

สรุปสาระสำคัญการประชุมคณะทำงานของกระทรวงมหาดไทย ตามโครงการศึกษาวิจัย  
เรื่อง การปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของข้าราชการส่วนท้องถิ่น  
(ระยะที่ ๒)

โดย ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น  
สำนักงาน ก.ถ. สป.

ตามที่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้แจ้งสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ  
ในราชการ (สปร.) เป็นที่ปรึกษาโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน  
ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ระยะที่ ๒) และที่ปรึกษาได้กำหนดให้มีการประชุมเพื่อชี้แจงวิธีการทำงานและ  
สร้างความเข้าใจร่วมกันกับคณะทำงานของกระทรวงมหาดไทย ตามแผนการดำเนินงานในงวดงานที่ ๒  
จำนวน ๒ ครั้ง ณ ห้องประชุมสำนักงาน ก.ถ. ในวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๖.๓๐ น.  
และวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๖.๐๐ น. นั้น

สำนักงาน ก.ถ. ขอสรุปสาระสำคัญของการประชุมครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๒  
ดังนี้

๑. ที่ปรึกษาได้นำเสนอแนวคิดทฤษฎี และข้อเสนอเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยตามแผน  
การดำเนินงานในงวดงานที่ ๒ ได้แก่

๑.๑ แนวคิดทฤษฎีการจำแนกตำแหน่ง

๑) แนวคิดที่ใช้วิเคราะห์ ใช้แนวคิดของ Charles Handy ว่าด้วยบทบาท  
หน้าที่ประจำตำแหน่งงานในองค์กร โดยเป็นการเขียนงานแบบ Role Profiling ซึ่งจะสร้างความชัดเจนให้กับ  
บทบาทหน้าที่ของตำแหน่ง (Roles) มากกว่าการบรรยายหน้าที่เฉพาะเจาะจงของแต่ละงาน (Description)

๒) เกณฑ์ที่นำมาใช้ในการจัดระดับโครงสร้างชั้นงาน ใช้เกณฑ์ในเชิง  
วิชาการเป็นหลัก โดยพิจารณาประกอบกับเกณฑ์ความเชื่อมโยงกับระบบปัจจุบัน เกณฑ์การเปรียบเทียบกับ  
การจัดระดับชั้นงานในนานาชาติ (Best Practice) และเกณฑ์ความสอดคล้องกับอนาคตตามกฎหมายใหม่

๓) รูปแบบของการกำหนดโครงสร้างระดับชั้นงาน มี ๕ แบบ ได้แก่

(๑) **ระดับชั้นงานแบบจุด** (Spot Structure) เป็นการแบ่งชั้นงานตาม  
ผลการประเมินค่างาน ซึ่งไม่มีสายทางความก้าวหน้า แต่จะขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนงานหรือตำแหน่งงานเท่านั้น

(๒) **ระดับชั้นงานแบบแคบ** (Narrow Grade) เป็นการแบ่งชั้นงาน  
โดยงานที่ให้ผลลัพธ์คล้ายคลึงกันจะอยู่ในระดับเดียวกัน ทั้งนี้ ให้ความสำคัญกับคุณค่าของงาน

(๓) **ระดับชั้นงานแบบควบ** (Career Grade) เป็นการแบ่งชั้นงาน  
ในลักษณะสร้างทางเดินให้กับชั้นงาน โดยมีการกำหนดเกณฑ์ทางก้าวหน้าในสายอาชีพ ทั้งนี้ ให้ความสำคัญ  
กับผลงานและสร้างความรู้ความสามารถมากกว่าสร้างคุณค่าของงาน

(๔) **ระดับชั้นงานแบบกว้าง** (Broad banding) เป็นการแบ่งชั้นงาน  
ในลักษณะกลุ่มงาน โดยกลุ่มงานในช่วงจะมีