเอกสารคำชี้แจงของส่วนราชการนั้น ๆ แล้ว ยังจะต้องออกไปทำการศึกษาคูณและสอบถามเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของส่วนราชการนั้น ๆ อีกด้วย

นับว่า เป็นวิธีการที่ถูกต้องตามหลักการวิเคราะห์งานที่แท้จริง ซึ่งจะทำให้การกำหนดอัตราค่าจ้าง เป็นไปด้วยความถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น

๔. คณะกรรมการค่าจ้างและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ คณะกรรมการค่าจ้างและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบย่อมมีความสำคัญต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการจัดอัตรากำลัง เป็นอย่างยิ่ง หากคณะกรรมการเข้มแข็ง มีคุณสมบัติ มีความรู้ความชำนาญงานดี และมีเวลาที่จะทำงานได้อย่างเต็มที่ การปฏิบัติงานก็ย่อมจะได้รับความสำเร็จในทางกลับกันหากกรรมการขาดคุณสมบัติดังกล่าวแล้ว การปฏิบัติงานอัตรากำลังก็ยากที่จะได้รับความสำเร็จ ในการจัดอัตรากำลัง พ.ศ. ๒๔๔๕ มีกรรมการ ๓๓ ท่าน พ.ศ. ๒๔๔๘ มีกรรมการ ๒๐ ท่าน กรรมการจัดอัตรากำลังทั้ง ๒ คราวนี้ส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดล้วนแต่เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีแก่บุคคลของกรรมการ เหล่านี้ก็คือเมื่อต่างคนต่างก็เป็นผู้ใหญ่ต้องรับผิดชอบในราชการประจำในตำแหน่งหน้าที่ของตนอยู่เต็มมือ จึงทำให้มีเวลามาปฏิบัติงานในฐานะกรรมการจัดอัตรากำลังได้น้อยมาก จะอาศัยเจ้าหน้าที่อื่น ๆ เช่น เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ก็ยาก เพราะต่างก็มีงานในหน้าที่ ๆ จะต้องปฏิบัติเป็นประจำอยู่แล้ว และนี่เอง เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติจัดอัตรากำลังทั้ง ๒ คราว ต้องประสบกับความล้มเหลว

ส่วนคณะกรรมการแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลัง พ.ศ. ๒๔๐๖ นั้นประกอบด้วยคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ๒๐ ท่าน แบ่งออกเป็น ๓ กอง และยังมีอนุกรรมการคอยช่วยเหลืออีก คือ คณะอนุกรรมการแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังซึ่งมีประมาณ ๒๓ ท่าน และแบ่งออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ๔ กลุ่ม บรรดาคณะอนุกรรมการฯ เหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการชั้นเอกและชั้นพิเศษซึ่งจะมีเวลาปฏิบัติงานในฐานะอนุกรรมการได้มากกว่ากรรมการที่มตำแหน่งชั้นสูงและต้องรับผิดชอบมาก เช่น อธิบดี ปลัดกระทรวง หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เป็นชั้นพิเศษ นอกจากอนุกรรมการฯ แล้วยังมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานนี้โดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะปฏิบัติงานในฐานะนักวิเคราะห์ซึ่งต้องออกไปทำการศึกษางานและสัมภาษณ์ปฏิบัติงานตามส่วนราชการต่าง ๆ ที่คณะที่ปรึกษาฯ กำลังค่าจ้างแบ่งส่วนราชการและ

จัดอัตรากำล้าง เจ้าหน้าที่ก็วิเคราะห์ความสำคัญและจำเป็นมากเพราะ เป็นผู้เก็บรายละเอียดและข้อเท็จจริงต่าง ๆ มาให้คณะกรรมการฯ เพื่อใช้ในการพิจารณาจัดส่วนราชการและกำหนดอัตรากำล้าง บรรดานักวิเคราะห์เหล่านี้เป็นข้าราชการที่สังกัดอยู่ในกองระเบียบข้าราชการ สำนักงาน ก.ค. และกองจักรระบบงานสำนักงานประมาณ ซึ่งโดยภาระหน้าที่แล้วกองทั้ง ๒ นี้ต่างก็มีภาระกิจในการแบ่งส่วนราชการและพิจารณากำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนให้กับกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ อยู่แล้ว

จากลักษณะของความมุ่งหมาย อำนาจหน้าที่แผนกการดำเนินงาน และคณะกรรมการตลอดจนเจ้าหน้าที่ ๆ ใช้ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการจัดอัตรากำล้าง จึงทำให้พอมองเห็นรูปร่างแห่งความสำเร็จว่าคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ หรือคณะกรรมการแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำล้าง พ.ศ. ๒๕๐๓ คงจะสามารถกำหนดอัตรากำล้างให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้เป็นผลสำเร็จ ซึ่งอย่างน้อยก็ต้องดีกว่าคณะกรรมการจัดอัตรากำล้าง พ.ศ. ๒๔๘๕ และ พ.ศ. ๒๔๘๘ และคงจะไม่ประสบกับความล้มเหลวถึง เช่นทั้ง ๒ คราวที่แล้วมา

อนึ่ง เนื่องด้วยปัญหาราชการดำเนินงานหรือบางหน่วยมีข้าราชการน้อยกว่างานนี้ เป็นปัญหาที่มีความสำคัญต่อการบริหารราชการของประเทศมาก ซึ่งมักจะถูกประชาชนวิพากษ์วิจารณ์ราชการในลักษณะที่ว่าตามกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มีข้าราชการมากจนล้นงานอยู่เสมอ ๆ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหานี้มาก โดยมีมติให้คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร สำนักงาน ก.ค. และสำนักงานประมาณริเริ่มหาทางแก้ไขปัญหานี้^{๖๐} และในการแก้ไขซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ก็คือการกำหนดอัตรากำล้างเจ้าหน้าที่ในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ให้พอเหมาะกับปริมาณและคุณภาพของงาน ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว เมื่อทางฝ่ายรัฐบาลมีความสนใจและถือ เป็นปัญหาค้นสำคัญที่จะต้องแก้ไข จึงถือว่า เป็นพลังผลักดันอันสำคัญประการหนึ่งที่จะบังคับให้การดำเนินงานจัดอัตรากำล้างในครั้งนี้ดำเนินไปสู่ความสำเร็จด้วยความเข้มแข็งและเอาจริง เอาจึงยิ่งขึ้น

ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานจัดอัตรากำล้าง เจ้าหน้าที่นั้นจะได้กล่าวในบทต่อไป

^{๖๐} สำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี, หนังสือราชการที่ สร ๐๓๐๓/๔๔๖๒, ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๐๓, เรื่อง กบคณงานและงานอื่น, จากเลขานุการการบริหารของนายกรัฐมนตรีถึง เลขาธิการ ก.ค.พ.

บทที่ ๓

การปฏิบัติงานจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาฯ ระเบียบบริหาร

ในบทนี้จะกล่าวถึง การปฏิบัติงานจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาฯ ระเบียบบริหาร เป็นการแสดงให้เห็นถึงรายละเอียดเกี่ยวกับหลักการ วิธีการ ตลอดจนขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินงานจัดอัตรากำลัง นับตั้งแต่ขั้นแรกจนถึงขั้นสุดท้าย ตลอดจนการควบคุมและการปฏิบัติให้เป็นไปตามอัตรากำลังที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ ก็เพื่อจะพิสูจน์ให้เห็นว่าวิธีการต่าง ๆ ในการดำเนินการซึ่งคณะที่ปรึกษาฯ ระเบียบบริหารใช้อยู่นี้ จะมีความละเอียดรัดกุมและถูกต้องตามหลักวิชาการกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ใดกันแน่ เพียงใด

ก. หลักการดำเนินงานจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่

เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้เป็นขั้น ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๒ คณะอนุกรรมการฯ คณะที่ปรึกษาฯ ระเบียบบริหารยังได้กำหนดหลักการดำเนินงานเอาไว้ด้วย ทั้งนี้ เพราะหลักการดำเนินงานเป็นเสมือนหนึ่งกรอบหรือข้อกำหนด ซึ่งจะต้องยึดถือเป็นหลักปฏิบัติในการดำเนินงานจัดอัตรากำลัง เพื่อให้ได้รับความสำเร็จสมตามความมุ่งหมายและแผนการที่วางไว้ หลักการดำเนินงานซึ่งยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติจัดอัตรากำลังมีอยู่ ๔ ประการด้วยกัน คือ

๑. จะพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้รวดเร็วที่สุด
๒. จะพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมที่สุด
๓. จะพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้ถูกหลักวิชาที่สุด

สมศรี จอดะนันท์, สารานุกรม, คู่มือการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะอนุกรรมการคณะที่ปรึกษาฯ ระเบียบบริหาร เอกสารทางวิชาการ เล่มที่ ๑ (สำนักงาน ก.พ., พิมพ์โรงเย็บ), หน้า ๑

๔. จะพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงอิทธิพลหรือความสัมพันธ์ส่วนอื่นจะทำให้เสียหลักการ

หากพิจารณาหลักการดำเนินการตามทั้ง ๔ ประการแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นหลักการที่ค้ำมาก ในทางปฏิบัติสามารถทำได้ตามหลักการที่กล่าวนี้ จะทำให้การดำเนินงานจัดอัตรากำลังของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นไปด้วยความถูกต้องและพอเหมาะกับปริมาณและคุณภาพของงานในที่สุด และโดยเหตุที่การพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ เป็นงานที่จะต้องกระทำพร้อม ๆ ควบคู่กันไป งานทั้ง ๒ นี้จึงต้องยึดถือหลักการเดียวกันเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

จากหลักการดำเนินการในข้อที่ ๑ ที่ว่า จะพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้รวดเร็วที่สุดนั้น ย่อมเป็นหลักการของความปรารถนาในการดำเนินการทุก ๆ อย่าง เพราะวางแผนใดก็ตามหากสามารถทำให้สำเร็จได้ก็ควรถูกยกย่องในระยะเวลาอันรวดเร็วแล้ว งานนั้นย่อมมีประสิทธิภาพมาก สำหรับงานการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ถ้าจะให้รวดเร็วที่สุด ก็จำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานซึ่งมีความรู้ความชำนาญทางด้านการจัดระบบงานและการบริหารงานบุคคล เพราะมีความรู้ความชำนาญด้านนี้ย่อมปฏิบัติงานได้ถูกต้อง เหมาะสมและรวดเร็วกว่าผู้ไม่รู้อหรือขาดหลักวิชาดังกล่าว และจะต้องมีจำนวนเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอกับปริมาณงานที่จะต้องปฏิบัติด้วย

หลักการดำเนินการในข้อที่ ๒ ที่ว่า จะพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมที่สุด ก็จะต้องแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้พอเหมาะกับปริมาณและคุณภาพของงาน ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม พฤติกรรมทางสังคมและสภาพการบริหารราชการของประเทศไทย ซึ่งจะต้องใช้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานและคณะกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ที่มีความรู้ในวิชาการจัดระบบงานและการบริหารงานบุคคล และต้องมีประสบการณ์ มีความชำนาญงาน ตลอดจนมีความเข้าใจถึงสภาพความเป็นไปในการบริหารราชการของไทยมาแล้วเป็นอย่างดีประกอบกัน ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๒ ทำให้เห็นได้ว่าคณะกรรมการแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ และคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ก็ได้ทำการเลือกเฟ้นแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีคุณลักษณะที่สำคัญทั้ง ๒ ประการนี้แล้วอย่างครบถ้วน

สำหรับหลักการดำเนินการในข้อที่ ๓ ที่ว่า จะพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้ถูกต้องที่สุดนั้น หลักวิชาที่ว่านี้คือวิชาการทางความรู้ประศาสนศาสตร์นั่นเอง ซึ่งเป็นวิชาที่มุ่งศึกษาและฝึกคนหาวิธีที่จะบริหารราชการให้บังเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด เพราะถ้าได้แบ่งส่วน

ราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้ถูกต้องตามหลักวิชา^๑รัฐประศาสนศาสตร์แล้ว จะทำให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีส่วนราชการและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสม สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด หลักวิชาทางด้านการรัฐประศาสนศาสตร์ที่นำมาใช้ในที่นี้ได้แก่วิชาการจักรระบบงานและวิชาการบริหารงานบุคคลทั้งโคกกล่าวมาแล้วในบทที่ ๑ ส่วนการจะกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสมเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับวิธีการในทางปฏิบัติจัดอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ว่าจะสามารถนำหลักวิชาดังกล่าวมาใช้ได้อย่างไร ซึ่งเริ่มตั้งแต่การพิจารณาแบ่งส่วนราชการโดยใช้หลักการวิเคราะห์ส่วนราชการ การวิเคราะห์งาน การวิเคราะห์ปริมาณงาน ตลอดจนการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน ดังจะกล่าวต่อไป

ส่วนหลักการในข้อที่ ๔ ที่ว่าจะพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ โดยไม่คำนึงถึงอิทธิพลหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวอื่นจะทำให้เสียหลักการนั้น นับว่าเป็นหลักการที่ดีและมีความสำคัญมากประการหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าแม้วิธีการดำเนินงานจะกระทำอย่างถูกต้องตามหลักวิชา เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณามิได้มีความรู้ทั้งทางทฤษฎีและมีความชำนาญงานประกอบกันก็ตาม แต่การดำเนินงานตกอยู่ใต้อิทธิพลของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือแม้กระทั่งถึงความสัมพันธ์กันเป็นส่วนตัวแล้ว การดำเนินงานนั้นก็ไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร

ในการบริหารราชการของเมืองไทยเรามักจะปรากฏเสมอ ๆ ว่าบุคคลผู้มีอำนาจซึ่งบางคนก็เป็นผู้มีความรู้ความสามารถก็มักจะใช้อำนาจไปในทางมิชอบ สร้างอิทธิพลให้แก่ตัวเองและพวกของบริวาร จึงทำให้ความสัมพันธ์กันเป็นส่วนตัวมีอิทธิพลสูงในวงการบริหารราชการ ผู้มีอำนาจวาสนาก็จะฉวยโอกาสใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่จากทางราชการสร้างอิทธิพลและสร้างความร่ำรวยให้แก่ตนเองอย่างรวดเร็ว จนเป็นที่รู้ ๆ กันอยู่ในหมู่ข้าราชการและประชาชนโดยทั่วไป ตลอดจนหนังสือพิมพ์ซึ่งมักจะวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอว่า เมืองไทยเรานั้นมากไปด้วยการคอร์รัปชัน^๒ (corruption) หรือการฉ้อราษฎร์บังหลวงซึ่งยากที่จะปราบปรามได้

^๑ เปาบุณจั่น, "ปัญหาประจำวัน," สยามรัฐ, ปีที่ ๑๘, ฉบับที่ ๖๔๕๐ (๒ พฤษภาคม ๒๕๑๑), หน้า ๓, และทางหลวงกรุงเทพ, "กฎการอรรถรรณบุคคล, " ข่าวสยาม, ปีที่ ๑๐, ฉบับที่ ๒๗๕๒ (๒๔ เมษายน ๒๕๑๑), หน้า ๕

พฤติกรรมอันเลวร้ายเหล่านี้ หากยังเจริญงอกงามต่อไปในวงราชการบริหารแล้วจะเป็นผลเสียหายต่อระบบการบริหารราชการมาก และจะเป็นภัยที่บ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศชาติอันน่าสพึงกลัวยิ่งกว่าภัยจากคอมมิวนิสต์เสียอีก เพราะภัยจากคอมมิวนิสต์ยังพอที่จะทำการปราบปรามได้ แต่ภัยจากคอร์รัปชันใครเล่าจะกล้าปราบ ในเมื่อผู้มีกำลังและอำนาจเป็นเสียเอง ชำยังกลับเป็นการช่วยเปิดประตูให้ภัยคอมมิวนิสต์ และความเลวร้ายอื่น ๆ สามารถแทรกซึมได้ง่ายขึ้นอีกด้วย^๓

การดำเนินงานใดก็ตาม เพื่อที่จะประกันความเป็นธรรมและป้องกันมิให้อำนาจตกอยู่แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะวิธีการที่ดีที่สุดซึ่งนิยมใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบันนี้ มักจะจัดรูปการดำเนินงานในแบบของคณะกรรมการ การจัดอัตรากำหนดเจ้าหน้าที่ก็เช่นเดียวกัน เพื่อให้การกำหนดอัตรากำหนดให้แก่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นไปด้วยความเที่ยงธรรมโดยไม่คำนึงถึงอิทธิพลหรือความสัมพันธ์กันเป็นส่วนตัวอันจะทำให้เสียหลักการ จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการฯ และคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในรูปของคณะกรรมการ ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๒

๖. เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ

ในการดำเนินงานใดก็ตามหากได้มีการวางแผนไว้อย่างรัดกุมย่อมจะเป็นวิธีทางที่จะนำไปสู่ความสำเร็จได้ดียิ่งที่สุด และในการวางแผนนั้นจะต้องประกอบด้วยการพิจารณาเกี่ยวกับคำถามดังต่อไปนี้ด้วยเสมอ คือ จะทำอะไรบ้าง จะทำที่ไหน เมื่อใด จะให้ใครทำอะไรและจะทำอย่างไร^๔ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าสิ่งที่จะต้องคำนึงอยู่เสมอในการวางแผนอันจะขาดเสียมิได้ก็คือ "การจะให้ใครทำ" ซึ่งย่อมหมายถึงเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการหรือคนที่ใช้ในการดำเนินงานให้สำเร็จตามแผนที่วางไว้นั้นเอง โดยต้องกำหนดลงไปด้วยว่าจะใช้คนที่มีคุณสมบัติอย่างไร เป็นจำนวนเท่าใด คนหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการนับว่าเป็นองค์ประกอบอันสำคัญที่สุด ซึ่งจะทำให้งานใดประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลว การจัดอัตรากำหนด

^๓ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, ตอบ "ปัญหาประจำวัน", *Ibid.*, สยามรัฐ, หน้า ๓

^๔ พลเอก ถนน กิตติขจร, "ความสำคัญของแผนในการบริหารราชการ," วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ ๓, ฉบับที่ ๔ (เมษายน ๒๕๐๑), หน้า ๕๕๕

เจ้าหน้าที่ครั้งที่ ๑ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๕ ที่ต้องประสบกับความล้มเหลว เนื่องจากขาดเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำทางคานนี้โดยเฉพาะยอมเป็นบทเรียนอันล้ำค่าซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการได้เป็นอย่างดี

ในการดำเนินงานจัดอัตรากำล้างเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ได้ใช้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการซึ่งเรียกกันว่า "นักวิเคราะห์" จากกองระเบียบข้าราชการ สำนักงาน ก.พ. และจากกองจัดระบบงานสำนักงานประมาณปฏิบัติงานร่วมกัน เมื่อเริ่มทำงานนี้ใหม่ ๆ ในราว พ.ศ. ๒๕๐๖ มีเจ้าหน้าที่นักวิเคราะห์อยู่เพียงฝ่ายละ ๓ - ๔ คนเท่านั้น แต่ในปัจจุบันเนื่องจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้เสนอขอแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำล้างมากขึ้น จึงจำเป็นต้องเพิ่มเจ้าหน้าที่นักวิเคราะห์มากขึ้นด้วย คือมีนักวิเคราะห์จากสำนักงาน ก.พ. ประมาณ ๒๐ คน และจากสำนักงานประมาณ ๑๐ คน ทำหน้าที่วิเคราะห์การแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำล้างให้แก่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยเฉพาะ คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่มีอยู่ ๓ ระดับคือ ปริญาเอก ปริญาโท และปริญาตรี สำหรับปริญาโทนั้นรับจากวุฒสำเร็จการศึกษาทางคานรัฐประศาสนศาสตรหรือบริการธุรกิจ ทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ ส่วนปริญาตรีนั้นรับจากวุฒสำเร็จปริญาตรีทางสังคมศาสตรหรือวิทยาศาสตร์ในสาขาต่าง ๆ กัน เช่น รัฐศาสตร นิติศาสตร เศรษฐศาสตร พาณิชยศาสตร และการบัญชี การศึกษา วิทยาศาสตร์ ฯลฯ

เจ้าหน้าที่ที่เข้าใหม่ก่อนที่จะออกไปปฏิบัติงานในฐานะนักวิเคราะห์ จะต้องได้รับการฝึกอบรมในทางวิชาการแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำล้างเจ้าหน้าที่ประมาณ ๒ สัปดาห์ วิชาที่อบรมได้แก่ หลักการสำคัญ ๆ ในวิชาการจัดระบบงาน การบริหารงานบุคคล หลักรัฐประศาสนศาสตรซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำล้างเจ้าหน้าที่ได้ หลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ในการวิเคราะห์งาน การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน นอกจากนี้ยังมีกฎข้อบังคับระเบียบการต่าง ๆ ของทางราชการที่เกี่ยวข้องของอีกด้วย เช่น กฎ ก.พ. บางข้อ ระเบียบเกี่ยวกับการจ้างลูกจ้าง ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฯลฯ คณะอนุกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารยังได้จัดทำคู่มือการแบ่งส่วนราชการ และจัดอัตรากำล้าง สำหรับนักวิเคราะห์จะได้ใช้เป็นคู่มือเพื่อการ

๕ คณะอนุกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร, คู่มือการบริหารการแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำล้างเจ้าหน้าที่ เล่มที่ ๑, ๒, ๓ (พิมพ์โร เบียว)

ปฏิบัติงานอยู่ในระเบียบและมาตรฐานเดียวกัน ในหนังสือคู่มือนี้ได้ประมวลหลักวิชาที่สำคัญ ๆ ตลอดจนกฎเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ในการแบ่งส่วนราชการและกำหนดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่เอาไว้ด้วย

ในทางคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่งส่วนใหญ่รับจากบุคคลผู้มีวุฒิปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์นั้นเป็นการเหมาะสมและถูกต้องแล้ว เพราะได้ศึกษามาในวิชาการที่เกี่ยวกับหลักบริหารราชการ การบริหารงานบุคคล การจัดระบบงาน ฯลฯ ซึ่งจำเป็นต้องนำมาใช้ในการปฏิบัติงานแบ่งส่วนราชการและจัดอัตราค่าจ้าง แต่เดิมมาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ไม่ค่อยจะมีใครรู้จัก ภายหลังที่มีการจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เมื่อ ๑๐ กว่าปีมานี้ วิชานี้ก็จึงเริ่มแพร่หลายและมีผู้นิยมศึกษามากขึ้น ดังนั้นการที่คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารได้นำวิชาการทางค่านี้นี้มาเป็นหลักในการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการและจัดอัตราค่าจ้าง จึงเท่ากับเป็นการเพิ่มความสำคัญและส่งเสริมให้วิชาการทางค่านี้นี้แพร่หลายยิ่งขึ้น ซึ่งจะ เป็นประโยชน์มากต่อการบริหารราชการแผ่นดินของชาติในสวนรวม

ค. แผนภูมิการดำเนินงาน

แผนภูมิการดำเนินงานของคณะกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ในการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ หากพิจารณาจากสายทางเดินของงานที่แสดงไว้ในแผนภูมิที่ ๑ ปรากฏว่าจะต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ประมาณ ๕ ขั้นตอนด้วยกัน คือ

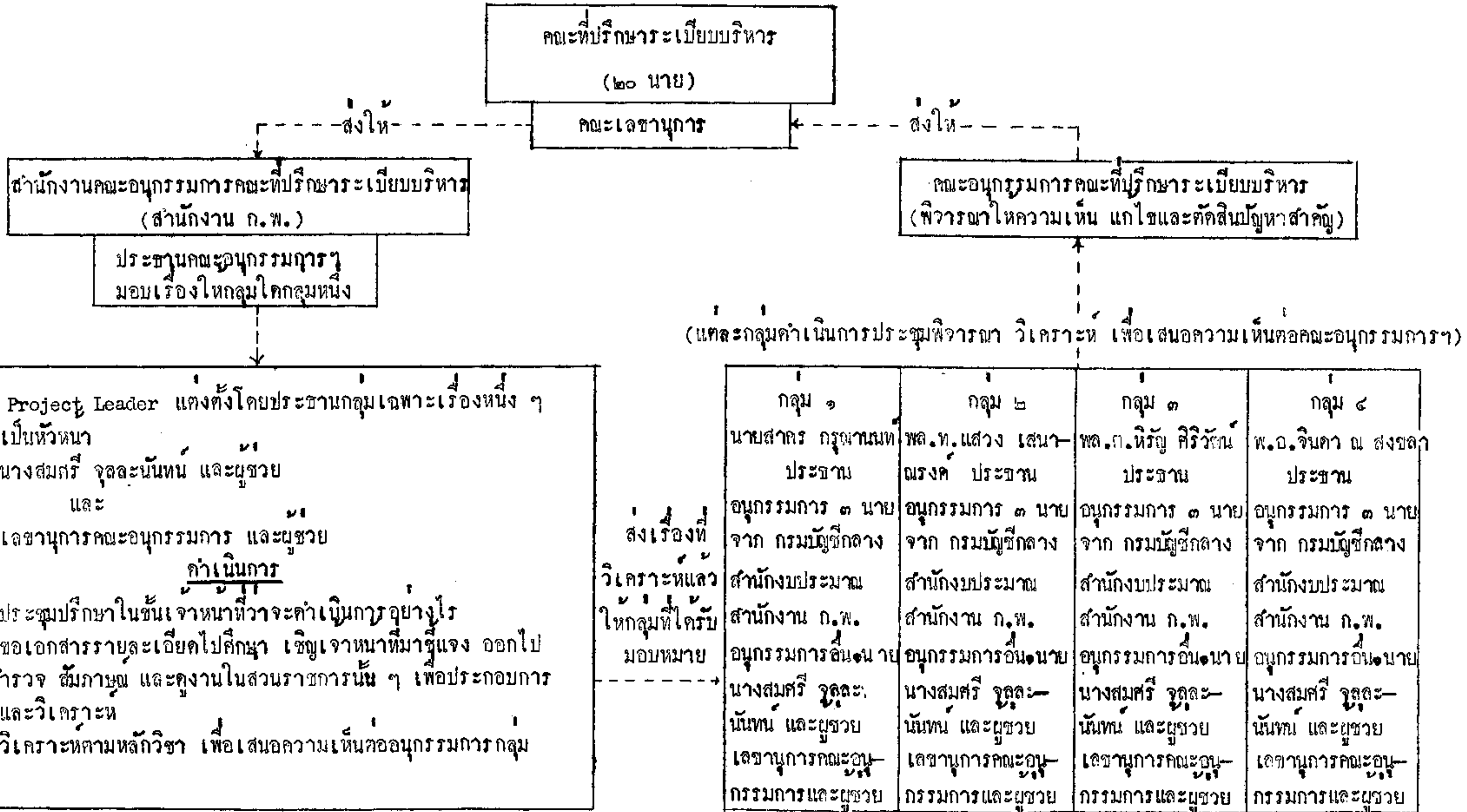
ขั้นที่ ๑ เริ่มต้นจากกรมหรือส่วนราชการที่มีความประสงค์จะขอจัดอัตราค่าจ้าง จะต้องเสนอเรื่องพร้อมกับส่งคำชี้แจงตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้ไปยังสำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี จำนวน ๕๐ ชุด

ขั้นที่ ๒ สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรีจะส่งเรื่องไปยังประธานคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร

ขั้นที่ ๓ ประธานคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารจะส่งเรื่องไปยังประธานคณะกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารซึ่งอยู่ที่สำนักงาน ก.พ.

ขั้นที่ ๔ ประธานคณะกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารจะมอบเรื่องให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการ โดยประธานกลุ่มจะแต่งตั้งบุคคลในกลุ่ม ๑ คน เป็น Project leader ทำหน้าที่เป็นหัวหน้า ส่วนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในฐานะนักวิเคราะห์ ใช้เจ้าหน้าที่จากสำนักงาน ก.พ.

แสดงการดำเนินงานของคณะกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร
ในการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ



และสำนักงานประมาณร่วมกัน ซึ่งจะต้องออกไปทำการศึกษา ปรุงงานและสัมภาษณ์ ณ ส่วนราชการนั้น ๆ

ขั้นที่ ๕ ส่งเรื่องทวิ เกราะห้แล้วในกลุ่มที่ได้รับมอบหมายดำเนินการประชุมพิจารณา วิเคราะห์ เพื่อเสนอความเห็นต่อคณะอนุกรรมการ

ขั้นที่ ๖ เสนอเรื่องในกลุ่มพิจารณาแล้ว ให้คณะอนุกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ทั้งคณะ เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่งก่อนที่จะเสนอคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร

ขั้นที่ ๗ เสนอเรื่องผ่านการพิจารณาของคณะอนุกรรมการแล้ว ให้คณะที่ปรึกษา กอง ๑ หรือกอง ๒ พิจารณากลับกรองอีกชั้นหนึ่ง ก่อนนำเสนอคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร

ขั้นที่ ๘ เสนอเรื่องที่คณะที่ปรึกษา กอง ๑ หรือ กอง ๒ พิจารณาแล้ว ให้คณะที่ปรึกษา ระเบียบบริหารทั้งคณะพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นขั้นสุดท้ายก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี

ขั้นที่ ๙ เสนอเรื่องผ่านการพิจารณาของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารแล้วไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและออกเป็นกฎฎีกาประกาศใช้ และแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับทราบและ ปฏิบัติตามต่อไป

จากขั้นตอนต่าง ๆ ทั้ง ๙ ขั้นนี้ ทำให้เห็นได้ว่า การจัดอัตรากำลังเป็นงานที่ต้องใช้ความละเอียดรอบคอบต้องผ่านการพิจารณาของกรรมการระดับต่าง ๆ หลายครั้งหลายหน ทั้งนี้ เพื่อที่จะให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความถูกต้อง เหมาะสมและมีความเที่ยงตรงมากที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณากลับกรองกันหลายชั้นหลายระดับจนเกินไปจะทำให้การปฏิบัติงานล่าช้าและเสียเวลามากเกินไป จากประสบการณ์ที่ผู้เขียนได้ปฏิบัติงานนี้มาหลายปีปรากฏว่า ผู้ที่มีบทบาทอย่างสำคัญและมีเวลาสำหรับงานนี้โดยเฉพาะได้แก่นักวิเคราะห์กับเลขานุการคณะอนุกรรมการฯ และผู้ช่วยเลขานุการ งาน ที่ผ่านการวิเคราะห์จากนักวิเคราะห์มาอย่างละเอียดรอบคอบและได้รับการชักฟอกจากเลขานุการฯ มาอย่างถี่ถ้วน ในการพิจารณาของอนุกรรมการกลุ่มฯ และกรรมการระดับสูง ๆ ขึ้นไปมักจะเห็นชอบ ด้วยเกือบทั้งหมด ดังนั้นอนุกรรมการฯ ไม่ควรแบ่งออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ คณะที่ปรึกษาก็เช่นเดียวกัน ไม่ควรจะให้คณะที่ปรึกษา กอง ๑ หรือ กอง ๒ พิจารณาก่อนเสนอคณะที่ปรึกษา ซึ่งจะทำให้เสียเวลามากเกินไปโดยใช่เหตุ เมื่อผ่านการวิเคราะห์อย่างละเอียดรอบคอบของนักวิเคราะห์แล้ว—

เลขานุการแล้ว ควรเสนอให้คณะกรรมการและคณะที่ปรึกษาพิจารณาตามลำดับ กล่าวคือควรจะ
ตัดการพิจารณาในชั้นที่ ๕ และที่ ๗ ออกเสีย ซึ่งจะทำให้การพิจารณารวดเร็วยิ่งขึ้น

สำหรับรายละเอียดในการดำเนินงานของชั้นต่าง ๆ ตามแผนภูมิได้เปลี่ยนแปลงหัวข้อและ
จัดลำดับเสียใหม่ เพื่อให้เข้าใจง่ายและเป็นไปตามขั้นตอนในการดำเนินงาน โดยแยกออกเป็น ๓
หัวข้อคือ การวิเคราะห์งานเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ การพิจารณาของคณะกรรมการใน
ระดับต่าง ๆ และการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดไว้ ซึ่งจะกล่าวต่อไปตามลำดับ

๖. การวิเคราะห์งานเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วในบทที่ ๑ เกี่ยวกับหลักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ที่นำ
มาใช้ในการวิเคราะห์งานเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ให้พอเหมาะกับปริมาณและคุณภาพของงาน
ซึ่งมีอยู่ ๔ ประการด้วยกัน คือ— (๑) หลักการวิเคราะห์งาน (๒) หลักการวิเคราะห์ปริมาณ
งาน (๓) หลักการจำแนกตำแหน่ง (๔) หลักการจัดระบบงาน คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ
ก็นำหลักทั้งสี่ประการดังกล่าวมาไว้เป็นหลักในการปฏิบัติงาน

๖. การวิเคราะห์งาน ในการวิเคราะห์งานเพื่อให้ทราบถึงลักษณะงาน ตลอดจนข้อ
เท็จจริงและรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อนำมาเป็นเครื่องประกอบการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างให้
เหมาะสมนั้น เทพทินยมใจก็อยู่ในปัจจุบันมีอยู่ ๔ วิธีด้วยกันคือ— (๑) การใช้แบบสอบถาม
(Questionnaire) (๒) การสัมภาษณ์ (๓) การศึกษาและดูงาน (๔) การใช้หลาย ๆ
วิธีรวมกัน

(๑) การใช้แบบสอบถาม โดยเหตุที่แบบสอบถามเป็นวิธีการแรกที่ใช้ในการ
วิเคราะห์งาน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและรายละเอียดต่าง ๆ คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ ก็
ได้ใช้ประโยชน์จากแบบสอบถาม เป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปฏิบัติงานจัดอัตราค่าจ้าง โดย

^๖ John F. Mee, Personnel Handbook (New York : The Ronald Press
Co., 1955), pp. 136 - 39

ให้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงวิธีการของแบบสอบถามเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น กล่าวคือแทนที่จะใช้วิธีการส่งแบบสอบถามเพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ตอบมาโดยตรง คณะที่ปรึกษาได้กำหนดให้เป็นรูปแบบคำชี้แจงคือให้ส่วนราชการที่จะจัดอัตรากำลัง เขียนคำชี้แจงประกอบการขอปรับปรุงแบ่งส่วนราชการ และจัดอัตรากำลัง เฝ้าหน้าตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้^๗ แบบคำชี้แจงที่ใช้แทนแบบสอบถาม ประกอบด้วยหัวข้อต่าง ๆ ๑๐ หัวข้อ ซึ่งจะได้อธิบายให้ทราบถึงความหมายและสาระสำคัญโดยย่อ ๆ ดังต่อไปนี้

๑. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ โดยให้ชี้แจงถึงเป้าหมายสำคัญ ๆ ของส่วนราชการนั้น ๆ ว่ามีอยู่อย่างไร อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมีประการใดบ้าง

๒. การแบ่งส่วนราชการ ให้แสดงการแบ่งส่วนราชการที่มีอยู่เดิม และที่ขอปรับปรุงหรือจัดใหม่ โดยทำเป็นแผนภูมิแสดงให้เห็นส่วนราชการต่าง ๆ สายการบังคับบัญชา สายการให้คำแนะนำและอื่น ๆ ที่จำเป็นให้เห็นเด่นชัด

๓. หน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการ ให้ชี้แจงหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการ โดยแยกออกเป็นรายกอง รายแผนก โดยแยกออกเป็นข้อ ๆ โดยย่อ หากมีการจัดตั้งกองหรือแผนกใหม่ให้ชี้แจง เปรียบเทียบหน้าที่และความรับผิดชอบกับส่วนราชการ เดิมว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร

๔. เหตุผลและความจำเป็นที่ปรับปรุงหรือจัดใหม่ ให้ชี้แจงเหตุที่ต้องขอปรับปรุงส่วนราชการใหม่หรือจัดอัตรากำลังใหม่ว่ามีเหตุผลและความจำเป็นอย่างไร เช่น มีการปรับปรุงงานเพราะ

^๗ สำนักงานคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร, หนังสือราชการที่ น.ว.๓๒/๒๕๐๖, ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๐๖, เรื่อง การปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลัง เฝ้าหน้า จากประธานคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ถึงกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

^๘ โปรดดูรายละเอียดจากตัวอย่างคำชี้แจงประกอบการขอปรับปรุงส่วนราชการและจัดอัตรากำลัง เฝ้าหน้า ในภาคผนวก เลขที่ ๒ ตามหนังสือราชการที่ น.ว. ๓๒/๒๕๐๖

ส่วนราชการเดิมไม่เหมาะสม ขยายงาน หรือมีงานใหม่เพิ่มขึ้น ฯลฯ ให้ชี้แจงด้วยว่าการปรับปรุง หรือจัดใหม่จะได้รับผลดีอย่างไร ทำให้เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการเพียงใด และผลของการปรับปรุงจะช่วยแก้ปัญหาอะไรได้บ้าง

๕. วิธีดำเนินงานของส่วนราชการ ให้ชี้แจงถึงวิธีดำเนินงานของส่วนราชการ กองหรือ แผนกโดยย่อ ๆ ในสาระสำคัญ เพื่อที่จะให้ผู้ทำการวิเคราะห์ที่จะเข้าใจว่าลักษณะงานเป็น อย่างไรมีสายการปฏิบัติงานอย่างไร การทำงานต้องเกี่ยวข้องกับใครบ้าง ทำงานได้โดยคน ๆ เดียว หรือต้องทำงานเป็นกลุ่ม และในการปฏิบัติงานนั้น ๆ จะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้หรือเครื่องจักร เครื่องยนต์อะไรบ้าง

๖. ค่าใช้จ่าย แสดงให้เห็นถึงรายการเปรียบเทียบรายจ่ายของงบประมาณว่า ส่วนราชการ เดิมกับส่วนราชการที่จะปรับปรุงใหม่มีค่าใช้จ่ายแตกต่างกันอย่างไร เช่นต้องเสียค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเครื่องมือเครื่องใช้ที่เพิ่มขึ้นสำหรับงานนั้น ๆ อย่างไร หรือจะต้องคงอัตราเงินเดือน เพิ่มขึ้นกี่ตำแหน่ง คิดเป็นจำนวนเงินเท่าใด หรืออาจจะแสดงโดยแยกเป็นงานหรือโครงการต่าง ๆ ก็ได้แล้วแต่ความเหมาะสม

๗. อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ให้แสดงรายการอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ๆ มีอยู่เดิม และที่ขอเพิ่มใหม่ว่าเป็นจำนวนเท่าไร เป็นชั้นไหนบ้าง ในการกำหนดอัตรากำลังนั้นต้องกำหนดอัตรากำลัง เกณฑ์สำหรับปฏิบัติงานตามโครงการในปัจจุบัน และต้องวางอัตรากำลังล่วงหน้าไว้ ๓ ปี ว่าภายใน ๓ ปี ส่วนราชการของคณะจะทำอะไรบ้าง กองการอัตรากำลังเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งต้องแสดงไว้เป็น ปี ๆ ว่าในปีไหนต้องการอัตรากำลังเท่าใด เหตุที่ต้องจัดอัตรากำลังเมื่อใดถึง ๓ ปีนั้น ก็เพื่อที่จะไม่ ต้องจัดส่วนราชการบ่อย ๆ จนเกินไป อันเป็นการทำให้สิ้นเปลืองและเสียเวลาในการวิเคราะห์ของ คณะที่ปรึกษา

๘. หน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่ง ให้ชี้แจงหน้าที่และความรับผิดชอบของ ตำแหน่งต่าง ๆ ว่ามีอะไรบ้าง พร้อมทั้งแสดงให้เห็นถึงคุณภาพและลักษณะของงานว่ามีความยากง่าย อย่างไร มีมาตรฐานหรือขีดความสามารถในการทำงานได้แค่ไหน เพียงใด

๙. กิจกรรม ให้แสดงว่างานที่ทำอยู่ในปัจจุบันได้ทำไปแล้วแค่ไหน เพียงใด มีจำนวน-

ปริมาณงานมากน้อยเท่าไร โดยแสดงสถิติปริมาณงานเป็นรายปีของแต่ละกองหรือแผนกย้อนหลังลงไป ๓ ปี ส่วนงานตามโครงการที่จะทำต่อไปในอนาคตตามที่ขอปรับปรุงมานั้นได้ทำอะไรไปบ้างแล้ว หากสามารถประมาณการได้ก็ให้แสดงไว้ด้วยว่าปีไหนจะทำอะไร และคาดว่าจะได้ปริมาณงานเท่าใด เหตุที่กองแสดงสถิติงานย้อนหลังเป็นรายปีถึง ๓ ปีนี้ ก็เพื่อที่จะได้ทราบหรือเห็นแนวโน้มได้ว่างานของส่วนราชการนี้มีปริมาณเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไร ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการประมาณการปริมาณงานที่จะมีมาในอนาคต

๑๐. คำชี้แจงอื่น ๆ คือคำชี้แจงเพิ่มเติมที่นอกเหนือไปจากข้อต่าง ๆ ทั้ง ๙ ข้อดังกล่าวแล้ว

จากหัวข้อคำชี้แจงที่กำหนดไว้ทั้ง ๑๐ ข้อ ดังได้กล่าวมาแล้ว ทำให้เห็นได้ว่าผู้พิจารณา กำหนด แบบคำชี้แจงได้ออกแบบฟอร์มไว้อย่างรัดกุมมาก หากเปรียบเทียบกับตัวอย่างแบบสอบถาม ที่ใช้ในการวิเคราะห์งานจากตัวรายการบริหารงานบุคคลโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว แบบคำชี้แจงของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารราชการ มีความละเอียดละออกว่า และเหมาะสมที่จะใช้ในการวิเคราะห์อัตรา กำลังเป็นอย่างดี แบบสอบถามโดยทั่วไปส่วนมากมักจะเป็นคำถามที่เกี่ยวกับ หน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งงานต่าง ๆ วิธีปฏิบัติงานเป็นอย่างไร ต้องใช้เครื่องมืออะไรบ้าง คุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงาน การแนะนำบังคับบัญชา และมีการติดต่อประสานงานกับบุคคลใดบ้าง ส่วนแบบคำชี้แจงนั้นนอกจากจะมีหัวข้อต่าง ๆ ครบถ้วนตามแบบสอบถามโดยทั่วไปแล้วยังมีรายละเอียดอื่น ๆ อีกด้วย เช่น หน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการ แผนผังของส่วนราชการ เก่าและใหม่ เหตุผลและความจำเป็นที่จะปรับปรุงหรือจัดใหม่ สถิติปริมาณงานต่าง ๆ ตลอดจนยกอัตรากำลังเปรียบเทียบที่มีอยู่เดิมและที่จะเพิ่มขึ้นใหม่

๕

Edwin B. Flippo, Principles of Personnel Management (New York; Toronto; London : Mc. Graw Hill Co., 1961), pp. 119 - 20 และ Dale Yoder, Personnel Management and Industrial Relations (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, inc., 4th ed., 1956), pp. 100 - 5

จึงเห็นได้ว่ารายละเอียดต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนแต่เป็นอุปกรณ์สำคัญต่อการวิเคราะห์งาน เพื่อกำหนดส่วนราชการและอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม อนึ่งการที่ให้ส่วนราชการ เขียนคำชี้แจงมาตามแบบที่กำหนดให้ นั้น คล้าย ๆ กับเป็นการบังคับกันโดยปริยาย ให้ส่วนราชการ ๆ ช่วยวิเคราะห์งานและกำหนดอัตราค่าจ้างให้ตนเองเสียก่อนแล้วจึงส่งมาให้คณะที่ปรึกษาจะ เปรียบบริหารพิจารณาในรูปของ คำเสนอ ซึ่งเท่ากับเป็นการช่วยเหลือคณะที่ปรึกษาโดยไม่ต้อง เสียเวลาในการหารายละเอียด และข้อเท็จจริงต่าง ๆ มากนัก กับทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้มีการประสานงานและการวิเคราะห์งานร่วมกับ ระหว่างผู้เสนอและผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอีกด้วย ซึ่งเป็น การช่วยแก้ปัญหาและข้อขัดแย้งต่าง ๆ ไ้มากร ทำให้การพิจารณาคัดสินเป็นไปด้วยความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

แต่อย่างไรก็ตามจากข้อเท็จจริงเท่าที่เป็นมา ปรากฏว่าคำชี้แจงบางข้อ ส่วนราชการต่าง ๆ มักจะเขียนมาไม่ถูกต้อง ไม่ละเอียดและมีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะสามารถทำการวิเคราะห์ได้ ส่วนมากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสถิติปริมาณงาน ซึ่งไม่ค่อยชี้แจงมาหรือแสดงมาก็ไม่อาจเชื่อถือได้ แน่นนัก เกี่ยวกับวิธีการทำงานและมาตรฐานของงานที่กำหนดต่าง ๆ สามารถทำได้ก็เช่นกัน กรมต่าง ๆ มักจะละเลยไม่ค่อยเขียนมา ทั้งนี้ อาจจะเป็นควยว่าการบรรยายถึงวิธีการทำงานนั้นยากต่อการเขียน และถ้าจะให้สมบูรณ์งานแต่ละอย่างจะต้องเขียนยาว หากลักษณะงานยุ่งยากซับซ้อนก็ยิ่งเพิ่มความยากลำบากทั้งผู้เขียนและผู้อ่านที่จะเข้าใจหรือมองเห็นภาพที่แท้จริงของงานนั้น ๆ ได้ ดังนั้นการออกไปทำการศึกษางานและสัมภาษณ์จึง เป็นสิ่งจำเป็นก่อนที่จะออกไปนักวิเคราะห์จะต้องทำความเข้าใจ และศึกษางานของกรมนั้นจากการอ่านคำชี้แจงที่เขียนมาโดยละเอียดเสียก่อน เพราะการที่จะออกไปดูงานและสัมภาษณ์นั้น นักวิเคราะห์ต้องรู้งานของกรมนั้นพอสมควร ในบางกรณี จำต้องแสวงหาเอกสารหรือหนังสือทางวิชาการมาอ่านและศึกษาเพิ่มเติมควย เช่นการวิเคราะห์ของกรมสหกรณ์ จะต้องหาหนังสือและ เอกสารทางวิชาการสหกรณ์มาอ่านประกอบเพื่อจะได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักวิชาการวิธีการดำเนินงาน ตลอดจนความเป็นมาของงานสหกรณ์ได้ดียิ่งขึ้น การแสวงหาความรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับงานของกรมต่าง ๆ ด้วยการอ่านจากคำชี้แจงและเอกสารอื่น ๆ นั้น โดยปกติจะใช้เวลาประมาณ ๒ สัปดาห์

(๒) การศึกษางานและการสัมภาษณ์ โดยเหตุที่วิธีการในข้อ (๒), (๓), (๔) คือการสัมภาษณ์ การศึกษาและดูงาน และการไขหลาย ๆ วิธีรวมกัน ในทางปฏิบัติมักจะกระทำไป

พร้อม ๆ กัน จึงขอนำมาถว้รวมเป็นหัวข้อเดียวกัน คือการศึกษางานและการสัมภาษณ์ ในการวิเคราะห์งานเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างนั้น การศึกษางานและการสัมภาษณ์นับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด ยากที่สุด และเสียเวลามากที่สุด ทั้งนี้ เพราะว่าการศึกษางานและการสัมภาษณ์ทำให้ทราบและเห็นใจชัดเจนถึงลักษณะงาน ความยากง่ายของงาน ขั้นตอนต่าง ๆ ในการทำงาน เวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงาน สถิติปริมาณงานตลอดจนรายละเอียดและข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อนำมาเป็นเครื่องพิจารณาในการกำหนดอัตราค่าจ้างงานในขั้นนี้กระทำไปด้วยความละเอียดรอบคอบ ตัวเลขและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่นำมาไม่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง ก็จะทำให้การกำหนดอัตราค่าจ้างไม่เหมาะสมไปเลย การศึกษางานและการสัมภาษณ์เป็นงานที่จะต้องกระทำเสมอ ไม่ว่าแบบสอบถามหรือค่าจ้างจะเหมาะสมหรือไม่สมบรูณ์ก็ตาม แม้แต่งานที่ง่ายที่สุดเช่น กรรม ๆ หนึ่งซึ่งแจ้งมาว่าปริมาณหนังสือเขา - ออก มี ๑๕,๐๐๐ ฉบับ/ปี นักวิเคราะห์ก็ต้องออกไปศึกษางานและการสัมภาษณ์ โดยอาศัยหลักฐานว่าปริมาณงานที่แจ้งไปนั้นถูกต้องตรงกับความเป็นจริงเพียงไร

การออกไปศึกษางานและการสัมภาษณ์นั้นโดยปกติออกไปเป็นทีม (team) หรือเป็นกลุ่ม โดยมีนักวิเคราะห์อาวุโสที่มีความรู้ความชำนาญมาด้วยอย่างใดเป็นหัวหน้ากลุ่ม ถ้าเป็นกรรมเล็ก ๆ จะให้นักวิเคราะห์ ๒ - ๓ คน กรรมใหญ่ ๆ ๔ - ๖ คน ทางกรมจะจัดโต๊ะและห้องทำงานไว้ให้ นักวิเคราะห์จะต้องนั่งประจำทำงานอยู่ ณ ที่นั้นจนกว่างานจะเสร็จ ซึ่งจะใช้เวลาประมาณ ๒ - ๔ เดือน หรือ ๖ - ๘ เดือน สำหรับกรรมใหญ่ ๆ การที่ให้นักวิเคราะห์ไปนั่งประจำทำงานอยู่ ณ กรรมนั้น ๆ ทำให้สะดวกแก่การปฏิบัติงาน ไม่ต้องเสียเวลาเดินทางไปมาระหว่างหน่วยงานของตนเองกับทั้งยังได้ประโยชน์ทางอื่นด้วย คือระหว่างที่ปฏิบัติงานอยู่ก็จะได้อาศัยโอกาสเฝ้าสังเกตการปฏิบัติงาน (observation) ของเจ้าหน้าที่ของกรรมนั้น ๆ ไปด้วย ทำให้สามารถเห็นสภาพการทำงานได้ชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานทำเต็มมือหรือไม่คอยจะมีงานทำ คนงานหรือไม่พอกับงาน การสัมภาษณ์ก็จะสัมภาษณ์หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นชั้นผู้ใหญ่ก่อน ซึ่งอาจจะเป็นอธิบดี รองอธิบดี หรือหัวหน้ากองแล้วแต่กรณี การสัมภาษณ์ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เหล่านี้ใช้เวลาไม่มากประมาณ ๑ - ๒ วันเท่านั้น เป็นการซักถามเกี่ยวกับนโยบาย โครงการ แผนการดำเนินงาน และหลักการสำคัญ ๆ ส่วนรายละเอียดในการปฏิบัติงานนั้นได้จากการสัมภาษณ์ข้าราชการชั้นรอง ๆ ลงมา ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติงานนั้นโดยตรง คือ ข้าราชการระดับชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี และชั้นจตุรา

เหตุผลที่ต้องเสียเวลาในการศึกษาองานและสัมภาษณ์เป็นเวลานานเพราะว่านักวิเคราะห์จะต้องซักถามเกี่ยวกับงานทุก ๆ อย่าง เพื่อให้ทราบถึงลักษณะงาน ขั้นตอนต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน เวลาที่ใช้ในการทำงานแต่ละอย่าง ความยากง่ายของงาน ตลอดจนสถิติปริมาณงานทั้งหมด บางครั้งการเก็บตัวเลขเกี่ยวกับปริมาณงานทั้งหมดของแผนกเดียวอาจต้องใช้เวลาราว ๒ วัน ทั้งนี้ เพราะส่วนราชการต่าง ๆ ของไทยเรานั้นจะไม่ค่อยได้เก็บรวบรวมสถิติผลงานเอาไว้ นักวิเคราะห์จะต้องค้นคว้าและเรื่องต่าง ๆ ที่ได้นำมาแล้ว ตลอดจนเผ่าส่ง เอกสารปฏิบัติงานประจำวัน จึงเป็นเหตุให้ต้องเสียเวลาในการศึกษาองานและสัมภาษณ์มากขึ้น

จากประสบการณ์ของผู้เขียน ซึ่งมีโอกาสปฏิบัติงานในฐานะนักวิเคราะห์งานแบ่งส่วนราชการ และกำหนดอัตราค่าจ้าง ให้แก่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มาเป็นเวลา ๖ ปีเศษ ทำให้เห็นประจักษ์ชัดว่างานวิเคราะห์อัตราค่าจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนที่อาศัยการศึกษาองานและสัมภาษณ์ เป็นงานที่มีคุณภาพสูง และเป็นงานที่ยากมาก นักวิเคราะห์ที่ปฏิบัติงานนี้ได้ นอกจากจะต้องมีความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ มีความชำนาญงานทางด้านการจัดระบบงาน และรู้ถึงเทคนิคในการสัมภาษณ์^{๑๐} เป็นพื้นฐานแล้ว ยังจะต้องเป็นผู้ที่มีบุคลิกลักษณะดี เป็นคนมีศิลป์ในการพูด มีความฉลาดและมีปฏิภาณไหวพริบดีมาก กับทั้งจะต้องเป็นผู้ที่มีความรอบรู้และความกลองหัวสูงอีกด้วย ทั้งนี้ เพราะความยากลำบากในการศึกษาองานและสัมภาษณ์นั้นมีอยู่หลายประการด้วยกันคือ.—

ประการแรกนักวิเคราะห์ซึ่งเป็นเพียงชั้นตรี - ชั้นโท จะต้องสัมภาษณ์หัวหน้าส่วนราชการในระดับ กรม กอง แผนก ซึ่งเป็นข้าราชการชั้นพิเศษ ชั้นเอก หรือชั้นโท และเป็นผู้มีอาวุโส มีความรู้ความชำนาญงานในหน้าที่มาอย่างดี ส่วนมากบุคคลเหล่านี้มักจะตั้งข้อสงสัยไว้ในใจก่อนเสมอว่า นักวิเคราะห์ซึ่งเป็นเพียงชั้นตรี ชั้นโท และอาวุโสเพียงน้อย มาทำการศึกษาองานเพียงไรก็วันจะรู้งานดีไปกว่าพวกเขาซึ่งปฏิบัติงานมานานมีไถ่อย่างไร จะมีความสามารถจัดส่วนราชการและกำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมได้หรือไม่

ข้อสงสัยที่ไม่ดีในลักษณะของความไม่ไว้วางใจในประการแรกนี้ นักวิเคราะห์จะต้องชี้แจงเพื่อให้เขาหายข้อใจเสียก่อนในตอนเริ่มสัมภาษณ์ว่า ที่เรามาที่นี่ได้มาสอนงานให้เขาใหม่ หรือจะ

^{๑๐} Flippo, op. cit., pp. 120 - 22

มาอวดรู้งานดีกว่าเขา แต่เราจำต้องมาทำการศึกษางานและสัมภาษณ์เพื่อที่จะได้มารู้ และเห็น
 ประจักษ์ชัดกว่าว่าลักษณะงานเป็นอย่างไร มีงานอะไรบ้าง งานแต่ละอย่างเขาทำกันอย่างไร
 ต้องเห็นอย่างกว้างขวางและมีความง่ายเพียงใด สถิติปริมาณงานมีมากน้อยเท่าไร เพื่อจะได้อาศัย
 รายละเอียดและข้อเท็จจริงต่าง ๆ เหล่านี้ นำไปประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ เพื่อจัด
 ส่วนราชการ กำหนดจำนวนตำแหน่ง ชัน และอัตราเงินเดือนให้พอเหมาะกับปริมาณและคุณภาพของ
 งาน

ในระหว่างที่ทำการสัมภาษณ์ นอกจากจะถามถึงลักษณะงานของเขาเป็นหลักแล้ว เราอาจ
 จะมีการ แลก เปลี่ยนความคิด เห็น หรือพูดถึงกิจกรรมและการจัดระบบงานที่ของส่วนราชการอื่น ๆ
 ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันให้เขาฟัง เพื่อจะได้มีการ เปรียบ เทียบกับส่วนราชการของเขา โดยเหตุที่นัก
 วิเคราะห์ เป็นผู้มีอาชีพและทำหน้าที่จัดส่วนราชการและกำหนดอัตรากำลังให้แกกรมต่าง ๆ ย่อมมี
 โอกาสที่จะได้ เห็นรูปแบบของส่วนราชการต่าง ๆ ตลอดจนระบบงานที่มากมายกับทั้งจะต้องรู้หลักวิชา
 การและเทคนิคทางงานมากกว่าผู้อื่น แมว่านักวิเคราะห์ไม่ว่าจะรู้อย่างไรรายละเอียดและเทคนิคในการปฏิบัติ
 งานของเขาได้ก็ตาม แต่เราควรจะใช้ความได้เปรียบในฐานะที่เป็นนักวิชาการทางด้านการ
 วิเคราะห์งานและจัดอัตรากำลัง ต้องทำให้เขาเกิดความเชื่อถือโดยไม่ใช่ว่าการโอ้อวดว่า เรามี
 หลักวิชา มีความรู้ ความชำนาญงานและเทคนิคทางงานนี้ มาแล้วเป็นอย่างดีและมีมากกว่าเขา เพื่อ
 เขาจะได้เกิดความมั่นใจว่า เรามีความสามารถและประสบการณ์อย่างเพียงพอ ที่จะจัดส่วนราชการและ
 กำหนดอัตรากำลังให้เขาได้อย่างเหมาะสม

ในการสัมภาษณ์บุคคลอื่นหัวหน้างานในระดับต่าง ๆ นักวิเคราะห์ก็ต้องมีเทคนิคและจิต-
 วิทยาในการสัมภาษณ์คือ ควรจะใคร่หรือพยายามสืบทราบเพื่อให้รู้ถึงคุณวุฒิ คุณสมบัติ ความสามารถ
 นิสัยใจคอ ตลอดจนความเป็นมา (background) ของบุคคลนั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้ เพราะว่าการรู้ถึง
 คุณลักษณะดังกล่าวแล้วจะช่วยส่งเสริมให้การสัมภาษณ์ได้รับประโยชน์และก่อให้เกิดความสนใจร่วมกัน
 ยิ่งขึ้น เช่นการสัมภาษณ์ประจำแผนกที่ไม่มีผู้ชำนาญใช้คำถามอย่างธรรมดา ๆ แต่การสัมภาษณ์นักวิชา
 การหรือนักวิจัยที่มีวุฒิปัญญาโท ปัญญาเอก จะต้องใช้คำถามอีกชนิดหนึ่ง หากใช้คำถามในเรื่อง
 ง่าย ๆ เรื่องธรรมดา ๆ จะทำให้เขาเกิดความรู้สึกคล้าย ๆ กันว่าเราไม่เข้าใจ ไม่รู้อะไรเกี่ยวกับ
 งานของเขาเลย จะก่อให้เกิดความเขินอาย ทำให้เขาไม่อยากจะตอบคำถามหรือไม่อยากจะคุยกับเรา

ซึ่งจะทำให้เขาเกิดความสงสัยและไม่มั่นใจว่าเราจะมี khả năngจัดอัตรากำลังและแบ่งส่วนราชการให้แก่เขาได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

ในการสัมภาษณ์นอกจากเราจะต้องเตรียมตัวด้วยการอ่านคำชี้แจงและแสวงหาความรู้เกี่ยวกับงานนั้น ๆ แล้ว เราจำต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับศัพท์ทางเทคนิค และความหมายของถ้อยคำที่เขานิยมใช้กันในงานนั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดความคุ้นเคยและผูกพันกับเขาในเรื่องที่... เช่น การสัมภาษณ์นักวิจัย อย่างน้อย ๆ นักวิเคราะห์จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของคำว่า "วิจัย" (Research) "สมมติฐาน" (Hypothesis) "ปัญหา" (Problem) ฯลฯ ซึ่งเป็นคำที่เขานิยมใช้กันอยู่เสมอในหมู่นักวิจัย

การสัมภาษณ์ข้าราชการชั้นสูง ๆ ความสุภาพอ่อนโยน การรู้จักกาละเทศะ การรู้จักใช้คำพูดและความสัมพันธ์ระหว่างยังเป็นสิ่งจำเป็นมากสำหรับสังคมเมืองไทย นักวิเคราะห์จะต้องมีข้อเตือนใจด้วยการระลึกอยู่เสมอว่า ในการศึกษางานและการสัมภาษณ์นั้น การโอภาปราศรัยกันด้วยถ้อยคำสุภาพไมตรีอันดี การก่อให้เกิดการยอมรับและมีความเชื่อมั่นในความรู้ความสามารถของนักวิเคราะห์ และการสร้างความประทับใจร่วมกันในเบื้องต้นแรก (first impression) นั้น เป็นสิ่งสำคัญยิ่งและมีประโยชน์ต่อความสำเร็จในการดำเนินงานจัดอัตรากำลังมาก

ความยากลำบากในประการที่สอง ความยากลำบากในประการแรก ตามที่กล่าวมานี้ เป็นเรื่องของความยากลำบากในข้อที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะให้ผู้ที่ถูกสัมภาษณ์เกิดความประทับใจร่วมกันในเบื้องต้นแรก และมีความเชื่อมั่นในความสามารถของนักวิเคราะห์ ที่จะจัดส่วนราชการและกำหนดอัตรากำลังให้เขาได้อย่างเหมาะสม สำหรับความยากลำบากในประการที่สองนั้น เป็นเรื่องของความยากลำบากที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะสามารถเก็บสถิติปริมาณงานต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง หรือใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด อันที่จริงเรื่องเกี่ยวกับสถิติปริมาณงานนี้ หากหน่วยงานต่าง ๆ ให้ความสำคัญรวบรวมสถิติไว้อย่างเป็นระเบียบ ก็จะทำให้การวิเคราะห์งานได้รับความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น แต่ตามข้อเท็จจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ ปรากฏว่าส่วนราชการต่าง ๆ มักจะไม่ค่อยได้เก็บรวบรวมหรือจัดทำสถิติลงงานเอาไว้ เมื่อต้องการสถิติปริมาณงานที่แน่นอนและเชื่อถือได้ เจ้าหน้าที่และนักวิเคราะห์

ต้องมาเสียเวลามาก ในการค้นหาและรวบรวมสถิติปริมาณงานต่าง ๆ แะแต่งานง่าย ๆ เช่น ปริมาณงานพิมพ์ดีดของกองใดกองหนึ่ง ถ้ากองนั้นมีคนสมัครประจำวันเอาไว้ว่า วันไหนใครพิมพ์ดีด เรื่องอะไรมีข้อความกี่หน้า ทำให้ยากเมื่อต้องการรู้ปริมาณงานพิมพ์ดีดแท้จริงในรอบปี

ถ้ากรณีนี้เป็นเช่นนั้น เมื่อนักวิเคราะห์ห้ออกไปทำการศึกษางานและสัมภาษณ์ ก็ต้องเสียเวลาตรวจคนปริมาณงานหนังสือเข้า - ออก ดูเรื่องจากแหล่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ ชักถามปริมาณงานพิมพ์แต่ละวันจากเจ้าหน้าที่โดยประมาณ หรืออาจจะต้องเริ่มจากสถิติลงในสมุดประจำวันตลอดระยะเวลาที่นักวิเคราะห์ประจำอยู่ที่นั่นว่า วันไหนใครพิมพ์ดีดเรื่องอะไร เป็นจำนวนกี่หน้า เพื่อจะได้นำมาเฉลี่ยว่าในปีหนึ่ง ๆ ควรจะมีงานพิมพ์ดีดเท่าไร ถึงแม้ว่าจะเป็น การเฉลี่ยที่หยาบมากก็ยังดีกว่า การคาดคะเนเอาเฉย ๆ หรือนึกเอาเอา และตลอดระยะเวลาที่นักวิเคราะห์ออกไปวิเคราะห์งานอยู่ ณ ที่นั้น ๆ ก็ต้องใช้การเฝ้าสังเกตไปทั่วว่า แต่ละคนมีงานทำมากน้อยเพียงไร เจ้าหน้าที่มีโอกาสว่างงานมากไหม ทั้งนี้ ก็เพื่อใช้เป็นเครื่องประกอบการตัดสินใจที่แน่ชัดระหว่างปริมาณงานกับจำนวนคน ในถูกต้องหรือใกล้เคียงกับความเป็นจริงยิ่งขึ้น ว่าหน่วยงานนั้นมีคนทำงานจริงตามปริมาณคนที่เรากำนวณได้หรือไม่ นอกจากสถิติปริมาณงานแล้ว สิ่งที่ทำความลำบากใจให้แก่นักวิเคราะห์มากที่สุด และมีโอกาสที่จะผิดพลาดมากที่สุดก็คือ การกำหนดระยะเวลาทำงานของงานต่าง ๆ ว่า งานแต่ละชิ้น แต่ละอย่าง จะต้องใช้เวลาทำกี่นาที กี่ชั่วโมง กี่วันจึงจะแล้วเสร็จ จริงอยู่การที่จะรู้เวลาในการปฏิบัติงานแต่ละอย่างได้ก็ นักวิเคราะห์จะต้องสอบถามเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานนั้น ๆ แต่การเชื่อถือผู้ปฏิบัติงานไปเสียทุกอย่างย่อมเกิดการผิดพลาดได้ง่าย เพราะผู้ปฏิบัติงานอาจบอกระยะเวลาสั้นไปหรือมากเกินไปก็ได้ นักวิเคราะห์จะต้องใช้ดุลพินิจ และภูมิปัญญาของตนเองกับข้อเท็จจริงที่ได้เห็นมา เป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาตัดสินใจประกอบควย

อย่างไรก็ตามการที่นักวิเคราะห์สามารถรู้งานของกรมต่าง ๆ ได้ก็พอสมควร ภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว สามารถเก็บสถิติปริมาณงานและกำหนดเวลาทำงานแต่ละอย่างได้ใกล้เคียงที่สุดหรือถูกต้องกับความเป็นจริงมากที่สุด เพื่อจะได้นำข้อมูลเหล่านี้ไปประกอบการจัดอัตราค่าจ้างและจัดระบบงานที่เหมาะสม นักวิเคราะห์ผู้นั้นจะต้องเป็นผู้มีมันสมองและสติปัญญาค่อนข้างสูงมาก

แหลมตอสิ่งยั่วยุ อันจะนำไปสู่ความไม่ถึกงานที่ทำให้เสียความซื่อสัตย์สุจริตได้เสมอ ๆ เช่นเมื่อนักวิเคราะห์ออกไปทำการศึกษางานและสัมภาษณ์ ตามกรมกองต่าง ๆ หรือในส่วนภูมิภาคก็มักจะได้รับการต้อนรับและการเลี้ยงดูเป็นอย่างดี พฤติกรรมเช่นนี้จะ เป็นควยชนบธรรมเนียมประเพณีไทยมาแต่โบราณ หรือจะเป็นการเลี้ยงดูเพื่อเอาอกเอาใจนั้นก็ไม่ว่าจะวินิจฉัยได้แน่ชัด

แต่อย่างไรก็ดี นักวิเคราะห์ไม่ควรเห็นแก่ลาภสักการะเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือความสุขสนุกสนานที่ได้จากการเลี้ยงดูเพียงชั่วครู่ชั่วยาม แม้ว่าใครจะเลี้ยงดูหรือให้การต้อนรับเราเป็นอย่างดี ก็เราก็คงนึกถึงความซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่อยู่ในใจเสมอ ปริมาณงานที่ใครเคยก็กองบดกว่าน้อย ที่ใครมีคนลงงานก็ต้องถือว่าที่นั่นมีคนมากกว่างาน นักวิเคราะห์จะต้องวิเคราะห์งานด้วยความเที่ยงธรรม ต้องใจแข็งต่อการออกข้อร้องของคนที่เคยรู้จักกันมา พรรคพวก เพื่อนฝูง หรือแม่แต่ผู้ใหญ่ที่เคยรู้จักและเคารพนับถือ จริ่งอยู่ในสังคมไทยเราหากเราไม่ยอมคบพรรคพวกเพื่อนฝูง หรือมีผู้ใหญ่ในวงราชการคอยช่วยให้ความสนับสนุนอยู่บ้าง ก็คงจะหาความเจริญรุ่งเรืองในราชการได้ยากลำบากมาก แต่อย่างไรก็ตามถ้าเราปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความสามารถในหน้าที่การงานเป็นอย่างดีจนเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป การปฏิบัติงานสามารถเข้ากับเพื่อนร่วมงานและผู้นับถือกันด้วยได้ เราก็สามารถที่จะมีความเจริญรุ่งเรืองในตำแหน่งหน้าที่ราชการได้เช่นกัน

ในการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับงานต่าง ๆ จะด้วยวิธีการใช้แบบสอบถามหรือจากคำชี้แจงที่เขียนมา หรือจากการศึกษางานและการสัมภาษณ์ก็ตาม ข้อเท็จจริงที่ได้มาในคราวเดียวกันนี้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้หลายอย่างพร้อม ๆ กัน คือนำมาใช้ในการวิเคราะห์งาน เพื่อนำมาเขียน Job description และ Job specification เกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบ และคุณสมบัติของตำแหน่งต่าง ๆ ถัดไป นำมาใช้ในการวิเคราะห์ปริมาณ นำมาใช้ในการจำแนกตำแหน่งหรือการกำหนดตำแหน่ง และนำมาใช้ในการจัดวางระบบงานหรือการแบ่งส่วนราชการ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่างานทั้ง ๔ อย่างนี้คือ การวิเคราะห์งาน การวิเคราะห์ปริมาณงาน การจำแนกตำแหน่ง การจัดระบบงาน เป็นงานที่อาศัยข้อมูลมาจากแหล่งเดียวกัน เป็นงานที่กระทำพร้อม ๆ กันและต่อเนื่องกัน มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดจนยากที่จะแยกออกจากกันได้ แต่ที่แยกออกมาต่างเป็นข้อ ๆ นั้น ก็เพื่อที่จะแสดงให้เห็นเด่นชัดในลักษณะของหลักวิชาการทางความรู้ประศาสนศาสตร์ ที่สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดตั้งรากำจัด

๒. การวิเคราะห์ปริมาณงาน การวิเคราะห์ปริมาณงานก็เพื่อที่จะกำหนดลงไปว่า งานใดมีปริมาณมากน้อยเท่าไร และควรจะใช้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนั้นเป็นจำนวนกี่คน วิธีการวิเคราะห์ปริมาณงานถ้าจะแยกแยะให้ละเอียดออกไป ก็สามารถแบ่งออกได้เป็นหลายวิธีตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ ๑ แต่จะเป็นวิธีใดก็ตามก็ต้องอาศัยหลักการสำคัญอันเดียวกัน คือ ปริมาณงานของกรมกองใดก็ตาม วิเคราะห์ได้จากหน้าที่และความรับผิดชอบของกรมกองนั้น หรือจากลักษณะการปฏิบัติงานของงานนั้น ๆ และควรทราบว่างานแต่ละชิ้นใช้เวลาในการปฏิบัติงานเท่าไร กับต้องทราบปริมาณงานทั้งหมดว่ามีเท่าไร แล้วจึงคำนวณออกมาว่างานนั้นจะต้องใช้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ เป็นจำนวนเท่าไรจึงจะพอเหมาะ กับงาน

ในที่นี้จะขอกล่าวอย่างการวิเคราะห์ปริมาณงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เหตุผลที่ยกตัวอย่างงานของสำนักงานแห่งนี้ เพราะว่าผู้เขียนได้ไปทำการวิเคราะห์งานนี้ และเป็นหน่วยงานเล็ก ๆ พอเหมาะที่จะนำมาแสดงเป็นตัวอย่าง ไม่ยืดเยื้อจนเกินไป

สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ได้เสนอขอแบ่งส่วนราชการ และจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่มายังคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร โดยขออัตรากำลังเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เพราะปริมาณงานเพิ่มขึ้นจากที่เคย เป็นกระทรวงสหกรณ์เดิมอย่างมากมา จากคำชี้แจงที่เขียนมาปรากฏว่ามีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้

สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นเลขาธิการของ อาณา รัฐมนตรี ปฏิบัติงานเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ทั้งทางการเมืองและราชการประจำ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ที่ อาณา รัฐมนตรีร่วมเกี่ยวข้องอยู่ด้วย แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๒ แผนกคือ แผนกการเมือง และแผนกตรวจสอบเรื่องราวและความเห็น

แผนกการเมือง มีหน้าที่

(๑) เป็นเจ้าหน้าที่เรียบเรียงคำตอบกระทู้ถามจากคำชี้แจงของสำนักงานหรือกรมผู้เป็นเจ้าหน้าที่ ส่งไปลงในราชกิจจานุเบกษาหรือเตรียมไว้สำหรับรัฐมนตรีนำไปตอบในสภาผู้แทนราษฎร

(๒) ตรวจสอบทั้งสื่อราชการทุกระดับ ซึ่งสำนักงานและกรมในสังกัดกระทรวงพัฒนาการ—

แห่งชาติเสนอมา ก่อนนำเสนอรัฐมนตรี

(๑) รวบรวมคำแนะนำนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนการแถลงกิจการ ที่กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติได้ปฏิบัติไปตามนโยบายนั้น

(๔) เตรียมเรื่องในระเบียบวาระประชุมสภาผู้แทนราษฎร จัดเอกสารประกอบสำหรับรัฐมนตรีนำไปชี้แจงที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ตลอดจนระเบียบวาระการประชุมอื่น ๆ ที่รัฐมนตรีได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วย

(๕) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามแต่รัฐมนตรีว่าการ รัฐมนตรีช่วยว่าการ เลขาธิการรัฐมนตรี และผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีจะมอบหมาย

แผนกตรวจสอบเรื่องราวและความเห็น มีหน้าที่

(๑) ตรวจสอบเรื่องราวร้องทุกข์และความเห็นต่าง ๆ ที่ผู้เสนอต่อรัฐมนตรี โดยส่งให้กรม กอง หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชี้แจง

(๒) ทำหนังสือตอบใหญ่เสนอเรื่องราวร้องทุกข์และความเห็นทราบผด

(๓) โตตอบหนังสือที่มาถึงรัฐมนตรี และเลขานุการซึ่งไม่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกรม กองใดโดยเฉพาะ

(๔) เป็นเจ้าหน้าที่ติดตามเตือนเรื่องที่รัฐมนตรีได้สั่งการไปแล้ว เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปโดยรวดเร็วตามสมควร

(๕) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามแต่รัฐมนตรีว่าการ รัฐมนตรีช่วยว่าการ เลขานุการรัฐมนตรี และผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีจะมอบหมาย

จากหน้าที่และความรับผิดชอบของแผนกทั้ง ๒ ดังกล่าวแล้ว และจากการที่แก้ไขภาระที่ได้ออกไปทำการศึกษางานและสัมภาษณ์ปฏิบัติงาน ทำให้สามารถแบ่งงานทั้งหมดของสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีออกได้เป็น ๔ กลุ่ม คือ.-

๑. งานการพิจารณาตรวจสอบหนังสือราชการ มีหนังสือเข้าปีละ ๕๕๐ เรื่อง หนังสือออก ๕๕๐ เรื่อง (หนังสือราชการต่าง ๆ ที่รัฐมนตรีเห็นอนุมัติแล้ว จะออกในนามของสำนักงานปลัด - กระทรวง หนังสือออก ๕๕๐ เรื่องนี้จึงเป็นหนังสือที่ออกในนามของสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี เท่านั้น)

จากการไปศึกษาดูงานและการสัมภาษณ์ปรากฏว่า หนังสือจากส่วนราชการต่าง ๆ กอนนำเสนอรัฐมนตรีขึ้นอนุมัติ เจ้าหน้าที่จะต้องทำการสรุปย่อให้เหลือแต่สาระสำคัญ ชี้ให้เห็นประเด็นและปัญหาที่ควรพิจารณา ในจำนวนหนังสือเข้าทั้งหมด มีหนังสือที่จะต้องย่อประมาณ ๕,๐๐๐ ฉบับ ฉบับหนึ่ง ๆ ใช้เวลาย่อโดยเฉลี่ยฉบับละ ๒ ชั่วโมง วันหนึ่ง ๆ คิดเวลาทำงาน ๖ ชั่วโมง จึงต้องใช้เวลาทำงานทั้งหมด ๔๑๗ วัน เจ้าหน้าที่คนหนึ่ง ๆ มีวันทำงานในรอบปีประมาณ ๒๓๐ วัน (หักวันหยุดและวันลาออกแล้ว) จึงต้องใช้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนี้ ๒ คน คือ หัวหน้าแผนกและประจำแผนก

๒. งานเตรียมเรื่องการประชุมต่าง ๆ ในเดือนหนึ่ง ๆ รัฐมนตรีจะต้องมีเรื่องไปประชุมเดือนละประมาณ ๒๐ - ๓๐ เรื่อง บางที่รัฐมนตรีไปเองไม่ได้ อาจมอบหมายให้คนอื่นเขาประชุมแทน เจ้าหน้าที่จะต้องจัดการเตรียมเรื่อง จัดเอกสารเข้าเล่ม ในเดือนหนึ่ง ๆ ประมาณ ๓๐ เรื่อง เรื่องหนึ่ง ๆ ต้องใช้เวลาประมาณ ๒ - ๑ ชั่วโมง ทั้งปีจะเป็นเวลาทำงานทั้งหมดประมาณ ๖๐ วัน

๓. งานโต้ตอบจดหมายและหนังสือร้องทุกข์และเสนอความเห็นต่าง ๆ ในปีหนึ่ง ๆ มีเรื่องร้องทุกข์และเสนอความเห็นต่าง ๆ ประมาณ ๓๐๐ เรื่อง เจ้าหน้าที่จะต้องนำเสนอรัฐมนตรีทุกเรื่อง และจะต้องดำเนินการติดต่อโต้ตอบโดยส่งไปให้กรมที่เกี่ยวข้องดำเนินการ หรือหากกองตอบเองจะต้องสืบหาข้อเท็จจริงจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เรื่องแต่ละเรื่องใช้เวลาไม่เท่ากัน คือ ๓ - ๔ - ๖ ชั่วโมง แล้วแต่กรณี โดยสรุปแล้วในปีหนึ่ง ๆ เจ้าหน้าที่จะต้องเสียเวลาเพื่องานนี้ประมาณ ๒๐๐ วัน

งานโต้ตอบจดหมายที่มีมาถึงรัฐมนตรีและเลขาธิการรัฐมนตรีมีประมาณ ๔๕๐ เรื่อง เรื่องหนึ่ง ๆ ใช้เวลาประมาณ ๒ ชั่วโมง จะเป็นเวลาทำงาน ๓๔ วัน

เนื่องด้วยงานในข้อ ๒ และ ๓ เป็นงานที่อยู่ในแผนกตรวจสอบเรื่องราวและความเห็น ซึ่งคิดเป็นวันทำงานทั้งหมด $๒๐๐ + ๖๐ + ๓๔ = ๒๙๔$ วัน เมื่อรวมกับการติดตามเรื่องที่รัฐมนตรีได้สั่งการไปแล้ว ซึ่งมีอยู่บ่อย ๆ เหมือนกัน จึงต้องใช้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเหล่านี้ ๒ คน คือ หัวหน้าแผนกและประจำแผนก

๔. งานพิมพ์หนังสือและรับส่งหนังสือ มีงานพิมพ์คิดปีละประมาณ ๕,๐๐๐ หน้า เจ้าหน้าที่พิมพ์คิดคนหนึ่ง ๆ พิมพ์ได้ประมาณ ๑,๔๕๐ หน้า/ปี ดังนั้นจะต้องใช้เจ้าหน้าที่พิมพ์คิด ๒ คน โดยเห็นควรให้รวมกันไว้ในแผนกการเมือง ซึ่งจะดีกว่าที่จะให้แยกกันอยู่ เพราะความขอเท็จจริงงานพิมพ์ต่าง ๆ ของทั้ง ๒ แผนกก็ใช้เจ้าหน้าที่รวมกันอยู่แล้ว และเวลาที่เหลือว่างจากงานพิมพ์ก็อาจช่วยกันปฏิบัติงานตามแต่ละงานและช่วยเลขานุการ จะได้อบอบหมาย

งานรับส่งหนังสือ มีหนังสือเข้า-ออกปีละประมาณ ๕,๔๐๐ เรื่อง งานนี้ใช้เสมียน ๑ คน นอกจากนี้แล้วยังมีงานเก็บหนังสือและเอกสารต่าง ๆ ของสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี การทำบัตรสารบรรณเรื่องต่าง ๆ ที่รัฐมนตรีได้เซ็นอนุมัติไปแล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องลงชื่อไว้ในบัตรสารบรรณทุกเรื่องว่ารัฐมนตรีได้เซ็นอนุมัติหรือสั่งการไปว่าอย่างไร เมื่อไร ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ในการติดตามเรื่องต่าง ๆ ตลอดจนการเร่งรัดผลการดำเนินงาน งานเหล่านี้จึงใช้เสมียนอีก ๑ คน เสมียนทั้ง ๒ คนนี้เห็นควรให้รวมอยู่ในแผนกตรวจสอบเรื่องราวและความเห็น เพราะเป็นงานที่จะต้องปฏิบัติร่วมกัน

จากสถิติปริมาณงานและระยะเวลาในการปฏิบัติงานแต่ละอย่างที่ได้แสดงมานี้ เมื่อคิดคำนวณโดยละเอียดแล้วจะต้องใช้เจ้าหน้าที่ทั้งหมด ๔ คน

๓. การจำแนกตำแหน่ง เมื่อได้กำหนดอัตรากำลังคนของงานแต่ละอย่างเอาไว้แล้วก็ต้องกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ชั้น และอันดับ ตลอดจนคุณสมบัติ ภูมิลำเนาของงานนั้น ๆ ด้วย การกำหนดตำแหน่งข้าราชการโดยหลักทั่วไปเท่าที่นิยมใช้กันอยู่ในปัจจุบันนี้นั้นมีอยู่ ๒ หลักด้วยกัน คือ ^{๑๓} ประเภทแรกกำหนดตำแหน่งตามหน้าที่และความรับผิดชอบ หรือที่เรียกกันว่า "หลักการจำแนกตำแหน่ง" (Position Classification) ประเภทที่ ๒ กำหนดตำแหน่งข้าราชการตามชั้น หรือที่เรียกกันว่า "Rank Classification"

สำหรับประเทศไทยในขณะนี้ใช้หลักการกำหนดตำแหน่งตามชั้น และสำนักงาน ก.พ. กำลังจะนำหลักการจำแนกตำแหน่งมาใช้ ซึ่งได้ดำเนินการศึกษาลู่ทางและกำหนด

^{๑๓} สังค ศรียะวิทย์, "คำบรรยายการบริหารงานบุคคล", รวมบทความเรื่องการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือน (พระนคร : บริการสวัสดิการ ก.พ., ไม่ปรากฏที่พิมพ์, ๒๕๐๕), หน้า ๕

รายละเอียดของตำแหน่งต่าง ๆ มา ๑ ปีเศษแล้ว คาดว่าจะประกาศใช้เป็นบางกรมก่อน
ในเร็ววันนี้ ตามที่ได้เคยกล่าวมาแล้วในบทที่ ๑ ว่า หากได้มีการจำแนกตำแหน่งต่าง ๆ
เอาไว้แล้ว จะช่วยให้การกำหนดอัตรากำลังสะดวกและรวดเร็วขึ้นมาก นักวิเคราะห์อัตรา
กำลังไม่ต้องมาเสียเวลาในการศึกษากำหนดตำแหน่ง เพราะการจำแนกตำแหน่งได้กำหนด
หน้าที่ความรับผิดชอบ อัตราเงินเดือน คุณสมบัติ ภูมิลำเนา ของตำแหน่งต่าง ๆ ไว้แล้ว นัก
วิเคราะห์เมื่อออกไปทำการศึกษาคูงานและสัมภาษณ์ พบว่างานใดมีหน้าที่และความรับผิดชอบ
เหมือนกันกับที่กำหนดไว้ในบัญชีการจำแนกตำแหน่ง ก็เอากำหนดตำแหน่งนั้น ๆ
มาใช้ได้เลย นักวิเคราะห์เพียงแต่คำนวณหาสถิติปริมาณงานของตำแหน่งต่าง ๆ ว่าจะ
ต้องกำหนดอัตรากำลังไว้กี่คน

ในการกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ โดยเหตุที่โครงการจำแนกตำแหน่งของ ก.พ.
ยังจัดทำไม่เสร็จ นักวิเคราะห์อัตรากำลังจึงต้องเสียเวลาในการศึกษากำหนดตำแหน่งมาก
ขึ้น การกำหนดตำแหน่งก็กำหนดโดยอาศัยหน้าที่และความรับผิดชอบ ลักษณะงานและความ
ยากง่ายของงานที่โคพบได้เห็นจากการศึกษาคูงานและการสัมภาษณ์เป็นหลักในการพิจารณา
และต้องอาศัยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นหลักด้วย เพราะพระราชบัญญัตินี้
เป็นที่มาหรือแม่บทอันสำคัญของตำแหน่งต่าง ๆ ของระบบราชการพลเรือนไทย ดังนั้นการ
กำหนดตำแหน่งต่าง ๆ ในอัตรากำลังจึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ด้วย
บทบัญญัติจากพระราชบัญญัตินี้ที่สำคัญ ๆ และเกี่ยวข้องกับการกำหนดตำแหน่ง ซึ่งนัก-
วิเคราะห์อัตรากำลังจะต้องทราบและนำมาใช้อยู่เสมอ ๆ มีอยู่ ๔ มาตราคือ ๑ คือ
มาตรา ๒๔ , มาตรา ๒๕ , มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๕^{๑๔}

มาตรา ๒๔ ได้วางข้อกำหนดเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งเอาไว้ว่า ในการกำหนด
ตำแหน่งต่าง ๆ (เว้นแต่ที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๕) ตำแหน่งใดจะเป็นชั้นใด อันควมใด
ได้รับเงินเดือนเท่าไร ให้ ก.พ. เป็นผู้กำหนด โดยคำนึงถึงปริมาณและคุณภาพของงาน
เป็นหลัก

^{๑๔} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๙, ราชกิจจานุเบกษา
เล่มที่ ๖๑, ตอนที่ ๑๙๑ ฉบับพิเศษ (๕ มีนาคม ๒๔๘๙), มาตรา ๒๔, ๒๖, ๒๕

มาตรา ๒๕ ได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนไว้ ๕ ตำแหน่ง คือ
 (๑) ข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวา (๒) ข้าราชการพลเรือนชั้นตรี (๓) ข้าราชการ
 พลเรือนชั้นโท (๔) ข้าราชการพลเรือนชั้นเอก (๕) ข้าราชการพลเรือนชั้นพิเศษ

มาตรา ๒๖ ได้กำหนดตำแหน่งหลัก ๆ ของข้าราชการพลเรือนไว้ทั้งหมด
 ๑๑ ตำแหน่งด้วยกันคือ (๑) เสมียนพนักงาน (๒) ประจำแผนก (๓) หัวหน้าแผนก
 (๔) หัวหน้ากอง (๕) ผู้อำนวยการกอง (๖) รองอธิบดี (๗) อธิบดี (๘) รอง
 ปลัดทรวง (๙) ปลัดทรวง (๑๐) รองปลัดกระทรวง (๑๑) ปลัดกระทรวง ส่วน
 ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่นอกเหนือไปจากนี้ ก็ให้ออกกฎ ก.พ. กำหนดเทียบกับตำแหน่ง
 ที่กล่าวมาแล้ว

มาตรา ๒๕ ได้กำหนดชั้นของตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ ๕ ชั้นด้วยกัน คือ

๑. ตำแหน่งเสมียนพนักงาน หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า ให้แต่งตั้งจากข้าราชการ
 พลเรือนชั้นจัตวา

๒. ตำแหน่งประจำแผนก หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า ให้แต่งตั้งจากข้าราชการ
 พลเรือนชั้นตรีหรือชั้นจัตวา

๓. ตำแหน่งหัวหน้าแผนก หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า ให้แต่งตั้งจากข้าราชการ
 พลเรือนชั้นโทหรือชั้นตรี

๔. ตำแหน่งหัวหน้ากอง หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า ให้แต่งตั้งจากข้าราชการ
 พลเรือนชั้นเอก

๕. ตำแหน่งปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง ปลัดทรวง รองปลัดทรวง อธิบดี
 รองอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หรือตำแหน่งที่เทียบเท่ากับตำแหน่งดังกล่าว ให้แต่งตั้งจาก
 ข้าราชการพลเรือนชั้นพิเศษ

จากหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณงานและคุณภาพของงาน และจากบทบัญญัติ
 ต่าง ๆ อันเป็นเงื่อนไขที่กำหนดไว้ดังได้กล่าวมาแล้ว สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กระทรวง
 ทรวงพัฒนาการแห่งชาติ จึงสมควรกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ดังต่อไปนี้^{๑๕}

^{๑๕} คณะอนุกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร op. cit.,

แผนกการเมือง ประกอบด้วยตำแหน่งต่าง ๆ ๔ ตำแหน่ง คือ

หัวหน้าแผนก ๑ อัครา คุณวุฒิ มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการ ชั้นโท อัคราเงินเดือน ๑,๓๐๐ - ๓,๐๕๐ บาท มีหน้าที่รับผิดชอบงานในแผนกทั้งหมด และพิจารณาสรุปข้อหนังสือราชการต่าง ๆ ก่อนนำเสนอรัฐมนตรี

ประจำแผนก ๑ อัครา คุณวุฒิ น.บ. หรือ ร.บ. ชั้นตรี อัคราเงินเดือน ๑,๑๕๐ - ๑,๔๐๐ บาท มีหน้าที่พิจารณาสรุปข้อหนังสือราชการต่าง ๆ ก่อนนำเสนอรัฐมนตรี และเรียบเรียงคำตอบกระทรวงตามในสภาผู้แทนราษฎร

เสมียนพนักงาน ๒ อัครา คุณวุฒิ ประกาศนียบัตรประโยคอาชีวศึกษาชั้นสูง แผนกเลขานุการ หรือแผนกพาณิชยการ หรือเทียบเท่า ชั้นจัตวา อัคราเงินเดือน ๘๕๐ - ๑,๓๐๐ บาท มีหน้าที่พิมพ์คัด และปฏิบัติงานอื่นตามแต่เลขา ฯ และผู้ช่วยเลขาฯ จะได้อบรมหมาย

แผนกตรวจสอบเรื่องราวและความเห็น ประกอบด้วยตำแหน่งต่าง ๆ ๔ ตำแหน่ง
คือ

หัวหน้าแผนก ๑ อัครา คุณวุฒิ มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการ ชั้นโท อัคราเงินเดือน ๑,๓๐๐ - ๓,๐๕๐ บาท มีหน้าที่รับผิดชอบงานในแผนกทั้งหมด โต้-ตอบจดหมายและหนังสือร้องเรียนต่าง ๆ ติดตามเรื่องที่รัฐมนตรีได้สั่งการไปแล้ว

ประจำแผนก ๑ อัครา คุณวุฒิ น.บ. หรือ ร.บ. ชั้นตรี อัคราเงินเดือน ๑,๑๕๐ - ๑,๔๐๐ บาท มีหน้าที่โต้-ตอบจดหมายและหนังสือร้องเรียนต่าง ๆ เกรียมเรื่องการประชุมของรัฐมนตรี

เสมียนพนักงาน ๒ อัครา คุณวุฒิ ประกาศนียบัตรประโยคอาชีวศึกษาชั้นสูง แผนกเลขานุการ หรือแผนกพาณิชยการ หรือเทียบเท่า ชั้นจัตวา อัคราเงินเดือน ๘๕๐ - ๑,๓๐๐ บาท มีหน้าที่รับ-ส่งหนังสือ ทำบัตรสารบัญเรื่องต่าง ๆ ที่รัฐมนตรีได้เซ็นอนุมัติไปแล้ว เก็บหนังสือและเอกสารต่าง ๆ ของสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี และปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่เลขาฯ และผู้ช่วยเลขาฯ จะได้อบรมหมาย

จากตำแหน่งต่าง ๆ ทั้ง ๘ อัคราที่ได้กำหนดให้ นี้ เป็นการกำหนดขึ้นโดยอาศัยหน้าที่และความรับผิดชอบตามระบบการจำแนกตำแหน่ง และตามระบบชั้นซึ่งได้กำหนดไว้

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน กล่าวคือ

ตำแหน่งหัวหน้าแผนกที่กำหนดไว้เป็นชั้นโทซึ่งสูงกว่าตำแหน่งอื่น ๆ ในจำนวน ๘ อัตรานั้น เพราะหัวหน้าแผนกมีหน้าที่และความรับผิดชอบสูงกว่าตำแหน่งอื่น ๆ ต้องรับผิดชอบงานในแผนกทั้งหมด และตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนก็กำหนดไว้ให้ตำแหน่งหัวหน้าแผนกเป็นข้าราชการชั้นโท ส่วนอัตราเงินเดือนก็เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนดไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับคุณวุฒินั้น ก็ให้กำหนดไว้ตามลักษณะของงาน คือผู้ที่จะเป็นหัวหน้าแผนกนี้จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญงานที่เกี่ยวกับระเบียบ กฎข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการ เรื่องต่าง ๆ ที่มีมาถึงรัฐมนตรีหรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้อนุมัตินั้น ส่วนใหญ่มักจะเป็นเรื่องที่สำคัญ ๆ ซึ่งระบียบกรมหรือกระทรวงไม่มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติ ดังนั้นการพิจารณาอนุมัติของรัฐมนตรีจะต้องใช้ความละเอียดรอบคอบ ระมัดระวัง ซึ่งจะต้องให้ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนและกฎข้อบังคับต่าง ๆ

โดยปกติระเบียบและกฎเกณฑ์ของราชการในแต่ละกระทรวงทบวงกรมมีมากมาย เป็นเรื่องยากและเป็นไปไม่ได้ที่จะบังคับให้รัฐมนตรีต้องจดจำระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ เหล่านี้ เพราะรัฐมนตรีย่อมมีภาระกิจที่สำคัญมากอยู่แล้ว ที่เกี่ยวกับเรื่องการเมือง การกำหนดนโยบาย การวินิจฉัยสั่งการ และการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ดังนั้นจึงต้องอาศัยหัวหน้าแผนกที่มีความรู้ความชำนาญงานเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการ ช่วยตรวจสอบความถูกต้องที่เกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับ กฎเกณฑ์ ตลอดจนรายละเอียดต่าง ๆ ก่อนนำเสนอเลขาธิการ และรัฐมนตรี ซึ่งจะช่วยให้การพิจารณาอนุมัติของรัฐมนตรีรวดเร็วและถูกต้องยิ่งขึ้น ส่วนคุณวุฒิที่มีกำหนดไว้จะต้องมีปัญญานั้น เพราะว่าความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการบุคคลที่ปฏิบัติงานมานานก็ย่อมรู้ได้ แม้จะไม่มีปัญญาก็ตาม จึงต้องกำหนดคุณวุฒิไว้กว้าง ๆ ผู้มีปัญญาหรือไม่มีก็เป็นได้

ตำแหน่งประจำแผนกที่กำหนดคุณวุฒิปริญญาตรีทางรัฐศาสตร์หรือทางนิติศาสตร์นั้น โดยเหตุที่งานของสำนักเลขาธิการรัฐมนตรีเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการเมือง นโยบาย และราชการประจำ จึงสมควรให้ประจำแผนกที่มีวุฒิดีกว่าจะใช้ประจำแผนกที่ไม่มีวุฒิ

(คือสอบแข่งขันจากเสมียนพนักงาน) เพราะบุคคลซึ่งมีวุฒิคงกล่าวเป็นผู้ที่ได้เรียนมาเกี่ยวข้องกับด้านการเมือง การบริหาร และหลักกฎหมายต่าง ๆ จึงเหมาะสมกับงานนี้มากกว่าผู้มีปริญญาสาขาอื่น ๆ ส่วนขั้นของตำแหน่งและอัตราเงินเดือนก็เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้คงได้กล่าวแล้ว

ตำแหน่งเสมียนพนักงานที่กำหนดไว้คุณวุฒิประกาศนียบัตรประโยคอาชีวศึกษาชั้นสูง แผนกเลขานุการ หรือพาณิชยการ นั้น เพราะเสมียนพนักงานที่มีวุฒิทางอาชีวศึกษานั้นมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานนี้ได้ดีกว่าเสมียนพนักงานที่มีวุฒิเพียง ม.๖ และแนวโน้มน้อยกว่า ๆ ไปในขณะนี้ส่วนราชการต่าง ๆ ก็ใช้เสมียนพนักงานที่มีวุฒิทางอาชีวศึกษาเป็นส่วนใหญ่ สำหรับขั้นและอัตราเงินเดือนก็อาศัยเหตุผลท่านองเกี่ยวกับที่ได้กล่าวมาแล้ว

๔. การจัดระบบงาน หลักการที่สำคัญ ๆ ทางด้านวิชาการจัดระบบงานนั้นได้นำมาใช้เสมอ ๆ ในการวิเคราะห์งาน เพื่อกำหนดอัตรากำลังและการแบ่งส่วนราชการและการจัดระบบงาน เช่น

หลัก division of work คือหลักการแบ่งงานที่เหมาะสม ในการวิเคราะห์งานจะลองจัดงานออกเป็นกลุ่ม ๆ ให้เหมาะสมตามสภาพของมัน งานที่มีลักษณะเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันควรนำมารวมไว้ในที่แห่งเดียวกัน เช่นในระดับกองทัพมีหลายแผนกหรือหลายงาน แทนที่จะกระจายงานพิมพ์ผิดไว้ตามแผนกต่าง ๆ ก็ควรนำมารวมไว้แห่งเดียวกันทำให้สามารถประหยัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่พิมพ์ผิดลงได้อย่างน้อยก็ ๑ หรือ ๒ คน

หลัก Span of control คือช่วงการควบคุมบังคับบัญชา งานต่าง ๆ ที่จัดนำมารวมกันแล้วจะเป็นภายใต้หน่วยงานระดับแผนก กอง หรือกรมก็ตาม จะต้องคำนึงถึงความสามารถในการควบคุมบังคับบัญชาของหัวหน้างานแต่ละงานด้วย กล่าวคือหัวหน้างานคนหนึ่ง ๆ นั้นจะต้องไม่ควบคุมงานน้อยหรือมากเกินไป ถ้าน้อยเกินไปก็จะทำให้เป็นการไม่ประหยัด คือจะทำให้มีหน่วยงานมากเกินไป ทำให้เกิด over division ถ้าควบคุมงานไว้มากเกินไปการดูแลแนะนำไม่ทั่วถึงก็จะทำให้งานบกพร่องได้ การที่จะมีช่วงการควบคุมบังคับบัญชามากน้อยเพียงใดคงทำการวิเคราะห์ในรายละเอียดและขอเท็จจริงเป็นงาน ๆ ไป

หลัก Coordination คือการประสานงาน ซึ่งมีก่นำมาใช้อยู่เสมอ ๆ ในการวิเคราะห์การแบ่งส่วนราชการและกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ กล่าวคือเมื่อมีการจัดอัตรากำลังก็ต้องมีการจัดแบ่งงานหรือรวมกลุ่มงานเข้าด้วยกันให้เป็นไปตามลักษณะเฉพาะของงาน (Specialization) การกำหนดหน้าที่ (Function) ของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งงานต่าง ๆ จะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเมื่อการดำเนินงานของแต่ละบุคคลเป็นไปตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่กำหนดไว้แล้ว งานต่าง ๆ ก็ย่อมดำเนินไปด้วยดี ก่อให้เกิดการประสานงานที่ดี ช่วยแก้ปัญหาการปฏิบัติงานซ้อนกัน ซ้ำกัน เหลื่อมล้ำกัน หรือเกิดการขัดแย้งกัน

ในการจัดอัตรากำลังและวิเคราะห์ส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เนื่องด้วยการแบ่งส่วนราชการไม่จำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงใหม่ กล่าวคือรูปแบบของส่วนราชการเดิมที่แบ่งออกเป็น ๒ แผนกเหมาะสมอยู่แล้ว ทุก ๆ กระทรวงสำนักเลขาธิการ ก็แบ่งงานออกเป็น ๒ แผนกก็น่าอยู่แล้วเช่นเดียวกัน ดังนั้นในการแบ่งส่วนราชการหรือจัดระบบงานเห็นควรให้เป็นไปตามรูปเดิม เพื่อจะได้เป็นแบบอย่างเดียวกัน (uniformity) ในทุก ๆ กระทรวง

สำหรับเหตุผลและจุด-พินิจในการตัดสินใจว่าส่วนราชการใดควรจะแบ่งงานออกเป็น กอง เป็นแผนก อย่างไร ก็ต้องอาศัยเหตุผลทางหลักวิชาการจัดระบบงาน เช่นเดียวกัน เช่นในการวิเคราะห์งานของสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ทางกระทรวงฯ ได้เสนอขอจัดตั้งส่วนสารนิเทศขึ้น โดยจะให้สังกัดอยู่ในสำนักงานปลัดกระทรวง เพื่อทำหน้าที่ประสานสัมพันธ์และเผยแพร่การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ รวมทั้งงานการติดต่อกับต่างประเทศของกระทรวงฯ การดำเนินงานจัดทำในรูปของการเสนอข่าว บทความ สารคดี จัดทำภาพยนตร์ข่าว ภาพยนตร์เรื่อง ภาพนิ่ง ภาพโฆษณาต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่งานกลาง ๆ ของกระทรวงให้ประชาชนทราบ

คณะที่ปรึกษาฯ ได้จัดส่งเจ้าหน้าที่นักวิเคราะห์ออกไปทำการศึกษา ศึกษาค้นคว้าและสัมภาษณ์แล้ว ปรากฏว่างานต่าง ๆ ของหน่วยนี้ยังมีปริมาณไม่มากพอที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นส่วน

ได้ จึงให้จัดตั้งขึ้นเป็นเพียงระดับกองเท่านั้น โดยมีชื่อว่า "กองประชาสัมพันธ์และการต่างประเทศ" ^{๑๖} เพื่อให้ตรงกับกับงานที่จะทำ เหตุผลที่นำมาสนับสนุนให้จัดตั้งขึ้นเป็นส่วนนอกเหนือจากปริมาณงานยังไม่มากพอแล้วยังมีเหตุผลอื่น ๆ ทางวิชาการจัดระบบงานอีกหลายประการ กล่าวคือ ^{๑๗}

๑. การมี "ส่วน" ทำให้มีระดับการบริหารงานหลายชั้น คือมีแผนก กอง ส่วน กรม และกระทรวง การมีระดับการบริหารหลายชั้นทำให้การสั่งงานและการเสนอความคิดเห็นล่าช้า ทำให้สิ้นเปลืองคนและเสียเวลามากขึ้น นอกจากนั้นตามระบบการบริหารงานของต่างประเทศที่ระบบการบริหารเขาเจริญมาก เช่น อเมริกาก็ไม่มีส่วน มีเพียงแผนก กอง กรม และกระทรวง เท่านั้น

๒. การมี "ส่วน" ทำให้เกิดงานในระดับ "กอง" หลายกองขึ้นภายในส่วน ซึ่งเป็นหน่วยงานเล็กกรองจากส่วน การมีหน่วยงานเล็กหลาย ๆ กองภายในส่วนจะก่อให้เกิดผลเสียหลายประการ คือ

- (๑) การประสานงานยุ่งยากและไม่คล่องตัว
- (๒) สายการเดินของงาน (work flow) ชักช้าและสับสนเพราะต้องผ่านกอง ไม่คล่องตัวและรวดเร็วเหมือนมีกองใหญ่ (แทนส่วน)
- (๓) ทำให้การระดมคนในเมื่อมีงานมากเป็นครั้งคราวกระทำไม่ได้สะดวก เพราะอาจต้องระดมคนจากกองอื่น ๆ หลายกอง
- (๔) ทำให้เกิดมีผู้บริหารหลายคน ก็มีหัวหน้ากองหลายคน ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองตำแหน่งสูง ๆ มากขึ้น

๓. การมี "ส่วน" ทำให้เกิดหน่วยบริหารเอกเทศแยกจากกรมเกินไป ซึ่งผิดหลักการแบ่งส่วนราชการและวิธีมอบอำนาจหน้าที่ (delegation of authority) ทางที่ถูกแล้วอธิบดีกรมควรมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการแต่ผู้เดียว เพราะเป็นผู้รับผิดชอบในกรม ส่วนการที่จะมอบอำนาจให้แก่ผู้ใดนั้นควรจะอยู่ในดุลพินิจของอธิบดี ไม่ควรมีกฎหมาย

๑๖

Ibid.

๑๗

สำนักงาน ก.พ., แนวคิดเรื่องการมี "ส่วน" และมีกองระดับผู้อำนวยการกอง (พิมพ์โรเนียว), หน้า ๑ - ๒

หรือส่วนราชการใดที่ทำให้เกิดปัญหามีอำนาจเท่าอธิบดีขึ้นภายในกรมอีก เพราะจะทำให้เกิดมีนายหลายคน ทำให้ข้าราชการผู้อยู่บังคับบัญชาจะต้องฟังคำสั่งจากนายหลายคน จะทำให้การบริหารราชการและการปฏิบัติงานเกิดความสับสน จากเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งในการบริหารงานตามหลักวิชาการทางค่านิยมรัฐประศาสนศาสตร์

จ. การตรวจสอบ (Review) ผลการวิเคราะห์ของเลขานุการ

เมื่อนักวิเคราะห์ได้ออกไปทำการศึกษางานและสัมภาษณ์เสร็จแล้ว ก่อนอื่นก็ทำการปรึกษาหารือกันเองภายในกลุ่มก่อน พร้อมทั้งเตรียมร่างรายละเอียดเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการและอัตรากำลังต่าง ๆ อย่างคร่าว ๆ ตามความเห็นของนักวิเคราะห์เอาไว้ด้วย ทั้งนี้เพื่อจะได้เตรียมไว้นำเสนอให้คณะกรรมการระดับต่าง ๆ ช่วยพิจารณาวิเคราะห์ให้ความเห็นชอบ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อออกเป็นกฎีกาประกาศใช้ต่อไป แต่ก่อนที่จะนำเข้าสู่ที่ประชุมของคณะกรรมการ นักวิเคราะห์จะต้องนำรายละเอียดตลอดจนข้อเท็จจริงต่าง ๆ มา Review กับเลขานุการ^{๑๔} คณะอนุกรรมการคณะที่ปรึกษาเสียก่อน ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ช่วยแนะนำและออกความเห็นร่วมกับนักวิเคราะห์ว่าควรจะแบ่งส่วนราชการอย่างไร และกำหนดอัตรากำลังอย่างไรจึงจะดีและเหมาะสมที่สุด ช่วยตรวจสอบความเรียบร้อย และเตรียมรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเหตุผลและข้อเท็จจริงในการวิเคราะห์ไว้ให้พร้อมสำหรับใช้ในการตอบข้อซักถามในการพิจารณาวิเคราะห์ของคณะกรรมการ เพราะจะสามารถตอบข้อซักถามของคณะกรรมการได้ก็อย่างมีเหตุผล สามารถแสดงตัวเลขสถิติปริมาณงานต่าง ๆ จนเป็นที่หายข้องใจ ก็จะทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการดำเนินไปด้วยความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น

ในการ Review ของเลขานุการฯ นั้น เลขานุการฯ จะทำการพิจารณาซักถามนักวิเคราะห์เกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการ และให้นักวิเคราะห์เล่าถึงงานของกอง

เลขานุการคณะอนุกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร คือ นายสำราญ ภาวราษฎร์ เคยดำรงตำแหน่งบุคลากรเอก และหัวหน้ากองระเบียบข้าราชการ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองวิชาการและสอบได้ สำนักงาน ก.พ.

ต่าง ๆ ว่ามีอะไรบ้าง มีสถิติปริมาณงานเท่าไร งานแต่ละอย่างเขาปฏิบัติจัดทำกันอย่างไร ทำไมเขาจึงทำเช่นนั้น การซักถามของเลขาธิการฯ มีความละเอียดถี่ถ้วนมาก พิจารณางานแต่ละอย่างทุกแง่มุม ทั้งนี้เพราะเลขาธิการฯ เป็นผู้ที่มีความรู้ทั้งทางวิชาการทางความรู้ประสบการณ์ศาสตร์และมีความชำนาญงานทางด้านการบริหารราชการ และงานงานการวิเคราะห์อัตรากำลังและแบ่งส่วนราชการมาแล้วเป็นอย่างดี โดยเหตุที่เลขาธิการฯ เป็นผู้ที่มีความรู้และความชำนาญงานมาก จึงเป็นที่เล็งเห็นที่ควรช่วยให้อำนาจเสนอแนะ และให้ความคิดเห็น เกี่ยวกับการพิจารณาตัดสินใจของนักวิเคราะห์ ทั้งในด้านการจัดส่วนราชการและการกำหนดอัตรากำลัง และยังเป็นการตรวจสอบผลการวิเคราะห์อัตรากำลังของนักวิเคราะห์อีกชั้นหนึ่ง ว่าได้กระทำไปอย่างละเอียดถูกต้องเหมาะสมเพียงใด รายละเอียดและข้อเท็จจริงอะไรบางอย่างที่ยังขาดอยู่ หรือมีปัญหาอะไรบางอย่างที่นักวิเคราะห์นึกไม่ถึง ซึ่งจะต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์เพิ่มเติม มีอยู่เสมอ ๆ เมื่อนักวิเคราะห์มา Review งานกับเลขาธิการฯ แล้วจะต้องกลับไปหาข้อเท็จจริงและรายละเอียดเพิ่มเติม ทั้งนี้เพราะนักวิเคราะห์อาจจะมีความฉลาดไม่เพียงพอ มีประสบการณ์และความชำนาญงานนี้ไม่มากพอ มองปัญหาต่าง ๆ ไม่กว้างขวางพอ ทั้ง ๆ ในขณะที่ยังออกไปทำการศึกษาคูงานและสัมภาษณ์ก็คิดว่าได้เก็บรวบรวมรายละเอียดและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของกรมนั้น ๆ อย่างละเอียดถี่ถ้วนมากที่สุดแล้ว อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าบุคคลที่ฉลาดกว่า มีประสบการณ์และความชำนาญงานมากกว่า ย่อมมีความสามารถในการคิดที่ลึกซึ้ง พิจารณาแก้ไขปัญหามากกว่า ได้ถูกต้องและดีกว่า บุคคลที่มีความฉลาดน้อยกว่าและมีประสบการณ์น้อยกว่า

เลขาธิการฯ นอกจากจะเป็นผู้ชำนาญงานที่คอยให้ความช่วยเหลือแนะนำในการจัดอัตรากำลังที่เหมาะสมที่สุดแก่นักวิเคราะห์แล้ว ยังเป็นผู้ที่ช่วยฝึกและถ่ายทอดความรู้และเทคนิคต่าง ๆ ทางด้านนี้ ช่วยก่อให้เกิดความมั่นใจแก่นักวิเคราะห์ในการที่จะไปโต้เถียงกับคณะกรรมการระดับต่าง ๆ ซึ่งการโต้เถียงในคณะกรรมการระดับต่าง ๆ เป็นสิ่งธรรมดาของงานแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังที่หลีกเลี่ยงไม่พ้น ทั้งนี้เพราะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง เป็นผู้มาจากที่ต่าง ๆ ความรู้ความชำนาญงานย่อมแตกต่างกันออกไป ดังนั้นความเห็นและการมองปัญหาต่าง ๆ ย่อมมีความแตกต่าง

กันบ้างเป็นธรรมดา อย่างไรก็ตามการโต้เถียงกันด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริง และการมีความเห็นที่แตกต่างกันนี้ ช่วยทำให้การพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลัง เป็นไปด้วยความถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น

การดำเนินงานใด ๆ ก็ตามในรูปของคณะกรรมการ ประธานและเลขาธิการ ของคณะกรรมการถือว่าเป็นผู้ที่มีความสำคัญมาก ประธานจะต้องเป็นผู้นำในการประชุม ให้โดยผลที่สุด เลขาธิการจะต้องเป็นผู้จัดหาหลักฐานข้อเท็จจริงและรายละเอียดต่าง ๆ ไว้ให้พร้อม จัดเตรียมเอกสารในการประชุม แจกจ่ายแก่กรรมการล่วงหน้า ตลอดจน อำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการประชุมให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ดังนั้นประธานและเลขาธิการคณะกรรมการจึงเป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างมากต่อความสำเร็จของงาน ถ้าใดบุคคลที่เจือยชา และมีความสามารถไม่เพียงพอ ก็อาจจะทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการคณะนั้นประสบ ปัญหาหรือเกิดความชุลลุลไม่เรียบร้อยขึ้นได้^{๑๔}

ฉ. การประชุมคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ

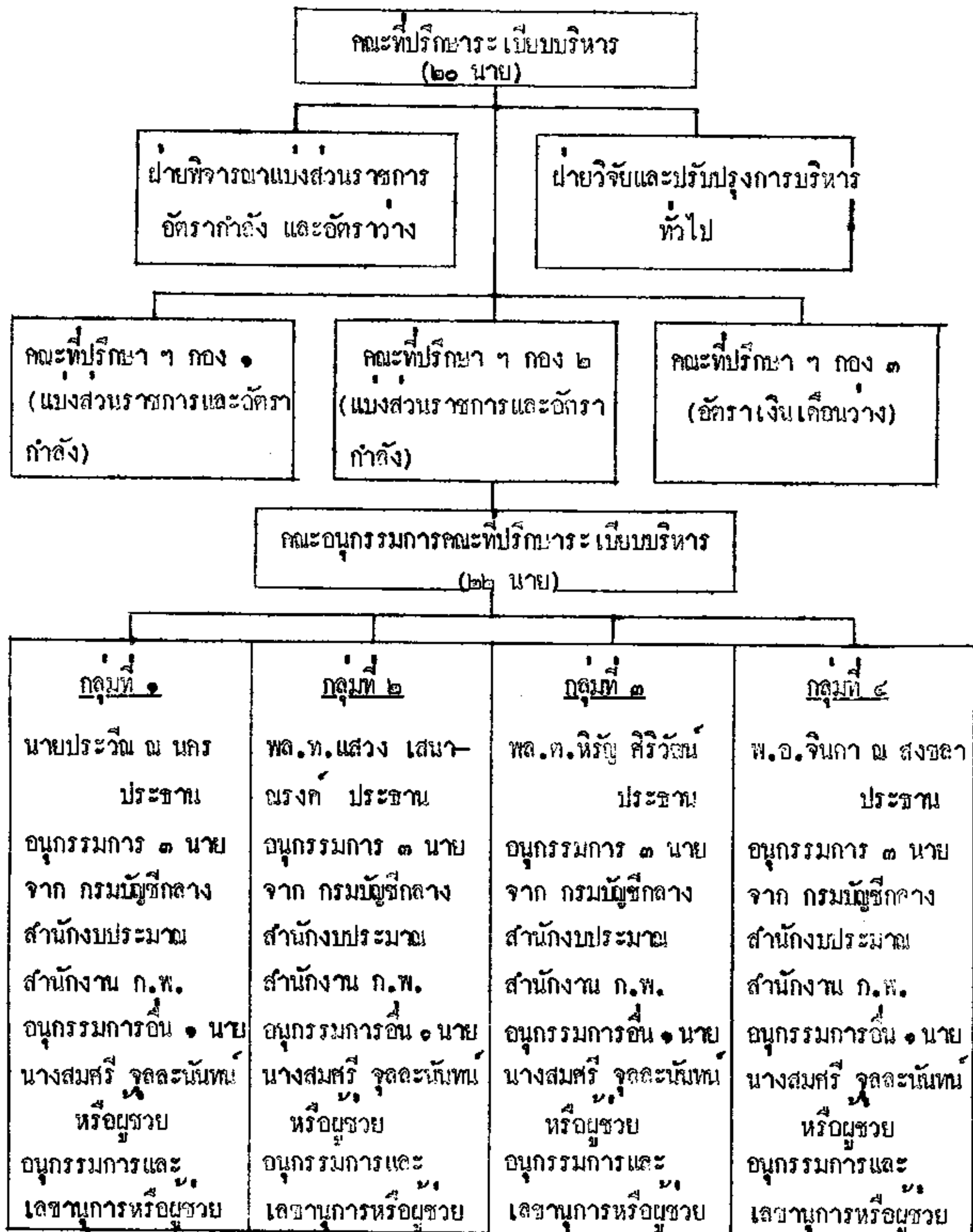
ในการแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารนั้น ภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่นักวิเคราะห์ได้ออกไปทำการศึกษาคูงานและสัมภาษณ์แล้ว และนำ รายละเอียดต่าง ๆ มาพิจารณาเขียนการแบ่งส่วนราชการและกำหนดอัตรากำลังแล้วจะต้อง ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ (ดังแสดงไว้ในแผนภูมิที่ ๒) อีก ๔ ระดับ คือ (๑) คณะอนุกรรมการกลุ่ม (๒) คณะอนุกรรมการคณะที่ปรึกษา (๓) คณะที่ปรึกษา ๑ กอง ๑ หรือกอง ๒ (๔) คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ซึ่งจะได้อธิบายต่อไปตามลำดับ

๑. การพิจารณาของคณะอนุกรรมการกลุ่ม หลังจากทีมนักวิเคราะห์ได้ทำการพิจารณา หรือกันเอง และทำการ Review กับเลขาธิการแล้ว จะจัดส่วนราชการอย่างไร มี กอง แผนก อย่างไร กำหนดอัตรากำลังของตำแหน่งต่าง ๆ ไว้เป็นจำนวนเท่าไร ก็นำ ผลการวิเคราะห์ตามเหตุผลและความคิดเห็นของนักวิเคราะห์นั้นเสนอให้คณะอนุกรรมการ กลุ่มพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง อนุกรรมการกลุ่มมีอยู่ทั้งหมด ๔ กลุ่ม แต่ละกลุ่มมีกรรมการประมาณ ๘ คน การที่จะนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมกลุ่มไหนนั้นขึ้นอยู่กับตัว Project Leader คือ เมื่อจะทำการวิเคราะห์งานของกรมใด ทางอนุกรรมการฯ จะแต่งตั้ง Project Leader

^{๑๔} ประทาน คงฤทธิศึกษากร, "การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหาร" วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ (กรกฎาคม ๒๕๐๔), หน้า ๔๐ - ๔๑

แผนภูมิที่ ๒

แสดงการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ



ที่มา : ฝ่ายอัตรากำลัง กองระเบียบบริหารราชการ สำนักงาน ก.พ.

ชั้น ๑ คน เป็นหัวหน้ารับผิดชอบการวิเคราะห์ ถ้า Project Leader ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้รับผิดชอบอยู่กลุ่มใด ก็นำเข้าสู่ที่ประชุมของกลุ่มนั้น การที่ได้แต่งตั้ง Project Leader ขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าในการวิเคราะห์นั้น ก็เพื่อที่จะให้ Project Leader ซึ่งเป็นอนุกรรมการฯ อยู่ด้วย ช่วยเป็นพี่เลี้ยงและให้คำแนะนำแก่นักวิเคราะห์ และเป็นการกระตุ้นให้กรรมการแต่ละคนมีความสนใจในการวิเคราะห์งานของกรมที่ตนได้รับความไว้วางใจให้เป็นผู้รับผิดชอบมากยิ่งขึ้น และเพื่อช่วยแสดงความคิดเห็น ช่วยสนับสนุนและช่วยเกื้อหนุนนักวิเคราะห์ในที่ประชุมคณะกรรมการระดับต่าง ๆ แต่ถามข้อเท็จจริงปรากฏว่า Project Leader ไม่มีเวลามากพอที่จะทำเช่นนั้นได้ ภาระกิจที่คาดหวังเอาไว้กับ Project Leader จึงมาตกหนักอยู่ที่ตัวเลขานุการ ซึ่งมีบทบาทอยู่มากที่สุดของงานนี้

ในการพิจารณาของอนุกรรมการกลุ่มนี้ ได้มีการซักถามกันมากถึงรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุผลและข้อเท็จจริงที่ได้จากการวิเคราะห์ ซึ่งบางอย่างคณะกรรมการบางคนก็ไม่เห็นด้วยกับความคิดเห็นของนักวิเคราะห์ ในที่สุดถ้าเหตุผลและข้อเสนอของใครมีเหตุผลดีกว่า มีความเหมาะสมมากกว่า คณะกรรมการก็ลงมติเห็นด้วยตามนั้น แต่ส่วนใหญ่แล้วมักก็มีความเห็นคล้อยตาม เพราะได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์งานทุก ๆ อย่างมาโดยละเอียดแล้ว และได้รับการกลั่นกรองซักฟอกจากเลขานุการอีกครั้งหนึ่งแล้ว เมื่อผ่านการพิจารณาของคณะอนุกรรมการกลุ่มแล้ว นักวิเคราะห์จะต้องนำไปเขียนเป็นรูปรายงานบันทึกสรุปความเห็นของคณะอนุกรรมการกลุ่ม เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะอนุกรรมการต่อไป ในบันทึกนี้แสดงให้เห็นแผนผัง และอัตรากำลัง พร้อมทั้งแสดงเหตุผลในการวิเคราะห์สถิติปริมาณงานโดยละเอียด เปรียบเทียบกับส่วนราชการเดิม ส่วนราชการที่เสนอขอมา และส่วนราชการที่เห็นควรกำหนดให้

๒. การพิจารณาของคณะอนุกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร หลังจากที่ได้

ผ่านการพิจารณาของคณะอนุกรรมการกลุ่มแล้ว จึงทำบันทึกสรุปความเห็นของคณะอนุกรรมการกลุ่มฯ ให้คณะอนุกรรมการ คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารพิจารณา คณะอนุกรรมการฯ นี้ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดหรือกรรมการกลุ่มต่าง ๆ ทั้ง ๔ กลุ่มนั่นเอง การพิจารณาในระดับอนุกรรมการทั้งหมดนี้ อาจจะมีส่วนที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของ

คณะกรรมการกลุ่ม ๆ ก็ได้แล้วแต่กรณี เพราะคณะกรรมการนี้ประกอบด้วยคนกลุ่มใหญ่กว่าคณะกรรมการกลุ่ม ๆ กรรมการบางท่านเสนอเหตุผลที่ดีกว่าซึ่งจะทำให้การพิจารณาแบ่งส่วนราชการและกำหนดอัตรากำลังเหมาะสมยิ่งขึ้น

อนึ่งในการพิจารณาในระดับของคณะกรรมการคณะที่ปรึกษา ระเบียบบริหารนี้ทางคณะกรรมการ ๆ ก็เปิดโอกาสให้ทางกรมที่จัดส่วนราชการส่งตัวแทนมาชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในที่ประชุม หากส่วนราชการและอัตรากำลังที่จัดให้ในทางกรมนั้นเขาไม่เห็นด้วย ซึ่งบางครั้งทางคณะกรรมการก็เปลี่ยนแปลงตามความเห็นของกรมเมื่อเขามีเหตุผลและข้อเท็จจริงที่สั่งไว้ดีกว่า การเปิดโอกาสให้ทางกรมนั้น ๆ ชี้แจงเพิ่มเติมเป็นการแสดงความใจกว้าง มีใจว่าคณะที่ปรึกษา ๆ มีอำนาจหน้าที่แล้วจะใช้อำนาจหน้าที่แต่ฝ่ายเดียวโดยไม่ฟังความคิดเห็นของผู้อื่น

เมื่อผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ ๆ แล้ว นักวิเคราะห์จะต้องเขียนบันทึกสรุปความเห็นของคณะกรรมการ ๆ เพื่อนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะที่ปรึกษา ๆ กอง ๑ หรือกอง ๒ ต่อไป รายละเอียดในบันทึกนอกจากมีรายละเอียดเช่นเดียวกันกับที่กล่าวแล้ว จะต้องมีใบสรุปประเด็นแสดงให้เห็นส่วนราชการและอัตรากำลังที่มีอยู่เดิม ที่เสนอมา และที่จัดให้ ว่าเดิมมีกี่กอง กี่แผนก ซอมมาเท่าไร เห็นควรจัดให้เท่าไร อัตรากำลังก็เช่นเดียวกัน และจะต้องเขียนรายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งต่าง ๆ ทุก ๆ ตำแหน่งด้วย

๑. การพิจารณาของคณะที่ปรึกษาฯ กอง ๑ หรือกอง ๒ การพิจารณาของคณะที่ปรึกษาฯ กอง ๑ หรือกอง ๒ นี้ เป็นการพิจารณาตามรายงานบันทึกสรุปความเห็นของคณะกรรมการฯ ดังที่กล่าวแล้ว เหตุผลที่ส่งให้คณะที่ปรึกษาฯ กอง ๑ หรือกอง ๒ เป็นผู้พิจารณาก่อนนำเสนอที่ปรึกษาระเบียบบริหารนั้น ก็เพื่อต้องการให้มีการกลั่นกรองกันเสียขั้นหนึ่งก่อน ที่ปรึกษาระเบียบบริหารแบ่งย่อยออกเป็นกองต่าง ๆ ๓ กองด้วยกันคือ กอง ๑ และกอง ๒ มีหน้าที่พิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลัง ส่วนกอง ๓ มีหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนว่าง การพิจารณาของคณะที่ปรึกษาฯ กอง ๑ หรือกอง ๒ มักเห็นด้วยตามการพิจารณาของคณะกรรมการฯ

๔. การพิจารณาของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร การพิจารณาของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารนี้ เป็นการพิจารณาของคณะที่ปรึกษาทั้งคณะ ซึ่งประกอบด้วยคณะที่ปรึกษาฯ กอง ๑ กอง ๒ และกอง ๓ การพิจารณาในระดับนี้เป็นการกลั่นกรองครั้งสุดท้ายก่อนนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี การพิจารณาในระดับนี้มักเห็นคล้อยตามการพิจารณาของคณะที่ปรึกษาฯ กอง ๑ หรือกอง ๒ หรือของคณะอนุกรรมการฯ

จากการพิจารณาการแบ่งส่วนราชการและกำหนดอัตรากำลังของคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว มีข้อสังเกตที่ควรพิจารณาอยู่ ๒ ประการ คือ

๑. การพิจารณาของคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ ถึง ๔ ระดับนั้น ทำให้ขั้นตอนการพิจารณายาวและเสียเวลามากเกินไป จะเห็นได้ว่าเมื่อผ่านการพิจารณาของคณะอนุกรรมการกลุ่มต่าง ๆ กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแล้ว ยังจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะอนุกรรมการอื่น คณะอนุกรรมการฯ นี้ประกอบด้วยคณะอนุกรรมการกลุ่มต่าง ๆ นั้นเอง คณะที่ปรึกษาฯ กอง ๑ หรือกอง ๒ ก็เช่นเดียวกัน คือเมื่อพิจารณาแล้วก็ส่งให้คณะที่ปรึกษาฯ ทั้งคณะ ซึ่งประกอบด้วยคณะที่ปรึกษาฯ กองต่าง ๆ นั้นเองพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง จึงทำให้เห็นว่าคณะอนุกรรมการกลุ่มต่าง ๆ และคณะที่ปรึกษาฯ กอง ๑ หรือกอง ๒ ไม่ควรจะมี การพิจารณาเมื่อผ่านการ Review ของเลขานุการฯ แล้ว ควรจะส่งให้คณะอนุกรรมการฯ และคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารเป็นผู้พิจารณาอีก ๒ ระดับ ก็น่าจะเป็นการเพียงพอแล้ว เพราะปรากฏตามข้อเท็จจริงที่เป็นมาว่า คณะอนุกรรมการฯ และคณะที่ปรึกษาฯ ก็คือ ส่วนใหญ่มักจะเห็นคล้อยตามการวิเคราะห์ของนักวิเคราะห์และเลขานุการฯ

๒. กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการก็ดี และคณะที่ปรึกษาฯ ก็ดี มีจำนวนมากเกินไป ซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคในการประชุม จากประสบการณ์ที่ผู้เขียนเป็นเจ้าหน้าที่นักวิเคราะห์เข้าร่วมประชุมชี้แจงในคณะอนุกรรมการฯ เสมอ ๆ ปรากฏว่าเมื่อถึงวันและเวลาประชุมครั้งใดเจ้าหน้าที่จะต้องโทรศัพท์เตือนกรรมการต่าง ๆ ก่อนเวลาเข้าประชุมเป็นเวลาราวครึ่งชั่วโมงเกือบทุก ๆ ครั้ง การประชุมแต่ละครั้งประธานอนุกรรมการฯ มักต้องมานั่งรอกรรมการอยู่ก่อนเสมอ เวลาการประชุมก็มักจะช้าไปประมาณครึ่งชั่วโมงเสมอ เพราะมีว่ต่นั่งรอและโทรศัพท์ไปตามกรรมการฯ และกรรมการที่สามารถมาได้ก็มักจะเท่ากับจำนวนที่น้อยที่สุดที่ครบองค์ประชุมพอดี เมื่อข้อเท็จจริงเป็นเช่นนี้ จึงน่าที่จะมีการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงกรรมการเสียใหม่ โดยเลือกเอาบุคคล

ที่จำเป็น ที่มีความสามารถ มีเวลาและเต็มใจที่จะอุทิศเวลาให้แก่งานนี้ได้จริง ๆ เท่านั้น

๕. การพิจารณาอนุมัติของคณะรัฐมนตรี เมื่อผ่านการพิจารณาของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารแล้ว ประธานคณะที่ปรึกษา จะทำบันทึกเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติและตราเป็นกฎหมายเพื่อใช้บังคับต่อไป ในบันทึกที่นำเสนอมีสรุปเรื่องการแบ่งส่วนราชการ และอัตรากำลังโดยย่อ ๆ ประมาณ ๒ - ๓ หน้า พร้อมทั้งร่างพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการ หรือร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี (ถ้าเป็นการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ ก็ทำเป็นร่างพระราชกฤษฎีกา ถ้าสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ก็เป็นร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี) แผนภูมิการแบ่งส่วนราชการ ย่ออัตรากำลัง รายการแสดงอัตรากำลัง และรายละเอียดหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่ง

เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติแล้ว จึงออกเป็นพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการ หรือประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับต่อไป จากข้อเท็จจริงที่เป็นมา ในการพิจารณาเรื่องการแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังของคณะรัฐมนตรี ปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีมักจะพิจารณาอนุมัติตามที่คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารนำเสนอ

๖. การปฏิบัติให้เป็นไปตามอัตรากำลังที่กำหนดไว้

หลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติแล้ว และได้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะมีหนังสือแจ้งให้ทราบ พร้อมกับส่งร่างพระราชกฤษฎีกา หรือประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี แผนภูมิการแบ่งส่วนราชการ ย่ออัตรากำลัง รายการแสดงอัตรากำลัง และรายละเอียดหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่ง ไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง คือกรมที่จัดเสนอขอแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลัง สำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. กรมบัญชีกลาง เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ เหล่านี้ถือปฏิบัติตามอัตรากำลังที่กำหนดไว้ต่อไป คือสำนักงาน ก.พ. เป็นผู้พิจารณาอนุมัติตำแหน่งต่าง ๆ สำนักงบประมาณเป็นผู้อนุมัติอัตราเงินเดือน กรมบัญชีกลางเป็นผู้ควบคุมการเบิกจ่ายเงินเดือน ส่วนราชการทั้งสามนี้ต้องพิจารณาอนุมัติภายในกรอบแห่งอัตรากำลังที่กำหนดไว้

ในกรณีที่เมื่ออัตรากำลังเกินกว่างานที่มีอยู่ หรือคุณวุฒิไม่เหมาะสมกับงาน ทางสำนักงาน ก.พ. จะมีบัญชีควบคุมอัตรากำลังอยู่ ถ้าบุคคลที่ครองตำแหน่งเหล่านั้นอยู่ตายไป ลาออกไป โอนย้ายไปที่อื่น ทาง ก.พ. จะได้พิจารณาตัดอัตรากำลังเสีย หรือเปลี่ยนเงื่อนไขของคุณวุฒิให้ตรงกับคุณวุฒิที่กำหนดไว้ในอัตรากำลัง

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วทั้งหมดในบทนี้ ถึงเรื่องการบริหารงานจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ย่อมแสดงให้เห็นได้แล้วว่าคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารปฏิบัติงานอย่างมีหลักการดำเนินงานที่ดี มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับลักษณะงาน การกำหนดอัตรากำลังโดยอาศัยหลักวิชาการทางคานรัฐประศาสนศาสตร์ คือหลักการวิเคราะห์งาน หลักการวิเคราะห์ปริมาณงาน หลักการจำแนกตำแหน่ง และหลักการจัดระบบงาน งานทุก ๆ ขั้นตอนได้กระทำไปอย่างมีเหตุผลและละเอียดรอบคอบกับทั้งได้ผ่านการพิจารณาถ้อยแถลงจากเลขาธิการฯ และคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ หลายครั้งหลายหน ทั้งนี้ก็เพื่อให้การกำหนดอัตรากำลังแก่ส่วนราชการต่าง ๆ เหมาะสมที่สุดและดีที่สุด

บทที่ ๔

ผลงานการจัดอัตรากำลังของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร

ในการศึกษาถึงผลงานการจัดอัตรากำลังของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารนั้น ก็เพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่า นับแต่ พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นต้นมา คณะที่ปรึกษาได้ปฏิบัติงานจัดอัตรากำลังสำเร็จเสร็จสิ้นไปแล้วกี่กรม กำลังดำเนินการจัดอยู่อีกเท่าไรและผลในการจัดไปแล้วเป็นอย่างไร สมเหตุสมผลหรือไม่ อัตรากำลังที่จัดให้แกส่วนราชการต่าง ๆ จะพอเหมาะกะปริมาณและคุณภาพของงานไหม การที่แสดงผลงานจัดอัตรากำลังตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นต้นมานั้น เพราะเหตุว่าคณะที่ปรึกษา ก่อน พ.ศ. ๒๕๐๓ ทำหน้าที่แต่เพียงแบ่งส่วนราชการ เพิ่งมาดำเนินการจัดอัตรากำลังในปลายปี ๒๕๐๖ หรือต้นปี ๒๕๐๗

จากสถิติผลงานในการแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารปรากฏว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๗ จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๑๑) คณะที่ปรึกษาได้พิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ให้แกส่วนราชการต่าง ๆ ตามที่เสนอขอมา ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาอนุมัติของคณะรัฐมนตรีแล้วมีจำนวน รวม ๒๔ ส่วนราชการ นอกจากนี้ยังอยู่ในระหว่างพิจารณาแก้ไขและดำเนินการวิเคราะห์ ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ของคณะอนุกรรมการฯ หรือของนักวิเคราะห์ที่อยู่อีก รวม ๒๔ ส่วนราชการ ในที่นี้จะได้แสดงให้เห็นถึงรายละเอียดในการวิเคราะห์อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของกรมบางกรมโดยจะยกเอาแต่เพียงบางส่วนมาแสดงให้เห็น เพราะหากยกมาแสดงไว้ทั้งหมดจะเป็นการยืดเยื้อจนเกินไป ทำให้เกิดความเบื่อหน่ายแก่ผู้อ่าน กรมที่จะนำมาแสดงให้เห็นรายละเอียดในการวิเคราะห์แต่เพียงบางส่วนมีอยู่ ๓ กรม คือ กรมสรรพสามิต สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และสำนักงานวิชาการและวางแผน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เหตุผลที่เลือกยกเอากรมทั้ง ๓ มาแสดงนั้น เพราะต้องการแสดงให้เห็นถึงรายละเอียดในการวิเคราะห์อัตรากำลัง ของกรมที่มีลักษณะงานแตกต่างกัน คือกรมที่เป็นงานทางวิชาการ กรมที่ไม่ใช่งานทางวิชาการ กรมที่มีงานอยู่ในส่วนกลางอย่างเดียว กับกรมที่มีทั้งงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การกำหนดอัตรากำลังก็มีทั้งเพิ่มขึ้นและลดลง กล่าวคือกรมสรรพสามิตถือว่า เป็นกรมที่ไม่ใช่ทำหน้าที่ทางวิชาการ ซึ่งมีการปฏิบัติงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจ-

แห่งชาติ ถือว่าเป็นส่วนราชการที่ทำหน้าที่ทางวิชาการ และมีหน่วยงานอยู่เฉพาะในส่วนกลาง
อย่างเดียว

ส่วนสำนักงานวิชาการและวางแผนนั้น ถือว่าเป็นส่วนราชการที่ทำหน้าที่ทางวิชาการ เช่น
เดียวกัน เหตุผลที่ได้นำเอารายละเอียดของกรมนี้มาแสดง เป็นบางส่วน เพราะผู้เขียนเป็นผู้ที่เฝ้าทำ
การศึกษาวิเคราะห์งานของกรมด้วยตนเอง และปรากฏว่าอัตราค่าจ้างของกรมนี้มีมากเกินไป คือ
มีเงินเดือนหรือเงินเดือนอยู่ประมาณ ๒๐ กว่าอัตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีอัตราข้าราชการชั้นสูง ๆ
คือชั้นพิเศษและชั้นเอกรวมอยู่ด้วยหลายอัตรา ในการจัดอัตราค่าจ้างให้แกกรมต่าง ๆ นั้น ปรากฏว่า
ส่วนใหญ่มีอัตราค่าจ้างเพิ่มขึ้นกว่าเดิม นาน ๆ สักครั้งจึงจะมีการกำหนดให้ลดอัตราค่าจ้างลง ดังนั้น
การที่นำเอารายละเอียดของกรมนี้มาแสดงให้เห็น จึงนับว่าเป็นกรณีที่น่าสนใจ

สำหรับอัตราค่าจ้างของกรมอื่น ๆ นั้น จะได้แสดงให้เห็นในรูปของการสรุปเป็นตาราง
เปรียบเทียบ แสดงให้เห็นอัตราค่าจ้างที่มีอยู่เดิม อัตราค่าจ้างที่ขอมา และอัตราค่าจ้างที่เห็นควรกำหนด
ให้ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะสรุปให้เห็นผลงานของคณะที่ปรึกษา โดยไม่ต้องนำมาแสดงให้เห็นในรายละเอียด
เป็นการยืดยาวและสิ้นเปลืองหน้ากระดาษจนเกินไป เพราะการที่จะกำหนดอัตราค่าจ้างของแต่ละกรม
ได้นั้น ก็เฝ้าทำการศึกษางานและวิเคราะห์งานโดยละเอียดรอบคอบ กระทำไปโดยอาศัยหลักการและ
เหตุผลและอาศัยหลักวิชา เช่นเกี่ยวกับงานของกรมทั้ง ๓ ที่ได้นำมาแสดงให้เห็นแล้วในตอนต้น

อย่างไรก็ตาม ในการกล่าวถึงผลงานการจัดอัตราค่าจ้างของกรมต่าง ๆ มีความจำเป็นอย่าง
ยิ่งที่จะต้องแสดงให้เห็นในรายละเอียด ตลอดจนเหตุผลในการวิเคราะห์การแบ่งส่วนราชการด้วย
ดังนี้ เพราะการดำเนินงานแบ่งส่วนราชการและจัดอัตราค่าจ้าง เป็นงานที่กระทำพร้อม ๆ กันและควบ
คู่กันไป และต้องอาศัยพื้นฐานหลักวิชาการทางด้านการรัฐประศาสนศาสตร์ เช่นเดียวกัน และผลการจัด
ส่วนราชการก็มีผลกระทบถึงการจัดอัตราค่าจ้างด้วย คือถ้าจัดรูปแบบส่วนราชการและระบบงานดี ก็
จะทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพอัตราค่าจ้างลงได้ ในทางกลับกันหากจัดรูปแบบส่วนราชการไม่ดี ก็
จะทำให้สิ้นเปลืองอัตราค่าจ้างมากขึ้น

การจัดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ของกรมสรรพสามิต

กรมสรรพสามิตเสนอขอให้คณะกรรมการระเบียบบริหารพิจารณาแบ่งส่วนราชการออกเป็น ๔ ส่วน ๑๒ กอง ๓๕ แผนก ที่ทำการสรรพสามิตเขต ๕ เขต ที่ทำการสรรพสามิตจังหวัด ๖๔ จังหวัด และที่ทำการสรรพสามิตอำเภอ ๕๐๔ อำเภอ ๖ กิ่งอำเภอ และขอกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นพิเศษจำนวน ๗ ตำแหน่ง ชั้นเอก จำนวน ๘๗ ตำแหน่ง ฯลฯ รวมทั้งหมด ๓,๘๑๒ ตำแหน่ง แต่จากการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตราค่าจ้างของคณะกรรมการระเบียบบริหารได้กำหนดให้แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๗ กอง ๑๘ แผนก ที่ทำการสรรพสามิตเขต ๕ เขต ที่ทำการสรรพสามิตจังหวัด ๖๔ จังหวัด ที่ทำการสรรพสามิตอำเภอ ๕๐๔ อำเภอ และ ๖ กิ่งอำเภอ และได้กำหนดให้มีตำแหน่งรวมทั้งสิ้น ๓,๐๓๔ ตำแหน่ง ซึ่งเพิ่มกว่าที่มีอยู่เดิมจำนวนทั้งหมด ๓๒๐ ตำแหน่ง โดยเพิ่มอัตราค่าจ้างในราชการบริหารส่วนภูมิภาคขึ้นกว่าเดิมจำนวน ๔๔๔ ตำแหน่ง และลดอัตราค่าจ้างในราชการบริหารส่วนกลางจำนวน ๔๔ ตำแหน่ง ทั้งนี้ เพราะปริมาณงานในส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้นมาก และงานบางอย่างในส่วนกลางลดลง ประกอบกับอัตราค่าจ้างที่มีอยู่เดิมของบางงานนั้นมากเกินไปกว่าปริมาณงาน อัตราค่าจ้างที่กำหนดขึ้นใหม่นี้จึงต้องให้เหมาะสมกับปริมาณงานดังกล่าวแล้ว

อัตราค่าจ้างในระดับกองของกรมสรรพสามิตก็ได้มีการวิเคราะห์ตามหลักการแบ่งส่วนราชการว่าควรจบรวมหรือแยกงานออกเป็นกองอย่างไร โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับในด้านอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ด้วย ก็จะเห็นได้จากบันทึกสรุปความเห็นของคณะกรรมการคณะที่ปรึกษาฯ เกี่ยวกับอัตราค่าจ้างของกองการสุราและยาสูบ ต่อไปนี้คือ^๒

^๑ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือราชการที่ สร.๐๔๐๓/๑๔๖๑, ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๐, เรื่องการปรับปรุงแบ่งส่วนราชการและจัดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่กรมสรรพสามิต, จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึงเลขาธิการ ก.พ.

^๒ คณะอนุกรรมการคณะที่ปรึกษาฯ ระเบียบบริหาร, บันทึกสรุปความเห็นคณะอนุกรรมการคณะที่ปรึกษาฯ ระเบียบบริหารในการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง, (พิมพ์โรเนียว พ.ศ.๒๕๑๐), หน้า ๓๔

ก. การวิเคราะห์การแบ่งส่วนราชการ กองการสุราและยาสูบ กองการสุราและกองยาสูบ เป็นกองที่มีอยู่เดิม กองการสุรามีหน้าที่ควบคุมการผลิต การจำหน่าย การใช้สุราเพื่อทำสินค้า และกิจการทุกชนิดอันเกี่ยวกับสุรา เก็บภาษี ค่าธรรมเนียมสุราทั้งที่ผลิตภายในประเทศ และที่นำเข้ามา ในราชอาณาจักร ส่วนกองการยาสูบมีหน้าที่ควบคุมกิจการยาสูบตามพระราชบัญญัติยาสูบ โดยควบคุม ทั้งแต่การเพาะปลูกขนยา รมยา รมยา หั่นยา ยาเส้นผลิตเป็นยาสูบ การจำหน่ายยาสูบทั้งภายในประเทศและส่งออกนอก หรือนำเข้ามาในราชอาณาจักร

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาของของแต่ละกองแล้ว เห็นว่าแต่ละกองมีปริมาณงานยังไม่ มากเมื่อเทียบกับกองที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันของกรมอื่น ๆ อีกประการหนึ่งสุราและยาสูบเป็นสินค้า ที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน คือ มีลักษณะเป็นยาเสพติดซึ่งรัฐบาลดำเนินการผูกขาด และควบคุมการผลิต และจำหน่าย เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ดังนั้นหากจะรวมกอง ๒ กองเข้าด้วยกัน เรียกชื่อเสีย ใหม่ว่า "กองการสุราและยาสูบ" ก็น่าจะเป็นการเหมาะสมใกล้เคียงกับการดำเนินงานของอารย- ประเทศ ทำให้สามารถควบคุมนโยบายในการผลิตและจำหน่ายสุราและยาสูบได้

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่ช่วยสนับสนุนให้มีการรวมกองทั้ง ๒ นี้ขึ้นก็คือประหยัดเจ้าหน้าที่ระดับ คำสำหรับงานบางงาน เช่น งานธุรการทั่วไป ทำให้การใช้เจ้าหน้าที่คล่องตัวขึ้น สามารถหมุน เวียนสับเปลี่ยนกันได้โดยที่จำเป็น และทำให้กองมีขนาดใหญ่ขึ้น ปริมาณงานสูงขึ้น ซึ่งจะทำให้กอง สามารถมีเจ้าหน้าที่ในระดับสูงขึ้นได้ เป็นผลให้เจ้าหน้าที่ morale สูง สามารถปฏิบัติงานเป็นผลดี แก่ราชการ เป็นส่วนรวมไ้ภายหลัง

เมื่อได้จัดรวมกอง ๒ กองเข้ามายุบรวมกันแล้ว จึงจำเป็นที่จะต้องทำหน้าที่มาจัดสรรคนแบ่ง กลุ่มเสียใหม่ ปรากฏว่ามีกลุ่มงานดังนี้คือ งานสารบรรณ งานพิจารณาออกใบอนุญาต งานคำนวณภาษี และคุมใหญ่เสียภาษีปฏิบัติตามสัญญา งานควบคุมการผลิตภายในโรงงาน การจำหน่ายผลิตภัณฑ์ และ งานตรวจไร่ยาสูบ ซึ่งเมื่อพิจารณาปริมาณงานในแต่ละกลุ่มและจัดสรรอัตราากำลังตามปริมาณงานแล้ว เห็นว่า กองการสุราและยาสูบ ควรแบ่งออกเป็น ๔ แผนก ดังนี้

(๑) แผนกใบอนุญาต

(๒) แผนกตรวจสอบและคำนวณภาษี

(๓) แผนกควบคุมการผลิตและจำหน่าย

(๔) แผนกตรวจโรยยาสูบ

ในที่นี้จะได้แสดงให้เห็นถึงรายละเอียดในการวิเคราะห์งานและอัตราค่าจ้างของแผนก
ใบอนุญาต

แผนกใบอนุญาต แผนกนี้เป็นหน่วยราชการที่เสนอให้จัดตั้งขึ้นใหม่ เพื่องานพิจารณา
ออกใบอนุญาตที่กระทรวงจัดกระจายอยู่ในแผนกต่าง ๆ ของกองการสุรา และกองการยาสูบ กล่าวคือ
ในกองการสุราเดิมแบ่งเป็นแผนกการสุรา แผนกควบคุมโรงงานสุรา แผนกควบคุมการจำหน่ายและ
แผนกสุราต่างประเทศ ใบอนุญาตของร้านสุราก็ออกที่แผนกการสุรา ใบอนุญาตเกี่ยวกับโรงงานสุรา
ก็ออกที่แผนกควบคุมโรงงานสุรา ถ้าเป็นใบอนุญาตเกี่ยวกับสุราต่างประเทศก็ทำการออกที่แผนกสุรา-
ต่างประเทศ ในคานยาสูบก็เช่นเดียวกัน ถ้าเป็นการขอใบอนุญาตเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมยาสูบและ
การจำหน่ายยาสูบ ก็เป็นหน้าที่ของแผนกควบคุมยาสูบจัดทำ ถ้าเป็นการขอใบอนุญาตเกี่ยวกับการเพาะ
ปลูกยาสูบ ก็เป็นหน้าที่ของแผนกส่งเสริมโรยยาสูบจัดทำ ด้วยเหตุที่การปฏิบัติงานพิจารณาออกใบอนุญาต
ประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นมีความคล้ายคลึงกัน ใ้ใช้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ความชำนาญไปในทาง
เดียวกัน จึงเห็นว่าถ้าจะรวมงานประเภทนี้ไว้ในที่แห่งเดียวกันก็ย่อมจะช่วยให้การปฏิบัติงานรวดเร็ว
เป็นระเบียบเรียบร้อยสะดวกแก่ประชาชนที่จะมาติดต่อ

ในส่วนที่เกี่ยวกับงานสารบรรณก็เช่นเดียวกัน เดิมแต่ละแผนกของกองการสุราและกองการ
ยาสูบเป็นผู้จัดทำงานสารบรรณของตนเอง ซึ่งทำให้หมดเปลืองเจ้าหน้าที่ จึงเห็นควรนำงานสารบรรณ
ของทุกแผนกมารวมไว้ในที่เดียวกัน โดยให้เป็นงาน ๆ หนึ่งอยู่ในแผนกใบอนุญาต

ข. การวิเคราะห์ปริมาณงานและอัตราค่าจ้าง. ลักษณะและปริมาณงานของแผนกใบอนุญาต
สามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ งานสารบรรณ และงานออกใบอนุญาต

๑. งานสารบรรณ หนังสือเข้าออกของงานสุรามีประมาณ ๑๔,๓๐๐ ฉบับต่อปี หนังสือ
เข้าออกของงานยาสูรมี ๙,๕๕๕ ฉบับต่อปี ประกอบด้วยงานร่างโต้ตอบ ทำบันทึก ทำประกาศต่าง ๆ
ประมาณ ๓๐๐ เรื่อง ลงรับหนังสือประมาณ ๔,๖๕๙ ฉบับ ลงส่งหนังสือประมาณ ๒,๖๐๙ ฉบับ รวม
หนังสือเข้าออกทั้งหมดประมาณ ๒๑,๕๐๐ ฉบับต่อปี ซึ่งตามเกณฑ์ที่วางไว้สำหรับเจ้าหน้าที่ได้ประมาณ

๕ - ๖ คน แต่เนื่องจากกอง ๒ กองรวมเป็นกองเดียวกันแล้ว งานรับ-ส่งหนังสืออาจรวมกันไ้จึง
คิดเจ้าหน้าที่ให้เพียง ๕ คน

๒. งานออกใบอนุญาต แยกออกเป็นงานออกใบอนุญาตเกี่ยวกับสุรา และงานออกใบ
อนุญาตเกี่ยวกับยาสูบ ดังนี้

(๑) งานออกใบอนุญาตสุรา ได้แก่การออกใบอนุญาตร้านค้าสุราทุกประเภท ใน
การขอใบอนุญาตผู้ขอจะต้องยื่นคำร้องขอเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ตรวจพิจารณาว่าถูกต้องตามระเบียบ
หลักเกณฑ์แล้วจึงจะออกใบอนุญาตเสนอให้หัวหน้าแผนกตรวจและลงนาม เขียนใบนำส่งให้ผู้นับคำร้อง
ไปชำระเงินที่กองรายได้สามัคคี แล้วส่งสำเนาให้กองรายได้สามัคคี เพื่อลงบัญชีเป็นหลักฐาน ถ้าผู้นับ
คำร้องไม่ไปชำระเงินก็ให้เป็นหน้าที่ของกองรายได้สามัคคีที่จะติดตามทวงถาม ส่วนทางกองภาษีเมื่อ
เขียนใบนำส่งแล้วก็จะลงบัญชีไว้เพื่อตรวจสอบในกรณีที่ผู้ขาคำขออนุญาต ใบอนุญาต ก็จะสามารถเร่งรัด
ให้มาขออายุใบอนุญาตได้ เมื่อผู้นับคำร้องชำระเงินแล้ว ก็จะนำไปเสร็จมาขอรับใบอนุญาต งานใบ-
อนุญาตสุราแบ่งออกเป็นงานย่อยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ใบอนุญาตร้านค้าสุรามีประมาณปีละ ๑๒,๐๐๐ ฉบับ เจ้าหน้าที่ใช้เวลาพิจารณาออกใบอนุญาต
และลงทะเบียนรายละเอียดประมาณ ๑๕ นาที รวมใช้เวลาทั้งหมด ๕๐๐ วัน

ปีหนึ่งมีผู้ขอใบอนุญาตให้ใช้สุราทำสินค้าประมาณ ๑๐๕ ราย ต้องนำสุรามาขึ้นพอกว่ากติการี
แล้วจึงพิจารณาอนุญาตให้ ใช้เวลาปฏิบัติงานทั้งหมดประมาณรายละเอียด ๒ ชั่วโมง รวมเวลา ๓๕ วัน

จ่ายใบอนุญาต (ใบอนุญาตเล็ก) ให้แก่ร้านขายสุราปีละประมาณ ๑๒,๔๓๔ เล่ม แต่ละเล่มใช้
เวลาประทับตรา ๒ นาที รวมเวลา ๓๐ วัน

พิจารณาออกใบอนุญาตต่างประเทศไปจังหวัดต่าง ๆ ปีละประมาณ ๑,๒๒๓ ฉบับ ต้องตรวจ
คำร้องและเขียนบันทึกใช้เวลารายละเอียด ๑๕ นาที รวม ๕๐ วัน

พิจารณาออกใบอนุญาตข้ามเขตจังหวัดปีละประมาณ ๗ ราย ๆ ละ ๑๕ นาที รวม ๒ ชั่วโมง

พิจารณาออกใบอนุญาตให้ทำและขายแปงเชื้อสุราและให้เก็บสุราประมาณ ๓๓ รายต่อปี
ใช้เวลารายละเอียด ๑๕ นาที รวมเวลา ๑๔ วัน

พิจารณาออกใบอนุญาตต้มกลั่นสุรา ทำน้ำส้ม เตาหุง ประมาณ ๒๐ รายต่อปี ใช้เวลารายละเอียด ๑๕ นาที รวม ๒๕ วัน

พิจารณาออกใบอนุญาตให้นำสุราต่างประเทศเข้า และอนุญาตให้เอาสุราไปเปิดแสดง
นอกคานในกรณีที่เอาเข้ามาเป็นจำนวนมาก ปีละประมาณ ๕๕ ราย ใช้เวลารายละ ๒๐ นาที
รวมเวลา ๔๖ วัน

พิจารณาออกใบอนุญาตให้เปลี่ยนภาชนะสุรา ๑๓ ราย ๆ ละ ๑๕ นาที รวม ๓ ชั่วโมง

นอกจากนี้ยังมีใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับสุรา ได้แก่ การขายใบอนุญาตเก็บสุรา การโอน
สิทธิใบอนุญาตสุรา ย้ายร้านสุรา ใบแทนใบอนุญาตที่ทำหาย และใบอนุญาตเปลี่ยนแปลงนำสุราเบ็ด
นั้นาน ๆ มีครั้งหนึ่งจึงไม่คำนวณเวลาทำงานไว้ให้

ทำงานเคื่อนำใบอนุญาต ใช้เวลาประมาณเคื่อนละ ๑ วัน รวม ๑๒ วันต่อปี

รวมเวลาที่ใช้ในการออกใบอนุญาตสุราทุกประเภทประมาณ ๓๓๐ วัน คำนวณเจ้าหน้าที่ได้
ประมาณ ๔ คน

งานพิมพ์ใบอนุญาตสุราประมาณวันละ ๑๐ - ๑๒ เรื่อง จึงคิดเจ้าหน้าที่เพิ่มให้อีก ๑ คน

หมายเหตุ เติมใบอนุญาตมีอายุตามปฏิทิน ทำให้การออกใบอนุญาตมาประกกันตอนต้นปี
และทำให้ผู้เสียภาษีเสียเปรียบในกรณีที่ขออนุญาตตั้งร้านค้าตอนปลายปี จึงใคร่เสนอให้ใบอนุญาตมี
อายุ ๑๒ เดือน ๓รอบปี เพื่อจะได้กระจายงานออกไปได้ทั้งปี ทั้งทำให้ผู้เสียภาษีสะดวก ไม่เสีย
เปรียบ และประหยัดเวลาและแรงงานทั้งคานเจ้าหน้าที่และผู้เสียภาษี

(๒) งานออกใบอนุญาตยาสูบ แบ่งออกเป็นงานย่อย ๆ ดังต่อไปนี้

ออกใบอนุญาตนำตมยาสูบหรือยาเส้นเข้ามาในราชอาณาจักรปีหนึ่งประมาณ ๓๔๔ ฉบับ ใช้
เวลาทำงานประมาณฉบับละ ๑๐ นาที รวมเวลา ๒๐ วัน

ออกใบอนุญาตนำตมยาสูบ ใบยา ยาสูบหรือยาเส้นออกนอกราชอาณาจักรปีหนึ่งประมาณ
๔๕๒ ฉบับ ใช้เวลาทำงานฉบับละ ๑๐ นาที รวมเวลา ๑๕ วัน

ออกใบอนุญาตประกอบอุตสาหกรรมยาสูบปีหนึ่งประมาณ ๑๓๓ ฉบับ ใช้เวลา ๒๐ นาทีต่อฉบับ
รวมเวลา ๑๒ วัน

ออกใบอนุญาตจำหน่ายยาสูบในจังหวัดพระนครและธนบุรีปีหนึ่งประมาณ ๒๐,๕๐๐ ฉบับ ใช้
เวลา ๑๐ นาทีต่อฉบับ รวมเวลา ๔๓๓ วัน

รวมเวลาที่ใช้ในการออกใบอนุญาตเกี่ยวกับยาสูบทั้งหมด ๒๒๔ วัน จำนวนอัตรากำลังได้

๓ คน

อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในแผนกใบอนุญาต จึงมีทั้งหมด ๑๔ อัตรာ โดยมีหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

หัวหน้าแผนก ๑ ตำแหน่ง มีหน้าที่บริหารงานทั่วไปของแผนก

ประจำแผนก ตำแหน่งที่ ๑ ทำหน้าที่ร่างโต้ตอบ ทำบันทึกและประกาศต่าง ๆ ของกอง

ประจำแผนก ตำแหน่งที่ ๒ - ๓ ทำหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาตประเภทต่าง ๆ ของภาษีสุรา จัดทำสัญญาต่าง ๆ ตลอดจนพิจารณาร่างหนังสือโต้ตอบเกี่ยวกับเรื่องภาษีสุราโดยเฉพาะ

ประจำแผนก ตำแหน่งที่ ๔ ทำหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาตภาษียาสูบ และร่างโต้ตอบสัญญาที่เกี่ยวกับภาษียาสูบโดยเฉพาะ

เสมียนพนักงาน ตำแหน่งที่ ๑ ทำหน้าที่ลงรับ-ส่งหนังสือ คัดเลือกหนังสือเพื่อส่งไปยังแผนกต่าง ๆ ภายในกอง และพิมพ์หนังสือราชการต่าง ๆ

เสมียนพนักงาน ตำแหน่งที่ ๒ ปฏิบัติงานธุรการต่าง ๆ ของกอง เช่น จัดเก็บแฟ้ม พิมพ์หนังสือราชการและอื่น ๆ

เสมียนพนักงาน ตำแหน่งที่ ๓ ช่วยประจำแผนก ตำแหน่งที่ ๑ ร่างโต้ตอบ บันทึก ประกาศต่าง ๆ และพิมพ์หนังสือราชการต่าง ๆ

เสมียนพนักงาน ตำแหน่งที่ ๔ - ๗ รับเรื่องราวขอใบอนุญาตเกี่ยวกับสุรา จัดพิมพ์ใบอนุญาตเสนอบัญชีกับยู่ชาดงนาม เขียนใบนำส่งค่าธรรมเนียม ลงทะเบียนใบอนุญาตสุรา

เสมียนพนักงาน ตำแหน่งที่ ๘ - ๙ รับเรื่องราวขอใบอนุญาตเกี่ยวกับยาสูบ จัดพิมพ์ใบอนุญาตยาสูบ เขียนใบนำส่งค่าธรรมเนียมและลงทะเบียนใบอนุญาตยาสูบ

จากรายละเอียดในการวิเคราะห์ที่ได้แสดงไว้ข้างบนนี้ ย่อมจะเห็นได้แล้วว่าอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เหล่านี้ได้กำหนดขึ้นจากปริมาณและคุณภาพงานที่มีอยู่อย่างแท้จริง มิใช่กำหนดขึ้นจากการคาดคะเนอย่างลอย ๆ ว่า มีปริมาณงานมาก แต่ไม่ทราบว่าเป็นจำนวนเท่าไร หรือมีคุณภาพงานสูง แต่ไม่ทราบว่าจะสูงอย่างไร สูงเท่าไร การที่อัตรากำลังที่ยกขึ้นมาเป็นตัวอย่างนี้สามารถคำนวณจากสถิติปริมาณงานได้โดยตรง ซึ่งเป็นวิธีคำนวณอัตรากำลังที่ดีมากก็เพราะงานดังกล่าว เป็นงานด้านธุรการ

แสดงยอดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบของกรมสรรพสามิต

อัตรากำลังตามบัญชีถ้อยจ่าย									อัตรากำลังตามที่เสนอขอมา									อัตรากำลังตามที่เห็นสมควรกำหนด								
ส่วนราชการ	พิเศษ	เอก	โท	ตรี	จัตวา	วิสามัญ	ลูกจ้าง	รวม	ส่วนราชการ	พิเศษ	เอก	โท	ตรี	จัตวา	วิสามัญ	ลูกจ้าง	รวม	ส่วนราชการ	พิเศษ	เอก	โท	ตรี-โท	ตรี	จัตวา	ลูกจ้าง	รวม
ก. ราชการบริหารส่วนกลาง									ก. ราชการบริหารส่วนกลาง									ก. ราชการบริหารส่วนกลาง								
งานบริหาร-ทั่วไป	๑	-	-	-	-	-	-	๑	งานบริหาร-ทั่วไป	๑	-	-	-	-	-	-	๑	งานบริหาร-ทั่วไป	๑	-	-	-	-	-	-	๑
สำนักงานเลขานุการกรม	-	๑	๔	๕	๑๓	๖	๓	๒๗	สำนักงานเลขานุการกรม	-	๑	๔	-	-	-	๒๐	๕๕	สำนักงานเลขานุการกรม	-	๑	๔	-	๔	๑๗	๔	๓๓
กองคลัง	-	๒	๗	๑๖	๔๔	-	๒๓	๑๓๒	กองคลัง	-	๒	๑๐	๒๔	๖๕	-	๗๐	๑๗๑	กองคลัง	-	๑	๔	๑	๔	๑๔	๗๒	๑๐๕
กองแสงศุลกากร	-	๑	๒	๕	๑๑	๑	๔	๒๔	กองแสงศุลกากร	-	๑	๒	๗	๑๗	-	๔	๓๑	กองแสงศุลกากร	-	๑	๓	๑	๔	๑๔	๑	๓๕
									ส่วนสุราและยาสูบ																	
กองการสุราและกองการยาสูบ	-	๔	๑๒	๑๔	๖๖	๔	๔	๑๑๓	กองการสุราและกองการยาสูบ	-	๔	๑๔	๑๗	๗๔	-	๑๕	๑๓๓	กองการสุราและยาสูบ	๑	๓	๑๐	-	๒๐	๔๔	๒	๘๐
กองการสามัคคีและกองการอื่น	-	๓	๗	๒๔	๕๒	-	๑๔	๑๐๔	กองการสามัคคีและกองการอื่น	-	๓	๔	๔๖	๕๔	-	๑๗	๑๖๔	กองการสามัคคี	๑	๒	๕	-	๑๔	๔๒	-	๖๔
									ส่วนปราบปราม																	
กองปราบปรามจังหวัดพระนคร-ธนบุรี	-	๑	๔	๔๔	๖๐	-	๘๖	๒๐๔	กองปราบปรามจังหวัดพระนคร-ธนบุรี	-	๔	๑๐	๕๓	๗๑	-	๘๐	๒๐๔	กองปราบปราม	๑	๒	๔	-	๖๔	๑๒๔	-	๒๐๕
กองวิชาการ	-	๒	๒	๔	๑๑	๒	๔	๒๕	กองวิชาการ	๑	๕	๓๐	๕๔	๑๑๑	๑๓	๑	๒๑๕	กองวิชาการ	-	๑	๔	๕	๒	๔	๑	๒๕

อัตราค่าจ้างตามบัญชีกระจาย									อัตราค่าจ้างตามที่เสนอขอมา									อัตราค่าจ้างที่เห็นสมควรกำหนด									
ส่วนราชการ	พิเศษ	เอก	โท	ตรี	จตุร	วิสามัญ	ลูกจ้าง	รวม	ส่วนราชการ	พิเศษ	เอก	โท	ตรี	จตุร	วิสามัญ	ลูกจ้าง	รวม	ส่วนราชการ	พิเศษ	เอก	โท	ตรี-โท	ตรี	จตุร	วิสามัญ	ลูกจ้าง	รวม
สรรพสามิตเขต	-	๔	๒๗	๔	๑๐๒	-	๒๐	๑๖๖	สรรพสามิตเขต	-	๔	๒๗	๔	๑๑๘	-	๑๔	๑๘๒	สรรพสามิตเขต	-	๔	๑๘	-	๒๗	๖๗	๑๔	๑๔๐	
รวม ๔ เขต									รวม ๔ เขต									รวม ๔ เขต									
รวมส่วนกลาง	๓	๒๗	๖๔	๑๒๔	๓๕๕	๘	๒๐๗	๗๔๘	รวมส่วนกลาง	๓	๓๓	๑๐๕	๒๑๗	๕๗๘	๑๓	๒๒๖	๑๑๗๔	รวมส่วนกลาง	๖	๒๒	๖๑	๗	๑๕๗	๓๔๓	๑๐๓	๖๔๙	
ที่ทำการสรรพสามิตจังหวัด	-	๕๒	๗๖	๑๘๘	๗๖๘	๒๑	๑๐๖	๑๖๒๕	ที่ทำการสรรพสามิตจังหวัด	-	๕๔	๘๗	๒๐๗	๘๓๕	๒๕	๑๓๑	๑๓๓๔	ที่ทำการสรรพสามิตจังหวัด	-	๕๔	๘๖	-	๓๑๔	๖๗๑	๑๕๕	๑๒๘๔	
ที่ทำการสรรพสามิตอำเภอ	-	-	-	๔๔๖	๑๖๔	๑	-	๖๕๑	ที่ทำการสรรพสามิตอำเภอ	-	-	-	๕๗๒	๗๒๑	-	๑	๑๒๔๔	ที่ทำการสรรพสามิตอำเภอ	-	-	-	-	๕๑๐	๕๔๐	๑	๑๐๕๑	
รวมส่วนภูมิภาค		๕๒	๗๖	๖๗๔	๙๔๖	๒๒	๑๐๖	๑๘๗๖	รวมส่วนภูมิภาค	-	๕๔	๘๗	๒๐๗	๑๕๕๖	๒๕	๑๓๒	๒๖๓๓	รวมส่วนภูมิภาค	-	๕๔	๘๖	-	๘๒๔	๑๒๑๑	๑๕๖	๒๓๓๕	
รวมทั้งกรม	๓	๙๙	๑๔๕	๘๐๓	๑๓๐๑	๓๐	๓๑๓	๒๖๗๔	รวมทั้งกรม	๓	๘๗	๑๑๒	๘๔๖	๒๑๓๔	๓๘	๓๕๘	๓๘๑๒	รวมทั้งกรม	๖	๘๐	๑๔๗	๗	๘๘๑	๑๕๕๑	๒๕๕	๓๐๓๔	

ที่มา : จากแผนการแบ่งส่วนราชการและจัดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่
ของกรมสรรพสามิต กองระเบียบข้าราชการ สำนักงาน ก.พ.

ซึ่งมีลักษณะเป็นงานประจำ ไม่ยุ่งยากซับซ้อนมาก สามารถที่จะรวบรวมสถิติปริมาณงานได้ไม่ยากนัก

อย่างไรก็ดี งานบางอย่างเช่นงานที่มีลักษณะเป็นงานวิชาการ ค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัย เป็นต้น ไม่สามารถคำนวณอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ได้จากสถิติปริมาณงานแต่อย่างใด เพราะหาสถิติปริมาณงานที่แน่นอนไม่ได้ หรือทำได้ยากมาก จึงต้องคำนวณอัตราค่าจ้างโดยวิธีอื่นควบ เช่น กำหนดอัตราค่าจ้างจากหน้าที่ความรับผิดชอบ จากปริมาณงานอย่างกว้าง ๆ และจากการศึกษาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างใกล้ชิด เป็นต้น

การจัดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ

เดิมสำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๑๐ กอง ๖ แผนก แต่ได้ขอให้พิจารณาแบ่งส่วนราชการใหม่ออกเป็น ๒๔ กอง ๔ แผนก และขอกำหนดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่รวมทั้งหมวกจำนวน ๕๐๗ ตำแหน่ง จากการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตราค่าจ้าง คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๑๐ กอง ๓ แผนก และได้กำหนดให้มีอัตราค่าจ้างรวมทั้งสิ้น จำนวน ๓๓๔ ตำแหน่ง^๓

เนื่องจากงานของสำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติส่วนใหญ่เป็นงานด้านวิชาการ การจัดอัตราค่าจ้างส่วนใหญ่จึงต้องใช้หน้าที่ความรับผิดชอบปริมาณงานอย่างกว้าง ๆ และการศึกษาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างใกล้ชิดดังกล่าวแล้ว เป็นหลักในการคำนวณอัตราค่าจ้าง แต่ก็มีหลักการจัดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับปริมาณและคุณภาพของงานเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากข้อความที่ระบุไว้ในบันทึกสรุปความเห็นของคณะกรรมการคณะที่ปรึกษาว่า

^๓สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือราชการที่ สร.๐๔๐๓/๒๓๑๕, ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๐, เรื่อง การปรับปรุงแบ่งส่วนราชการและจัดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ, จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึงเลขาธิการ ก.พ.

...อนึ่ง การแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของสำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาตินี้ ให้พิจารณาจากคุณภาพและปริมาณงานของสำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งมีอยู่ตามแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติระยะที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๐๐ - ๒๕๑๔ อัตราากำลังที่กำหนดขึ้นนี้จึงใช้ได้ประมาณ ๕ ปี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๐ - ๒๕๑๔

ต่อไปนี้จะได้แสดงให้เห็นรายละเอียดการวิเคราะห์ส่วนราชการและอัตรากำลังสำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติเฉพาะกองโครงการ เศรษฐกิจ

ก. การวิเคราะห์การแบ่งส่วนราชการ : กองโครงการเศรษฐกิจ กองโครงการเศรษฐกิจ เป็นกองที่เห็นสมควรกำหนดให้โดยการรวมเอางานทั้งหมดของกองทั้ง ๔ ตามที่ขอปรับปรุงมา ซึ่งได้แก่ กองโครงการการเกษตรและสหกรณ์ กองโครงการอุตสาหกรรมและพาณิชย์ กองโครงการคมนาคมและขนส่ง และกองโครงการพลังงาน รวมเป็นงานของกองโครงการ เศรษฐกิจแต่เพียงกองเดียวเท่านั้น เหตุผลในการรวมงานเป็นกองเดียวกันดังกล่าวข้างต้นนี้ก็คือเพราะ

๑. ลักษณะของงานและวิธีดำเนินการวิเคราะห์โครงการมีความเหมือนกัน จึงเข้ากันได้กับการรวมกลุ่มงานของคณะที่ปรึกษาฯ ที่วางไว้

๒. การวิเคราะห์โครงการ เกี่ยวกับด้านเกษตรและสหกรณ์ ด้านการคมนาคมและขนส่ง ด้านการอุตสาหกรรมและพาณิชย์ และด้านการพลังงาน ล้วนแต่เป็นงานโครงการขั้นพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจขั้นต้นควบคู่กันใน เมื่อรวมอยู่ในกองเดียวกันย่อมก่อให้เกิดความเป็นเอกลักษณะสอดคล้องกันอย่างดียิ่ง

๓. จะช่วยให้ช่วยในการควบคุมและการประสานงานไม่กว้างเกินไป ซึ่งจักช่วยไม่ให้เกิดปัญหายุ่งยากและความล่าช้าในการบริหารงานขึ้นได้

คณะอนุกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร "บันทึกสรุปความเห็นคณะอนุกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร" ในการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ, (พิมพ์โรเนียว พ.ศ. ๒๕๑๐), หน้า ๒

๔. จะช่วยให้เกิดการประหยัดตำแหน่งหัวหน้ากอง และช่วยให้การแบ่งงานใกล้ชิดเหมาะสมยิ่งขึ้น ทั้งในลักษณะการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานสภาพัฒนา และการเปรียบเทียบกับการแบ่งส่วนราชการอื่นภายนอกสำนักงานสภาพัฒนา อีกด้วย

สำหรับหน้าที่และความรับผิดชอบนั้น เห็นสมควรกำหนดให้กองโครงการเศรษฐกิจมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการวิเคราะห์พิจารณาโครงการ เศรษฐกิจ ตามแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการด้านเกษตรและสหกรณ์ ด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์ ด้านคมนาคมและขนส่ง และด้านการพลังงาน โดยดำเนินการวิเคราะห์โครงการตามลำดับขั้นดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการวิเคราะห์และพิจารณาโครงการชั้นรายละเอียด เพื่อประเมินผลได้ผลเสียของโครงการ แล้วทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ เพื่อเสนอประกอบการพิจารณาแก่คณะกรรมการบริหาร

(๒) จัดลำดับความสำคัญของโครงการ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๓) ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่หน่วยราชการ เจ้าของโครงการชั้นเตรียม และดำเนินงานตามโครงการบางโครงการ

(๔) พิจารณาการขอแก้ไขโครงการในระหว่างระยะเวลาดำเนินการตามแผนพัฒนา

(๕) ร่วมพิจารณาวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับกองวางแผนเศรษฐกิจและสังคม

(๖) ติดตามผลงานของโครงการที่ได้รับอนุมัติ เพื่อประกอบข้อวินิจฉัยแก้ไขปรับปรุงโครงการเสียใหม่

(๗) ร่วมพิจารณาขอความช่วยเหลือทางการเงินและทางวิชาการจากต่างประเทศและรวมจัดทำ Ceiling งบประมาณประจำปีกับสำนักงานประมาณ

(๘) ศึกษาและพิจารณาโครงการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการสภาพัฒนา เฉพาะเรื่องเฉพาะกรณี

เนื่องจากลักษณะงานส่วนใหญ่ของกองโครงการ เศรษฐกิจ เป็นงานวิชาการ จึงไม่เห็นสมควรให้มีการแบ่งงานของกองออกเป็นแผนก แต่สมควรแบ่งหน่วยงานของกองเป็นการภายในเพื่อ

สะดวกแก่การจัดอัตราค่าจ้างและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบออกเป็น ๔ งานด้วยกัน คือ.-

๑. งานสาขาเกษตรและสหกรณ์ แบ่งงานในสาขาออกเป็น ๔ หน่วย คือ
 - (ก) หน่วยโครงการเกษตร เกี่ยวกับเรื่องการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์
 - (ข) หน่วยโครงการพัฒนาที่ดิน เกี่ยวกับโครงการของกรมพัฒนาที่ดินและกรมสหกรณ์ที่ดิน
 - (ค) หน่วยโครงการชลประทานเกี่ยวกับโครงการของกรมชลประทานเฉพาะในเรื่องชลประทานเพื่อการเกษตร
 - (ง) หน่วยโครงการสินเชื่อเกี่ยวกับโครงการสินเชื่อการเกษตรและสหกรณ์เศรษฐกิจ
๒. งานสาขาคูศากกรรมและพาณิชย์ แบ่งงานในสาขาออกเป็น ๓ หน่วย
 - (ก) หน่วยโครงการอุตสาหกรรมของรัฐ
 - (ข) หน่วยโครงการทรัพยากรธรณี
 - (ค) หน่วยโครงการพาณิชย์
๓. งานสาขาคมนาคมและขนส่ง แบ่งงานในสาขาออกเป็น ๓ หน่วย คือ
 - (ก) หน่วยโครงการคมนาคม
 - (ข) หน่วยโครงการทางหลวง
 - (ค) หน่วยโครงการขนส่ง
๔. งานสาขากการพลังงานแบ่งงานในสาขาออกเป็น ๒ หน่วย คือ
 - (ก) หน่วยโครงการกานการผลิต
 - (ข) หน่วยโครงการกานจำหน่าย

๕. การวิเคราะห์ปริมาณงานและอัตราค่าจ้าง เนื่องจากงานบริหารทั่วไปแต่เดิมกองโครงการเป็นผู้ดำเนินการให้แก่อำเภอต่าง ๆ และเนื่องจากกองโครงการเศรษฐกิจเป็นกองที่เสนอจัดตั้งขึ้นใหม่ไม่อาจจะรวบรวมปริมาณงานธุรการทั่ว ๆ ไปได้ แต่เนื่องจากเป็นกองที่มีลักษณะเป็นวิชาการ เช่น เกี่ยวกับการจัดสรรราชการในส่วนงานสถิติแห่งชาติมาแล้วเป็นมาตรฐาน ก็สมควรจะให้มีอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไปของกองโครงการเศรษฐกิจได้ ๓๓ ตำแหน่ง ดังนี้

วิทยากรพิเศษ ๑ ตำแหน่ง ทำหน้าที่รักษาการหัวหน้ากอง ปกครองบังคับบัญชาและอำนวยความสะดวก
การบริหารงานทั่วไปของกองทั้งหมด

งานธุรการของกอง สมควรให้มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ได้ ๔ ตำแหน่ง คือ.-

ประจำแผนก ๑ ตำแหน่ง ทำหน้าที่เป็นหัวหน้างานธุรการของกองทั้งหมดเกี่ยวกับการร่าง
หนังสือโต้ตอบ ติดต่อบริษัทงานและรับผิดชอบเกี่ยวกับการแนะนำงานแก่เสมียนพนักงาน

เสมียนพนักงาน ๒ ตำแหน่ง ให้ตำแหน่งที่ ๑ ทำหน้าที่รับ-ส่งหนังสือ เก็บเรื่อง ค้นเรื่อง
ให้ตำแหน่งที่ ๒ ทำหน้าที่เบิกจ่ายวัสดุแบบพิมพ์และอุปกรณ์ต่าง ๆ และช่วยการตรวจทานสำเนาพิมพ์
หรือช่วยงานของเสมียนพนักงานตำแหน่งที่ ๑ และพนักงานพิมพ์ดีดในเมืองานชุกหรือตำแหน่งใดตำแหน่ง
หนึ่ง ป่วย ลา ขาด ฯลฯ

พนักงานพิมพ์ดีด ๑ ตำแหน่ง ทำหน้าที่พิมพ์หนังสือราชการทั้งหมดของกองตามที่ไต่รับมอบ-
หมาย

สำหรับงานสาขาเกษตรและสหกรณ์ ในแผนพัฒนาฯ ระหว่างปี ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔ มีปริมาณงาน
โครงการราว ๓๕๐ โครงการ โดยเป็นโครงการของกระทรวงเกษตรทุกกรม และกรมการปกครอง
กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน กรมสหกรณ์ จึงเห็นสมควรกำหนดให้มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ได้
๑๐ ตำแหน่ง คือ

วิทยากร เอก ๒ ตำแหน่ง ให้ตำแหน่งที่ ๑ ทำหน้าที่เป็นหัวหน้างานสาขาเกษตรและสหกรณ์
รับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุม อำนวยการ และแนะนำงานการวิเคราะห์โครงการในความรับผิดชอบ
ของสาขาทั้งหมด และให้ตำแหน่งที่ ๒ ทำหน้าที่ช่วยเหลือวิทยากร เอกตำแหน่งที่ ๑ และรับผิดชอบโดย
ตรงต่อการวิเคราะห์โครงการ เกี่ยวกับโครงการของกรมชลประทานเพื่อการเกษตรโดยเฉพาะ

วิทยากรโท ๔ ตำแหน่ง ทำหน้าที่ช่วยเหลือวิทยากร เอกเกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์
ละเอียดของโครงการเบื้องต้น โดยให้วิทยากรโทตำแหน่งที่ ๑ มีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับโครง-
การเกษตรในด้านการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ ให้วิทยากรโทตำแหน่งที่ ๒ มีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยว
กับโครงการพัฒนาที่ดิน ให้วิทยากรโทตำแหน่งที่ ๓ มีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับโครงการชลประทาน
เพื่อการเกษตร และให้วิทยากรโทตำแหน่งที่ ๔ มีหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับโครงการสินเชื่อการเกษตร

อัตราค่าจ้างตามบัญชีถดถอย

[illegible]

อัตราค่าจ้างตามบัญชีถ้อย									อัตราค่าจ้างที่เสนอขอมา									อัตราค่าจ้างที่เห็นสมควรกำหนด								
ส่วนราชการ	พิเศษ	เอก	โท	ตรี	จัตวา	วิสามัญ	ลูกจ้าง	รวม	ส่วนราชการ	พิเศษ	เอก	โท	ตรี	จัตวา	วิสามัญ	ลูกจ้าง	รวม	ส่วนราชการ	พิเศษ	เอก	โท	ตรี - โท	ตรี	จัตวา	ลูกจ้าง	รวม
๘-๑๐ กอง - กำหนดรายได ประชากร กองกำหนดราย จ่ายประชากร กองกำหนดการ สะสมทุน	๑	๑	๑๔	๑๒	๑	๑	๑	๓๘		๒	๔	๒๑	๓๓	๑๕		๑	๘๓	๑๐. กองบัญชี - ประชากร	๑	๔	๑๔	๒๖	๑	๒	๓	๕๖
รวมทั้งหมด	๓	๒๑	๖๔	๓๕	๔๔	๑	๕๔	๒๓๐	รวมทั้งหมด	๑๒	๕๓	๑๒๖	๑๔๔	๔๔	๑	๒๔	๕๐๓	รวมทั้งหมด	๕	๓๑	๓๕	๓๐๕	๑๓	๑๓	๖๐	๓๓๔

ที่มา : แผนการแบ่งส่วนราชการและจัดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ
กองระเบียบข้าราชการ สำนักงาน ก.พ.

และสหกรณ์หาทุน

วิทยากรตรี - โท ๔ ตำแหน่ง ทำหน้าที่ช่วยเหลือวิทยากรโท เกี่ยวกับการรวบรวมข้อมูล
ตัวเลข และจัดเข้าตารางเปรียบเทียบ เพื่อใช้ประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการ โดยให้วิทยากรตรี -
โท เป็นเจ้าหน้าที่ช่วยวิทยากรโทตำแหน่งละ ๑ ตำแหน่ง

จากรายละเอียดในการวิเคราะห์ที่แสดงไว้ข้างบนนี้จะเห็นได้ว่า ปริมาณงานที่นำมาจัดไว้
เป็นปริมาณงานรวม เช่น สาขาเกษตรและสหกรณ์ ในแผนกพัฒนาการเศรษฐกิจระหว่างปี ๒๕๑๐ -
๒๕๑๔ มีปริมาณงานโครงการรวม ๓๕๐ โครงการ แต่ไม่สามารถกำหนดลงไปได้ว่าแต่ละโครงการ
ต้องใช้เวลาวิเคราะห์นานเท่าไร เพราะลักษณะงานทางวิชาการนี้มีความแตกต่างกันมาก งานบาง
โครงการวิเคราะห์ง่าย บางโครงการวิเคราะห์ยากมาก จึงต้องกำหนดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ตามหลัก
ที่ความรับผิดชอบที่แยกออกเป็นกลุ่ม ๆ เช่น ให้วิทยากรโทตำแหน่งที่ ๑ มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยว
กับโครงการ เกษตรในด้านการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ ให้วิทยากรโทตำแหน่งที่ ๒ มีหน้าที่และรับผิดชอบ
เกี่ยวกับโครงการพัฒนาที่ดิน ทั้งการไถและไถเป็นต้น อย่างไรก็ตามเมื่อประกอบกับการศึกษาของกลุ่ม
ต่าง ๆ ที่ทำอยู่จริง และการสังเกตการทำงานของแต่ละตำแหน่งต่าง ๆ นั้นอย่างใกล้ชิดของนักวิเคราะห์
อัตราค่าจ้างแล้ว ก็น่าจะเชื่อได้ว่าอัตราค่าจ้างที่กำหนดขึ้นนี้มีความเหมาะสมกับปริมาณและคุณภาพงาน
ของส่วนราชการนี้มาก

เกี่ยวกับคุณภาพของงานด้านธุรการและงานด้านวิชาการนี้ ก็อาจจะเห็นได้จากอัตราค่าจ้าง
เจ้าหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น กรมสรรพสามิตมีอัตราค่าจ้างตำแหน่งตรี - โท ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ทั้งไว้
สำหรับงานที่จำเป็นต้องใช้ความรู้ปริญญาเพียงจำนวน ๗ ตำแหน่งเท่านั้น ส่วนสำนักงานสภาพัฒนาการ
เศรษฐกิจแห่งชาติมีอัตราค่าจ้างตำแหน่งตรี - โท ถึงจำนวน ๑๐๔ ตำแหน่ง อัตราค่าจ้างที่กำหนดขึ้น
ทั้ง ๒ ส่วนราชการนี้จึงกำหนดขึ้นให้เหมาะสมกับคุณภาพงานของแต่ละส่วนราชการด้วย

การจัดอัตราค่าจ้างของสำนักงานวิชาการและวางแผน

สำนักงานวิชาการและวางแผน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติมีหน้าที่ในสาระสำคัญโดยย่อ ๆ
คือ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการ เสนอแนะและอำนวยความสะดวกในคาบวิชาการ ทำการศึกษา

วิเคราะห์และร่วมในการวางแผนงาน โครงการ เกี่ยวกับงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวง
พัฒนาการแห่งชาติ ช่วยหาข้อเท็จจริงหรือให้ข้อคิดเห็นแก่รัฐมนตรี และปลัดกระทรวง

สำนักงานวิชาการและวางแผนได้เสนอขอให้คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารพิจารณาแบ่งส่วน
ราชการและจัดอัตรากำลัง โดยมีกองต่าง ๆ อยู่ ๕ กอง มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ๑๑๖ อัตรา เสนอ
มาเป็น ๖ กอง อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ๑๓๕ อัตรา คณะอนุกรรมการฯ กำหนดให้มี ๔ กอง อัตรา
กำลังเจ้าหน้าที่ ๗๕ อัตรา เหตุที่อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ลดลงเพราะเหตุว่าเดิมมีเจ้าหน้าที่มากเกินไป
ไป และตำแหน่งต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ก็สูงเกินกว่าคุณภาพและปริมาณของงานที่ปฏิบัติ

ในการวิเคราะห์งานของสำนักงานวิชาการและวางแผน ตามข้อเสนอของเจ้าหน้าที่นัก
วิเคราะห์นั้น ได้เสนอให้ยุบสำนักงานนี้เสีย โดยเอางานไปรวมอยู่ในสำนักงานปลัดกระทรวง เพื่อ
ทำหน้าที่เป็นนักวิชาการให้แก่สำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งในการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ ก็ได้
มีความเห็นด้วยกับข้อเสนอนี้ แต่ผู้ที่มีประสบการณ์ทางการบริหารราชการแบบไทย ๆ มานานปี ได้ทัก-
ท้วงว่าเกรงจะเป็นข้อเสนอที่รุนแรงเกินไป เป็นการกระทบกระเทือนกันมาก และในทางปฏิบัติจะ
ทำได้ยากมาก ขอแต่เพียงให้มีการเปลี่ยนแปลงกองบางกองเพื่อความเหมาะสมเท่านั้น แต่อย่างไรก็
ตามผลจากข้อเสนอนี้ ทางคณะอนุกรรมการฯ ได้ทั้งเป็นข้อสังเกตไว้ว่าต่อไปกระทรวงใดจะจัดตั้ง
สำนักงานวางแผนขึ้น ต้องให้เป็นหน่วยงานที่สังกัดอยู่ในสำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งจะเป็นการประ-
หยัดและเหมาะสมกว่าที่จะมาตั้งเป็นสำนักงานโดยเอกเทศ

ก. การวิเคราะห์การแบ่งส่วนราชการ โดยเหตุที่ข้อเสนอประการแรกที่จะให้ยุบสำนักงานนี้
เสียคงโลกด้าวแล้ว เป็นข้อเสนอที่รุนแรงเกินไป คณะอนุกรรมการฯ จึงขอให้ระงับไว่ก่อน แต่เห็นควร
กำหนดให้สำนักงานวิชาการและวางแผนประกอบด้วยกองต่าง ๆ ๔ กอง คือ (๑) สำนักงานเลขา-
ณการกรม (๒) กองวางแผน (๓) กองวิเคราะห์โครงการเศรษฐกิจ (๔) กองวิเคราะห์

๕
อนุกรรมการจัดอัตรากำลังคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร, บันทึกสรุปความเห็นของคณะอนุ-
กรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ในการวิเคราะห์การแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังของ
สำนักงานวิชาการและวางแผน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (พิมพ์โรเนียว พ.ศ. ๒๕๑๐), หน้า

โครงการวิศวกรรม ส่วนกองระบบงานและกำลังคน และกองบริหารพัสดุ เห็นควรให้สังกัดอยู่ในสำนักงานปลัดกระทรวง ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังต่อไปนี้

ก) กองพัฒนากำลังคน ตามที่กองนี้ได้ขอเปิดเป็นกองระบบงานและกำลังคน โดยชี้แจงว่า เดิมมีความมุ่งหมายที่จะศึกษาและพิจารณาเรื่องวางแผนกำลังคน ศึกษาความต้องการกำลังคน และประเมินผลการใช้กำลังคนของโครงการของกระทรวงที่มีอยู่เป็นส่วนใหญ่ แต่เพื่อที่จะให้การปฏิบัติราชการของกระทรวงได้ผลดีและมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งอาจทำได้โดยการจัดและปรับปรุงระบบงานอันได้แก่การจัดระบบงาน ปรับปรุงอัตราค่าจ้างให้เหมาะสมกับปริมาณงานนั้น เมื่อได้ทำการศึกษาลักษณะงานและผลงานที่ปฏิบัติอยู่แล้ว เห็นว่างานของกองนี้ส่วนมากเป็นงานปฏิบัติที่ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์เท่าใดนัก การปฏิบัติงานส่วนมากเป็นการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย เป็นงานส่วนตัวจากรัฐมนตรีบ้าง (เช่นงานเขียน Speech ให้รัฐมนตรี) งานเสนอความเห็นทั่ว ๆ ไป ซึ่งไม่เกี่ยวกับการพัฒนากำลังคน รวมทั้งงานส่วนตัวที่จะได้รับมอบหมาย ส่วนงานที่ปฏิบัติตรงตามวัตถุประสงค์ของกองซึ่งได้แก่งานด้านการศึกษาพิจารณาและวางแผนพัฒนากำลังคน และการจัดระบบงานก็ได้ผลไม่เต็มที่ แม้แต่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานก็เห็นว่า โดยเฉพาะการสำรวจกำลังคนตามโครงการต่าง ๆ ไม่ค่อยจะได้ประโยชน์ กล่าวคือ

(๑) เป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่คนงานบางส่วนเท่านั้น และกรมแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ก็ได้ปฏิบัติอยู่แล้ว โดยบริการจัดหางาน

(๒) ตามข้อเท็จจริงแล้วคนงานที่มีฝีมือนั้นจะไม่ว่างงาน หรือว่างงานก็ไม่นาน ฉะนั้น การสำรวจกำลังคนเพื่อทำการจัดทะเบียนช่างและคนงานที่มีฝีมืออาจได้รับผลไม่เต็มที่

(๓) การจัดทำทะเบียนนี้งานทำเป็นประจำอยู่แล้วอาจไม่คุ้มค่าในด้านการจัดหางานเพราะหน่วยงานเดิมย่อมจะไม่ยอมให้คนงานของตนไปทำงานที่อื่น ซึ่งอาจเกิดผลเสียหายได้และมีความจำเป็นน้อย

(๔) กรมต่าง ๆ เช่น กรมชลประทานก็แจ้งว่าคนของเขามีน้อยอยู่แล้ว เพราะมีลูกจ้างประจำซึ่งจ้างไว้เป็นประจำอยู่แล้ว แม้บางเวลาจะมีงานน้อยก็ยังจ้างอยู่ เพราะถือว่าเป็นคนงานที่มีฝีมือ

(๕) การติดตามผลไม่อาจกระทำได้ เพราะช่างและคนงานที่มีฝีมืออยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้การช่วยเหลือในด้านการจัดหางานไม่ได้อย่างสมบูรณ์ และในบางครั้งถึงเวลาหนานา เรียกคนงานไปแต่ก็ไม่ยอมมาทำงาน ทั้ง ๆ ที่รับรายได้จากทางโครงการในวันหนึ่งถึง ๓๐ บาท แต่ทำนานาวัน

ละ ๕ บาท พวกเหล่านั้นก็ไม่ยอมมา ซึ่งกรมต่าง ๆ มีความเห็นว่า ถ้าจะให้ได้อย่างจริง ๆ แล้ว เมื่อถึงเวลากรมต่าง ๆ ต้องการ ก็ให้ทางกองพัฒนากำหนดคนช่วยเรียกคนงานให้ด้วยเลย ประกอบกับโครงการต่าง ๆ ที่กองพัฒนากำหนดคนคิดจะสำรวจ เช่น โครงการลำปาว จังหวัดกาฬสินธุ์ โครงการแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ โครงการลำพระเพลิง จังหวัดนครราชสีมา โครงการน้ำพอง (ป่าหวาย) ขอนแก่น โครงการนาขอม จังหวัดอุดรธานี ก็ถูกกระงับไป จึงเห็นว่าถ้าจะให้สำรวจกำลังคนโดยการจดทะเบียนข้างฝีมือไว้ เมื่อประสงค์จะเรียกเวลาต้องการนั้นก็ยังไม่โดยสะดวกวัตถุประสงค์ในทางปฏิบัติ

ส่วนงานอื่น ๆ นั้นกำลังเกิดดังต่อไปนี้

งานด้านการจัดระบบงานนั้น เท่าที่ทำไปแล้วที่นับว่าอยู่ในขั้นสมบูรณ์ไปบ้าง ก็มีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ นอกจากนั้นก็เป็นการทำไปร่วมประชุมในฐานะกรรมการร่วมกับกรมการอื่น ๆ ข้อเสนอแนะเป็นไปอย่างธรรมดา และโครงการที่จะจัดทำต่อไปของกองพัฒนากำหนดนับตั้งแต่ปี ๔๘ และปี ๔๙ ก็มีโครงการจัดระบบงานที่ใดอีกเลย คงมีแต่งานค้างมาตั้งแต่ปี ๔๗ เช่น องค์การเหมืองแร่ และคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (สำหรับคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ยุติแล้ว เพราะเรื่องไปอยู่ที่คณะที่ปรึกษาาระเบียบบริหาร) จึงนับว่างานยังไม่บังเกิดผลเท่าใด

งานด้านฝึกอบรม ซึ่งเดิมมีความมุ่งหมายจะทำการอบรมวิธีการวิจัย (Research Methodology) เพื่อให้เจ้าหน้าที่ในระดับชั้นโหล่งมาของสำนักงานมีความรู้ความชำนาญในด้านการวิจัยมากยิ่งขึ้น ก็ปรากฏว่ายกเลิกไป มีใจจัดทำขึ้นอีกทั้ง ๆ ที่มีโครงการที่จะเปิดการอบรมในเดือนมกราคม ๒๕๐๔

งานด้านแปล เอกสารและรายงาน เพื่อจัดทำนิตยสารราย เดือนแสดงผลงานออกมาให้ปรากฏแก่ประชาชนนั้น จนกระทั่งบัดนี้ก็ยังไม่มีผลงานเกิดขึ้นเลย คงมีแต่งานเสนอความเห็นซึ่งส่วนใหญ่มาจากสำนักบริหารของนายกรัฐมนตรีบ้าง ผู้อำนวยการสำนักวิชาการและวางแผนอนาคตบ้าง ดังเช่นการวางแผนการพัฒนาสังคมในอาฟริกา การพัฒนาประชาคมกับการพัฒนาการแห่งชาติ เรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนากำหนดคนบ้าง และเป็นเรื่องทั่ว ๆ ไปบ้าง ซึ่งนับได้ว่า เป็นงานที่ไม่แน่นอน และของแล้วแต่ผู้บังคับบัญชาจะเห็นสมควร

ข้อตั้ง เกณฑ์อย่างหนึ่งก็คือ ภายหลังที่หัวหน้ากองพัฒนาดำรงคนได้เปลี่ยนไปเป็นบุคคลอื่น งานส่วนใหญ่จะเป็นการปฏิบัติในด้านการปรับปรุงเศรษฐกิจทั่วไปแทบทั้งสิ้น เช่นงานสำรวจภาวะความเป็นอยู่ของสมาชิกในสมาคมชลประทานราษฎร สมาชิกกลุ่มชาวนา และสมาชิกสหกรณ์ งานปรับปรุงข้อมูล เกี่ยวกับการกสิกรรมและชาวออกของประเทศ และร่วมมือกับกระทรวงมหาดไทยและสำนักเลขาธิการรัฐมนตรี ปฏิบัติการ "ลับที่สุด" เป็นต้น งานเหล่านี้จะเห็นได้ว่าไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของกองแต่เดิมที่ขอแบ่งส่วนราชการมา เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลมากกว่า ส่วนงานที่เห็นควรจะจัดเข้าไว้ในวัตถุประสงค์ของกองก็มีอยู่บ้าง แต่ก็ไม่มากมายนัก และเมื่อได้พิจารณาตามปริมาณงานแล้ว เห็นควรให้กองพัฒนาดำรงคนมีฐานะเพียงเป็นหน่วยงาน ๒ หน่วย ขึ้นอยู่กับกองการเจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงจะโดยดลดีกว่า

งานของสมุท นั้น โดยที่สำนักงานวิชาการและวางแผนจัดเป็นห้องสมุทของกระทรวง โดยรวมห้องสมุทของกรมสหกรณ์ชนกิจและห้องสมุทของกองวิชาการและส่งเสริมสหกรณ์เข้ากับห้องสมุทสำนักงานวิชาการและวางแผน เพื่อตั้งเป็นห้องสมุทของกระทรวง เพื่อให้บริการแก่ราชการทั่วไปในสำนักงานวิชาการและวางแผน กรมสหกรณ์พาณิชย์และชนกิจ กรมพัฒนาที่ดิน และสำนักงานปลัดกระทรวง จึงเห็นควรรวมอยู่ในสำนักงานเลขาธิการกรมจะเป็นการเหมาะสมกว่า เพราะจะได้เป็นส่วนกลาง (งานนี้แต่เดิมก็อยู่ที่สำนักงานเลขาธิการกรมมา อยู่แล้ว ภายหลังเมื่อรวมเป็นห้องสมุทของกระทรวง กองพัฒนาดำรงคนก็รวบเอางานนี้มาไว้ที่กองเอง)

สำหรับเหตุผลที่ควรให้หน่วยงาน ๒ หน่วย ซึ่งเดิมอยู่ที่กองพัฒนาดำรงคน คือหน่วยดำรงค์คน และหน่วยจัดระบบงาน ไปอยู่กับกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงและมีได้ยุบไปเสียที่เกี่ยวข้อง นั้น เห็นว่าโดยที่การจัดระบบงานและการพัฒนาดำรงคน ซึ่งหมายถึงการวางแผนดำรงค์คนนี้เป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้บรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ ประกอบกับทางสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติกำลังขอจัดตั้งกองการเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในระหว่างการศึกษาของคณะที่ปรึกษาฯ จึงเห็นควรรวมหน่วยดำรงค์คนและหน่วยจัดระบบงานทั้ง ๒ หน่วย ให้ขึ้นอยู่กับกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงต่อไป และอาจเปลี่ยนชื่อเป็นหน่วยวางแผนดำรงค์คน ดังเหตุผลต่อไปนี้.-

(๑) กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงฯ ปฏิบัติงานในตำแหน่งบริหารบุคคลอยู่แล้ว มีลักษณะงานคล้ายคลึงกัน ทำให้มีการประสานงานอย่างใกล้ชิดและเป็นประโยชน์ในการศึกษาแนะนำ และดำเนินงานใหญ่ของ

(๒) สายการปฏิบัติงานและการบังคับบัญชาไม่ต้องอ้อมค้อมเสียเวลา ทำให้งานบรรลุผล และรวดเร็วขึ้น

(๓) การรวมอยู่ในกองเดียวกันจะทำให้เกิดการคล่องตัวในการปฏิบัติงาน เพราะลักษณะงานคล้ายคลึงกัน จึงอาจสับเปลี่ยนโยกย้ายเจ้าหน้าที่ภายในกองด้วยกันได้

(๔) การรวมเป็นกองเดียวกันทำให้ประหยัดกำลังเจ้าหน้าที่ธุรการได้

(๕) ย่อมได้รับความช่วยเหลือและร่วมมือจากกรมต่าง ๆ ในสังกัดได้อย่างดีในการที่จะได้รับอนุมัติงบประมาณและทันสมัย

(๖) งานของกองการเจ้าหน้าที่จะมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์มากที่สุด

ข) กองบริหารพัสดุ กองนี้เดิมอยู่ในสำนักงานปลัดกระทรวงฯ และได้เสนอจัดส่วนราชการใหม่ให้มาสังกัดอยู่ในสำนักงานวิชาการและวางแผน กองนี้มีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะงานบริหารพัสดุให้แก่กรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวง เพื่อให้กรมต่าง ๆ พัฒนาระบบงานบริหารพัสดุให้เป็นไปในระบบและมาตรฐานเดียวกัน ทำให้สะดวกแก่การควบคุมทั้งในด้านการบัญชี การจัดเก็บ และเพื่อช่วยในการประหยัดเงินงบประมาณของรัฐ และงานนี้จำเป็นต้องติดต่อกับกรมต่าง ๆ เพื่อรวบรวมข้อมูล จึงเห็นควรให้กองนี้อยู่ที่สำนักงานปลัดกระทรวงฯ ตามเดิม โดยเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. การที่สำนักงานวิชาการและวางแผนแจ้งว่า กองบริหารพัสดุจะโอนปฏิบัติงานด้านวิชาการโดยเฉพาะได้อย่างเต็มที่นั้น เห็นว่าสำหรับงานของกองบริหารพัสดุเท่าที่เป็นอยู่ขณะนี้อาจแยกเป็น ๒ ชั้น คือ ชั้นแรกเป็นการออกไปเก็บข้อเท็จจริงเพื่อมาใช้ในการควบคุมตรวจสอบและวางระบบงานพัสดุ ส่วนชั้นที่ ๒ หลังจากที่ได้ไปเก็บข้อเท็จจริงมาแล้ว และมาวางมาตรฐานพัสดุ หรือแยกประเภทพัสดุ งานจัดทำมาตรฐานพัสดุ หรือจัดทำแบบประเภทพัสดุนั้นเป็นงานที่เมื่อได้จัดทำมาตรฐานไว้ครั้งหนึ่งแล้ว ก็อาจใช้ร่างที่ชำนาญแนะนำหรือฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ ๆ สำเร็จเพียงชั้น ม.ศ.๓ หรือ ม.ศ.๕ ก็ทำได้ ไม่จำเป็นจะต้องมีความชำนาญงานในด้านนี้โดยเฉพาะ (ตัวอย่างเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานซึ่งจัดทำทะเบียนประวัติรถยนต์และเครื่องจักรกล ใช้เจ้าหน้าที่ซึ่งสำเร็จ ม.ศ.๓ หรือ ม.ศ.๕

เท่านั้นก็สามารถปฏิบัติงานได้) และงานควบคุมพัสดุภัณฑ์ที่จัดทำเพื่อไปควบคุมพัสดุของกรม ซึ่งความจริงเป็นหน้าที่ของกรมเจ้าสังกัดอยู่แล้ว และสำนักงานปลัดกระทรวงฯ ทำหน้าที่เป็นหน่วยดูแลอีกชั้นหนึ่ง ฉะนั้น จึงไม่ควรอยู่ที่สำนักงานวิชาการและวางแผน

๒. การที่สำนักงานวิชาการและวางแผนแจ้งว่าจะทำให้นักวิชาการมากเพียงพอในการปฏิบัติราชการนั้น เห็นว่างานบริหารพัสดุไม่จำเป็นต้องให้นักวิชาการมาช่วยเท่าที่คิดอัตราว่าต้องมีอยู่เพียง ๓ - ๔ คน ที่เป็นผู้วางนโยบายในการบริหารงานพัสดุ นอกนั้นก็เป็นผู้ปฏิบัติงานตามคำสั่งเท่านั้น และนักวิชาการไม่จำเป็นจะต้องมีที่สำนักงานวิชาการและวางแผนแห่งเดียว ไม่ว่าจะเป็นกรมใดกองใดก็ตามก็อาจมีนักวิชาการได้ทั้งนั้น แม้แต่สำนักงานปลัดกระทรวงฯ ซึ่งถือว่าเป็นสำนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งงานให้แก่กรมต่าง ๆ ก็ย่อมมีนักวิชาการได้เช่นกัน

๓. การที่สำนักงานวิชาการและวางแผนแจ้งว่าเป็นการรวมเอากองที่ปฏิบัติงานทางด้านวิชาการ เหมือนกันมาอยู่รวมกัน ทำให้การประสานงานกันอย่างใกล้ชิด และจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาแนะนำและดำเนินงานที่สำคัญ ๆ ได้อย่างถูกต้อง เห็นว่างานบริหารพัสดุนี้ตามลักษณะงานเป็นงานที่ไม่มีความสัมพันธ์กับงานด้านวิชาการ ซึ่งเกี่ยวกับการวางแผนและนโยบายทั่ว ๆ ไปเหมือนเช่นงานด้านวิศวกรรม เศรษฐศาสตร์ ซึ่งย่อมมีความสัมพันธ์กับการวางแผนเป็นอย่างยิ่ง และย่อมก่อให้เกิดการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด ส่วนงานบริหารพัสดุนี้แค่เพียงการควบคุม การดำเนินการจัดซื้อพัสดุ โดยออกแบบฟอร์มและการรักษาเพื่อประโยชน์ในการ Stop การซื้อ Equipment ต่าง ๆ ของกรมว่าเพียงพอหรือไม่ หรือเพื่อประโยชน์ในการทราบงบประมาณที่จัดสรรในการนี้พอสมควรหรือไม่ หรือเพื่อที่จะรู้ว่ากรมต่าง ๆ ได้ดูแลเครื่องจักรหรือไม่ หรือเพื่อตรวจสอบการลงทะเบียนหลักฐานการใช้จ่ายวารักรมเพียงพอหรือไม่ งานเหล่านี้ไม่มีความสัมพันธ์กับงานวางแผนหรือแผนงานมากนัก ในกรณีใดที่สำนักงานวิชาการและวางแผนต้องการข้อมูลอย่างใดสำหรับวิเคราะห์หรือวางแผนจัดซื้อพัสดุ ก็ควรจะขอจากสำนักงานปลัดกระทรวงได้

๔. การที่สำนักงานวิชาการและวางแผนอ้างว่า เมื่ออยู่ที่สำนักงานวิชาการและวางแผนแล้วงานของกองบริหารพัสดุจะบรรลุผลตามความมุ่งหมายได้ก็ขึ้นนั้น เห็นว่าไม่ว่าจะเป็นงานลักษณะใด จะเป็นงานบริหารหรืองานวิชาการก็ตาม ย่อมแล้วแต่บุคคลที่ทำงานเป็นสำคัญ ซึ่งหมายถึงว่าบุคคลผู้ปฏิบัติงานมีความสามารถเพียงพอในการปฏิบัติงานนั้นหรือไม่ และยอมแล้วแต่หัวหน้ากองจะทำแผนไทม์มากและ

ไหน ฉะนั้น ถึงแม้ว่าจะมาอยู่ที่สำนักงานวิชาการและวางแผน แต่บุคคลผู้ดำเนินงานไม่มีความสามารถเพียงพอแล้ว งานนั้นก็ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้

ฉะนั้น จึงเห็นควรให้กองบริหารพัสดุควรอยู่ที่สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ถึงเหตุผลเพิ่มเติมต่อไปนี้

(๑) งานบริหารพัสดุเป็นงานที่ช่วยให้ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีประสานงานได้ ย่อมจะต้องอยู่ใกล้ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรี การที่จะให้กองบริหารพัสดุอยู่ในสำนักงานวิชาการและวางแผน ใกล้มือปลัดกระทรวงเกินไปในการสั่งงาน เพราะเมื่อเกิดการขัดแย้งกันระหว่างกรม ปลัดกระทรวงไม่สามารถจะทราบได้ และเป็นเหตุให้งานไม่สามารถดำเนินไปด้วยดีและผลงานก็ย่อมไม่มีประสิทธิภาพ

(๒) ก่อให้เกิดความไม่สามัคคีกัน ในทางปฏิบัติที่ปรากฏมากรมต่าง ๆ มีความรู้สึกว่าการในระบอบกรมที่เท่ากันไปก้าวกายงานของเขาแล้วย่อมมีความรู้สึกไม่ดี ทั้งนี้เป็นความรู้สึกทางจิตวิทยา เพราะกรมต่าง ๆ อาจถือว่าเขาเป็นกรมที่ปฏิบัติงาน (Operation Department) ซึ่งย่อมมีทั้งประสิทธิภาพและความรู้ของ ฉะนั้น นักวิชาการซึ่งอยู่กรมที่ไม่ใช่เป็นกรมปฏิบัติงานแล้ว ถ้าไปแนะนำกรมต่าง ๆ ก็ย่อมมีความรู้สึกว่ากรมมีสำนักงานวิชาการและวางแผนทำให้เป็นการรบกวนงานกันอย่างไม่ได้เรื่อง แต่ถ้าย้ายที่สำนักงานปลัดกระทรวงแล้วย่อมจะทำให้งานมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าสำนักงานปลัดกระทรวงมีระดับเหนือกว่ากรมอยู่บ้าง เนื่องจากทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมประสานงานนโยบายทั่ว ๆ ไปของกระทรวง

(๓) เนื่องจากกองบริหารพัสดุทำหน้าที่หน่วยกลางของการจัดระบบงานพัสดุจึงเป็นการเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะอยู่ที่สำนักงานปลัดกระทรวง

(๔) เมื่อเปรียบเทียบกับงานพัสดุของกระทรวงศึกษา หน่วยงานพัสดุดกลางก็ได้ รับการ เสนอให้ย้ายที่สำนักงานปลัดกระทรวงเช่นกัน

(๕) ถ้าย้ายที่สำนักงานวิชาการและวางแผน ทำให้ชั้นการปฏิบัติงาน (Process) ยึดยาวโดยใช่เหตุทำให้เพิ่มสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ขาวขึ้นโดยไม่จำเป็น คืองานต่าง ๆ

ท้องตามปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง สำนักงานเลขาธิการกรม ผู้อำนวยการสำนักงานวิชาการ และวางแผน รองผู้อำนวยการสำนักงานวิชาการและวางแผน วิทยาการพิเศษ หัวหน้ากองต่าง ๆ นักวิชาการในกอง

๖. การวิเคราะห์อัตราค่าจ้าง จากการศึกษาผลงานของสำนักงานวิชาการและวางแผนแล้ว ปรากฏว่ามีอัตราค่าจ้างราชการที่พิเศษมากเกินไป ซึ่งมีทั้งหมด ๑๑ ตำแหน่ง คือ

๑. ผู้อำนวยการ
๒. รองผู้อำนวยการ
๓. รองผู้อำนวยการ
๔. วิทยาการพิเศษ (ฝ่ายทรัพยากรธรณี)
๕. วิทยาการพิเศษ (ฝ่ายการชลประทาน)
๖. วิทยาการพิเศษ (ฝ่ายการวิศวกรรมทั่วไป)
๗. วิทยาการพิเศษ (ฝ่ายการพัฒนากำจัดถนนและจัดระบบงาน)
๘. วิทยาการพิเศษ (ฝ่ายการพลังงานขณะนี้ยู่บนเป็นชั้น เอกอัครราชทูต)
๙. วิทยาการพิเศษ (ฝ่ายการทางหลวงขณะนี้ยู่บนเป็นชั้น เอกอัครราชทูต)
๑๐. เศรษฐกรพิเศษ (ฝ่ายการวางแผนขณะนี้ยู่บนเป็นชั้น เอกอัครราชทูต)
๑๑. เศรษฐกรพิเศษ (ฝ่ายการวิเคราะห์โครงการ เศรษฐกิจ ยู่บนเป็นชั้น เอกอัครราชทูต)

อัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ของสำนักงานวิชาการและวางแผนมีทั้งหมด ๔๔ อัตรา โดยแยกออกเป็นชั้นต่าง ๆ คือ ชั้นพิเศษ ๑๑ ชั้นเอก ๑๕ ชั้นโท ๑๔ ชั้นตรี ๒๔ ชั้นจัตวา ๒๒ (ไม่รวมลูกจ้างประจำ ๒๒ อัตรา ซึ่งเป็นนักการภารโรงและคนขับรถ)

จากอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ดังได้แสดงมานี้ จะเห็นได้ว่ามีตำแหน่งข้าราชการที่พิเศษมากเกินไป ด้วยเหตุผลดังนี้

(๑) ตามหลักการซึ่งคณะที่ปรึกษาฯ เคยถือเป็นแนวทางในการพิจารณากำหนดให้เมื่อรองอธิบดี หรือรองผู้อำนวยการได้ • คนนั้น ส่วนราชการนั้นควรมีอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ประมาณ ๑๕๐ คนขึ้นไป ถ้าจะพิจารณาโดยยึดถือหลักการดังกล่าวแล้ว เป็นแนวทาง สำนักงานวิชาการและวางแผน—

แผนก็ไม่ว่าจะมีตำแหน่งรองผู้อำนวยการได้ หรือหากจะพิจารณาถึงข้อเท็จจริง สำนักงานที่อัตรา
กำลังไม่ถึง ๑๐๐ คน และเป็นสำนักงานทางวิชาการ งานที่สำนักงานนี้ปฏิบัติได้แก่ทางวิชาการ และ
งานให้คำปรึกษา หรือเสนอความคิดเห็นเป็นส่วนใหญ่ งานทางด้านการบริหารและการปกครองบังคับ-
บัญชาไม่นับ เพียงผู้อำนวยการคนเดียวก็สามารถดูแลได้ทั่วถึง ทั้งทางวิชาการและงานปกครอง
บังคับบัญชา หรือหากจะพิจารณาถึงจำนวนหนังสือเข้า - ออก ซึ่งทางผู้อำนวยการหรือรองผู้อำนวยการ
จะต้องเซ็นก็มีน้อย ปรากฏว่ามีจำนวนหนังสือเข้า - ออก ปีละประมาณ ๖,๓๐๐ ฉบับ ซึ่งมีจำนวน
น้อยกว่าหนังสือเข้า - ออก ของกองบางกองในส่วนราชการอื่น ๆ

(๒) ส่วนตำแหน่งวิทยากรพิเศษและ เสริมธุรกิจพิเศษซึ่งตั้งไว้โดยแยกออกเป็น
ฝ่ายต่าง ๆ นั้นเห็นว่าเป็นการตั้งตำแหน่งไว้มากเกินไป เป็นการสิ้นเปลืองเกินไป และเป็นการประ-
เมินตำแหน่งให้แก่งานต่าง ๆ ไว้มากเกินไป การที่จะให้วิทยากรพิเศษฝ่ายต่าง ๆ ปฏิบัติหน้าที่ศึกษา
วิเคราะห์ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ซึ่งจากการไปศึกษาคูณงานและสัมภาษณ์ปรากฏว่าเรื่อง
หลายเรื่องเป็นเรื่องเพียงเล็กน้อย ๆ และบรรดาเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้เสนอแนะหรือให้ความ
คิดเห็นข้าราชการชั้นเอก ชั้นโท ก็ทำได้ และในทางปฏิบัติก็ช่วยกันศึกษาเป็นเรื่อง ๆ ไป งานการ
พิจารณาแผนงานและโครงการต่าง ๆ นี้ ทางสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งเป็นสำนักงานระดับ
ชาติเป็นผู้พิจารณาแผนงานและโครงการต่าง ๆ ของทุกกระทรวงทบวงกรม รวมทั้งงานของกระทรวง
พัฒนาการแห่งชาติด้วย เจ้าหน้าที่สภาพัฒนาการฯ หรือกรมอื่น ๆ ที่พิจารณาหรือจัดทำแผนงานและ
โครงการต่าง ๆ เหล่านี้ ก็เป็นข้าราชการชั้นโท ชั้นเอกทั้งสิ้น

อนึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า การตั้งตำแหน่งข้าราชการชั้นพิเศษไว้มาก ๆ เช่นนี้เป็นการตั้งไว้
เพื่อตัวบุคคลมากกว่า เพราะปรากฏว่าบรรดาวิทยากรส่วนใหญ่ ล้วนแต่อาศัย เบิกโดยยุบอัตราชั้นพิเศษ
ลงมา เพราะแต่ละคนเพิ่งเป็นข้าราชการชั้นเอกมาเพียง ๑ หรือ ๒ ปี และอายุไล่กันอยู่ แม้
ความรู้ปริญญาโท ปริญญาเอกมาจากต่างประเทศก็ตามแต่ขาดความชำนาญงาน จึงทำให้กรมต่าง ๆ
ในกระทรวงพัฒนาฯ ขาดความเชื่อถือ นี่จึงเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติงานของสำนักงาน
วิชาการและวางแผนไม่ไฉด

(๓) ถ้าจะเปรียบเทียบอัตรากำลังชั้นพิเศษของสำนักงานวิชาการและวางแผน
กับของสำนักงานพัฒนาฯ และความรับผิดชอบและลักษณะงานคล้ายคลึงกัน ก็จะเห็นเด่นชัดว่าสำนักงาน-

วิชาการและวางแผนมีอัตราค่าจ้างพิเศษมากเกินไป ตามตารางที่ ทำให้เห็นได้ว่าสำนักงาน
สภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งเป็นสำนักงานทางวิชาการที่เป็นผู้วางแผนงาน และพิจารณาโครง
การของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ของทั้งประเทศ มีข้าราชการชั้นพิเศษเพียง ๘ อัตราเท่านั้น
ส่วนสำนักงานวิชาการและวางแผนมีหน้าที่พิจารณาแผนงานและโครงการของกระทรวงพัฒนาเพียง
กระทรวงเดียว มีชั้นพิเศษถึง ๑๑ อัตรา

ตารางที่ ๔

แสดงอัตราค่าจ้างเปรียบเทียบ

ส่วนราชการ	ชั้นพิเศษ	ชั้นเอก	ชั้นโท	ชั้นตรี	ชั้นจัตวา	รวม
สำนักงานวิชาการและวางแผน	๑๑	๑๕	๑๘	๒๔	๒๒	๘๐
สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ	๗	๒๑	๒๓	๓๒	๔๔	๒๐๗
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	๓	๗	๑๑	๑๕	๑๕	๕๑
สำนักงานวางแผนการศึกษา	๑	๔	๑๓	๑๕	๗	๔๐

หมายเหตุ ยอดอัตราค่าจ้างของสภา เป็นยอดอัตราค่าจ้างก่อนการจกอัตราค่าจ้าง แต่อย่างไรก็ตาม
จากยอดอัตราค่าจ้างใหม่ของสภาพัฒนา ซึ่งคณะที่ปรึกษาฯ กำหนดให้มีชั้นพิเศษเพียง
๔ อัตราเท่านั้น

ที่มา : บัญชีอรรถาของกรมบัญชีกลาง ปีงบประมาณ ๒๕๑๑

จากเหตุผลและตาราง เปรียบเทียบที่ได้แสดงไว้ ทำให้เห็นได้ว่าสำนักงานวิชาการและ
วางแผนมีอัตราค่าจ้างข้าราชการชั้นพิเศษมากเกินไป สำหรับวิทยากรผู้เป็นหัวหน้าฝ่ายวิชาการต่าง
ต่าง ๆ นั้น เห็นควรให้เป็นชั้นเอก และเห็นควรให้มีนักวิชาการชั้นพิเศษเพียง ๒ อัตราเท่านั้น คือ
วิทยากรพิเศษ • อัตรา เป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบทางงานช่างทั้งหมด
เศรษฐกิจพิเศษ • อัตรา เป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบทางงานเศรษฐกิจทั้งหมด

แสดงยอดอัตรากำล้างเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบของสำนักงานวิชาการและวางแผน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ

อัตรากำลังตามบัญชีจ่าย									อัตรากำลังที่ไม่เสนอขอมา									อัตรากำลังที่เห็นสมควรกำหนด								
ส่วนราชการ	พิเศษ	เอก	โท	ตรี	จตุร	วิสามัญ	ลูกจ้าง	รวม	ส่วนราชการ	พิเศษ	เอก	โท	ตรี	จตุร	วิสามัญ	ลูกจ้าง	รวม	ส่วนราชการ	พิเศษ	เอก	โท	ตรี	จตุร	วิสามัญ	ลูกจ้าง	รวม
ผู้อำนวยการ	๑	-	-	-	-	-	-	๑	ผู้อำนวยการ	๑	-	-	-	-	-	-	๑	ผู้อำนวยการ	๑	-	-	-	-	-	-	๑
รองผู้อำนวยการ	๒	-	-	-	-	-	-	๒	รองผู้อำนวยการ	๒	-	-	-	-	-	-	๒									
วิทยากรพิเศษ	๖	-	-	-	-	-	-	๖	วิทยากรพิเศษ	๖	-	-	-	-	-	-	๖	วิทยากรพิเศษ	๑	-	-	-	-	-	-	๑
เศรษฐกรพิเศษ	๒	-	-	-	-	-	-	๒	เศรษฐกรพิเศษ	๒	-	-	-	-	-	-	๒	เศรษฐกรพิเศษ	๑	-	-	-	-	-	-	๑
๑.สำนักงานเลขาธิการ -บุคลากร	-	๑	๒	๓	๑๖	-	๒๒	๔๔	๑.สำนักงาน- -เลขาธิการ	-	๑	๒	๕	๒๐	-	๒๒	๕๐	๑.สำนักงานเลขาธิการ -บุคลากร	-	๑	๒	๖	๑๖	๑๖	๑๖	๔๑
๒.กองวางแผน	-	๒	๓	๖	๒	-	-	๑๓	๒.กองวางแผน	-	๔	๓	๖	๒	-	-	๑๕	๒.กองวางแผน	-	๒	๕	๕	๓	-	-	๑๕
๓.กองวิเคราะห์ โครงการเศรษฐกิจ	-	๔	๒	๖	๑	-	-	๑๓	๓.กองวิเคราะห์ โครงการเศรษฐกิจ	-	๓	๒	๕	๑	-	-	๑๑	๓.กองวิเคราะห์ โครงการเศรษฐกิจ	-	๑	๒	๒	๑	-	-	๖
๔.กองวิเคราะห์ โครงการวิศวกรรม	-	๕	๔	๔	๒	-	-	๑๕	๔.กองวิเคราะห์ โครงการวิศวกรรม	-	๕	๔	๔	๒	-	-	๑๕	๔.กองวิเคราะห์ โครงการวิศวกรรม	-	๔	๒	๓	๑	-	-	๑๐
๕.กองพัฒนากำล้าง -คน	-	๓	๓	๕	๑	-	-	๑๒	๕.กองระบบงาน และกำลังคน, (เปลี่ยนชื่อใหม่)	-	๒	๒	๓	๒	-	-	๑๓	สำหรับกองระบบ งานและกำลังคน และกองบริหารพัสดุ เห็นควรไปรวมอยู่ ในสำนักงานปลัด กระทรวง								
									๖.กองบริหารพัสดุ	-	๑	๔	๔	๓	-	-	๒๐									
รวม	๑๑	๑๔	๑๔	๒๔	๒๒	-	๒๒	๑๑๖	รวม	๑๑	๑๖	๒๑	๓๕	๓๔	-	๒๒	๑๓๕	รวม	๓	๔	๑๑	๑๖	๒๑	๑๖	๑๖	๗๕

ที่มา : แผนการแบ่งส่วนและจัดอัตรากำล้างเจ้าหน้าที่

สำนักงานวิชาการและวางแผน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กองระเบียบข้าราชการ สำนักงาน ก.พ.

ข้าราชการชั้นพิเศษของสำนักงานวิชาการและวางแผนจึงมีทั้งหมด ๓ อัตรา คือ.—
ผู้อำนวยการ ๑ อัตรา วิทยากรพิเศษ ๑ อัตรา เศรษฐกรพิเศษ ๑ อัตรา

ส่วนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ทั้งหมดของสำนักงานวิชาการและวางแผน ซึ่งได้ทำการวิเคราะห์และกำหนดตามปริมาณและคุณภาพของงานโดยละเอียดแล้ว ปรากฏว่าจากอัตรากำลังเดิม ๑๑๖ อัตรา หรืออัตรากำลังที่เสนอขอมา ๑๓๕ อัตรา เห็นควรกำหนดให้เพียง ๙๕ อัตราเท่านั้น ดังได้แสดงไว้แล้วในตารางเปรียบเทียบ ตามตารางที่ ๕

การจัดอัตรากำลังของส่วนราชการอื่น ๆ

สิ่งที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า นับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๓ จนถึงปัจจุบันคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารได้ทำการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ เสร็จไปแล้ว ๒๔ ส่วนราชการ และที่อยู่ในระหว่างการพิจารณากำเนนการอีก ๒๔ ส่วนราชการโดยถือตัวอย่างมาแสดงให้เห็นในรายละเอียด ๓ ส่วนราชการ สำหรับกรมอื่น ๆ นั้นจะนำมาแสดงให้เห็นโดยย่อ ๆ ในสาระสำคัญเกี่ยวกับอัตรากำลังเดิม อัตรากำลังที่ขอมาและอัตรากำลังที่คณะที่ปรึกษา กำหนดให้ และได้ประมาณการ เป็นเปอร์เซ็นต์ว่าการกำหนดให้คิดเป็นกี่เปอร์เซ็นต์ของอัตรากำลังที่มีอยู่เดิม และคิดเป็นกี่เปอร์เซ็นต์ของที่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้เสนอขอมา ทั้งนี้เพื่อต้องการแสดงให้เห็นปริมาณอัตรากำลังของกรมต่าง ๆ ว่าได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงกี่เปอร์เซ็นต์โดยประมาณพอเป็นสังเขป

ส่วนราชการซึ่งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารจัดเสร็จแล้วและคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ใช้ได้แล้ว ๒๔ ส่วนราชการ โดยมียอดอัตรากำลังรวมของแต่ละส่วนราชการดังได้แสดงไว้ในตารางที่ ๖
(เรียงตามลำดับเวลาที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ)

ตารางที่ ๖

แสดงยอดอัตรากำหนดรวมของส่วนราชการที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแล้ว

ส่วนราชการ	อัตรากำหนด เดิม	อัตรากำหนด ที่ขอมา	อัตรากำหนด ที่กำหนดให้	กำหนดให้เพิ่ม ขึ้นอีกเป็นเปอร์ เซ็นต์ของอัตรากำ หนดเดิม	กำหนดให้หักเป็น เปอร์เซ็นต์ของ อัตรากำหนดที่ ขอมา
๑. สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ			๔๕		
๒. กองกำกับการ ๘ กอง ตำรวจสันติบาล		๔๐๘	๒๐๖		๕๐
๓. กรมการศาสนา	๓๐	๒๖๒	๑๖๖	๑๓๗	๖๓
๔. สำนักงานเลขาธิการ รัฐมนตรีกระทรวง มหาดไทย	๑๐		๑๐		
๕. สำนักงานพลังงาน ปรมาณูเพื่อสันติ	๕๕	๑๓๕	๑๓๑	๓๗	๕๕
๖. กรมการขนส่งทางบก	๓๐๘	๕๕๘	๕๒๘	๓๑	๕๕
๗. กองควบคุมอาหารและ ยาสำนักงานปลัดกระทรวง สาธารณสุข	๕๕	๑๕๒	๕๒	๕๕	๖๐
๘. สำนักงานคณะกรรมการ การกฤษฎีกา	๕๑	๖๕	๖๑	๑๕	๕๓
๙. กรมการbinพาณิชย์	๖๒๘	๑๔๕๐	๘๓๕	๓๕	๖๑
๑๐. กองตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ	๕๐๕	๖๓๐	๕๐๐	๒	๓๕

ส่วนราชการ	อัตรากำล้าง เดิม	อัตรากำล้าง ที่ขอมา	อัตรากำล้าง ที่กำหนดให้	กำหนดให้เพิ่ม ขึ้นอีกเป็นเปอร์ เซ็นต์ของอัตรากำ ล้างเดิม	กำหนดให้หักเป็น เปอร์เซ็นต์ของ อัตรากำล้างที่ ขอมา
๑๑. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	๑๕๒	๒๕๕	๒๐๘	๘	๘๐
๑๒. กรมอุทยานวิทยา	๔๒๕	๗๙๕	๖๓๓	๔๗	๘๑
๑๓. กรมทรัพยากรธรณี	๕๘๘	๑๕๔๓	๑๑๕๗	๒๑	๖๑
๑๔. สำนักงานสถิติแห่งชาติ	๔๕๐	๕๕๕	๗๒๖	๖๑	๗๒
๑๕. กองวางแผนการศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	๒๕	๗๕	๕๑	๗๕	๖๘
๑๖. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม	๗๓	๒๐๓	๑๐๕	๔๕	๕๓
๑๗. กองบริการเครื่องจักรกล กรมอาชีวศึกษา	๑๑๘	๒๕๘	๕๕	๑๗	๓๘
๑๘. กรมแรงงาน	๒๓๐	๔๒๗	๒๘๐	๒๑	๖๕
๑๙. สำนักงานอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่	๑๒๒	๒๕๖	๒๓๘	๕๕	๕๒

ส่วนราชการ	อัตรากำล้าง เดิม	อัตรากำล้าง ที่ขอมมา	อัตรากำล้าง ที่กำหนดให้	กำหนดให้เพิ่ม ขึ้นคิดเป็นเปอร์ เซ็นต์ของอัตรากำ ล้างเดิม	กำหนดให้คิดเป็น เปอร์เซ็นต์ของ อัตรากำล้างที่ ขอมมา
๒๐. สำนักงานสภาพ มั่นคงแห่งชาติ (ครั้งที่ ๒)	๔๕	๖๗	๖๑	๓๕	๔๑
๒๑. กองเศรษฐกิจ สาธารณสุข สำนักงาน ปลัดกระทรวงอ ุตสาหกรรม	๗	๓๐	๔๓	๕๑๐	๖๑
๒๒. กรมสรรพสามิต	๒๖๗๔	๓๘๑๒	๓๐๓๔	๑๓	๗๕
๒๓. สำนักงานสภาพ การเศรษฐกิจแห่ง ชาติ	๒๗๐	๕๐๗	๓๓๔	๒๓	๖๕
๒๔. สำนักงานพลังงาน ปรมาณเพื่อสันติ (ครั้งที่ ๒)	๑๓๑	๓๐๕	๑๘๑	๓๗	๖๐
รวม	๓๔๘๘	๑๕๐๔๓	๕๘๓๑		

พินา : ฝ่ายอัตรากำล้าง กองระเบียบข้าราชการ สำนักงาน ก.พ.

สำหรับส่วนราชการที่เสนอขอให้คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร พิจารณาแบ่งส่วนราชการและ
จัดอัตรากำล้างเจ้าหน้าที่ให้ แต่ยังคงอยู่ในระหว่างการพิจารณาและวิเคราะห์ของคณะที่ปรึกษา

ระเบียบบริหาร คณะอนุกรรมการคณะที่ปรึกษา และนักวิเคราะห์ที่ดำรงอยู่รวม ๒๓ ส่วนราชการ
กค ๖

๑. กรมประชาสัมพันธ์
๒. กรมสรรพากร
๓. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ
๔. สำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ
๕. กองการบริการราชการส่วนจังหวัดและตำบล
๖. สำนักงานวิชาการและวางแผนสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ
๗. กรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ
๘. สำนักงานอธิการบดีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
๙. กรมประชาสัมพันธ์
๑๐. กรมการขนส่งทางบก (ครั้งที่ ๒)
๑๑. สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงยุติธรรม
๑๒. กรมทางหลวง
๑๓. กระทรวงอุตสาหกรรม
๑๔. กรมเจ้าท่า
๑๕. กรมปศุสัตว์
๑๖. การพลังงานแห่งชาติ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ
๑๗. กรมการขนส่งทางบก
๑๘. กรมเศรษฐกิจสัมพันธ์
๑๙. กรมตำรวจเฉพาะกองโรงเรียนนายร้อยตำรวจ กองตำรวจป่าไม้ กองตำรวจดับเพลิง
กองพิเศษ กองตำรวจทางหลวง และกองการนิเทศตำรวจ
๒๐. สถาบันมะเร็งแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข
๒๑. กรมการแพทย์

^๖ รวบรวมจากฝ่ายอัตราค่าจ้าง กองระเบียบข้าราชการ สำนักงาน ก.พ.

๒๒. สำนักงานเยาวชนแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ

๒๓. กรมป่าไม้

๒๔. กระทรวงการต่างประเทศ

จากผลงานการจัดอัตรากำลังที่นำมาแสดงไว้ จะเห็นว่า มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่จำนวนประมาณ ๑๐,๐๐๐ ตำแหน่ง ในส่วนราชการต่าง ๆ รวม ๒๔ ส่วนราชการ (กรมหรือสำนักงาน หรือกอง) ได้รับการพิจารณาจัดอัตรากำลังจากคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารไปแล้ว และยังมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่อีกประมาณ เกือบ ๒ หมื่นตำแหน่งใน ๒๔ ส่วนราชการที่กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาจัดอัตรากำลัง ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารอยู่ นอกจากนี้ยังมีส่วนราชการอีกหลายส่วนราชการที่เตรียมเสนอขอให้คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร พิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังให้

โดยเหตุที่ส่วนราชการต่าง ๆ เสนอขออัตรากำลังมากกว่าปริมาณและคุณภาพของงาน ซึ่งดูเหมือนจะเป็นธรรมเนียมปฏิบัติกันอยู่ทั่วไปของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ การขอประมาณกั๊ก ขอตำแหน่งใหม่กั๊ก มักจะมีอยู่ส่วนหนึ่ง เสนอที่ขอมาเพื่อ เมื่อถูกตัด อัตรากำลังที่กำหนดให้ของทุกส่วนราชการ จึงต่ำกว่าอัตรากำลังที่เสนอขอมา มากน้อยเท่าไรย่อมแล้วแต่ว่าส่วนราชการไหนจะเสนอขออัตรากำลังมา ใกล้เคียงหรือแตกต่างกับปริมาณและคุณภาพของงานของตนเพียงใด เช่น สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เสนอขออัตรากำลังมาใกล้เคียงกับปริมาณงานของตนมากที่สุด อัตรากำลังที่กำหนดให้จึงใกล้เคียงกับอัตรากำลังที่เสนอขอมาคือ เป็น ๔๔ เพอร์เซ็นต์ และ ๕๓ เพอร์เซ็นต์ ของอัตรากำลังที่เสนอขอมา ส่วนกองบริการ เครื่องจักรกล กรมอาชีวศึกษา นั้นเสนอขออัตรากำลังมากเกินไป อัตรากำลังที่กำหนดให้จึงเป็นเพียง ๓๔ เพอร์เซ็นต์ ของอัตรากำลังที่เสนอขอมา อย่างไรก็ตามอัตรากำลังที่กำหนดให้ส่วนใหญ่ก็อยู่ในระหว่าง ๕๐ - ๖๐ เพอร์เซ็นต์ ของอัตรากำลังที่เสนอขอมา แสดงว่าส่วนราชการต่าง ๆ ส่วนมากเสนอขออัตรากำลังมากกว่าปริมาณและคุณภาพของงานของตนประมาณ ๕๐ - ๕๐ เพอร์เซ็นต์

จากผลงานดังกล่าวจะเห็นว่า มีส่วนราชการ ๒ แห่งที่ได้รับการจัดอัตรากำลังเป็นครั้งที่ ๒ คือ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ ทั้งนี้เป็นเพราะสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ-

การประสานงาน ซึ่งตั้งขึ้นใหม่เพื่อประสานงาน ประเมินผล ติดตามผล และรับนโยบายในด้านความมั่นคงของประเทศไปปฏิบัติ จึงต้องเพิ่มอัตรากำลังขึ้นอีก ส่วนสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ ก็ไต่เต้างานทางวิชาการและปฏิบัติการ เกี่ยวกับพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ ซึ่งกำลังก้าวหน้าไปอย่างน่าพึงพอใจเพิ่มขึ้นอีกหลายอย่าง ประกอบกับอัตรากำลังที่ได้จัดไว้ครั้งแรกก็ครบ ๓ ปีตามที่ได้กำหนดไว้แล้ว จึงจำเป็นต้องจัดอัตรากำลังใหม่ให้เพียงพอับปริมาณและคุณภาพของงานที่เพิ่มขึ้น

เหตุผลที่กำหนดให้อัตรากำลังของกรมต่าง ๆ เพิ่มขึ้น

จากตารางที่ได้แสดงมาแล้ว ทำให้เห็นได้ว่าส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งคณะที่ปรึกษาฯ เปรียบบริหารจัดการอัตรากำลังเสร็จแล้วปรากฏว่าเกือบทุกส่วนราชการมีอัตรากำลังเพิ่มขึ้นกว่าเดิมใน ๒๔ ส่วนราชการ มีอยู่เพียง ๒ ส่วนราชการ เท่านั้นที่อัตรากำลังลดลง นอกนั้นล้วนแต่เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมทั้งสิ้น ที่เป็นเช่นนี้เนื่องมาจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน คือ :-

๑. งบประมาณประจำปีของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี ทั้งนี้จะเห็นได้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทย ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ ๗ คือในปี ๒๕๐๕ ยอดงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทย ๔,๑๖๕ ล้านบาท ปี ๒๕๐๖ เพิ่มขึ้นเป็น ๑๐,๗๕๐ ล้านบาท และในปีต่อ ๆ มาก็เพิ่มขึ้นปีละ ๑ - ๓ พันล้านบาททุก ๆ ปี จนกระทั่งปัจจุบัน (๒๕๑๒) งบประมาณประจำปีเพิ่มขึ้นเป็น ๒๓,๕๖๐ ล้านบาท เมื่องบประมาณเพิ่มขึ้นอัตรากำลังก็มักจะเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัวไปด้วย

อย่างไรก็ตาม การที่ยอดงบประมาณของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ สูงขึ้นนั้น มิได้หมายความว่าอัตรากำลังของกรมนั้นจะต้องเพิ่มขึ้นด้วยเสมอไป กล่าวคือหากกรมนั้นมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่มากกว่างานเดิมอยู่แล้ว หากงบประมาณอย่างอื่น ๆ เพิ่มขึ้นในอัตราที่คนที่มีอยู่เดิมยังเพียงพอแก่การปฏิบัติงาน อัตรากำลังก็ไม่จำเป็นต้องเพิ่มขึ้น ในการกำหนดอัตรากำลังของคณะที่ปรึกษาฯ กำหนดโดยคำนวณจากปริมาณและคุณภาพของงานเป็นหลัก มิใช่ว่าเห็นงบประมาณเพิ่มขึ้นแล้วจะต้องกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้นด้วยเสมอไป อย่างไรก็ตาม หากกล่าวสรุปตามแนวโน้มนั้นโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว เมื่องบประมาณเพิ่มมากขึ้น โครงการและแผนงานต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น อัตรากำลังก็มักจะต้องเพิ่มตามขึ้นไปด้วย อย่างน้อยที่สุดที่พอจะเห็นได้ชัดก็คือ เมื่อส่วนราชการใดมีงบประมาณรายจ่ายมากขึ้น จะทำให้เจ้าหน้าที่ทางบัญชีมีงานมากขึ้น ถ้างานนั้นมากเกินกว่าที่มีอยู่ ก็จำเป็นต้องตั้งอัตราใหม่เพิ่มขึ้น

ตารางที่ ๗

แสดงยอดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศไทย

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่าย (รวมงบเพิ่มเติม)	หมายเหตุ
๒๕๐๕	๕,๑๖๕.๐๐	หน่วย : ล้านบาท
๒๕๐๖	๑๐,๓๘๐.๐๐	
๒๕๐๗	๑๑,๔๓๐.๐๐	
๒๕๐๘	๑๒,๔๗๐.๐๐	
๒๕๐๙	๑๕,๑๕๐.๐๐	
๒๕๑๐	๑๕,๒๒๘.๓	
๒๕๑๑	๒๑,๒๖๒.๐๐	
๒๕๑๒	๒๓,๕๖๐.๐๐	ปี ๒๕๑๒ ยังไม่รวมงบเพิ่มเติม

ที่มา : งบประมาณประจำปีของสำนักงานงบประมาณ

๒. ส่วนราชการต่าง ๆ พยายามปรับปรุง เปลี่ยนแปลงส่วนราชการของตนเองให้เหมาะสมยิ่งขึ้น มักมีการเสนอขอตั้งงานใหม่ ตั้งกองใหม่ หรือแผนกใหม่ หรือการปฏิบัติงานเดิมไม่ค่อยทันสมัย มีการปรับปรุงเพิ่มงานใหม่ ๆ ขึ้นมาเพื่อให้การบริหารดำเนินงานได้ผลดียิ่งขึ้น เช่นกรมที่ยังขาดนักวิชาการหรือขาดการวางแผนงาน ก็อาจขอตั้งงานวางแผนขึ้น ขอตำแหน่งนักวิชาการ นักวิจัย นักสถิติ หรือบางกรมจัดให้งานฝึกอบรมขึ้น ก็ต้องขอตำแหน่งวิทยากรทางคณิตเพิ่มขึ้น จึงเห็นได้ว่าผลจากการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และเพิ่มงานใหม่ ๆ ขึ้น ก็เป็นเหตุให้มีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มอัตรากำลังมากขึ้น

๓. ประชากรของประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นที่รู้กันอยู่โดยทั่วไปว่า ขณะนี้ประชากรของไทยเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมากจนน่าวิตก คือเพิ่มขึ้นประมาณ ๓.๒ เปอร์เซ็นต์ หรือปีละประมาณ ๑ ล้านคน จนทำให้นักวิชาการบางท่านเสนอแนะให้รัฐบาลหาทางลดปริมาณการเพิ่มลง ด้วยการคุมกำเนิดหรือการชดเชยการเกิด ขณะนี้ก็ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ว่าจะหาทางแก้ปัญหานี้อย่างไรก็ คณะรัฐมนตรีก็ยังไม่ได้กำหนดนโยบายลงไปว่า จะดำเนินการในเรื่องนี้อย่างไร เหตุที่ผู้วิพากษ์ถึงเรื่องนี้ เพราะว่าหากปล่อยให้มีการ เกิดกันโดยไม่จำกัดแล้ว ค่อยไปเกรงว่าชาวที่เราผลิตได้จะไม่พอกิน เกรงว่าจะมีปัญหาใหญ่ต่อไป

อย่างไรก็ดี จากข้อเท็จจริงก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า ประชากรของไทยเพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ปี ในอัตราที่สูงมาก เมื่อมีคนเพิ่มมากขึ้น กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องก็ต้องเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว เช่นจะต้องเพิ่มเจ้าหน้าที่ทางด้านการเกษตร โรงเรียนต่าง ๆ ก็ต้องเพิ่มมากขึ้น กิจกรรมทางด้านการสาธารณสุข การปกครอง การรักษาความปลอดภัยก็ต้องเพิ่มขึ้น จึงเป็นเหตุให้ต้องเพิ่มอัตรากำลังทางด้านการ หมอ พยาบาล นักปกครอง นักบริหาร ตำรวจ และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย หรือหากกล่าวโดยสรุปอัตรากำลังของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี จากสถิติของสำนักงานสถิติแห่งชาติปรากฏว่าในปีหนึ่ง ๆ อัตราข้าราชการเพิ่มใหม่ของทุกกระทรวงทบวงกรมจะเพิ่มขึ้นปีละประมาณ ๑๐,๐๐๐ อัตราโดยเฉลี่ย เมื่อข้อเท็จจริง

๓ สำนักนายกรัฐมนตรี, "การสาธิตเรื่อง ผลการสำรวจสถานะทั่วไปเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน" ศูนย์สารนิเทศผลปฏิบัติการ (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี), หน้า ๒๖

เป็นเช่นนี้ อัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ซึ่งคณะกรรมการระเบียบบริหารจัดให้แก่กรมต่าง ๆ ส่วนใหญ่ก็ต้องเพิ่มขึ้นด้วย

๔. การจัดอัตราค่าจ้างของคณะกรรมการระเบียบบริหารที่จัดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้คำนวณเจ้าหน้าที่ไว้สำหรับงาน ๓ ปีในอนาคต คืออัตราค่าจ้างที่จัดครั้งหนึ่ง ๆ จะพอเหมาะแก่ปริมาณงานในระยะเวลา ๓ ปี ในเมื่ออัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ของกรมต่าง ๆ ส่วนใหญ่เพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี ดังนั้นจึงไม่น่าที่จะมีปัญหาเลย เมื่อกรมต่าง ๆ ซึ่งคณะกรรมการจัดแล้ว ปรากฏว่าเกือบทุกกรมมีอัตราค่าจ้างเพิ่มมากขึ้น หากว่ากรมใดซึ่งคณะกรรมการจัดแล้วอัตราค่าจ้างลดลง ก็แสดงว่าอัตราค่าจ้างบางกรมนั้นมีคนดำเนินงานเกินกว่าปริมาณงานใน ๓ ปีข้างหน้า หรือภายใน ๓ ปีข้างหน้า ปริมาณงานอาจจะไม่เพิ่มขึ้น หรือเพิ่มขึ้นน้อยกว่าปริมาณคนทีคนงานอยู่แล้ว ถ้ากรมใดมีคนดำเนินงานพอกับปริมาณงานที่จะเพิ่มขึ้นในอีก ๓ ปีหรือ ๒ ปีข้างหน้า ก็ต้องจัดอัตราค่าจ้างคนเพิ่มให้แก่กรมนั้นอีก เพราะได้จัดเมื่อไว้สำหรับงานในอีก ๓ ปีข้างหน้า

๕. ส่วนราชการหลายแห่งอาจจะขอตำแหน่งเพิ่มใหม่ประจำปีไม่ได้ หรือใดควมความยากลำบากไม่พอกับความต้องการ เมื่อมีการเสนอจัดส่วนราชการและอัตราค่าจ้างใหม่ จึงถือโอกาสขออัตราใหม่เพิ่มมากมาย ซึ่งเป็นสาเหตุอันหนึ่งที่ทำให้ส่วนราชการที่จัดอัตราค่าจ้างแล้วได้รับอัตราค่าจ้างเพิ่มมากขึ้น

ดังนั้นหากมีผู้ใดตั้งคำถามหรือข้อสงสัยว่าคณะกรรมการ ๖ จัดอัตราค่าจ้างให้แก่กรมใด ส่วนใหญ่กรมนั้นมักได้อัตราเพิ่มมากขึ้นเสมอ แล้วจะแก้ปัญหาคนดำเนินงานหรือคนไม่พอเหมาะแก่งานได้อย่างไร การตอบปัญหาหรือข้อข้องใจอันนี้ ก็ควยเหตุผลและขอเท็จจริงดังใดกล่าวแล้ว นั่นคือแม้ว่ากรมนั้นคนดำเนินงาน หากปริมาณคนทีคนงานนั้นน้อย กว่าปริมาณงานที่จะเพิ่มขึ้นภายใน ๓ ปีข้างหน้า ก็ยังจะต้องเพิ่มคนให้แก่กรมนั้นอีก และแนวโน้มโดยทั่ว ๆ ไป กรมต่าง ๆ มักจะมีปริมาณงานเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี ดังนั้นกรมส่วนใหญ่ซึ่งคณะกรรมการจัดอัตราค่าจ้างแล้ว จึงมีอัตราค่าจ้างเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม

ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาในปัญหานี้จะอยู่ที่วิธีการในการคำนวณงานจัดอัตราค่าจ้างของคณะกรรมการ ๖ มากกว่า ว่าได้กระทำไปอย่างถูกต้องเหมาะสมหรือเปล่า จากวิธีการคำนวณงานจัดอัตราค่าจ้างในบทที่ ๓ และจากรายละเอียดแสดงให้เห็นถึงการวิเคราะห์งานตลอดจนผลงานต่าง ๆ ที่ได้แสดงไว้ในบทนี้ ก็น่าจะเป็นเหตุผลอย่างเพียงพอแก่การเชื่อถือได้ว่าคณะกรรมการ ๖ ได้คำนวณ

งานจัดอัตรากำล้างโดยอาศัยหลักวิชา วิเคราะห์งานแต่ละอย่างด้วยความละเอียดถี่ถ้วน และ
ยังได้ผ่านการกลั่นกรองจากกรรมการในระดับต่าง ๆ อีกหลายชั้นหลายหน หากมีอะไรไม่
รัดกุมหรือไม่สมเหตุสมผล คงจะผ่านการพิจารณาเห็นชอบของคณะกรรมการไปไวยาพามาก

อนึ่ง จากผลการดำเนินงานจัดอัตรากำล้างของคณะที่ปรึกษา ฯ ที่แล้ว ๆ มา ที่กำลัง
ดำเนินการอยู่ และที่จะทำต่อไปในอนาคต ปรากฏว่าได้รับความชมเชยจากราชการชั้นผู้ใหญ่
เสมอ ๆ ว่าจัดอัตรากำล้างและแบ่งส่วนราชการได้ดี ใช้หลักวิชาในการวิเคราะห์งาน และได้
พิจารณากันอย่างละเอียดถี่ถ้วน ทุกแง่ทุกมุมอย่างรัดกุมมาก ทำให้ได้รับความเชื่อถือของบรรดา
นักบริหารระดับสูง ๆ มาก จนเป็นที่ยืนยันกันว่า หากมีปัญหาเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่สำคัญ ๆ
ที่ยากแก่การตัดสินใจ คณะรัฐมนตรีมักจะมอบความไว้วางใจให้แก่วินิจฉัยของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร
เป็นผู้พิจารณากำหนดการ เช่นกรณีการขอตั้งตำแหน่งรองอธิบดีอีก ๑ ตำแหน่ง คณะรัฐ
มนตรีก็ให้ส่งมาให้คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารเป็นผู้พิจารณา และได้ตัดสินใจตามความเห็นของ
คณะที่ปรึกษา

จากข้อเท็จจริงทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ ย่อมเป็นเรื่องแสดงได้อย่างดีแล้วว่า
คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารได้รับความสำเร็จและความเชื่อถือ ในผลงานการจัดอัตรากำล้าง
จากวงการบริหารราชการมาก อย่างไรก็ตามการดำเนินงานทุก ๆ อย่างจะให้ได้รับผลสมบูรณ์
ไปเสียทุกอย่างนั้นเป็นเรื่องที่ยากมาก การดำเนินงานการจัดอัตรากำล้างของคณะที่ปรึกษาระเบียบ
บริหารก็เช่นเดียวกัน อาจจะมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง แม้ว่าคณะที่ปรึกษา ฯ ยังไม่อาจจัดอัตรากำล้าง
ให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ได้หมดทุกกรม (กรมทั้งหมดมีประมาณ ๑๐๐ กรม) แต่อย่างน้อย
ที่สุดก็ได้เป็นมูลฐานประวัติศาสตร์การจัดอัตรากำล้างของประเทศไทยทั้ง ๒ คราวในอดีต ซึ่งไม่
เคยจัดสำเร็จลงได้ หากจะกล่าวว่าคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารเป็นคณะกรรมการคณะแรกที่จัด
อัตรากำล้างให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้สำเร็จก็คงไม่มีใครที่จะกล้าปฏิเสธความจริงข้อนี้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารจะได้รับความสำเร็จในการจัดอัตรากำ
ล้างให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ภารกิจของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารที่เกี่ยวข้องกับงานนี้ยังมี

สำเนา นายสราวุธ อารายุสมบัติ ผู้อำนวยการกองวิชาการและสอบไล่ สำนักงาน ก.พ.
เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๑๑

อีกมาก เช่น การปรับปรุงแก้ไขส่วนราชการต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงาน ซ้ำกัน ซ้อนกัน หรือแย่งงานกันทำ การกำหนดแบบฉบับของส่วนราชการที่ดี การปรับปรุงวางระบบและรูปงานใหม่ การนำเครื่องจักรสมัยใหม่มาใช้แทนแรงงานคนในงานบางอย่าง ฯลฯ งานต่าง ๆ เหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นที่ควรจะทำ เพราะจะเป็นเครื่องสนับสนุนให้การจกัอัตรากำล้างเจ้าหน้าที่ได้ผลดียิ่งขึ้น

แม้ว่าผลงานของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร นับแต่ปี ๒๕๐๗ - ๒๕๑๑ ได้จกัอัตรากำล้างและแบ่งส่วนราชการใหม่แก่กรมต่าง ๆ สำเร็จมาแล้ว ๒๔ ส่วนราชการ และกำลังจกัอยู่อีก ๒๔ ส่วนราชการ ก็ไม่ควรที่จะพาทศุณใจจนเกินไปนัก ทั้งนี้ เพราะปรากฏว่าผลงานยังไม่สำเร็จภายในระยะเวลาอันรวดเร็วตามที่หวังเอาไว้ กล่าวคือคณะอนุกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ได้กำหนดระยะเวลาเอาไว้เป็นการภายในว่า ในระยะเวลา ๓ ปีนับแต่ปี ๒๕๐๗ จะจกัอัตรากำล้างให้แกส่วนราชการต่าง ๆ ให้สำเร็จทุกกรม แต่ขณะนี้กาลเวลาได้ล่วงเลยมาถึง ๔ ปีเศษแล้ว คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารสามารถจกัอัตรากำล้างให้แกส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งที่จกัสำเร็จแล้วและกำลังจกัอยู่ได้ประมาณครึ่งหนึ่งเท่านั้น บรรดาอุปสรรคและข้อขัดข้องทั้งหลาย อันเป็นเหตุให้การจกัอัตรากำล้างไม่ดำเนินไปสู่ความสำเร็จภายในระยะเวลาที่หวังเอาไว้จะได้อธิบายให้ละเอียดต่อไปในบทที่ ๕ อันเป็นบทสุดท้าย

บทที่ ๕
รูปและขอเสนอแนะ

สรุป

จากการศึกษาและวิจัยเรื่อง "การจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษา
ระเบียบบริหาร" นี้ ทำให้ทราบว่า จากหลักวิชาการทางด้านการบริหาร
หรือการบริหารราชการ การปฏิบัติงานหรือการบริหารงานใด ๆ ก็ตาม ย่อมจะต้องประกอบ
ขึ้นด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ ๔ ประการด้วยกันคือ คน เงิน วัสดุ และเทคนิคการบริหาร
ในองค์ประกอบเหล่านี้คนนับว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด เพราะคนเป็นผู้ทำให้เกิดองค์
ประกอบอื่น ๆ ขึ้นด้วย ในการปฏิบัติงานต่าง ๆ การใช้คนที่พอเหมาะกะงาน ย่อมทำให้
งานบังเกิดประสิทธิภาพ เพราะถ้าใช้คนมากเกินไปก็เป็นการสิ้นเปลืองไม่ประหยัด คนน้อย
เกินไปงานก็ไม่ค่อยจะได้ออ

ในวงการบริหารราชการของไทย ปัญหาเรื่องคนไม่พอเหมาะกะงาน มักจะถูก
ประชาชนวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอ คือบางแห่งมีคนล้นงาน บางแห่งมีคนไม่พอกับงานหรือ
คนทำงานไม่ตรงกับคุณสมบัติ ชั่วและตำแหน่งสูงหรือต่ำกว่างานที่ทำ ทั้งนี้เป็นเพราะส่วน
ราชการต่าง ๆ พยายามที่จะตั้งและขยายส่วนราชการให้มากขึ้น ขอเพิ่มตำแหน่งมากขึ้น
และขยายตำแหน่งให้สูงขึ้น โดยไม่ค่อยจะคำนึงถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพทาง
การบริหาร พยายามที่จะขออัตรากำลังเกินจากสำนักงานประมาณ ขอตำแหน่งและขอกำหนด
ขั้นให้สูงขึ้นจาก ก.พ. ในการพิจารณาจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ กำหนดตำแหน่งและ
อัตรากำลังเกินเพิ่มขึ้นของ ก.พ. หรือสำนักงานประมาณ ก็คือ ปรากฏว่าได้กระทำไปอย่าง
ไม่ค่อยจะรัดกุมและถูกต้องตามหลักการวิเคราะห์งาน คือได้แต่พิจารณาจากคำขอจากคำชี้แจง
หรือเชิญผู้แทนส่วนราชการมาแถลงขอเท็จจริง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ไม่ได้ออกไปเห็นงาน
ที่แท้จริง หรือออกไปทำการศึกษางานและสัมภาษณ์ตามหลักวิชาการทางด้านการจัดระบบงาน
และกำหนดอัตรากำลัง การอนุมัติจากคำชี้แจงหรือเชิญผู้แทนมาแถลงขอเท็จจริงนั้น ถ้าใคร
เขียนโกหกได้เก่งหรือพูดเก่ง ก็มีแนวโน้มที่จะได้อัตราเพิ่มมากกว่าผู้ที่พูดไม่เก่งและโกหก
ไม่เก่ง วิธีการพิจารณาอนุมัติเช่นนี้เป็นสาเหตุอันสำคัญทำให้อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในส่วน
ราชการต่าง ๆ ไม่เหมาะสม ความจริงปัญหาที่กล่าวนี้รัฐบาลก็มีคั้งงอนใจ รัฐบาล

รัฐบาลได้เพียรพยายามที่จะจัดคนให้พอเหมาะกับงานมา ๒ ครั้งแล้ว คือเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๕ และ พ.ศ. ๒๔๔๘ แต่ก็ต้องประสบกับความล้มเหลวทั้ง ๒ คราว ต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๐๒ รัฐบาลได้แต่งตั้งบุคคลขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐ" ในตอนแรก ๆ ทำหน้าที่จัดแบ่งส่วนราชการต่าง ๆ ให้เหมาะสม แต่ต่อมาประมาณ พ.ศ. ๒๔๐๖ จึงได้เริ่มทำหน้าที่แบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสมให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ปัญหาที่น่าสนใจและควรศึกษาจึงอยู่ที่ว่าคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารจะสามารถกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้สำเร็จหรือไม่ หรือจะต้องประสบกับความล้มเหลวเช่นเดียวกับเมื่อ ๒ คราวในอดีตอีก

ในการศึกษาวิจัยเพื่อเขียนเป็นวิทยานิพนธ์เรื่อง "การจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร" นี้ ความที่ผู้เขียนได้ตั้งสมมติฐานเอาไว้ว่า คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารจะสามารถปฏิบัติภารกิจในด้านการจัดอัตรากำลังให้เหมาะสมยิ่งขึ้นกว่าวิธีการที่ทำอยู่เดิมได้สำเร็จ เพราะเหตุว่า มีแผนการ และหลักการดำเนินงานที่ดี มีเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสมสำหรับปฏิบัติงานนี้โดยเฉพาะ วิธีการดำเนินงานจัดอัตรากำลังได้อาศัยหลักวิชาการทางรัฐ-ประศาสนศาสตร์

การศึกษาวเคราะห์ข้อสนับสนุนสมมติฐานในประการแรกที่ว่า คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารมีแผนการ และหลักการดำเนินงานที่ดีนั้น คณะที่ปรึกษา ฯ มิได้จัดอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ พร้อมกันทั้งประเทศ แต่ได้วางแผนการดำเนินงานไว้เป็นขั้น ๆ ตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง คือ

๑. ดำเนินงานจัดอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการที่เสนอขอจัดแบ่งส่วนราชการ หรือขอจัดอัตรากำลังใหม่

๒. ดำเนินการจัดอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการที่สำนักงาน ก.พ. หรือสำนักงานประมาณเสนอแนะให้จัด

๓. ดำเนินการจัดอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการอื่น ๆ ที่เหลือ

นอกจากได้วางแผนการดำเนินงานไว้เป็นขั้น ๆ ตามลำดับก่อนหลัง คือจะจัดทำ

ตามข้อที่ ๑ ก่อน แล้วจึงค่อยทำในข้อที่ ๒ และ ๓ ตามลำดับ เพื่อให้งานสำเร็จไปเป็นขั้น ๆ
 และยังได้วางหลักการดำเนินงานไว้อย่างรัดกุมอีกด้วย กล่าวคือได้ปฏิบัติงานจัดอัตรากำลัง
 โดยยึดถือหลักการที่สำคัญ ๔ ประการด้วยกันเป็นหลักดังต่อไปนี้

๑. จะพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้รวดเร็วที่สุด
๒. จะพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมที่สุด
๓. จะพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้ถูกหลักวิชาที่สุด
๔. จะพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงอิทธิพล
 หรือความสัมพันธ์ส่วนตัวอันจะทำให้เสียหลักการ

การที่คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารปฏิบัติงานจัดอัตรากำลัง โดยมีแผนการและหลัก
 การดำเนินงานที่ดี และได้ปฏิบัติงานตามแผนการและหลักการที่วางไว้ จึงเป็นองค์ประกอบ
 ที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งทำให้การจัดอัตรากำลังครั้งนี้ได้รับความสำเร็จ ไม่ต้องประสบความ
 ล้มเหลวดังเช่นเมื่อ ๒ คราวในอดีตอีก ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการจัดอัตรากำลังของทั้ง ๒ คราว
 ในอดีตเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๕ และ ๒๔๘๘ มิได้มีแผนการทำงานไว้เป็นขั้น ๆ โดยคิดจะจัดอัตร
 กำลังให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ พร้อม ๆ กัน (ขณะนั้นมีกรมต่าง ๆ ประมาณ ๕๐ กรม) ใน
 ช่วงระยะเวลาเพียงไม่กี่เดือน การทำงานใหญ่ที่มีขอบเขตกว้างขวางและเป็นงานที่ยากนั้น
 หากขาดแผนการและหลักการดำเนินงานที่ดีย่อมเกิดความสำเร็จได้ยาก และในที่สุดก็ต้อง
 ประสบกับความล้มเหลวทั้งไกลดามาแล้ว

การศึกษาวិเคราะห์ข้อสนับสนุนสมมติฐานในประการที่สองที่ว่า คณะที่ปรึกษาระเบียบ
 บริหารมีเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสมสำหรับปฏิบัติงานนี้โดยเฉพาะ จากการที่ได้ศึกษาถึงการจัดอัตร
 กำลังทั้ง ๒ คราวในอดีต การขาดเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติงานโดยเฉพาะ เป็นเหตุผลประการ
 หนึ่งที่ทำให้การจัดอัตรากำลังในครั้งนั้นต้องประสบกับความล้มเหลว ย่อมเป็นบทเรียนที่ดี
 การปฏิบัติงานใดก็ตาม ในทางวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ถือว่าการวางแผนงานที่ดีเป็นสิ่ง

สำคัญมาก และในแผนนั้นจะต้องประกอบด้วยสิ่งเหล่านี้คือ จะต้องทำอะไรบ้าง จะทำที่ไหน เมื่อใด จะให้ใครทำ จะทำอย่างไร จึงเห็นได้ว่าสิ่งที่ขาดเสียมิได้ในการวางแผนก็คือ "การจะให้ใครทำ" ซึ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่สามารถทำให้การดำเนินงานเดินไปสู่ความสำเร็จได้ คณะที่ศึกษาระเบียบบริหารมีเจ้าหน้าที่นักวิเคราะห์สำหรับปฏิบัติงานจัดอัตรากำลังโดยเฉพาะ จากสำนักงาน ก.พ. ประมาณ ๒๐ คน และสำนักงานประมาณ ๑๐ คน บรรดาเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการเหล่านี้ส่วนใหญ่สำเร็จปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ และปริญญาตรีทางสังคมศาสตร์ และได้รับการฝึกอบรมทางวิชาการก่อนออกไปปฏิบัติงาน สำหรับนักวิเคราะห์ที่ปฏิบัติงานนี้ใหม่ ๆ ก็จะมีนักวิเคราะห์อาวุโสคอยแนะนำและเป็นที่เลี้ยงให้ บรรดานักวิเคราะห์เหล่านี้มีหน้าที่สำหรับปฏิบัติงานจัดอัตรากำลังโดยเฉพาะ การไต่ถามปฏิบัติงานซึ่งมีความรู้อันเป็นพื้นฐานที่ คุณวุฒิเหมาะสมกับงานนี้ และเมื่อปฏิบัติงานนั้นนาน ๆ ก็ย่อมจะมีประสบการณ์และก่อให้เกิดความชำนาญงานมากขึ้น ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานได้ผลดียิ่งขึ้น ดังนั้นการที่คณะที่ศึกษาระเบียบบริหารมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญงานสำหรับปฏิบัติงานนี้โดยเฉพาะ ก็ย่อมจะทำให้งานการจัดอัตรากำลังสามารถดำเนินไปสู่ความสำเร็จได้

การศึกษาวิเคราะห์ข้อสนับสนุนสมมติฐานในประการที่สามที่ว่า วิธีการดำเนินงานจัดอัตรากำลังได้กระทำไปโดยอาศัยหลักวิชาการทางค่านรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาวิชาการบริหารงานบุคคล และวิชาการจัดวางระบบงาน ซึ่งได้แสดงให้เห็นแล้วในบทที่ ๓ และบทที่ ๔ ว่า คณะที่ศึกษาระเบียบบริหารได้ปฏิบัติงานจัดอัตรากำลังโดยใช้หลักการวิเคราะห์งาน ก็มีแบบสอบถาม หรือแบบคำชี้แจง การออกไปศึกษา ดูงานและสัมภาษณ์ ใช้หลักการวิเคราะห์ปริมาณงาน คืออัตรากำลังที่กำหนดให้นั้นคำนวณมาจากการวิเคราะห์สถิติปริมาณงานที่แท้จริงโดยละเอียด มิได้กำหนดขึ้นโดยคาดคะเนหรือเดาเอา การกำหนดตำแหน่งก็กำหนดโดยใช้หลักการจำแนกตำแหน่ง คือกำหนดตำแหน่งตามหน้าที่และความรับผิดชอบ ประกอบกับหลักการกำหนดตำแหน่งตามขั้นเป็นหลัก และยังได้ใช้หลักการจัดระบบงานช่วยในการกำหนดอัตรากำลังด้วย หลักการต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว

ล้วนแต่เป็นหลักการทางค่านิยม เศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวกับวิชาการบริหารงานบุคคล และ วิชาการจัดวางระบบงานทั้งสิ้น ซึ่งถือว่าเป็นหลักการที่สำคัญ ซึ่งจะทำให้การกำหนดอัตรา กำลังเจ้าหน้าที่พอเหมาะ กับปริมาณและคุณภาพของงาน

สำหรับผลงานในการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งคณะ ที่ปรึกษาระเบียบบริหารได้ปฏิบัติจัดทำสำเร็จแล้ว ดังแสดงไว้ในบทที่ ๔ คือ ส่วนราชการ ที่จัดเสร็จแล้ว ๒๔ ส่วนราชการ และที่กำลังจัดอยู่อีก ๒๔ ส่วนราชการ ย่อมจะเป็น ประจักษ์พยานอันดีที่เป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในผลงานการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารได้

อย่างไรก็ตามจากตัวเลขที่ได้แสดงไว้สำหรับส่วนราชการที่จัดเสร็จแล้ว ปรากฏว่าส่วนใหญ่ต้องเพิ่มอัตรากำลังมากขึ้นนั้น มิได้เป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่า คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ไม่สามารถจัดอัตรากำลังให้พอเหมาะ กับปริมาณและคุณภาพของงานได้ และการจัดอัตรากำลังที่พอเหมาะ กับปริมาณและคุณภาพของงานนั้น มิได้หมายถึงว่าจะต้องลด อัตรากำลังลง แม้ว่าส่วนราชการนั้น ๆ จะมีคนดำเนินงานอยู่เต็ม แต่การจัดอัตรากำลัง เจ้าหน้าที่ให้พอเหมาะ กับปริมาณและคุณภาพของงานนั้น หมายถึงการจัดจำนวนคนให้พอเหมาะ กับปริมาณงาน รวมทั้งการกำหนดขั้น ตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ตลอดจนคุณสมบัติให้พอเหมาะ กับงาน ในการจัดอัตรากำลังของบางส่วนราชการปรากฏว่า เมื่อจัดแล้วอัตรากำลังลดลง ก็มีหลายแห่ง เช่น กองตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ กองบริการเครื่องจักรกล กรมอาชีวศึกษา สำนักงานวิชาการและวางแผน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ

หากกล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารสามารถปฏิบัติภารกิจในด้านการจัดอัตรากำลังให้เหมาะสมยิ่งขึ้นกว่าวิธีการที่ทำอยู่เดิมได้สำเร็จ ซึ่ง เป็นการสมจริงตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ ดังเหตุผลและข้อเท็จจริงในประการต่าง ๆ ที่นำมาสนับสนุนสมมติฐานดังกล่าวมาแล้ว

ข้อเสนอแนะ

การเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าว ๗ อันเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารนั้น ผู้เขียนขอเสนอปัญหาสำคัญ ๆ ในประเด็นต่าง ๆ ๔ ประการด้วยกัน คือ

- (๑) ปัญหาความล่าช้าในการจัดอัตรากำลัง
- (๒) ปัญหาของส่วนราชการที่ยังมิได้จัดอัตรากำลัง
- (๓) ปัญหาของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร
- (๔) ภารกิจของ ก.พ. ในการกำหนดอัตรากำลังและการวางแผนกำลังคน

๑. ปัญหาความล่าช้าในการจัดอัตรากำลัง แม้ว่าคณะที่ปรึกษาฯ จะได้ชื่อว่าเป็นกรรมการคณะแรกที่สามารถจัดอัตรากำลังได้สำเร็จ แต่ก็ไม่ควรที่จะพาดพิงใจจนเกินไปนัก ทั้งนี้เพราะจากแผนการดำเนินงานที่กำหนดเอาไว้เป็นการภายในของคณะอนุกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ดังที่ได้เคยกล่าวมาแล้วว่าภายใน ๓ ปีนับแต่ พ.ศ. ๒๕๐๘ จะจัดอัตรากำลังของกรมต่าง ๆ ให้เสร็จทั้งหมด แต่จนบัดนี้ (๒๕๑๒) คณะที่ปรึกษาฯ เพิ่งจัดได้เพียง ๒๔ กรม กำลังจัดอยู่อีก ๒๔ กรม ในจำนวนกรมทั้งหมดประมาณ ๑๐๐ กรม สาเหตุที่ทำให้การดำเนินงานจัดอัตรากำลังล่าช้ากว่าที่คาดหวังเอาไว้ เนื่องมาจากอุปสรรคหลายประการด้วยกันคือ

ก. อุปสรรคที่เกี่ยวกับนักวิเคราะห์ อุปสรรคที่เกี่ยวกับนักวิเคราะห์นี้ แยกออกได้เป็น ๒ ประการ คือ

- (๑) ความสามารถของนักวิเคราะห์
- (๒) การประสานงานระหว่างสำนักงาน ก.พ. กับสำนักงานประมาณ

(๑) ความสามารถของนักวิเคราะห์ โดยเหตุที่งานการจัดอัตรากำลังเป็นงานที่ยากมาก นักวิเคราะห์งานนั้นนอกจากจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้พื้นฐานทางรัฐประศาสนศาสตร์แล้ว ยังจะต้องเป็นผู้ที่มีปฏิภาณไหวพริบดี มีศิลป์ในการพูด มีบุคลิกลักษณะดี และมีความสามารถที่จะเข้าใจลักษณะงานต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วในเวลาอันสั้น คุณสมบัติต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วเป็นคุณสมบัติของบุคคลที่มีความสามารถสูง ซึ่งมักจะมีอยู่ในบุคคลที่มีสติปัญหาค่อนข้างสูงมาก บุคคลดังกล่าวนี้จึงหาได้ยากมาก ความสามารถในการวิเคราะห์งานของนักวิเคราะห์หากจะแบ่งออกตามขีดความสามารถแล้ว จะแบ่งออกได้เป็น ๓ ชั้นคือ พวกหนึ่งสามารถรับฟังข้อเท็จจริงจากส่วนราชการต่าง ๆ แล้วกำหนดอัตรากำลังไปตามนั้น โดยที่แทบจะไม่ได้ทำการวิเคราะห์เลย อีกพวกหนึ่งสามารถวิเคราะห์อัตรากำลังได้เหมาะสมกับงานที่ส่วนราชการเสนอขอมา ส่วนอีกพวกหนึ่งนั้นถือว่าเป็นนักวิเคราะห์ที่ดีที่สุด มีความสามารถมากที่สุด และหาได้ยากที่สุด คือนอกจากจะมีความสามารถเช่นเดียวกับพวกที่สองแล้ว ยังมีความสามารถในความฉริริเริ่มใหม่ ๆ เสนอแนะให้ทำงานใหม่ ๆ ขึ้นนอกเหนือจากที่ส่วนราชการนั้น ๆ เสนอขอมาอีกด้วย หรือมีการเสนอแนะให้รวมงานบางอย่างเข้าด้วยกัน หรือยุบงานของหน่วยงานบางหน่วยเสีย และเสนอแนะให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปงานใหม่ ซึ่งดีกว่าและเหมาะสมกว่าหน่วยงานเดิม

โดยเหตุที่นักวิเคราะห์ซึ่งมีความสามารถสูงหาได้ยาก นักวิเคราะห์ส่วนใหญ่เป็นนักวิเคราะห์ประเภทที่หนึ่งและที่สอง ซึ่งมีขีดความสามารถอยู่ในระดับปานกลางหรือค่อนข้างต่ำ จึงทำให้การจัดอัตรากำลังล่าช้า เพราะนักวิเคราะห์พวกนี้มีความสามารถในการเก็บข้อเท็จจริง และเรียนรู้ลักษณะของงานต่าง ๆ ได้ช้า ไม่ค่อยมีความเชื่อมั่นในการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง จึงต้องอาศัยหัวหน้านักวิเคราะห์ที่มีความสามารถสูงกว่าคอยเป็นผู้ชี้แจงหรือขอให้เลขานุการคณะอนุกรรมการฯ คอยให้คำแนะนำช่วยเหลือ ช่วยเสนอแนะและตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ให้อยู่เสมอ ๆ

สาเหตุที่ทำให้หานักวิเคราะห์ที่มีความสามารถสูงได้ยากนี้ นอกจากโดยธรรมชาติของมันเอง คือผู้ที่มีสติปัญญาสูงเป็นผู้ที่หาได้ยากแล้ว หากพิจารณาถึงสาเหตุอื่น ๆ สาเหตุที่สำคัญซึ่งควรแก่การพิจารณาก็คือ สถาบันต่าง ๆ ที่ทำการสอนในระดับต่าง ๆ อาจจะกำหนดหลักสูตรในการเรียนไม่เพียงพอ วิชาการบางอย่างยังไม่เหมาะสม หรือการเรียนการสอนได้

อาจจะมีความเข้มงวดน้อยไป ครูบาอาจารย์ที่สอนอาจจะมีความรู้ทางค่านนั้น ๆ ไม่ดีพอ จึงทำให้นักศึกษาสำเร็จออกมาได้งานและไม่อยู่ในระดับที่ดี จริงอยู่คนที่มีความรู้ตามบัตรรับรองว่าเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษามาจากสถาบันในสาขาต่าง ๆ จะเป็นชั้นปริญญาตรี - โท หรือ เอกก็ตาม มิได้หมายความว่า จะต้องเป็นผู้ที่มีสติปัญญาสูง หรือมีความสามารถสูงจนสามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ต่าง ๆ ได้ดีเสมอไป บุคคลที่ดีและมีความสามารถสูงนั้นควรจะต้องประกอบด้วยคุณลักษณะที่สำคัญ ๓ ประการด้วยกันคือ ประการแรกจะต้องเป็นผู้ที่มีประวัติการเรียนดี ประการที่สองจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ดี (คือมีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ ได้อย่างลึกซึ้งและแตกฉาน) ประการที่สามจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการนำความรู้ที่ได้นั้น ๆ มาใช้ได้ดี

ความสามารถในประการแรกที่ว่า จะต้องเป็นผู้ที่มีประวัติการเรียนดีนั้น จริงอยู่บุคคลที่จะมีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ ได้อย่างแตกฉานนั้น โดยหลักทั่ว ๆ ไปแล้วจะต้องเป็นผู้ที่เรียนดีหรือเรียนเก่ง แต่ก็ไม่แน่นอนเสมอไป เพราะบางคนอาจจะผ่านการเรียนเฉลี่ยแล้วอาจจะไม่ดี แต่มีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ ดีจนสามารถนำไปใช้ได้ดี ทั้งนี้อาจจะเป็นได้ว่าบุคคลนั้นมีความชอบและความถนัดในวิชาบางวิชา วิชาอื่น ๆ อาจไม่ชอบหรือไม่ถนัดก็ได้ หรือบุคคลที่มีความสามารถบางคนอาจไม่มีโอกาสเรียนจากสถาบันตามปกติก็ได้ คืออาศัยเรียนด้วยตนเองหรือเรียนไปควบทำงานไปควบ อย่างไรก็ตามแนวความสามารถในประการแรกขาดไป คือประวัติการเรียนไม่ดี แต่เป็นผู้ที่มีความรู้ในเรื่องนั้นเป็นอย่างดี จนสามารถนำไปใช้ได้โดยดี บุคคลประเภทนี้ก็จะจัดอยู่ในประเภทที่มีความสามารถสูง

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งที่หาหนักวิเคราะห์ที่มีความสามารถสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับมีความคิดริเริ่มที่ดีได้ยากนั้น อาจจะเป็นด้วยสถาบันต่าง ๆ ยังขาดวิธีการสอนที่จะก่อให้เกิดความคิดริเริ่มที่ดีบางอย่าง กล่าวคือสถาบันโดยทั่ว ๆ ไปของเรามักจะสอนหนักไปในทางให้นักศึกษาจดจำจากอาจารย์ สอนให้ท่องจำและตอบตามคำทรา ไม่ค่อยจะได้อสอนให้นักศึกษารู้จักแสดงความคิดเห็นของตนเอง อันจะเป็นแนวทางให้เกิดความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ที่ดีขึ้น ครูบาอาจารย์บางคนชอบอภิปราย ชอบซักค้าน หรือแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ให้ลูกศิษย์ฟัง แต่ครั้งลูกศิษย์จะแสดงความคิดเห็นหรือซักค้านอาจารย์บ้าง อาจารย์นั้นก็แสดงความเป็นพอใจ หรือไม่ชอบชอบลูกศิษย์คนนั้น จึงเห็นสาเหตุทำให้นักศึกษาส่วนใหญ่ไม่กล้าแสดงความคิดเห็น หรือมีความคิดริเริ่มใหม่ ๆ และเมื่อสำเร็จการศึกษาออกมาทำงานแล้ว นิสัยอันนี้ก็

คิดตัวมากวย ประกอบกับลักษณะของสังคมราชการของไทยเราก็มักจะไม่ค่อยชอบผู้คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็น จนกล่าวกันติดปากในหมู่นักวิชาการว่า ใครชอบคัดค้าน แสดงความคิดเห็น หรือขอบเถียงผู้ใหญ่ มักจะไม่ค่อยได้ คือมีความเจริญในราชการอย่างแท้จริง หรือบางคนถึงกับอยู่ในราชการไม่ได้ก็มี

การแก้ปัญหาการขาดแคลนนักวิเคราะห์ที่มีความสามารถนี้ จะแก้โดยความร่วมมือของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ คือสถาบันทุกระดับชั้น เริ่มแต่ชั้นมัธยม เตรียมอุดม มหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะต้องทำการวางหลักสูตรการเรียนการสอนให้ดี และต้องปรับปรุงวิชาที่สอนให้ทันสมัยอยู่เสมอ เหมาะสมที่จะนำมาปฏิบัติงานได้ การเรียนการสอนจะต้องเข้มงวด โดยไม่ปล่อยให้ นักศึกษาสำเร็จออกมาได้ง่าย ๆ เกี่ยวกับวิธีการสอนนั้น ครูบาอาจารย์ต้องทำหน้าที่เป็นคนใจกว้าง พยายามเปิดโอกาสให้นักศึกษาแสดงความคิดเห็นของตนเองได้อย่างกว้างขวาง เปิดให้นักศึกษารูจักการพิพากษ์วิจารณ์ และการเสนอแนะความคิดริเริ่มใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาดัง ๆ เพื่อว่าเมื่อเขาสำเร็จการศึกษาออกมาแล้ว จะได้เป็นผู้ที่มีความรู้ มีความสามารถและมีความคิดริเริ่มที่ดี ที่จะไปเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ

สำหรับทางก้านสำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่องานนี้โดยตรง นอกจากจะสร้างนักวิเคราะห์ที่มีความสามารถ ด้วยการฝึกอบรมและสอนเทคนิคในการวิเคราะห์งานให้แล้ว จะต้องมียังใจอย่างอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น จัดให้มีการศึกษาสำหรับนักวิเคราะห์ที่ปฏิบัติงานดี มีความสามารถสูง ส่งไปเรียนปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งในและต่างประเทศ จัดให้มีตำแหน่งขั้นสูง ๆ เช่น ขั้นเอกเพิ่มขึ้น เพราะความบุคคลที่สำเร็จปริญญาโทเริ่มเข้ารับราชการก็เป็นขั้นโทอยู่แล้ว หากคิดอยู่เพียงขั้นโทเพิ่มขึ้นก็จะทำให้ไม่สามารถหาบุคคลที่มีความสามารถสูงมาปฏิบัติงานนี้ได้ หรือมาอยู่ปฏิบัติงานเพียงชั่วคราว ก็จะโอนไปอยู่ที่อื่นซึ่งมีความก้าวหน้าดีกว่า มีขั้นสูงกว่า

(๒) การประสานงานระหว่างสำนักงาน ก.พ. และสำนักงานประมาณ เนื่องจากงานจัดอัตรากำลังและแบ่งส่วนราชการ เป็นงานที่กระทำร่วมกันระหว่างสำนักงาน ก.พ. กับสำนักงานประมาณ ทั้งนี้เพราะ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาอนุมัติตำแหน่งให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ส่วนสำนักงานประมาณเป็นผู้จัดสรรอัตราเงินเดือนให้ตามตำแหน่งที่ ก.พ. อนุมัติ และทางสำนักงานประมาณมีกองจัดวางระบบงาน ซึ่งมีหน้าที่ทางด้านการจัดวางระบบงานและจัดรูป

หน่วยงานต่าง ๆ โดยปกติพฤติกรรมทางการบริหารที่ปรากฏอยู่เสมอ ๆ ในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ คือ การไม่ประสานงานกัน การขัดแย้งและมีความเห็นไม่ตรงกัน ทั้งนี้อาจจะเป็นกฤษฎาธาราชากรไทยส่วนใหญ่มิได้ฝึกให้มีอุปนิสัยที่จะทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มเป็นคณะ การปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างสำนักงาน ก.พ. และสำนักงานประมาณก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน คือมักจะมีความคิดเห็นขัดแย้งกัน การประสานงานไม่ดีเท่าที่ควร

สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งอันเป็นที่มาของปัญหาการปฏิบัติงานจัดอัตรากำลังและแบ่งส่วนราชการ ระหว่างสำนักงาน ก.พ. กับสำนักงานประมาณ คือ สำนักงานประมาณได้จัดตั้งกองจัดระบบงานขึ้น กองนี้มีหน้าที่จัดวางระบบงานและแบ่งส่วนราชการให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ โดยเหตุที่งานนี้ยังเป็นงานใหม่สำหรับเมืองไทย ทางกองนี้จึงได้ติดต่อขอความช่วยเหลือจากอเมริกา ให้ส่งผู้เชี่ยวชาญทางค่านีมาช่วยเหลือ ซึ่งเรียกกันว่าหน่วย P.A.S. (Public Administration Service) ผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยนี้ได้มาทำการจัดระบบงานให้แก่กรมบางกรม และช่วยฝึกสอนเจ้าหน้าที่ของกองนี้ในวิชาการจัดวางระบบงาน รวมทั้งได้ให้ทุนการศึกษาเพื่อไปทำปริญญาโททางค่านีรัฐประศาสนศาสตร์ในต่างประเทศด้วย นับเป็นเวลาหลายปีมาแล้วที่ผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้ได้มาปฏิบัติงานจัดระบบงานและแบ่งส่วนราชการให้แก่กรมบางกรม แต่ปรากฏว่าผลการดำเนินงานเป็นไปอย่างเชื่องช้า ได้รับความสำเร็จน้อยกว่าที่คาดหวังกันไว้ และกลับต้องมาก่อให้เกิดความขัดแย้งกับการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารเสียอีก เช่นการจัดส่วนราชการของกรมสรรพากรและของกรมทางหลวง ซึ่งพวก P.A.S. ร่วมกับเจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณได้จัดทำมีกอง มีแผนกต่าง ๆ ผิดกับการจัดของคณะที่ปรึกษา จึงทำให้เจ้าหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายเสียเวลาโต้เถียงกันมาก แต่ในที่สุดก็ต้องตัดสินใจใหม่เอียงไปตามการวิเคราะห์ของคณะที่ปรึกษา

ข้อสังเกตอันควรจะเป็นบทเรียนที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลไทยคือ ปัจจุบันนี้รัฐบาลไทยได้ตกลงรับผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ มาช่วยปฏิบัติงานในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มากมาย และต้องจ้างคนพวกนี้มาด้วยราคาแพงมาก รัฐบาลควรจะใช้กลยุทธ์ใจได้ ถ้วนเสียก่อนที่จะจ้างพวกนี้เข้ามา คือจะต้องทำการสืบหาความจริงให้แน่นอนเสียก่อนว่าพวกเหล่านี้เป็นผู้เชี่ยวชาญจริง เมื่อจ้างเข้ามาแล้วจะสามารถปฏิบัติงานได้ผลอย่างจริงจังคุ้มกับค่าของเงินที่จ้าง ไม่ควรจะอนุมัติโดยมิได้พิจารณาให้ต้องแท้เสียก่อน

โดยเหตุที่สำนักงานงบประมาณได้รับความช่วยเหลือจากหน่วย P.A.S. ถึงกล่าวแล้ว
เจ้าหน้าที่ของกองจัดวางระบบงานส่วนใหญ่จึงปฏิบัติงานร่วมกับพวก P.A.S. เจ้าหน้าที่ที่
มารวมงานจัดอัตรากำลังกับสำนักงาน ก.พ. ส่วนใหญ่จึงมักเป็นพวกที่เหลืออกจากฝรั่งเลือกแล้ว
และมักจะมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ มีอยู่หลายครั้งที่ปฏิบัติงานยังไม่เสร็จ ทางกองฯ มี
คำสั่งให้ไปปฏิบัติงานอื่น งานวิเคราะห์ที่ค้างอยู่จึงตกเป็นภาระหน้าที่ของนักวิเคราะห์จาก
ก.พ. ซึ่งทำให้การปฏิบัติงานล่าช้ายิ่งขึ้น

การแก้ไขปัญหาการประสานงานระหว่างสำนักงาน ก.พ. กับสำนักงานงบประมาณ
ในการจัดอัตรากำลังและแบ่งส่วนราชการนี้ หากจะให้โดยลัดที่สุกไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง
หรือแย่งงานกันทำ ควรที่จะได้อิโณกองจัดวางระบบงานมาอยู่ในสำนักงาน ก.พ. เสีย ทั้งนี้
เพราะงานแบ่งส่วนราชการและงานจัดอัตรากำลังเป็นงานที่จะต้องทำพร้อม ๆ กันควบคู่กัน
ไป ไม่ควรจะทำคนละครั้งคนละหน ซึ่งนอกจากจะเป็นการสิ้นเปลืองโดยใช่เหตุแล้ว ยังก่อ
ให้เกิดปัญหาการขัดแย้งกันมากขึ้นอีกด้วย เหตุที่เห็นควรรวมงานนี้ไว้ด้วยกันและทำพร้อม ๆ
กัน เนื่องจากการแบ่งส่วนราชการและการจัดอัตรากำลังนี้ใช้เทคนิคและวิธีการอย่างเดียวกัน
กล่าวคืองานทั้งสองนี้จะต้องใช้หลักการวิเคราะห์งาน หลักการวิเคราะห์ปริมาณงาน หลักการ
จัดระบบงาน และหลักการจำแนกตำแหน่งงานเหมือนกัน ส่วนเหตุผลอีกประการหนึ่งในการที่จะ
ให้อิโณกองจัดวางระบบงานมารวมอยู่ในสำนักงาน ก.พ. นั้น เพราะเหตุที่งานของสำนักงาน
งบประมาณโดยข้อบังคับอยู่แล้วว่า ปฏิบัติหน้าที่ในด้านการจัดสรรงบประมาณให้แก่กระทรวง
ทบวงกรมต่าง ๆ ส่วนงานของ ก.พ. นั้นเป็นงานที่เกี่ยวกับการจัดชั้น จัดตำแหน่งและอัตร
ากำลังให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ และการจะจัดอัตรากำลังให้เหมาะสมอย่างแท้จริงก็ต้อง
ดำเนินการจัดแบ่งส่วนราชการและจัดวางระบบงานที่เหมาะสมให้แก่ส่วนราชการนั้น ๆ ด้วย

ข. อุปสรรคที่เกี่ยวกับส่วนราชการต่าง ๆ อุปสรรคที่เกิดจากส่วนราชการ
ต่าง ๆ ก็เป็นสาเหตุอันหนึ่งที่ทำให้การจัดอัตรากำลังต้องประสบกับความล่าช้า กล่าวคือส่วน
ราชการต่าง ๆ มักจะไม่คอยได้เก็บสถิติผลงานต่าง ๆ เอาไว้ รวมทั้งหน้าที่และความรับผิดชอบ
ของตำแหน่งต่าง ๆ ก็มีไต่ถามไต่ถามแน่ชัด มาตรฐานการปฏิบัติงานหรือเวลาในการปฏิบัติ
งานของงานต่าง ๆ ก็มีได้เคยกำหนดหรือจัดทำเอาไว้ เมื่อเจ้าหน้าที่ออกไปทำการศึกษาดูงาน
และสัมภาษณ์ เพื่อเก็บข้อเท็จจริงต่าง ๆ เหล่านี้มาทำการวิเคราะห์เพื่อกำหนดอัตรากำลัง

จึงทำให้เก็บสถิติต่าง ๆ เหล่านี้ไต่ควยความยากลำบาก ทำให้เสียเวลามากในการรวบรวม และเสียเวลาในการตัดสินใจเพื่อประมาณการว่างงานอย่างไหนใช้เวลาเท่าไร

การแก้ปัญหาข้อนี้ ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายควรจะช่วยกันแก้ไข คือสถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ซึ่งรับหน้าที่ฝึกอบรมนักบริหารหรืออบรมข้าราชการชั้นระดับหัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก เพื่อปรับปรุงการบริหารงานให้ดีขึ้นนั้น ควรจะโดยำให้เห็นถึงความสำคัญของการเก็บ รวบรวม การประมวล และการวิเคราะห์สถิติปริมาณงานต่าง ๆ ว่าในรอบระยะเวลาหนึ่ง ๆ หรือในปีหนึ่ง ๆ ส่วนราชการของคนที่ปฏิบัติงานก้าวหน้าไปไ้มากน้อยเพียงไร การวัดประสิทธิภาพของงานต่าง ๆ จะวัดไม่ได้ หากไม่มีการรวบรวมและวิเคราะห์ตัวเลข ที่เกี่ยวกับสถิติผลงานต่าง ๆ ว่าใครทำอะไรสำเร็จไปแล้วเพียงใด

ส่วนราชการอีกหน่วยหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหานี้คือ ก.พ. ซึ่งเป็นผู้อนุมัติตำแหน่งให้ แก่ส่วนราชการต่าง ๆ การที่จะทำให้การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์สถิติผลงานต่าง ๆ อย่าง จริงจังและได้ผล ทาง ก.พ. ควรจะได้ตั้งตำแหน่งนักสถิติไว้ในทุกกระทรวงทบวงกรม เพื่อ ปฏิบัติงานนี้โดยเฉพาะ

นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนมาตรฐานการปฏิบัติงาน ของตำแหน่งต่าง ๆ เมื่อทาง ก.พ. ได้อนุมัติตำแหน่งต่าง ๆ ให้แล้ว ก.พ. ก็ควรจะต้อง เป็นผู้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งต่าง ๆ ลงไปให้แน่ชัด รวมทั้งมาตรฐานการ ทำงานของตำแหน่งต่าง ๆ ที่จะสามารถทำได้ควย หาก ก.พ. สามารถทำได้เช่นนี้ นอกจาก จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดอัตราค่าจ้างแล้ว ยังจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคล ในแง่อื่น ๆ อีกควย เช่นจะช่วยให้การพิจารณาความดีความชอบประจำปีเป็นไปควยความ เหมาะสมและเที่ยงธรรม เพราะทุกวันนี้การขึ้นเงินเดือนประจำปีตามกระทรวงทบวงกรม ต่าง ๆ มักจะเป็นไปในลักษณะที่ไม่ลยจะมีมาตรฐานอะไรเป็นเครื่องประกันความเป็นธรรม เลย เช่นบางคนปฏิบัติงานดีก็อาจได้เลื่อนขั้นเท่ากับคนที่ปฏิบัติงานไม่ดี หรือปฏิบัติงานได้น้อย กว่า ที่เป็นเช่นนี้เพราะวาระบบข้าราชการพลเรือนของไทยเราไม่ได้บ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ ไว้ให้แน่ชัด และไม่ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของงานในตำแหน่งต่าง ๆ ว่าจะสามารถทำได้ เป็นจำนวนหรือปริมาณงานเท่าไร

ค. อุปสรรคที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ เมื่อนักวิเคราะห์ได้ทำการศึกษา วิเคราะห์งานจัดอัตรากำลังแล้ว จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการในระบับต่าง ๆ อีกหลายครั้งหลายหน เท่าที่ปรากฏมาในระยะเวลา ๒ - ๓ ปีมานี้ กรรมการส่วนใหญ่ไม่ค่อยจะมีเวลามาร่วมประชุม การประชุมแต่ละครั้งจะต้องคอยโทรศัพท์เตือนกรรมการอยู่เสมอ และจะต้องเสียเวลาคอยกรรมการในวันประชุมประมาณ ๒ - ๓ ชั่วโมงทุก ๆ ครั้ง จึงสมควรที่จะได้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงกรรมการเสียใหม่ โดยนอกจากจะเลือกคณะกรรมการจากบุคคลที่เหมาะสมแล้ว จะต้องคัดเลือกเอาเฉพาะกรรมการที่มีเวลามาร่วมปฏิบัติงานนี้ได้เต็มที่โดยสม่ำเสมอ

๒. ปัญหาของส่วนราชการที่ยังมิได้จัดอัตรากำลัง จากผลงานที่ได้กล่าวมาแล้วย่อมแสดงให้เห็นว่า ยังมีส่วนราชการที่ยังมิได้ดำเนินการจัดอัตรากำลังอีกเกินครึ่งหนึ่งของส่วนราชการทั้งหมด และส่วนราชการต่าง ๆ เหล่านี้ได้ขอตำแหน่งใหม่เพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี จากวิธีการพิจารณาอนุมัติตำแหน่งเพิ่มใหม่ของ ก.พ. ทำให้เห็นได้ว่ายังใช้วิธีการที่หละหลวม ไม่สามารถจะวิเคราะห์อัตรากำลังได้อย่างถูกต้องตรงกับความเป็นจริง กล่าวคือทาง ก.พ. ใช้การพิจารณาอนุมัติตำแหน่งด้วยการอ่านจากคำชี้แจงตามคำขอของส่วนราชการนั้น ๆ เป็นหลัก มิได้มีโอกาสดูออกไปทำการศึกษาดูงานและการสัมภาษณ์ เพื่อให้เห็นงานนั้น ๆ อย่างแท้จริง อย่างเช่นการปฏิบัติงานจัดอัตรากำลังของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร การวิเคราะห์งานโดยวิธีการเช่นนี้อาจจะทำให้ตำแหน่งบางหน่วยงานเพิ่มมากกว่าปริมาณงาน หรืออาจไม่อนุมัติตำแหน่งให้แก่หน่วยงานที่มีความจำเป็นอย่างแท้จริงก็ได้ทั้งสองกรณี จึงอยู่การที่จะให้ทาง ก.พ. ส่งนักวิเคราะห์ออกไปทำการศึกษาดูงานและสัมภาษณ์ยังหน่วยงานนั้น ๆ ทุก ๆ หน่วย อาจจะทำให้การพิจารณาไม่ทันกับเวลาที่กำหนดไว้ แต่อย่างน้อยก็ควรจะต้องจัดทำเป็นบางหน่วยก่อนก็ได้ โดยวางโครงการไว้เป็นปี ๆ เพียงเวลาไม่กี่ปีก็อาจจะสามารถออกไปทำการศึกษาดูงานได้ทุกหน่วย ซึ่งจะทำให้การวิเคราะห์งานเพื่อกำหนดอัตรากำลังเพิ่มใหม่เป็นไปด้วยความเหมาะสมและถูกต้องตรงกับความเป็นจริงของงานได้ดีกว่าวิธีการที่กระทำอยู่ในปัจจุบัน

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการพิจารณาอนุมัติตำแหน่งเพิ่มใหม่ของ ส่วนราชการที่ยังมิได้จัดอัตรากำลังก็คือ การอนุมัติอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งขณะนี้ เป็นหน้าที่ของสำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลาง วิธีการในการอนุมัติก็หละหลวมกว่า

วิธีการอนุมัติตำแหน่งข้าราชการของ ก.พ. มาก ส่วนราชการหลายแห่งเมื่อขออัตราข้าราชการจาก ก.พ. ไม่ได้ ก็มักจะใช้วิธีเลี้ยงโดยขออัตราลูกจ้างจากสำนักงบประมาณ จึงเป็นเหตุให้อัตรากำลังตามกรมต่าง ๆ ไม่เหมาะสมใด และโดยเหตุที่อัตราลูกจ้างก็เป็นส่วนหนึ่งของอัตรากำลังที่ปฏิบัติงานอยู่ในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เมื่อทาง ก.พ. เป็นผู้พิจารณา กำหนดตำแหน่งข้าราชการอยู่แล้ว ก็หน้าที่จะมอบให้ ก.พ. เป็นผู้พิจารณากำหนดตำแหน่งลูกจ้างเสียด้วย เพื่อจะทำให้การพิจารณาคำแหน่งงานในส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งข้าราชการและลูกจ้างเป็นไปด้วยความเหมาะสมยิ่งขึ้น

๓. ปัญหาของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ปัญหาที่เกี่ยวกับคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารนั้น จะแยกกล่าวออกเป็น ๓ ประการ คือ ประการแรกเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ประการที่สองเกี่ยวกับการปรับปรุงคณะกรรมการ และประการที่สามเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

ก. อำนาจและหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร หน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารที่ใดกำหนดเอาไว้ว่า มีหน้าที่พิจารณากิจการในส่วนราชการต่าง ๆ ของรัฐบาล และเสนอความคิดเห็นเพื่อจัดตั้งขึ้นใหม่ หรือรวม หรือแยก หรือย้ายสังกัด หรือแปลงรูป หรือยุบเลิกส่วนราชการบางส่วน โดยผลทางประหยัคและประสิทธิภาพนั้น ในทางปฏิบัติหากเป็นกรณีที่เราเสนอให้จัดตั้งหน่วยงานเพิ่มขึ้น กรมต่าง ๆ มักจะเห็นชอบด้วย แต่ถ้ามักมีการเสนอให้รวมหน่วยงานเข้าด้วยกันหรือยุบเลิกหน่วยงานบางหน่วย กรมต่าง ๆ มักจะมีปัญหาโต้แย้งเสมอ เช่นจากการศึกษาและวิเคราะห์งานของกรมสหกรณ์ต่าง ๆ แล้ว นักวิเคราะห์ได้เสนอให้รวมงานสหกรณ์ของทั้งสามกรมมารวมไว้ในกรมเดียวกัน เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพและเป็นการประหยัด ปรากฏว่าการพิจารณาในชั้นอนุกรรมการฯ และกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร เห็นดีเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอแนะนี้ แต่ต่อมาเมื่อข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางคนในกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติได้พยายามวิ่งเต้นขอให้ระงับการรวมไว้ก่อน ซึ่งคณะที่ปรึกษาฯ ก็ได้เอนอ่อนผ่อนตาม โดยไม่สามารถตัดสินใจให้เด็ดขาดลงไป

พฤติกรรมทำนองนี้ ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าเป็นการทำงานที่ไม่เข้มแข็งและเด็ดขาดของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารนอกเหนือไปจากการปฏิบัติงานจัดอัตรากำลังโดยปกติ คือจัดอัตรากำลังให้พอเหมาะกับปริมาณและคุณภาพของงาน โดยไม่มีการยุบหรือรวมหน่วยงานเข้า

คว่ยกกันแล้ว หากจะให้การจั้ดอ้ตราก้าล้งและแบ่งส่วนราชการมีความเหมาะสมยิ่งขึ้นและบังเกิดประสิทธิภ้าพยิ่งขึ้น ย่อมเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องมีการรวม แยก หรือยุบหน่วยงานบางหน่วย หากคณะที่ปรึกษาฯ ไม่แสดงความเค้ดชาคและความเข้มแข็งให้ปรากฏ ต่อไปอาจจะทำให้กรมต่าง ๆ ชาติความเชื่อถ้อ ซึ่งเป็นทางหนึ่งที่จะทำให้งานนี้ประสพกับความล้มเหลวลงได้ ดังนั้นคณะที่ปรึกษาฯ ควรใช้อำนาจและหน้าที่ ๆ มีอยู่ พิจาณาตัดสินใจกรณีและปัญหาข้อโต้แย้งต่าง ๆ คว่ยกความเข้มแข็งและเฉียบชาค โดยไม่ต้องเกรงอิทธิพลใด ๆ ทั้งนี้เพื่อให้งานจั้ดอ้ตราก้าล้งมีความศักดิ์สิทธิ์เป็นที่ยอมรับของส่วนราชการต่าง ๆ และมีประสิทธิภ้าพยิ่งขึ้น

๒. การปรับปรุงคณะกรรมการ คณะกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจั้ดอ้ตราก้าล้งมีอยู่ ๒ คณะคือ คณะอนุกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ซึ่งมีอยู่ประมาณ ๒๔ คน และคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร มีอยู่ประมาณ ๒๐ คน โดยเหตุที่คณะกรรมการเหล่านี้ได้รับการแต่งตั้งมานานแล้วตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๙ กรรมการบางท่านถึงแก่กรรมไปแล้วก็มีหลายท่านไ้ย้ายไปอยู่ส่วนราชการอื่น ๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจั้ดอ้ตราก้าล้งแต่อย่างใด ในระยะเวลา ๒ - ๓ ปีที่แล้วมากี้มักปรากฏเสมอ ๆ ว่า กรรมการต่าง ๆ ชาติการประชุมบ่อยครั้ง การประชุมแต่ละครั้งเจ้าหน้าที่ต้องเสียเวลาในการนัดหมายมาก เช่น กรรมการบางคนวาง บางคนไม่วาง ต้องพยายามนัดหมายให้ตรงกับเวลาที่กรรมการส่วนมากวาง ซึ่งทำความยุ่งยากลำบากให้แก่เจ้าหน้าที่เชิญประชุมมาก

จึงเป็นการสมควรที่จะไ้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกรรมการเสียใหม่ โดยพิจารณาเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และมีเวลาที่จะมาประชุมและปฏิบัติงานนี้ไ้ได้อย่างแท้จริงเท่านั้น จำนวนกรรมการก็ไ้ควรที่จะมีมากเกินไป คือควรจะมีคณะละประมาณ ๑๐ - ๑๒ คน โดยเลือกมาจากบุคคล ๓ ประเภทคือ ประเภทแรกเลือกจากส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการนี้โดยตรง คือสำนักงาน ก.พ. สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี ประเภทที่สองเลือกจากนักวิชาการหรืออาจารย์ที่มีชื่อเสียงทางค่านรัฐประศาสนศาสตร์ ประเภทที่สามเลือกจากบุคคลที่เคยปฏิบัติราชการไ้เคยมาแล้ว ซึ่งอาจจะเป็นผู้ที่เกษียณอายุราชการแล้วก็ได้ เหตุผลที่เลือกกรรมการจากบุคคล ๓ ประเภทนี้ ก็เพื่อที่จะไ้คณะกรรมการประกอบไปคว่ยกผู้ที่มีความรู้ในทางทฤษฎีหรือทางวิชาการ ผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวข้องกับการนี้โดยตรง และผู้ที่มีประสบการณ์หรือผู้ที่มีความชำนาญในการบริหารราชการ

มาแล้วเป็นอย่างดี เพราะงานการจัดอัตรากำลังนั้นถ้าจะให้พิจารณาได้ผลดีที่สุด ก็ต้องประกอบด้วยผู้มีอำนาจหน้าที่ ผู้มีความรู้ในทางทฤษฎี และผู้มีความชำนาญงานประกอบกัน

ค. การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล โดยเหตุที่คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารเป็นที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี จัดตั้งขึ้นตามความเห็นชอบของรัฐบาล ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารก็ต้องหมดสภาพไปด้วย เมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่แล้ว จะมีการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารขึ้นอีกหรือไม่ จึงอยู่ในดุลพินิจของนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีบางสมัยอาจเห็นความจำเป็น บางสมัยอาจจะไม่เห็นความจำเป็นก็ได้ ในช่วงระยะหัวเลี้ยวหัวต่อที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่นี้ ทำให้การดำเนินงานจัดอัตรากำลังที่อยู่ระหว่างดำเนินการต้องพลอยหยุดชะงักหรือทำให้ล่าช้าไปด้วย เพราะจะต้องรอการจัดตั้งคณะกรรมการชุดใหม่

อย่างไรก็ตามโดยเหตุที่งานพิจารณาจัดอัตรากำลังและแบ่งส่วนราชการได้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ นี้ เป็นงานสำคัญและมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ อัตรากำลังก็เช่นเดียวกัน ดังนั้นงานนี้ควรจะเป็นงานถาวรมากกว่าที่จะเป็นงานชั่วคราวชั่วคราว คณะกรรมการที่ปฏิบัติงานนี้จึงควรจัดตั้งเป็นรูปของคณะกรรมการถาวรมากกว่าที่จะให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐบาลว่าสมควรจะจัดตั้งขึ้นอีกหรือไม่ หากพิจารณากันโดยข้อแล้วถ้าเห็นวามเหมาะสม เนื่องจากมีลักษณะผูกพันต่อตัวรัฐมนตรีมากเกินไป อาจจะเปลี่ยนชื่อเสียใหม่ก็ได้ เช่นแทนที่จะใช้ชื่อว่าคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี อาจจะใช้ชื่อว่า "คณะกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลัง ให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ" ก็ได้ และโดยเหตุที่งานนี้เป็นงานถาวรและมีความจำเป็นที่จะต้องกระทำตลอดเวลา ก็ควรมีข้อผูกพันกับรัฐบาลทุกสมัยว่า เมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ขึ้นแล้วจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการชุดนี้ขึ้นด้วย เพื่อมิให้งานต้องหยุดชะงักหรือเกิดความล่าช้า หรืออาจจะทำการมอบหมายให้ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังแก่กรมต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. และส่วนราชการที่เหลื่อมมอบให้คณะกรรมการชุดนี้รับไปดำเนินการก็ได้

๔. ภารกิจของ ก.พ. ในการจัดสรรกำลังและการวางแผนกำลังคน (Man power Planning) เนื่องด้วย ก.พ. เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากำหนดตำแหน่งใหม่ประจำปีให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ อยู่แล้ว ดังนั้น ก.พ. ควรจะต้องเป็นผู้ที่รู้ดีกว่าหน่วยงานอื่น ๆ ว่า ในปัจจุบันส่วนราชการใดมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ชั้นใด วุฒิใด อยู่เป็นจำนวนเท่าไร ยังขาดอยู่อีกเท่าไร และควรจะรู้ถึงอนาคตด้วยว่า ในอีก ๓ หรือ ๕ ปี ข้างหน้า ส่วนราชการใดมีความต้องการบุคคลที่มีวุฒิใด เป็นจำนวนเท่าไร

โดยเหตุที่งานจัดสรรกำลังเพิ่งทำสำเร็จไปเพียง ๒๔ ส่วนราชการเท่านั้น ส่วนราชการต่าง ๆ ที่ยังไม่ได้จัดหรือยังจัดไม่เสร็จจึงมีอยู่เป็นจำนวนมาก สำหรับส่วนราชการที่จัดเสร็จแล้วขอให้ทราบไว้คือว่า ในส่วนราชการนั้น ๆ จะต้องใช้เจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลา ๓ ปีเป็นจำนวนเท่าไร เป็นชั้นใดและวุฒิใดบ้าง จึงทำให้ทราบละเอียดเกี่ยวกับความต้องการกำลังคนในระยะเวลา ๓ ปีข้างหน้าได้ แต่ส่วนราชการที่ยังมิได้จัดสรรกำลังยอมเป็นการยากที่จะรู้ได้ว่าใน ๓ ปีข้างหน้าส่วนราชการนั้น ๆ ต้องการกำลังคนชนิดไหน เป็นจำนวนเท่าไร อ ยาวาแต่กำลังคนใน ๓ ปีข้างหน้าเลย เพียงแต่กำลังคนในปัจจุบันของกรมต่าง ๆ ว่าในแต่ละกรมมีบุคคลที่มีวุฒิใดบ้าง เป็นจำนวนเท่าไร ก็ยังไม่อาจทราบได้แน่ชัด

ที่เป็นเช่นนี้เพราะในการบริหารงานบุคคลของไทยเรายังไม่ได้มีการสำรวจรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของกำลังคนในกรมต่าง ๆ กันเลย คุณสมบัติที่มีอยู่ในสมุดทะเบียนประวัติที่สำนักงาน ก.พ. ก็ยังไม่ครบถ้วน และไม่ทันสมัยพอที่จะเชื่อถือได้

ในปัจจุบันนี้ประเทศไทยเราอยู่ในระหว่างที่มีการเร่งรัดพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาที่วางไว้ และจุดบกพร่องของแผนพัฒนาแผนแรกคือ ได้จัดทำไว้แต่แผนงาน โครงการที่จะทำเท่านั้น ส่วนการวางแผนกำลังคนมิได้มีการจัดทำเอาไว้ เมื่อโครงการทุก ๆ อย่างได้ปฏิบัติตามแผน จึงก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนกำลังคนที่ปฏิบัติงาน กำลังคนที่ขาดแคลนและเป็นปัญหามากที่สุดในขณะนี้ได้แก่บุคคลในแขนงวิศวกรรมและแพทย์ ซึ่งส่วนราชการต่าง ๆ ขาดแคลนบุคคลทั้ง ๒ ประเภทนี้มากที่สุด และต่อไปอาจจะมีการขาดแคลนบุคคลในแขนงอื่น ๆ อีกด้วย

ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนกำลังคนในการพัฒนาประเทศ พร้อม ๆ กับที่ คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารดำเนินการจัดอัตรากำลังให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ทาง ก.พ. ควรที่จะได้มีการสำรวจกรมต่าง ๆ ที่ยังมีได้มีการจัดอัตรากำลัง ว่าในแต่ละส่วนราชการ มีบุคคลวุฒิใด เป็นจำนวนเท่าไร และจากตัวเลขของตำแหน่งต่าง ๆ ที่ ก.พ. อนุมัติ เพิ่มขึ้นในแต่ละปี ก็อาจคำนวณความต้องการกำลังคนในสาขาต่าง ๆ ได้ว่าในระยะเวลา ๓ - ๕ ปีข้างหน้า คาดว่าในส่วนราชการต่าง ๆ จะมีความต้องการกำลังคนในสาขาต่าง ๆ เป็นจำนวนเท่าไร ซึ่งเมื่อได้ตัวเลขที่แน่นอนเมื่อรวมกับตัวเลขของคณะที่ปรึกษาแล้ว ก็จะเป็นตัวเลขความต้องการกำลังคนในสาขาต่าง ๆ ทั้งหมด ซึ่งจะได้นำตัวเลขเหล่านี้ไปดำเนินการพิจารณาาร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สภามหาวิทยาลัย สถาบันการศึกษาต่าง ๆ สภาพัฒนา สำนักงานประมาณ ฯลฯ เพื่อวางแผนผลิตกำลังคนในสาขาต่าง ๆ ให้ทันกับความต้องการของประเทศในโอกาสต่อไป

ภาคผนวก

ผนวก ก.

หลักการในการพิจารณาว่างอัตรากำล้าง

การพิจารณาอัตรากำล้างว่าควรจะมีตำแหน่งใดที่ตำแหน่งและผู้ที่ดำรงตำแหน่งควรเป็นชั้นใด รับเงินเดือนชั้นใดในชั้น จะต้องพิจารณาเฉพาะงานในหน้าที่ของตำแหน่งต่าง ๆ แต่ละตำแหน่งเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ แต่ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย

การกำหนดอัตรากำล้างให้ยึดหลักต่อไปนี้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาด้วยคือ

ก. คุณภาพของงาน ให้พิจารณาถึงว่างานนั้นต้องใช้ความรู้ในทางวิชาการหรือไม่ อย่างไร เริ่มเพียงใดหรือไม่ มีการต้องใช้ความเห็นวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ หรือไม่ และยากง่ายเพียงใดและงานนั้นทำอยู่ภายในกรมหรือเป็นแบบแผนเท่านั้นหรือประการใด งานเหล่านั้นต้องรับผิดชอบมากน้อยเพียงใด

ข. ปริมาณของงาน ให้พิจารณาว่า งานนั้นมีมากน้อยเพียงใด โดยพิจารณาสถิติงานที่ทำในปีที่แล้วมาประกอบด้วย

ค. ระยะเวลาที่ต้องใช้ในการดำเนินงาน ให้พิจารณาว่างานใดต้องการความเร่งด่วนเพียงใด มีเวลาดำเนินงานเท่าใด

เพื่อให้สามารถพิจารณากำหนดอัตรากำล้างให้เหมาะสมกับงานทุกกระทรวงทบวงกรมจะต้องแสดงกิจการในหน้าที่โดยแน่ชัดคือ

๑. หน้าที่ของกรม กองและแผนกโดยละเอียด ทั้งหน้าที่ตามกฎหมาย หน้าที่ซึ่งผู้บังคับบัญชามอบหมายให้และหน้าที่ตามนโยบายของรัฐบาล

๒. งานที่จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ ทั้งลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแต่ละงานด้วย

๓. ความมุ่งหมายของแต่ละงาน ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะดำเนินการให้บรรลุผลตามหน้าที่

๔. งานที่ได้ดำเนินการมาแล้ว งานที่กำลังดำเนินการอยู่ ข้อขัดข้องหรืออุปสรรค วิธีแก้ไข และผลสำเร็จแห่งงานตามความมุ่งหมายนั้น

๕. งานที่กำลังอยู่ จะดำเนินการต่อไปด้วยหลักการและวิธีการอย่างไร งานจะเริ่มเมื่อใด เสร็จสิ้นเมื่อใด

๖. งานตามโครงการ ๕ ปี มีอะไรบ้าง ให้ชี้แจงถึงหลักและวิธปฏิบัติ ระยะเวลา เริ่มต้นทำงานและเวลาที่ประมาณว่างานจะสำเร็จ ให้ชี้แจงกว่ารัฐบาลได้ตกลงนโยบายตามโครงการนี้อย่างไร มติของคณะรัฐมนตรีมีอยู่อย่างไรและโครงการที่หน่วยงานต่าง ๆ ถักขึ้นเอง มีอย่างไร

เมื่อได้กำหนดอัตราค่าจ้างโดยพิจารณาตามหลักการที่กล่าวแล้วให้แสดงอัตราค่าจ้างตามแบบบัญชีข้างท้ายนี้

(ตัวอย่าง)

บัญชีแสดงอัตรากำลังตามโครงการ ๕ ปี

ของกรม.....ในกระทรวง.....

	อัตรากำลังเดิมที่โครงการ ๕ ปี(พ.ศ.๒๕๐๐) (๑)				อัตรากำลังที่มีอยู่แล้ว ในปี พ.ศ.๒๔๙๕ (๒)					อัตรากำลังตามโครงการปี พ.ศ.๒๔๙๖ (๓)				อัตรากำลังตามโครงการปี พ.ศ.๒๔๙๗ (๔)				อัตรากำลังตามโครงการปี พ.ศ.๒๔๙๘ (๕)				อัตรากำลังตามโครงการปี พ.ศ.๒๔๙๙ (๖)				เพิ่ม - ลด	หมายเหตุ
	จำนวน	ชั้น	อันดับ	ชั้น	จำนวน	ชั้น	อันดับ	ชั้น	รับจริง	จำนวน	ชั้น	อันดับ	ชั้น	จำนวน	ชั้น	อันดับ	ชั้น	จำนวน	ชั้น	อันดับ	ชั้น	จำนวน	ชั้น	อันดับ	ชั้น		
อธิบดี	๑	พิเศษ	๒	๑๒๐๐	๑	พิเศษ	๑	๑๕๐	๑๕๐	๑	พิเศษ	-	-	๑	พิเศษ	-	-	๑	พิเศษ	-	-	๑	พิเศษ	-	-	-	๑ บรรจุปี๒๔๙๗
ช่วยอธิบดี	๑	เอก	๒	๖๕๐	-	-	-	-	-	-	-	-	-	๑	เอก	๑	๓๕๐	๑	เอก	-	-	๑	เอก	-	-	-	
สำนักงานเลขาธิการกรม																											
ราชการ (เทียบหัวหนากอง)	๑	เอก	๒	๖๕๐	๑	เอก	๑	๔๒๐	๔๒๐	๑	เอก	-	-	๑	เอก	-	-	๑	เอก	-	-	๑	เอก	-	-	-	
แผนกสารบรรณ																											
หัวหน้าแผนกสารบรรณ	๑	โท	๒	๒๖๐	๑	โท	๑	๑๘๐	๑๘๐	๑	โท	-	-	๑	โท	-	-	๑	โท	-	-	๑	โท	-	-	-	๑ ลดปี ๒๔๙๖ เพิ่มปี๒๔๙๖ เพิ่มปี ๒๔๙๗
ประจำแผนก	๑	ตรี	๒	๑๖๐	๒	ตรี	๑	๑๒๐	๑๒๐	๑	ตรี	-	-	๑	ตรี	-	-	๑	ตรี	-	-	๑	ตรี	-	-	-	
ประจำแผนก	๑	ตรี	๑	๑๒๐	-	-	-	-	-	๑	ตรี	๑	๕๐	๑	ตรี	-	-	๑	ตรี	-	-	๑	ตรี	-	-	-	
สมียนพนักงาน	๒	จัตวา	๓	๑๕	-	-	-	-	-	-	-	-	-	๒	จัตวา	๒	๖๐	๒	จัตวา	-	-	๒	จัตวา	-	-	-	๒
สมียนพนักงาน	๔	จัตวา	๒	๖๕	๔	จัตวา	๑	๓๐	๓๐	๔	จัตวา	-	-	๔	จัตวา	-	-	๔	จัตวา	-	-	๔	จัตวา	-	-	-	
รวมจำนวนตำแหน่ง	๑๒	-	-	-	๕	-	-	-	-	๕	-	-	-	๑๒	-	-	-	๑๒	-	-	-	๑๒	-	-	-		

คำอธิบาย

๑. ของตำแหน่ง ให้ระบุตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในกรณีตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น ให้วงเล็บการเทียบตำแหน่งตามกฎหมาย ก.พ. ไว้ด้วย
๒. การกรอกบัญชีของ (๑) ให้ลงจำนวนที่ได้กำหนดอัตราค่าจ้าง ตามโครงการดังนี้
 - ก. ของ "จำนวน" หมายถึงจำนวนข้าราชการที่ดำรงตำแหน่ง
 - ข. ของ "ขั้น, อันค้ำ, ชั้น" หมายถึงอัตราเงินเดือน
 - ค. อัตราเงินเดือนในของ (๑) นี้หมายถึงอัตราเงินเดือนขั้นสูงของตำแหน่งนั้น ๆ
๓. การกรอกบัญชีในของ (๒) ให้กรอกตามอัตราที่มีในงบประมาณประจำปี ๒๕๕๕ สำหรับอัตราว่างและอัตราที่กระทรวงทบวงกรมอื่นหรือเทศบาลหรือองค์การสาธารณะยื่นคำขอกดผู้ดำรงตำแหน่งนั้นไป ให้แสดงไว้ในช่องหมายเหตุและให้แสดงด้วยว่า ใดให้ยื่นตัวไปเมื่อใด มีกำหนดเวลานานเท่าใด
 - ก. ของ "จำนวน" หมายถึงจำนวนข้าราชการที่มีอยู่ในปี ๒๕๕๕
 - ข. ของ "ขั้น, อันค้ำ, ชั้น" หมายถึงเงินเดือนที่เบิกจ่ายให้ข้าราชการผู้นั้น
 - ค. ของ "ร้อยละ" หมายถึงอัตราเงินเดือนที่รับจริงในปี ๒๕๕๕ (ไม่รวมเงินเพิ่มพิเศษ พ.) เช่น อัตราที่อาศัยเบิกเป็นขั้นตรี อันค้ำ ๒ ชั้น ๑๒๐ บาท แต่รับจริง ๑๒๐ บาท ก็ลงจำนวนเงินเดือน ๑๒๐ บาท ลงในช่องรับจริง
๔. การกรอกบัญชีในของ (๓) (๔) (๕) และ (๖)
ให้กรอกอัตราที่เปลี่ยนแปลงไปตามโครงการ
๕. ของเพิ่ม-ลด ให้แสดงการเพิ่ม + และลด - ประกอบกับจำนวนและแสดงว่าเพิ่มลดในปีใดไว้ในช่องหมายเหตุด้วย
๖. ทุก ๆ ตำแหน่งให้ทำบันทึกอีกทางหากแสดงหน้าที่ งานที่จะต้องปฏิบัติโดยแยกให้เห็นงานประจำวัน ประจำเดือน ประจำปี ทั้งให้แสดงสถิติงานที่ได้ปฏิบัติในปีที่แล้วมาด้วย

๑๕๖
ผนวก ข.
(สำเนา)

ที่ น.ว. ๓๒/๒๕๐๖

สำนักงานคณะที่ปรึกษาฯ เฝ้ายบริหาร

๒๒ พฤษภาคม ๒๕๐๖

เรื่อง การปรับปรุงแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่

เรียน (กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ)

อ้างถึง หนังสือคณะที่ปรึกษาฯ เฝ้ายบริหาร ที่ ๕๔/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๐๖

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาคำสั่งแต่งตั้งอนุกรรมการ เพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพิจารณาจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาฯ เฝ้ายบริหาร
๒. แผนปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาฯ เฝ้ายบริหาร
๓. แบบคำชี้แจงประกอบการขอปรับปรุงแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่
- พร้อมทั้งตัวอย่าง

ตามหนังสือที่อ้างถึง ส่งแบบคำชี้แจงประกอบการขอปรับปรุงแบ่งส่วนราชการมาเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ นั้น

บัดนี้ คณะที่ปรึกษาฯ เฝ้ายบริหาร ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้เป็นผู้พิจารณาจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ อีกด้วย ซึ่งการปรับปรุงแบ่งส่วนราชการกับการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เป็นงานที่จะต้องกระทำควบคู่กันไป คณะที่ปรึกษาฯ เฝ้ายบริหาร จึงได้ยกเลิกแบบคำชี้แจงประกอบการปรับปรุงแบ่งส่วนราชการดังกล่าวเสีย และให้ใช้แบบคำชี้แจงประกอบการขอปรับปรุงแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ตามแบบและตัวอย่างที่ได้นำส่งมาพร้อมกับหนังสือแนบ ฉะนั้น หากกระทรวงทบวงกรมใดประสงค์จะขอปรับปรุงแบ่งส่วนราชการ

ใหม่ ก็ขอได้โปรดจัดทำคำชี้แจงตามแบบที่ส่งมานี้ รวม ๕๐ ชุด สำหรับส่วนราชการที่ ก.ค.ค. สำนักงบประมาณหรือกระทรวงทบวงกรม เจ้าสังกัด เสนอขอให้พิจารณาจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการนั้นใหม่ ก็ขอได้โปรดจัดทำคำชี้แจงตามแบบดังกล่าว รวม ๓๐ ชุด แล้วส่งไปยังสำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี ต่อไป

อนึ่ง ในการพิจารณาจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ นี้ ในบางกรณีขณะที่ปรึกษาหารือแบบบริหารและคณะกรรมการอาจมีความจำเป็นจะต้องมาสอบถามข้อเท็จจริงบางอย่าง เพิ่มเติมจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งขณะที่ปรึกษาหารือแบบบริหารหวังว่าคงจะได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการต่าง ๆ ด้วยดี

ทั้งนี้ ได้แจ้งให้ทุกกระทรวงทบวงกรมทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ)

ท. แรงชา

(นายทวี แรงชา)

ประธานคณะที่ปรึกษาแบบบริหาร

สำเนาถูกต้อง

โสรวาร โกมลรัฐ

หมายเหตุ เนื่องจากสำนักบริหารของนายกรัฐมนตรีได้ยุบไปแล้ว จึงขอให้ส่งไปยังสำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี แทน และให้ส่งไปทั้งหมด รวม ๕๐ ชุด

คำสั่งที่ ๑/๒๕๐๖

เรื่อง ตั้งอนุกรรมการ เพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพิจารณาจัดอัตรากำลัง
ของคณะที่ปรึกษาฯ เบื้องบริหาร

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้คณะที่ปรึกษาฯ เบื้องบริหาร ทำหน้าที่จัดอัตรากำลังของ
ส่วนราชการต่าง ๆ และคณะที่ปรึกษาฯ ได้มอบให้คณะที่ปรึกษาฯ กอง ๕ เป็นผู้พิจารณารายละเอียด
เกี่ยวกับเรื่องนี้ เพื่อเสนอที่ประชุมใหญ่พิจารณานั้น

เนื่องจากการปฏิบัติงานเกี่ยวกับเรื่องการจัดอัตรากำลังของหน่วยราชการแต่ละแห่ง เป็น
เรื่องที่จะต้องพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบ ต้องประสานงานกับกรมที่จะจัดอัตรากำลังตลอดจนส่วน
งบประมาณและ ก.พ. กับทั้งต้องศึกษาข้อเท็จจริงและรายละเอียดอีกมาก คณะที่ปรึกษาฯ กอง ๕ จึง
จำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือ กลั่นกรอง และพิจารณารายละเอียดขั้นต้นก่อน

ฉะนั้น จึงให้แต่งตั้งอนุกรรมการดังต่อไปนี้ เป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในคณะที่ปรึกษาฯ
กอง ๕ คือ

พล.อ.จันทา ๗ สงขลา

ประธานอนุกรรมการ

พล.ต.ท้าว ศิริวัฒน์

รองประธานอนุกรรมการ

นายประวิทย์ ๗ นคร

อนุกรรมการ

นายชชาติ ประมูลผล

"

นายโสรัจ สุจริตกุล

"

นายเปื้อ สุตายันท์

"

นายมนตรี กวง เคน

"

นายจิโรจ มุรณมาตร์

"

นายสุวรรณ อิศรางกูร ๗ อยุธยา

"

นายอุซงกั เห่งศิริ	อนุกรรมการ
นายเสนห์ นากสูต	"
นายชัยชาญ สาคเรศ	"
ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ	"
ผู้แทนหน่วยราชการที่จัดตั้ง	"
นายสำราญ ถาวรายุส	อนุกรรมการและเลขานุการ

และเพื่อที่จะให้งานด้านธุรการของคณะที่ปรึกษาฯ กอง ๕ เป็นไปโดยเรียบร้อยจึงให้แต่งตั้ง

๑. นายชูชาติ ประมูณผล เป็นเลขานุการคณะที่ปรึกษาฯ กอง ๕
๒. นายสำราญ ถาวรายุส เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะที่ปรึกษาฯ กอง ๕

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๐๖ เป็นต้นไป

(ลงชื่อ) ท. แรงขำ

(นายทวี แรงขำ)

ประธานคณะที่ปรึกษาฯ เบียบบริหาร

แผนปฏิบัติงานการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่

๑. การจัดอัตรากำลังนี้ หมายถึง การจัดอัตรากำลังเพิ่มเติมที่เหมาะสมตามโครงการ
๒. จะพิจารณาจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ยกเว้น กระทรวงกลาโหม
เจ้าหน้าที่ในต้น หมายถึงข้าราชการและลูกจ้างประจำและชั่วคราวรายเดือน
๓. จะพิจารณาจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เมื่อ
 - ก. ขอปรับปรุงส่วนราชการใหม่
 - ข. ก.พ., สำนักงบประมาณ หรือกระทรวงทบวงกรม เฝ้าสังเกตเสนอขอให้อำนาจจัดอัตรากำลังให้ใหม่
๔. การพิจารณาจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการจะถือหลักเกณฑ์ ดังนี้
 - ก. ส่วนราชการที่ขอปรับปรุงใหม่ จะถือผลการปรับปรุงส่วนราชการใหม่ที่คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร กองต่าง ๆ ได้พิจารณาเสร็จแล้วเป็นหลักพิจารณา
 - ข. ส่วนราชการที่ไม่ได้ขอปรับปรุงส่วนราชการใหม่ จะถือการแบ่งส่วนราชการที่มีอยู่เดิมเป็นหลักพิจารณา
๕. วิธีพิจารณาและดำเนินการจัดอัตรากำลัง
 - ก. พิจารณาจากเอกสาร หลักฐาน และแบบคำชี้แจงที่ส่วนราชการส่งให้ หรือหลักฐานอื่น ๆ ที่คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาได้ และคณะอนุกรรมการฯ จะเรียกหลักฐานและเอกสารใด ๆ จากส่วนราชการ เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย
 - ข. พิจารณาจากค่าเฉลี่ยของผู้แทนส่วนราชการ
 - ค. พิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการไปศึกษาตามหน่วยงานที่เสนอขอให้อำนาจจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีความจำเป็น

คำชี้แจง

ประกอบการขอปรับปรุงส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่

กรม.....

กระทรวง.....

๑. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ

๑.๑ เป้าหมายสำคัญ

(ให้ชี้แจงเป้าหมายสำคัญ ๆ ของส่วนราชการว่าอย่างไร)

๑.๒ หน้าที่และความรับผิดชอบ

(ให้ชี้แจงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในส่วนรวมโดยสังเขปของส่วนราชการ)

๒. การแบ่งส่วนราชการ

(ให้แสดงการแบ่งส่วนราชการที่มีอยู่เดิมและที่ขอปรับปรุง หรือจัดใหม่ โดยทำเป็นแผนภูมิ ส่วนราชการแสดงสายการบังคับบัญชา สายการให้คำแนะนำและอื่น ๆ)

๓. หน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการ

(ให้ชี้แจงหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการ แยกเป็นรายกองและแผนก โดยแบ่งเป็นข้อ ๆ โดยย่อในกรณีที่มีการแบ่งส่วนราชการใหม่ ให้ชี้แจงเปรียบเทียบกับหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการเดิมตามแบบแนบท้ายหมายเลข ๑)

๔. เหตุผลและความจำเป็นที่ปรับปรุงหรือจัดใหม่

๔.๑ เหตุที่ต้องขอปรับปรุงหรือจัดใหม่

(ให้ชี้แจง เหตุที่ต้องขอปรับปรุงส่วนราชการใหม่ หรือจัดอัตรากำลังใหม่ เช่นมีการปรับปรุงงาน ขยายงาน มีงานใหม่เพิ่มขึ้น หรืออื่น ๆ)

๔.๒ ผลที่จะไ้จากการปรับปรุงใหม่

(ให้ชี้แจงว่า ๑. ผลของการปรับปรุงทำให้แก้ปัญหอะไรไ้บ้าง ๒. การปรับปรุงจะทำให้เพิ่มประสิทธิภาพของราชการอย่างไร เพียงใด และอื่น ๆ)

๕. วิธีดำเนินงานของส่วนราชการ

(ให้ชี้แจงวิธีดำเนินงานของส่วนราชการโดยย่อ ว่า

๕.๑ สายการปฏิบัติงานมีไ้อย่างไร เช่น จะต้องออกปฏิบัติงานเป็นหน่วย หรือควบคุมกันไ้ไ้

๕.๒ การปฏิบัติงานจะต้องใช้เครื่องจักร หรือเครื่องมืออะไรบ้าง เช่น การประมวลผลข้อมูลใช้เครื่องบันทึกหรือใช้แรงงานคนไปไ้คยเป็นต้น)

๖. ค่าใช้จ่าย

(ให้แสดงรายการเปรียบเทียบรายจ่ายของงบประมาณ ว่าเพิ่มหรือลดจากปัจจุบันเพียงไร และให้แสดงรายละเอียดสำหรับในส่วนรายจ่ายที่ขอเพิ่ม โดยแยกเป็นงานหรือโครงการ แล้วแต่กรณี ตามแบบแนบท้ายหมายเลข ๒)

๗. อัตรากำลังเจ้าหน้าที่

(ให้เสนอรายการอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ทั้งที่มีอยู่เดิมและที่ขอเพิ่มใหม่ ซึ่งเป็นอัตรากำลังเต็มสำหรับโครงการในปัจจุบัน ตามแบบแนบท้ายหมายเลข ๓)

๘. หน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่ง

(ให้ชี้แจงหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่งต่าง ๆ พร้อมทั้งคุณภาพและความยากง่ายของงานและมาตรฐานการทำงาน ตามแบบแนบท้ายหมายเลข ๔)

๙. กิจกรรม

(ให้แสดงว่างานตามโครงการที่มีอยู่เดิมไ้ทำอะไรไปแล้วไ้ไ้ไ้ มีปริมาณงานมากน้อยเพียงใด โดยให้แสดงสถิติปริมาณงานแต่ละอย่างในแต่ละกองและแผนกย้อนหลัง ๓ ปี ส่วน

งานตามโครงการที่ขอปรับปรุงหรือจัดใหม่ให้แสดงว่าได้เพิ่มจักระบบงาน หรือลงมือทำอะไร
ไปบ้างแล้วอย่างไรหรือไม่และถ้าสามารถจะประมาณปริมาณงานตามโครงการใหม่ที่จะพึงมี
ได้ก็ให้แสดงด้วย)

๑๐. ถ้าแข็งแรงเกินไป

แบบแนบท้ายหมายเลข ๑

(ตามคำสั่งแรงข้อ ๓)

รายการ เปรียบ เทียบหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการ

ก่อนปรับปรุงหรือจัดใหม่	ปรับปรุงหรือจัดใหม่แล้ว	หมายเหตุ

(ในช่องหมายเหตุ ให้แสดงว่าเป็นส่วนราชการที่มีอยู่เดิมหรือปรับปรุง เปลี่ยนชื่อใหม่ หรือจัดขึ้นใหม่)

(ในช่องรายละเอียดข้อเพิ่ม ให้แสดงว่ารายจ่ายเพิ่มขึ้น หรือลดลง เพราะเหตุใด)

อัตราค่าจ้าง เดิมทีสำหรับโครงการในปัจจุบัน

๒๐๒
แบบแนบท้ายหมายเลข ๓
(ตามคำชี้แจงข้อ ๗)

เลขที่	ชื่อตำแหน่ง	จำนวน ตำแหน่ง	คุณวุฒิ	อัตราเงินเดือนเดิมหรือใหม่					อัตราเงินเดือนสูงขึ้น			หมายเหตุ
				ปี	ประเภท	ชั้น	อันดับ	ชั้น	ชั้น	อันดับ	ชั้น	

- คำอธิบาย
๑. คำว่า "ตำแหน่ง " ในที่นี้ หมายถึง หน้าที่และความรับผิดชอบที่จะมอบให้แต่ละคนทำ ฉะนั้น อัตราเงินเดือนอัตราหนึ่งคือเป็นหนึ่งตำแหน่ง เช่น มีอัตราเงินเดือนตำแหน่งเสมียนพนักงาน ๒ อัตรา ก็ถือว่า มีตำแหน่งเสมียนพนักงาน ๒ ตำแหน่ง
 ๒. ในช่องเลขที่ ให้เรียงเลขที่ประจำตำแหน่ง (ไม่ใช่ประจำอัตราเงินเดือน) ไว้ตามลำดับ เพื่อสะดวกแก่การอ้างอิงและควบคุมตำแหน่ง
 ๓. ในช่องตำแหน่ง ให้ลงตำแหน่งต่าง ๆ แยกเป็นงานหรือโครงการตามแบบงบประมาณประจำปี และแยกเป็นรายกองและแผนก ตำแหน่งใดปฏิบัติงานมากกว่าหนึ่งงาน หรือหนึ่งโครงการ ให้แสดงไว้ในช่องหมายเหตุ
 ๔. ในช่องคุณวุฒิให้ลงคุณวุฒิ ความชำนาญงาน การฝึกอบรม และคุณลักษณะอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนี้
 ๕. ในช่องปีค่า เป็นอัตราเดิมให้แสดงปีงบประมาณปัจจุบัน ถ้าเป็นอัตราที่ขอเพิ่มใหม่ ให้แสดงว่าจะขอเพิ่มใหม่ในปีงบประมาณใด และทำเครื่องหมาย + ไว้หน้าปีงบประมาณ ด้วย
 ๖. ในช่องประเภท ให้แสดงว่าเป็นอัตราสามัญ วิสามัญ หรือลูกจ้าง ถ้าเป็นลูกจ้างประจำ ให้แสดงว่าเป็นอัตราค่าจ้างรายเดือน รายวัน รายชั่วโมง ส่วนลูกจ้างชั่วคราวให้แสดงอัตราค่าจ้างเฉพาะลูกจ้างรายเดือน
 ๗. ถ้ามีข้าราชการหรืออัตราเงินเดือนเดิมอัตราค่าจ้างอยู่เท่าใด เช่นเป็นข้าราชการ การประจำกรม หรืออัตราเงินเดือนว่างที่ไม่มีตำแหน่ง ให้แสดงรายละเอียดคอตท้ายอัตราค่าจ้างนี้ไว้ด้วย
 ๘. ในช่องหมายเหตุ ให้แสดงว่าเป็นตำแหน่งหรืออัตราเงินเดือนที่สับเปลี่ยน โยกย้าย มาจากส่วนราชการใด จะมีการเปลี่ยนประเภทหรือขยับเล็ก หรือโยกย้ายอัตราเงินเดือนนั้นไปอย่างไร เมื่อใด และอื่น ๆ สำหรับตำแหน่งที่ ก.พ.ยังมีกำหนดให้เรียกชื่อตำแหน่ง ให้หมายเหตุไว้ด้วย.

แบบแนบท้ายหมายเลข ๔

(ตามคำสั่งแจงข้อ ๔)

หน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งต่าง ๆ

ตำแหน่ง เลขที่	หน้าที่และความรับผิดชอบ	คุณภาพของงาน	มาตรฐานการทำงาน

- คำอธิบาย
๑. ตำแหน่งที่หน้าที่และความรับผิดชอบอย่างเดียวกัน คุณภาพของงานและมาตรฐานการทำงานอยู่ในระดับเดียวกันให้แจ้งรวมกันได้ โดยลงเลขที่ประจำตำแหน่งนั้น ๆ ไว้รวมกันทุกตำแหน่ง
 ๒. เลขที่ของตำแหน่งให้ใช้เลขที่ตรงตามแบบแนบท้ายหมายเลข ๓
 ๓. ให้แจ้งหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งต่าง ๆ โดยย่อ แยกเป็นข้อ ๆ
 ๔. ให้แจ้งคุณภาพของงานในข้อต่าง ๆ นั้นว่ามีระดับยากง่ายเพียงใด เช่น เป็นงานที่ท่าง่ายครั้งเดียวเสร็จไป หรือต้องทบทวนหลายครั้ง หรือต้องใช้ความถี่ พินิจพิจารณาความละเอียดละออ หรือการวินิจฉัยไตร่ตรอง เป็นต้น
 ๕. มาตรฐานการทำงาน ให้แสดงว่าหน้าที่แต่ละข้อนั้น ถ้าทำแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ควรจะทำได้โดยเฉลี่ยปีละ เดือนละ สัปดาห์ละ หรือวันละเท่าใด

ตัวอย่างคำชี้แจง

ประกอบการขอปรับปรุงส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่

—

ตัวอย่างคำชี้แจงประกอบการขอปรับปรุงส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่นี้เป็นแต่เพียงข้อสมมุติ เพื่อให้เข้าใจวิธีเขียนคำชี้แจงเท่านั้น ส่วนราชการที่ขอปรับปรุงส่วนราชการหรือจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่จะเขียนคำชี้แจงเป็นอย่างอื่นก็ได้ แต่ขอให้มีความสำคัญตามหัวข้อที่กำหนดไว้เป็นแบบโดยครมฉว. และจะเพิ่มเติมสาระสำคัญอื่นใด เพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุงส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ก็ได้ตามที่เห็นสมควร

—

ตัวอย่างคำชี้แจง

ประกอบกรขอปรับปรุงส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่

กรม สำนักงาน ก.พ.

กระทรวง สำนักนายกรัฐมนตรี

๑. ขอเสนอว่าเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ

๑.๑ เป้าหมายสำคัญ

สำนักงาน ก.พ. มีหน้าที่บริหารงานในอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. ซึ่งเป็นองค์การกลางบริหารงานเกี่ยวกับระบบข้าราชการพลเรือน มีหน้าที่ควบคุมดูแลและส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือน เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายอื่นตามที่ ก.พ. มติคณะรัฐมนตรี ตามระเบียบปฏิบัติอื่น ๆ และตามหลักวิชาอันทันสมัย โดยมีเป้าหมายที่จะพัฒนาข้าราชการพลเรือนให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ และโดยประจักษ์ ให้มีการใช้เจ้าหน้าที่ในวงราชการพลเรือนอย่างเหมาะสมและด้วยความเป็นธรรม

๑.๒ หน้าที่และความรับผิดชอบ

สำนักงาน ก.พ. มีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องบริหารงานในอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. ซึ่งมีหน้าที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

๑.๒.๑ ออกระเบียบและควบคุมดูแลให้การเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน

๑.๒.๒ ศึกษาอนุมัติในกรณีพิเศษต่าง ๆ เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนในอำนาจหน้าที่ซึ่งไม่อาจจะออกระเบียบปฏิบัติเป็นการทั่วไปได้

๑.๒.๓ ศึกษาและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

๑.๒.๔ จักการสอบแข่งขันและกำหนดวิธีการอื่น ๆ ในการเลือกสรรบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในกระทรวงมหาดวงกรมฝ่ายพลเรือน

๑.๒.๕ กำหนดขึ้นและอันค้ำเงินก้อนของตำแหน่งข้าราชการพลเรือน

๑.๒.๖ ดูแลและจักการศึกษาของนักเรียนฝ่ายพลเรือนในต่างประเทศ

๑.๒.๗ รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการพลเรือน

๑.๒.๘ ควบคุมเกษียณอายุข้าราชการพลเรือน

๑.๒.๙ รักษาระดัยความเป็นธรรมเนียมเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการพลเรือน

๑.๒.๑๐ เป็นผู้นำเกี่ยวกับเทคนิคและวิธีการในการบริหารงานบุคคลในราชการฝ่าย

พลเรือน

อาา

๒. การแบ่งส่วนราชการ

ส่วนราชการเดิมและส่วนราชการที่ขอปรับปรุงใหม่ของสำนักงาน ก.พ.ปรากฏตามแผนภูมิส่วนราชการแบบท้ายคำชี้แจง

๓. หน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการ

หน้าที่และความรับผิดชอบของกองและแผนกต่าง ๆ ในสำนักงาน ก.พ.ตามที่มิได้อยู่เดิมก่อนการปรับปรุงและหลังจากการปรับปรุงแล้ว ทุกรายการ เปรียบเทียบหน้าที่และความรับผิดชอบตามแบบแนบท้ายหมายเลข ๑

๔. เหตุผลและความจำเป็นที่ปรับปรุงหรือจัดใหม่

๔.๑ เหตุที่ขอปรับปรุงใหม่

เนื่องจากจำนวนข้าราชการที่อยู่ในบังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเพิ่มมากขึ้น คือเมื่อ พ.ศ.๒๕๐๐ (ซึ่งได้มีการปรับปรุงส่วนราชการของสำนักงาน ก.พ.ครั้งสุดท้าย)

ท้าย) จำนวนข้าราชการที่อยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมีเพียง ๒๖๐,๐๐๐ คน ปัจจุบันนี้มี จำนวน ๒๓๐,๐๐๐ คน ความเคลื่อนไหวของข้าราชการเหล่านั้น เกี่ยวกับการกำหนดให้มีตำแหน่ง กำหนดอัตราเงินเดือนประจำตำแหน่ง บรรจุ แยกตั้ง เลื่อน เงินเดือน เลื่อนขั้น วินัย ออกจากราชการ และอื่น ๆ ก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว จึงทำให้ ก.ค. มีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นในการวางระเบียบปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ ตลอดจนตรวจสอบการปฏิบัติของ กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ประกอบกับขณะนี้รัฐบาลกำลัง เร่งรัดพัฒนาประเทศอย่างรีบด่วน จำต้องมีการปรับปรุงข้าราชการให้มีความรู้และมีประสิทธิภาพสูงในการทำงาน จึงจะต้อง ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบที่วางไว้รวมทั้งพิจารณาอนุมัติในกรณีพิเศษต่าง ๆ สำหรับ วิธีที่ทันสมัยในการบริหารงานบุคคลมาใช้ตามควรแก่กรณี จึงทำให้ภาระหน้าที่ของ ก.ค. เพิ่มขึ้น ในด้านศึกษาระบบวิธีการที่เหมาะสมสำหรับพัฒนาข้าราชการพลเรือนไทย และนำมากำหนดเป็น แนวทางสำหรับปฏิบัติซึ่ง ก.ค. อาจจะต้องดำเนินการปฏิบัติเอง หรือวางแนวทางปฏิบัติแล้วแนะนำช่วยเหลือและตรวจสอบดูแลให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ปฏิบัติตามแนวทางนั้นตามควรแก่ กรณี

ในการนี้ จำต้องปรับปรุงส่วนราชการและเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน ก.ค. ให้เหมาะสมเพื่อเป็นลูกมือเตรียมงานให้แก่ ก.ค. ให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาข้าราชการ ดังกล่าวแล้ว โดยมีโครงการปรับปรุงดังนี้

๔.๑.๑ งาน.....

ฯลฯ

๔.๑.๒ งานพัฒนาวินัย

วิธีการควบคุมวินัยข้าราชการ เดิมดำเนินการแต่ในทางปรามปราม ก็อวดอวดลงโทษข้าราชการผู้ทำผิดวินัย อันเป็นวิธีการในทาง.....และวินัยแบบบังคับแก่ต่าง เคียว ซึ่งยังไถ่ลในทางพัฒนาวินัยข้าราชการไม่เพียงพอตามที่ปรับปรุงใหม่ มีโครงการที่จะดำเนิน

การในทางป้องกันข้าราชการทำผิดวินัยและเสริมสร้างวินัยให้แก่ข้าราชการ อันเป็นวิธีการใน
ทาง.....ซึ่งจะก่อให้เกิดข้อคดีวินัย.....ขึ้นเองในตัวข้าราชการอีกด้วย

๔.๒ ผลที่จะได้จากการปรับปรุงหรือจัดใหม่

๔.๒.๑ ผลของการปรับปรุงทำให้แก้ปัญหามองอย่างใดดังนี้

๔.๒.๑.๑ งาน.....

๑) ๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐) ๑๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐)

๔.๒.๑.๒ งาน.....

มีปัญหาคือการจะได - พิจารณาเกี่ยวกับการพิจารณาว่าจำเป็นของข้าราชการ คือ

ก) เหตุใดข้าราชการที่ได้รับเลือกคุณสมบัติตามการสอบและทดลอง
ปฏิบัติหน้าที่จนเป็นที่พอใจในความประพฤติแล้ว จึงได้ทำผิดวินัยอีกและจะมีวิธีป้องกันแก้ไขได้
อย่างไร

ข) ข้าราชการทำผิดวินัยฐานใดมากที่สุด เพราะเหตุใดและจะมีวิธีป้องกัน
แก้ไขได้อย่างไร

ค) ข้าราชการที่มีอายุต่ำ อายุราชการ วุฒิ ชั้น ตำแหน่งขนาดเล็กในทำผิด
วินัยมากที่สุด เพราะเหตุใด และจะมีวิธีป้องกันแก้ไขได้อย่างไร

ง) ข้าราชการที่ทำผิดวินัยแล้วจะมีทางช่วยให้ผู้นั้นรักษาวินัยให้ดีขึ้น
ได้อย่างไร

จ) ผู้บังคับบัญชาควรจะมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการ เสริมสร้างวินัย
ให้แก่ข้าราชการในสังกัดกับมีผู้ใดบ้าง

ฉ) ควรจะจัดให้มีกลไกอะไรบ้างในการ เสริมสร้างวินัยข้าราชการที่จะ
ช่วยให้วินัยข้าราชการดีขึ้น

ช) ทำอย่างไรข้าราชการจึงจะรู้สึกถึงความรับผิดชอบหน้าที่ที่อยู่เสมอ
และตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตให้เกิดผลดีและความก้าวหน้าแก่ราชการและความ-

เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของราชการอย่างดีที่สุด โดยมุ่งกับมัจฉาไม่ตองกอย
 มัจฉาก็คือคนมากนักตามหลักวิชาและประสบการณ์ ปัญหาเหล่านี้ไม่อาจแก้ด้วยวิธีการรักษาวินัย
 แบบปราบปรามเท่าที่ทำได้ ให้เป็นผลก็เพียงพอได้ ถ้าได้ใช้วิธีการรักษาวินัยแบบป้องกันและ
 เสริมสร้างเข้าช่วยควบ ก็จะสามารถแก้ได้อย่างได้ผล

๔.๒.๒ การปรับปรุงจะทำให้เพิ่มประสิทธิภาพของราชการคือ

๔.๒.๒.๑ งาน.....

อาา

๔.๒.๒.๒ งานรักษาวินัย

ปัจจุบันข้าราชการพลเรือนทำผิดวินัยถูกลงโทษปีละประมาณ ๑,๐๐๐ คน
 ซึ่งต้องสิ้นเปลืองในเรื่อง เงินหรือทรัพย์สินของหลวงชาติหาย สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการสอบสวน
 พิจารณาโทษ และเสียเวลาและแรงงานของคนที่ทำผิดและอื่น ๆ รวมคิดเป็นมูลค่าปีละนับล้าน
 บาท ถ้าได้ปรับปรุงรักษาวินัยโดยเพิ่มโครงการป้องกันข้าราชการทำผิดวินัยและ เสริมสร้างวินัย
 ข้าราชการตามที่ขอปรับปรุงมานี้และได้ดำเนินการตามโครงการนี้สำเร็จจะได้ผลทำให้ข้าราชการ
 การทำผิดวินัยลดลงมาก แม้จะสำเร็จไปเพียงบางส่วน ได้ผลแม้แต่เพียงทำให้ข้าราชการทำผิด
 วินัยน้อยลงหนึ่งในสี่ของจำนวนผู้ถูกลงโทษขณะนี้ (ขณะนี้ข้าราชการพลเรือนในความควบคุมของ
 ก.พ.ถูกลงโทษปีละประมาณ ๑,๐๐๐ คน ลดลงหนึ่งในสี่ก็จะลดลง ๒๕๐ ราย) จะทำให้ประ-
 หยัดเงินของรัฐได้ปีละเป็นล้าน ๆ บาท เพราะไม่ต้องสิ้นเปลืองในเรื่องต่อไปนี้คือ

ก) ในเรื่องเงินหลวงจากหาย ซึ่งมีผู้ทุจริตยกยอกหรือเอาไปหมุนใช้ก่อน
 ปีละมาก ๆ เช่นเจ้าหน้าที่รับเงินไม่ลงบัญชีในวันรับเงินนั้น เป็นท่านองหมุนเงินไปใช้ก่อนจนถูกลง
 โทษเป็นจำนวนมาก โดยวิธีการและเหตุการณ์ แห่งการกระทำผิดคล้าย ๆ กันและซ้ำกันจึง
 อาจป้องกันได้

ข) ในเรื่องทรัพย์สินของรัฐและทรัพยากรของชาติสูญหายหรือเสียหายซึ่ง
 บางรายมีมูลค่าหลายล้านบาท ถ้าป้องกันได้ในรายเช่นนั้นกับประหยัถทรัพย์สินของชาติได้มาก

ก) ในเรื่องค่าใช้จ่ายในการสอบสวนความผิดรวมทั้งค่าหาหน้และเบี้ยเลี้ยงเจ้าหน้าที่ผู้สอบสวนซึ่งรายสำคัญ ๆ อาจต้องเสียค่าใช้จ่ายรายละเป็นพัน ๆ บาท คิดเพียงรายใหญ่ สัก ๑๐๐ ราย ถ้าหากว่าลดความโครงการนี้ก็จะประหยัดเงินได้เป็นจำนวนแสน ๆ บาท

ง) ในเรื่องใช้กำลังเจ้าหน้าที่ในการสอบสวนพิจารณาโทษ แทนที่จะได้ทำงานในหน้าที่ตามปกติ ซึ่งคิดเป็นค่าแรงงานได้มาก

จ) ในเรื่องค่าใช้จ่ายในการพิจารณาสั่งลงโทษและรายงานการสั่งลงโทษ ซึ่งแม้จะคิดเพียงค่ากระดาษ ๒๕๐ ราย ก็เป็นจำนวนเงินไม่ใช่น้อย

ฉ) ในเรื่องเสียแรงงานของคนกระทำผิดนั้น ซึ่งถ้าไม่ทำผิดก็จะได้ผลงานมากอีก

ช) ในเรื่องการสรรหาและสอบสวนบรรจุบุคคลใหม่ตลอดจนถึงฝึกอบรมใหม่แทนที่คนที่ต้องออกไปเพราะทำผิดวินัย ซึ่งถ้าบ่งกันไว้มาก่อนได้ก็ไม่ทำผิดให้ต้องออกและบรรจุใหม่

ซ) ในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกันอีกมาก

นอกจากประหยัดเงิน เวลา และแรงงานที่ต้องเสียไปดังกล่าวไ้มากแล้วการที่ข้าราชการทำผิดวินัยน้อยลงก็หมายความว่า ข้าราชการตั้งใจทำงานตามหน้าที่ซึ่งจะได้ผลงานเพิ่มขึ้นตามส่วนด้วย ถ้าคิดเป็นเงินเดือนข้าราชการ ๒๕๐ คน ที่เคยทำผิดวินัยโดยทำงานเพียงครึ่งหนึ่งของที่ควรจะทำแรงงานที่ขาดไปครึ่งหนึ่งเฉลี่ยเพียงคนหนึ่งเดือนละ ๒,๓๐๐ บาท ก็จะเป็นเงินถึงปีละ ๕๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อคน ๒๕๐ คนนี้ไม่ทำผิดวินัย และทำงานเต็ม ๑๐๐ % ก็เท่ากับเงิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท นี่เป็นผลที่ได้จากโครงการนี้ด้วย

ที่กล่าวข้างต้นนี้เป็นแต่เพียงผลประ เมิน เมื่องานตามโครงการสำเร็จไปเพียงบางส่วนเท่านั้น ถ้างานเสร็จตามโครงการก็ประมาณว่าควรจะทำให้จำนวนข้าราชการทำผิดวินัยลดลงเท่าตัว ก็คือ เหลือเพียงครึ่งหนึ่งของจำนวนในขณะนี้ ซึ่งจะทำให้ประหยัดเงินของรัฐได้อีกเท่าตัวของที่

กล่าวข้างต้น ทั้งจะได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจจากประชาชนเพิ่มขึ้นอีกด้วย

๕. วิธีกาเนินงานของส่วนราชการ

๕.๑ สำนักงานเลขาธิการ

อาา

๕.๒ กองวินัยและเรื่องราว

๕.๒.๑ งานป้องกันข้าราชการทำผิดวินัยและเสริมสร้างวินัยข้าราชการ

๕.๒.๑.๑ สายการปฏิบัติงาน

(๑) เมื่อกองวินัยและเรื่องราวได้รับรายงานการลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยจากกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๓ แล้ว เสนอจะนำรายงานเหล่านั้นมาลงทะเบียบ ลงชื่อผู้ถูกลงโทษเข้าภาคแก้ไข เรียงตามตัวอักษร แสดงรายละเอียดถึงลักษณะผิด วินัย สถานโทษ อายุทัณฑ์ อายุราชการ ชั้น คุณวุฒิ ทั้งเพื่อประโยชน์ในการติดตามประเมินผลการถูกลงโทษและสอดคล้องกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง หรือเจ้าหน้าที่ที่มาติดต่อ เพื่อประโยชน์ในการทำสถิติการกระทำผิดของข้าราชการและเพื่อวิเคราะห์มูลเหตุแห่งการกระทำผิดและหาทางป้องกันต่อไป

(๒) เมื่อได้ลงทะเบียบแล้ว ส่งรายงานการลงโทษให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมรายละเอียดและศึกษาพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำผิดในกรณีต่าง ๆ เหล่านี้

(๓) เมื่อได้รายละเอียดตามวิธีการในข้อ (๒) บุคลากร และหัวหน้ากองจะวิเคราะห์และประเมินผลเพื่อจะได้ทราบถึงมูลเหตุ สัจจริงใจ สภาพแวดล้อม รวมตลอดถึงกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่ไม่เหมาะสม อันเป็นเหตุให้ข้าราชการทำผิดวินัย และพิจารณาเสนอแนะแนวทางป้องกันและแก้ไขให้ความร่วมมือกับสภาวิจัยแห่งชาติ สถาบันสังคมสงเคราะห์และสถาบันอื่น ๆ เพื่อร่วมมือกันในระดับชาติ และหาหน้่องค์การชำนาญพิเศษในก้านสังคมสงเคราะห์ขอความร่วมมือมาทำโครงการร่วมกัน

(๔) เมื่อวิเคราะห์ประเมินผลกระทบจากโครงการจัดหาทางป้องกันและแก้ไขดังกล่าวในข้อ (๓) แล้ว ก็นำเสนอ อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและ ก.พ.พิจารณาโดยอาจเชิญผู้แทนกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องมาร่วมปรึกษาหารือเพื่อหาทางป้องกันและแก้ไข แล้วออกหนังสือเวียนหรือเอกสารเผยแพร่ เพื่อแนะนำแนวทางปฏิบัติแก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ กับทั้งเสนอผู้บังคับบัญชาชั้นสูงและรัฐบาลเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

๕.๖.๑.๒ การใช้เครื่องจักร เครื่องมือ

เครื่องมือในการปฏิบัติงานใช้แต่ที่ถูกต้องแก่กรณีและมีตราสำหรับเก็บรายละเอียดการกระทำผิดเท่านั้น ไม่ต้องใช้เครื่องจักร เครื่องมืออื่น

๖. ค่าตอบแทน

รายจ่ายของงบประมาณเพิ่มออกจากปัจจุบันและรายละเอียดในส่วนรายจ่ายหรือเพิ่มคุณรายละเอียดการเปรียบเทียบแบบแนบท้ายหมายเลข ๒

๗. อัตรากำลังเจ้าหน้าที่

ขอเสนออัตรากำลังเจ้าหน้าที่ซึ่ง เป็นอัตรากำลัง เต็มที่สำหรับโครงการในปัจจุบัน ตามแบบแนบท้ายหมายเลข ๓

๘. หน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่ง

แบบแนบท้ายหมายเลข ๔

๙. กิจกรรม

กิจกรรมที่ทำไปแล้วตามโครงการ เต็มและที่จะทำต่อไปตามโครงการที่ขอปรับปรุงใหม่ มีดังนี้

๙.๑ สำนักงานเลขาธิการ

๙.๑.๑ แผนกสารบรรณ

๔.๑.๑.๑ กิจกรรมที่ทำไปแล้ว

๑๘๓

๔.๖ กองวินัยและเรื่องราว

๔.๖.๑ กิจกรรมที่ทำไปแล้ว

ได้ดำเนินการตามหน้าที่เดิม ดังกล่าวในข้อ ๓ โดยครบถ้วน มีปริมาณแยกตามลักษณะงานดังนี้

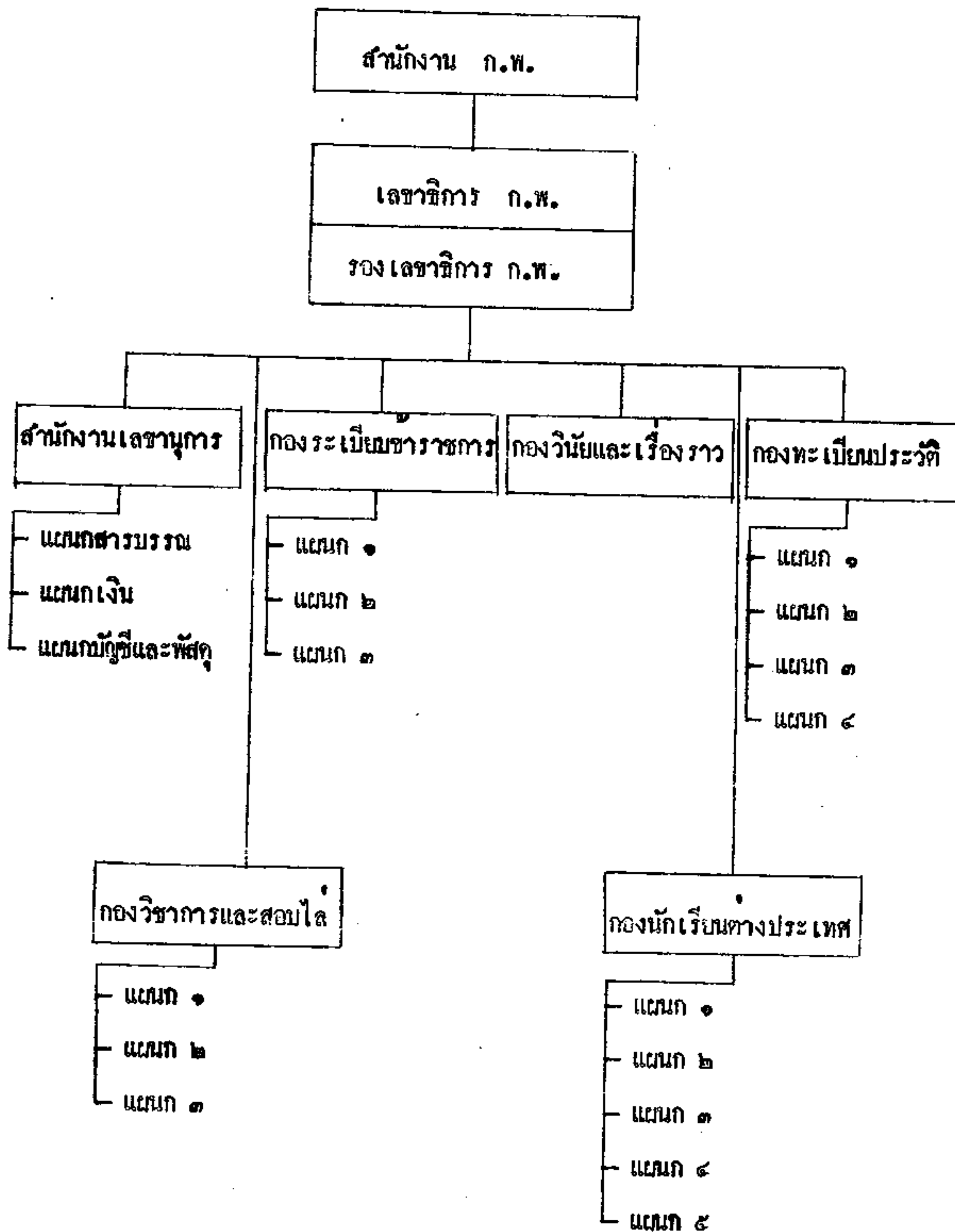
	พ.ศ.๒๕๐๒	พ.ศ.๒๕๐๓	พ.ศ.๒๕๐๔	หมายเหตุ
<u>งานสารบรรณ</u>				
จำนวนเรื่องหนังสือเข้า	๑,๐๓๓	๑,๒๗๐	๔๔๔	ฉบับ
จำนวนเรื่องหนังสือออก	๑,๒๔๕	๑,๑๐๒	๑,๐๓๑	"
<u>งานพิมพ์</u>				
จำนวนหน้าหนังสือพิมพ์	๑๐,๗๖๐	๑๑,๒๗๑	๑๓,๕๔๐	หน้า
<u>งานสำรวจหาอาชญากรรม</u>	๔๒	๖๖	๖๗	ราย
<u>งานตรวจสอบการลงโทษและให้ออก</u>				
จำนวนผู้ถูกลงโทษและให้ออก	๕๖๕	๑,๐๐๔	๑,๑๑๑	ราย
<u>งาน.....</u>				
๑๘๓	๑๘๓	๑๘๓	๑๘๓	

๔.๖.๒ กิจกรรมตามโครงการที่ขอปรับปรุงใหม่

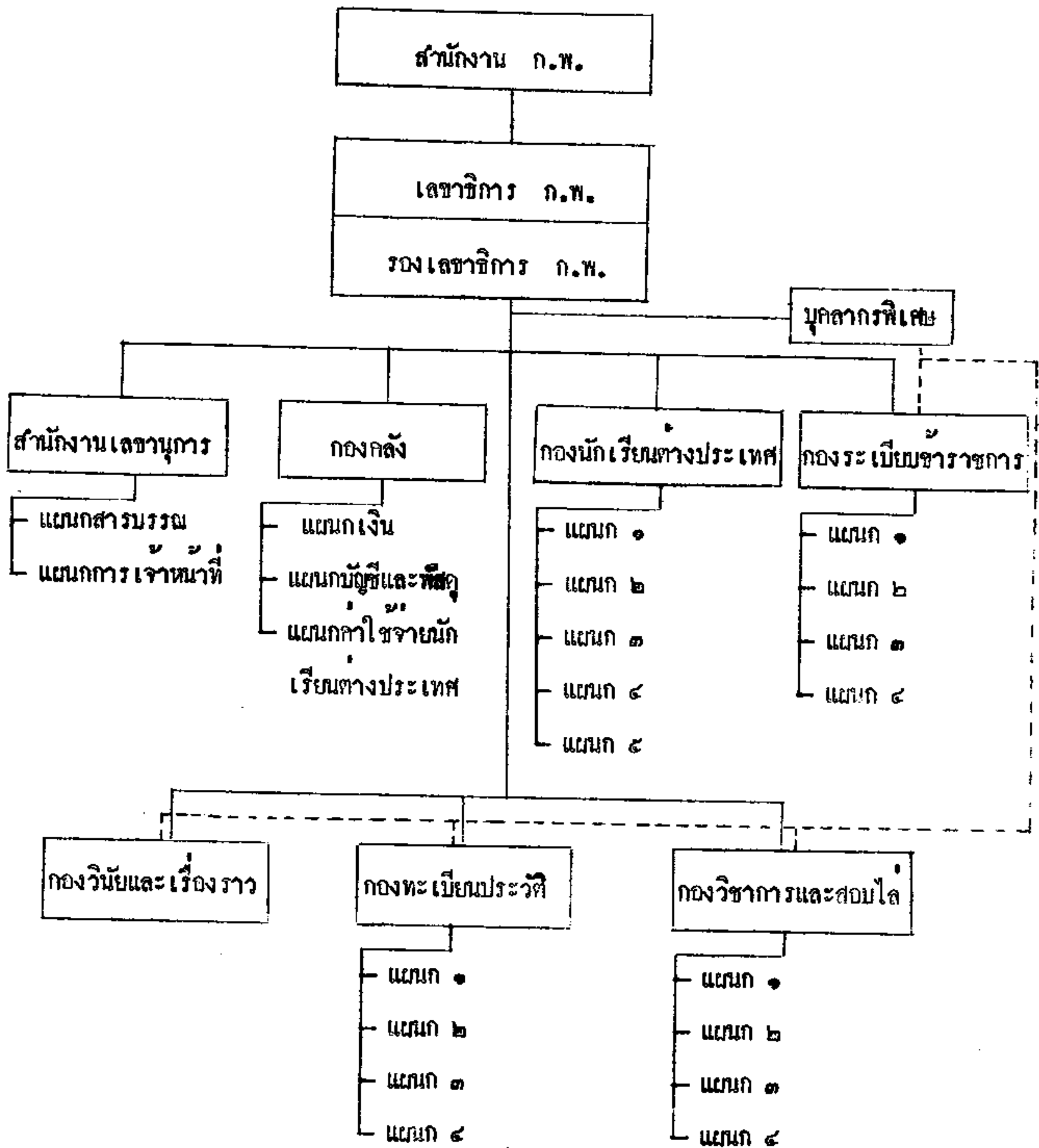
๔.๖.๒.๑ งานป้องกันข้าราชการกระทำผิดวินัยและเสริมสร้างวินัยข้าราชการ

งานป้องกันข้าราชการกระทำผิดวินัยและเสริมสร้างวินัยข้าราชการตามโครงการใหม่ ได้เริ่มดำเนินการขั้นต้นเพื่อทดสอบวิธีปฏิบัติบ้างแล้ว คือ ออกแบบรายงานการลงโทษให้ กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ถือปฏิบัติโดยละเอียดเกี่ยวกับกรณีความผิดและประวัติดำเนินวินัย กับได้ออกวิเคราะห้ว่า..... ฯลฯ และได้เชิญผู้แทนกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องมาปรึกษารื้อเพื่อหาทางป้องกันและแก้ไข ก็ปรากฏว่า ได้รับความร่วมมือจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เป็นอย่างดี และได้เริ่มแก้ไขตามแนวทางที่ปรึกษารื้อตกลงกันนี้แล้ว ได้ผลเป็นที่พอใจ การดำเนินงานขั้นต่อไปยังมีเรื่องข้าราชการกระทำผิดวินัยที่จะต้องนำมาวิเคราะห์ (เพื่อหาสาเหตุและหาทางป้องกันและเสริมสร้างวินัย) ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๐ หลังล้างมนทิล ในโอกาสครบ ๒๕ พุทธศตวรรษ จนถึงสิ้น พ.ศ. ๒๕๐๕ รวม ๕,๐๐๐ เรื่อง และประมาณว่าจะมีเรื่องข้าราชการกระทำผิดวินัยที่จะต้องวิเคราะห์ในปี ๒๕๐๖ และปีต่อ ๆ ไปอีกราวปีละ ๑,๐๐๐ เรื่อง

แผนภูมิส่วนราชการ เภม
(ตามคำชี้แจงข้อ ๒)



แผนภูมิส่วนราชการใหม่
(ตามคำสั่งเจ้าข้อ ๒)



————— แสดงสายการบังคับบัญชา

----- แสดงสายไ้ ทการแนะนำ

แบบแบบทนายทนายเลข ๑

(ตามคำชี้แจงข้อ ๓)

รายการ เปรียบเทียบหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการ

ก่อนปรับปรุง	ปรับปรุงหรือจัดใหม่แล้ว	หมายเหตุ
๑. <u>สำนักงานเลขานุการ</u> แผนกสารบรรณ ฯลฯ	๑. <u>สำนักงานเลขานุการ</u> แผนกสารบรรณ ฯลฯ	งานเดิม
๒. <u>กองวินัยและเรื่องราว</u> ๑. ตรวจสอบเรื่องผู้ถูกลงโทษได้ ออก ปลดออก ให้ออก อุทธรณ์ การถูกลงโทษเพื่อเสนอ ก.พ.พิจารณาทำความเห็น เสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ ๒. ตรวจสอบรักษาระดับและความถูกต้องในการลงโทษราชการของกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ ๓. ศึกษาและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน ๔. ออกกฎ ก.พ.และระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับวินัย ฯลฯ	๒. <u>กองวินัยและเรื่องราว</u> ๑. ตรวจสอบเรื่องผู้ถูกลงโทษได้ ออก ปลดออก ให้ออก อุทธรณ์ การถูกลงโทษเพื่อเสนอ ก.พ.พิจารณาทำความเห็น เสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ ๒. ตรวจสอบรักษาระดับและความถูกต้องในการลงโทษราชการของกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ เกี่ยวกับวินัยข้าราชการ ๓. ศึกษาและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับวินัยข้าราชการ ๔. ออกกฎ ก.พ.และระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับวินัย ๕. วิเคราะห์วิจัยหาเหตุผลเหตุข้าราชการกระทำผิดวินัยและหาทางป้องกันและเสริมสร้างวินัยข้าราชการ ฯลฯ	งานเดิม " " " งานตามโครงการ การที่เริ่มใหม่

แบบแผนทนายหมายเลข ๒

(ตามคำชี้แจงข้อ ๒)

รายการ เปรียบเทียบรายจ่าย

หมวด	ค่าใช้จ่ายปัจจุบัน	ค่าใช้จ่ายที่ปรับปรุงแล้ว	+ เพิ่ม - ลด	รายละเอียดที่ขอเพิ่ม
งานบริหารทั่วไป				
เงินเคียน	๒,๘๓๓,๕๐๐	๓,๐๓๖,๓๐๐	+ ๒๐๒,๘๐๐	๑. เงินเคียนที่เพิ่มขึ้น
ค่าจ้าง	๕๐๖,๕๐๐	๕๐๖,๕๐๐		เพราะ ขอต้งอัครา
ค่าตอบแทน	๒๐๐,๕๕๖	๒๐๐,๕๕๖		เงินเคียนสำหรับ
ค่าใช้สอย	๕,๒๕๒,๕๖๖	๕,๕๕๒,๒๕๖	+ ๒๐๐,๐๐๐	บรรจุบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ทั้งรายละเอียดที่แนบมา
ค่าวัสดุ	๑๖๓,๕๓๕	๑๖๓,๕๓๕		
ค่าครุภัณฑ์	๑,๒๓๘,๗๖๐	๑,๒๓๘,๗๖๐		๒. เงินค่าใช้สอยเพิ่มขึ้นเพราะต้องใช้จ่ายในการปรับปรุงงาน สถานที่ และต่อเติมอาคาร
รวม	รวม	รวม	รวม	รวม
รวม	รวม	รวม	รวม	รวม

รายละเอียดค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

(ตามคำชี้แจงข้อ ๑ ในแบบแนบท้ายหมายเลข ๒)

เงินเคียนที่เพิ่มขึ้น เพราะขอตั้งอัตราเงินเคียนเพิ่มขึ้นใหม่สำหรับบรรจุบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

ชั้นพิเศษ	อันดับ ๑	ชั้น ๔,๓๐๐ บาท	เลขที่ ๓	จำนวน ๑ ตำแหน่ง	เป็นเงิน ๕๑,๖๐๐ บาท
ชั้นโท	อันดับ ๒	ชั้น ๑,๖๐๐ บาท	เลขที่ ๑๐๑	จำนวน ๑ ตำแหน่ง	เป็นเงิน ๑๘,๒๐๐ บาท
ชั้นตรี	อันดับ ๑	ชั้น ๘๐๐ บาท	เลขที่ ๑๑๐	จำนวน ๑ ตำแหน่ง	เป็นเงิน ๑๐,๘๐๐ บาท

อัตราค่าจ้าง เทียมที่สำหรับโครงการในปัจจุบัน

๒๒๐
แบบแนบท้ายหมายเลข ๓

กรม สำนักงาน ก.พ. กระทรวง สำนักงานนายกรัฐมนตรี

(ตามคำสั่งแรงข้อ ๗)

เลขที่	ชื่อตำแหน่ง	จำนวน ตำแหน่ง	คุณวุฒิ	อัตราเงินเดือนเดิมหรือเพิ่มใหม่					อัตราเงินเดือนสูง			หมายเหตุ
				ปี	ประเภท	ขั้น	อันดับ	ขั้น	ขั้น	อันดับ	ขั้น	
<u>งานบริหารทั่วไป</u>												
๑	เลขาธิการ ก.พ.	๑	ความรู้ความชำนาญ ในการบริหารงานบุคคล	๒๕๐๖	สามัญ	พิเศษ	๓	๔,๐๐๐	พิเศษ	๓	๔,๐๐๐	
๒	รองเลขาธิการ ก.พ.	๑	" "	๒๕๐๖	"	"	๑	๕,๒๐๐	"	๒	๗,๒๐๐	
๓	บุคลากรพิเศษ	๑	" "	๒๕๐๓	"	"	๑	๔,๓๐๐	"	๑	๕,๒๐๐	
<u>สำนักงานเลขาธิการ</u>												
๔	เลขานุการ	๑	ความรู้ความชำนาญในระยะ- เบียบปฏิบัติราชการและงาน สารบรรณ	๒๕๐๖	"	เอก	๑	๓,๒๐๐	เอก	๒	๔,๓๐๐	
<u>แผนกสารบรรณ</u>												
๕	หัวหน้าแผนก	๑	" "	๒๕๐๖	"	โท	๑	๑,๔๐๐	โท	๓	๒,๖๕๐	
๖	ประจำแผนก ฯ	๑	สอบแข่งขันขึ้นตรี	๒๕๐๖	"	ตรี	๑	๗๕๐	ตรี	๒	๑,๒๐๐	
<u>กองวินัยและเรื่องราว</u>												
๑๐๐	หัวหน้ากอง	๑	ปริญญาหรือประกาศนียบัตร ทางกฎหมาย	๒๕๐๖	"	เอก	๒	๔,๓๐๐	เอก	๒	๔,๓๐๐	
๑๐๑	บุคลากรโท	๑	ร.บ.ม. (เกียรตินิยม)	๒๕๐๓	"	โท	๒	๑,๖๐๐	โท	๓	๒,๖๕๐	
๑๐๔-๑๐๕	นักการตรี	๒	น.บ.หรือ ข.บ.	๒๕๐๖	"	ตรี	๑	๕๐๐	ตรี	๒	๑,๒๐๐	

แบบแนบท้ายหมายเลข ๔

(ตามคำชี้แจงข้อ ๔)

หน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งต่าง ๆ

ตำแหน่ง เลขที่	หน้าที่และ ความรับผิดชอบ	คุณภาพ ของงาน	มาตรฐาน การทำงาน
๑๐๒-๑๐๔	๑. ตรวจสอบเรื่อง อุทธรณ์ทั้งฝ่าย ๆ หรือ ตรวจสอบเฉพาะประเด็น ที่นิติกรได้กำหนดให้ แล้วทำบันทึกขอเท็จจริง และความเห็นเสนอตาม ลำดับ เพื่อเสนอ ก.พ. พิจารณา ๒. ร่างหนังสือยืนยันมติ และความเห็นของ ก.พ. เกี่ยวกับเรื่อง อุทธรณ์	๑. ต้องให้ความรู้ความ ชำนาญงาน ความละเอียด รอบคอบ และการ วินิจฉัยไตร่ตรองทำนอง เดียวกับอัยการ หรือ ผู้พิพากษา ๒. ต้องใช้ความรู้ ความ สามารถและความละเอียด รอบคอบ ระมัด ระวังในการร่างคำ วินิจฉัยของ ก.พ. ให้ ตรงตามมติทำนองเดียวกับ ร่างคำพิพากษา	๑. ตำแหน่งหนึ่งถ้าทำงานนี้ อย่างเดียว ทำได้ปีละ ๓๐ เรื่อง ๒. ตำแหน่งหนึ่งถ้าทำงานนี้ อย่างเดียว ทำได้ปีละ ๒๐ เรื่อง
๑๐๕, ๑๐๖	๑. พิมพ์หนังสือ	๑. ----	๑. ตำแหน่งหนึ่งถ้าพิมพ์หนังสือ อย่างเดียวได้วันละ ๒๐ หน้า

ตำแหน่ง เลขที่	หน้าที่และ ความรับผิดชอบ	คุณภาพ ของงาน	มาตรฐาน การทำงาน
	๒. อักส้านาหนังสือ ๑๑๑	---- ๑๑๑	ตำแหน่งหนึ่งถ้าอักส้านาหนังสืออย่างเดียวกันจะ ๔๐ หน้ากระดาษไซ ๑๑๑

ABSTRACT

MANPOWER DETERMINATION OF THE ADVISORY COMMITTEE ON ADMINISTRATION TO THE PRIME MINISTER

In 1963, the Government appointed a committee named "The Advisory Committee on Administration to the Prime Minister" to re-organise and set staffing patterns of governmental agencies, thus to solve overstaffing problems. These problems of disproportionate distributions between workforce and jobs to be done have long been in existence. The Government in the past had created similar committees to alleviate them twice, in 1952 and 1956, but both had failed.

The purpose of this thesis is, therefore, to study capabilities, improvements and accomplishments as well as drawbacks of present Advisory Committee comparing to those of its predecessors. Methods used are based heavily on field research which the author has directly been working for the Advisory Committee as a job analyst since 1964 and on documentary research by using extensively literatures in Public Administration and documents of the Civil Service Commission.

This study points out that, unlike the previous groups, the current Advisory Committee has more of technical and professional approach as to its plans and working procedures, using job analysis, work-load analysis, position classification, and organization and methods. The Committee also has as its staff a group of personnel analysts from the Office of the Civil Service Commission and the

Bureau of the Budget, which was never practiced before, to study and ~~and~~ analyze all requests before submitting them to the Committee and its sub-committees for approval.

So far, the results of manpower determination in civilian departments as carried out by the Advisory Committee may be considered successful and effective in coping with overstaffing and inequitable allocation of personnel. However, certain obstacles have retarded its accomplishment to only thirty percent of all civilian organizations.

This thesis has presented some of such problems and possible recommendations as follows.

1. There is inadequate supply of competent and experienced personnel analysts which to a large extent caused the delay. The Office of the Civil Service Commission has to build up its efficient corp by increasing its workforce and granting scholarships for further study in public administration at the graduate level.

2. The Advisory Committee should be reorganized because many of its members could hardly find time to attend the meeting. Its number should be minimized to the workable level selecting only from knowledgeable and qualified persons who can devote sufficient effort for the job.

3. Authority of the Advisory Committee must be respected and its decisions implemented so that staffing patterns will be suitable to the quality and quantity of work to be performed.

บรรณานุกรม

๒๒๔
บรรณานุกรม

Economic and Social Affairs, Department of the United Nations.

A Handbook of Public Administration. New York: United
Nation Publication, 1961.

Flippo, Edwin, B. Principles of Personnel Management. New York,
Toronto, London: McGraw - Hill Book Company, Inc., 1961.

Jucius, Michael, J. Personnel Management. 5th. ed. Homewood Illinois:
Richard D. Irwin, Inc., 1963.

Kingsbury, Joseph, B. Personnel Administration for Thai Students.
Bangkok: Institute of Public Administration, Thammasat
University, 1957.

Mee, John F. Personnel Handbook. New York: The Ronald Press Company, 1955

Siffin, William, J. O & M. An Introduction. Bangkok: Institute of
Public Administration, Thammasat University, 1961.

Stahl, O. Glenn, Public Personnel Administration. 5th. ed. New York:
Evanston: and London. Harper & Row, Publishers., 1962.

White, Leonard D. Introduction to the Study of Public Administration.
4th. ed. New York: The Macmillan Co., 1955.

Yoder, Dale. Personnel Management and Industrial Relations. 4th. ed.
Englewood Cliffs, N.J.: Prentice - Hall, Inc., 1959.

Yoder, Dale. Handbook of Personnel Management and Labor Relation.
New York; Toronto, London: McGraw - Hill Book Company, Inc., 1958.

ภาษาไทย

กฎหมายและเอกสารทางราชการ

"ธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักร" ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๗๖, ตอนที่ ๑๗
(๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑).

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๘๕." ราชกิจจานุเบกษา.
เล่มที่ ๖๔, ตอนที่ ๑ (มีนาคม ๒๔๘๕).

"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๗." ราชกิจจานุเบกษา.
เล่มที่ ๗๑, ตอนที่ ๑๗, ฉบับพิเศษ (๑๕ มีนาคม ๒๔๘๗).

"ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓." ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๗๕, ตอนที่ ๔๑ (๒๐ ตุลาคม
๒๕๐๑).

ก.พ., สำนักงาน. สำเนาหนังสือราชการที่ สร. ๑๐๐๔/ว.๖, ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๐๗,
เรื่อง การขอกำหนดขึ้นและอับเงินเดือนของตำแหน่งต่าง ๆ ทั้งแก่ชั้นเอกลงมา
จากเลขาธิการ ก.พ. ถึงกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ.

..... มติ ก.พ. เรื่องที่ ๔, เรื่อง การพิจารณาว่างอัตรากำลังของกระทรวง
ทบวงกรมต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือน. ๖ มิถุนายน ๒๔๘๕.

..... บันทึกของเจ้าหน้าที่เรื่องที่ ๑๕, เรื่อง การจัดแบ่งสาย อ.ก.พ.
พิจารณาว่างอัตรากำลังของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือน. ๒๗ กุมภาพันธ์
๒๔๘๖.

..... หนังสือด่วนมาก, ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๔๘๕, เรื่อง ตั้ง อ.ก.พ.
พิจารณาว่างหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดอัตรากำลังของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฝ่าย
พลเรือน. ถึงปลัดกระทรวงและหัวหน้ากรมอิสระ.

ก.พ., สำนักงาน. หนังสือความจากที่ ๓๔๔/๒๔๔๖, ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๔๔๖, เรื่อง การพิจารณาวางอัตรากำล้าง. ถึงเลขาธิการคณะกรรมการ.

..... หนังสือเวียนกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่ น.ว. ๑๐/๒๔๔๔, ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๔๔๔. เรื่อง การพิจารณาปรับปรุงอัตรากำล้างราชการ.

..... หนังสือความจากที่ ๒๔๒๓๔/๒๕๐๕, ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๐๕, เรื่อง การพิจารณาปรับปรุงแบ่งส่วนราชการ. ถึงประธานคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร.

การคลัง, กระทรวง. หนังสือราชการที่ กค. ๐๕๑๐/ว ๒๕๒๐๖, ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๐๘, เรื่อง การจ้างลูกจ้างประจำ. จากปลัดกระทรวงการคลัง ถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกระทรวง อธิบดี เลขาธิการ.

..... หนังสือราชการที่ ๔๔๔๖, ๔๔๔๗/๒๕๐๖, ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๐๖, เรื่อง การจ้างลูกจ้างชั่วคราว. จากปลัดกระทรวงศึกษา ถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกระทรวง อธิบดี เลขาธิการ.

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. ประกาศเรื่อง ทั้ง อ.ก.พ. พิจารณาอัตรากำล้างของ กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือน. ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๔๔๕.

คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงอัตรากำล้าง. มติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๔๔๔ วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๔๔๔.

คณะกรรมการ, สำนัก. หนังสือความจาก, ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๔๔๔, เรื่อง คณะกรรมการ พิจารณาปรับปรุงอัตรากำล้าง. ถึง เลขาธิการคณะกรรมการฝ่ายบริหาร.

คณะกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร. บันทึกสรุปความเห็นคณะกรรมการคณะที่ ปรึกษาระเบียบบริหาร ในการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำล้างเจ้าหน้าที่ กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง. ๒๔๑๐.

..... บันทึกสรุปความเห็นคณะกรรมการคณะที่ ปรึกษาระเบียบบริหาร ในการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำล้างเจ้าหน้าที่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. ๒๕๑๐.

คณะกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร. บันทึกสรุปความเห็นคณะกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ในการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่สำนักงานวิชาการและวางแผน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ. ๒๕๑๐

..... รายงานการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๐๙. เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๙, พ. หอประชุมสำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี.

นายกรัฐมนตรี, สำนัก. คำสั่งของนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๔/๒๕๐๒. เรื่อง การตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐ. ลงวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๐๒.

..... คำสั่งของนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๔๒/๒๕๐๒. เรื่อง ตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี. ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๐๒.

บริหารนายกรัฐมนตรี, สำนัก. หนังสือราชการที่ สร. ๐๓๐๓/๔๔๒๒, ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๐๙, เรื่อง คนลงงานและงานล้นมือ. จาก เลขาธิการบริหารของนายกรัฐมนตรี ถึง เลขาธิการ ก.พ..

ประธานคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร. คำสั่งที่ ๒/๒๕๐๙, ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๙, เรื่อง แต่งตั้งอนุกรรมการ เพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษา ระเบียนบริหารของนายกรัฐมนตรี.

มหาดไทย, กระทรวง. หนังสือความมาก ที่ กน. ๑๙๖๓/๒๔๔๔, ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๔๔๔, เรื่อง การยุบเลิกภาค. ถึง ปลัดกระทรวงกลาโหม.

..... หนังสือที่ ม. ๑๒๔๓/๒๔๔๔, ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๔๔๔, เรื่อง การพิจารณาปรับปรุงอัตรากำลังข้าราชการ, ถึง ประธานกรรมการพิจารณาปรับปรุงอัตรากำลังข้าราชการ.

อิมปิสวัสดิ์, พล.อ.ท. เท็ม, ที่ปรึกษา ทอ. บันทึกถึง ผบ.ทอ. จอมพลอากาศ หัน รณนา กาสดุทธาคนี รองนายกรัฐมนตรี ประธานกรรมการพิจารณาปรับปรุงอัตรากำลัง. ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๔๔๔.

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, กรม. หนังสือความมาก ที่ ข ๔๔๕๑/๒๔๕๕, ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๔๕๕, เรื่อง การตั้งอัตราเงินเคียนเพิ่มใหม่, อัตราค่าจ้าง, การปฏิบัติตามเงื่อนไขของธนาคารโลก, การแบ่งส่วนราชการ. ถึง เลขาธิการ ก.พ..

..... หนังสือความมากที่ น.ว. ๑๓๐/๒๔๕๕, ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๔๕๕, เรื่อง หลักการในการพิจารณาว่าอัตราค่าจ้างของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือน. ถึง นายกรัฐมนตรี.

..... หนังสือความมาก ที่ ข. ๒๑๑๗/๒๔๕๖, ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๔๕๖, เรื่อง ตั้งกรรมการพิจารณาว่าอัตราค่าจ้าง. ถึง เลขาธิการ ก.พ..

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนัก. หนังสือที่ น.ว. ๖/๒๕๐๖, ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๐๖, เรื่อง การกำหนดจำนวนอัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ในส่วนราชการต่าง ๆ. ถึง กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ.

..... หนังสือที่ สร. ๐๔๐๓/๑๔๖๑, ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๐, เรื่อง การปรับปรุงแบ่งส่วนราชการและจัดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่กรมสรรพสามิต. ถึง เลขาธิการ ก.พ..

..... หนังสือที่ สร. ๐๔๐๓/๒๓๑๔, ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๐, เรื่อง การปรับปรุงแบ่งส่วนราชการและจัดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. ถึง เลขาธิการ ก.พ..

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๕๕. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ พ.ศ. ๒๔๕๕.

..... บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๕๕. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ พ.ศ. ๒๔๕๕.

สารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร, กรม. หนังสือเวียนกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่ น.ว.
๑๖๐/๒๔๔๔, ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๔๔๔, เรื่อง แต่งตั้งกรรมการพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าจ้าง.

..... หนังสือเวียนกระทรวงทบวงกรม ที่ น.ว.
๑๔๔/๒๔๔๔, ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๔๔๔, เรื่อง การบริหารราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น.

..... หนังสือที่ สร. ๕๒๒๔/๒๕๐๐, ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๐๐, เรื่อง การปรับปรุงคณะกรรมการต่าง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง.
ถึง นายกรัฐมนตรี.

..... หนังสือที่ ๑๐๙๔๗/๒๕๐๐, ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๐, เรื่อง กรรมการพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าจ้าง. ถึง ประธานกรรมการพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าจ้าง.

อ.ก.พ. พิจารณาวางอัตราค่าจ้างของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือน. รายงานการประชุมครั้งที่ ๑/๒๔๔๕, ๑๒ มิถุนายน ๒๔๔๕. (โรเนียว).

..... รายงานการประชุมครั้งที่ ๑/๒๔๔๖, ๒๖ มีนาคม ๒๔๔๖.

..... รายงานการประชุมครั้งที่ ๒/๒๔๔๖, ๓๑ มีนาคม ๒๔๔๖.

หนังสือและวารสาร

คณะอนุกรรมการคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี. คู่มือการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร เอกสารทางวิชาการ เล่ม ๑, ๒, ๓. พิมพ์โรเนียว, ๒๕๐๔

๗ สงขลา, จินดา, พันเอก. การจัดตั้งองค์การราชการพลเรือน. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ชุดที่ ๖ ประจำปีการศึกษา ๒๕๐๖ - ๒๕๐๗, พิมพ์โรเนียว.

บริการสวัสดิการ ก.พ. รวมบทความเรื่องการจัดระเบียบราชการพลเรือน. ไม่ปรากฏที่พิมพ์, ๒๕๐๕.

_____. ประวัติ ก.พ. และการร่างพระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๑. พระนคร: บริษัทอักษรสารการพิมพ์, ๒๕๐๗

รักษาศักดิ์, อมร. และ สุจริตกุล, ไสริจ. การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๕.

จุลละนันท์, สมศรี, การจัดระบบงาน. พิมพ์โรเนียว, ๒๕๑๐.

กาญจนประภากร, ชู. "นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ การศึกษาเฉพาะกรณี . มาตรการสร้างสรรค์ภาวะผู้นำในการบริหารประเทศ," วารสารรัฐประศาสนศาสตร์. ปีที่ ๔, ฉบับที่ ๒ (ตุลาคม ๒๕๐๖).

กิตติขจร, ดนอม, จอมพล. "คำแถลงนโยบายของรัฐบาล", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์. ปีที่ ๔, ฉบับที่ ๓ (มกราคม ๒๕๐๗).

_____. "ความสำคัญของแผนในการบริหารราชการ", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์. ปีที่ ๓, ฉบับที่ ๔ (เมษายน ๒๕๐๖).

คงฤทธิศึกษากร, ประทาน. "การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหาร", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์. ปีที่ ๖, ฉบับที่ ๑ (กรกฎาคม ๒๕๐๘).

หุวนันท์, มาลัย. "วัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์. ปีที่ ๑, ฉบับที่ ๓ (มกราคม ๒๕๐๔).

เสนาพรพงศ์, แสง. พลโท. "คณะช่วยที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์. ปีที่ ๑, ฉบับที่ ๓ (มกราคม ๒๕๐๔).

อิงภากร, ชาญชัย. "การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนโดยระบบจำแนกตำแหน่ง",
รัฐศาสตร์ นิเทศ. ปีที่ ๓, ฉบับที่ ๒ (กุมภาพันธ์ - เมษายน ๒๕๐๔).

ข้างหลังกรุงเทพ. "กวางกรรัฐธรรมนูญตลอด", ชาวสยาม. (๒๔ เมษายน ๒๕๑๑).

ปราโมช, คึกฤทธิ์, ม.ร.ว. ตอบ "ปัญหาประจำวัน", สยามรัฐ. (๒ พฤษภาคม ๒๕๑๑).

เปาบุณจั่น. "ปัญหาประจำวัน", สยามรัฐ. (๒ พฤษภาคม ๒๕๑๑).

สัมภาษณ์

สัมภาษณ์ นายชาญชัย อิงภากรณ์, บุคลากรเอก, ฝ่ายจำแนกตำแหน่ง, กองระเบียบ
 ข้าราชการ, สำนักงาน ก.พ., เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๑๐.

สัมภาษณ์ นายประวิทย์ ๗ นคร, รองเลขาธิการ, สำนักงาน ก.พ., เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม
 ๒๕๐๔.

สัมภาษณ์ นายสำราญ ถาวรายุคณ์, ผู้อำนวยการกองวิชาการและสอบไล่, สำนักงาน ก.พ.,
 เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๑๑.

ประวัติเขียน

นายขอบ ทิพวรรณ เกิดเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๔๗๕ ที่อำเภอรโนน จังหวัดสงขลา ได้รับการศึกษาชั้นประถมศึกษาจากโรงเรียนประชาบาลวัดจาก อำเภอรโนน เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๕ - ๒๔๘๘ ชั้นมัธยมศึกษาจากโรงเรียนกลาโหมอุทิศ จังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๔๘๘ - ๒๔๙๓ ชั้นอาชีวศึกษาชั้นสูงจากโรงเรียนช่างก่อสร้างอุเทนถวาย พ.ศ. ๒๔๙๓ - ๒๔๙๗

ในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ เข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ และสมัครเข้ารับราชการ ณ กรมสหกรณ์ที่ดิน (๒๔๙๗ - ๒๕๐๐) และได้สมัครเข้าศึกษาในโรงเรียนช่างตรี แผนกวิชาวิศวกรรมโยธา ของโรงเรียนช่างตรี กรมโยธาเทศบาล (เรียนตอนเย็น - ค่ำ)

ในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ ได้รับประกาศนียบัตรช่างตรีจากกรมโยธา ฯ

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๑ ได้รับปริญญาตรีทางวารสารศาสตร์

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้รับปริญญาตรีทางสังคมสงเคราะห์ศาสตร์

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ เข้าศึกษาในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จบขอเขียนเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๕

หลังจากจบการศึกษาปริญญาตรีแล้ว ได้เข้ารับราชการทหารอยู่ที่จังหวัดลพบุรี และจังหวัดนครราชสีมา เป็นเวลา ๑ ปีเศษ ได้รับยศร้อยตรี ค่อยมาเมื่อออกจากทหารแล้ว จึงมารับราชการเป็นช่างตรี กรมโยธาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้มาปฏิบัติราชการในฐานะนักวิเคราะห์จัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ณ สำนักงาน ก.พ. จนกระทั่งปัจจุบัน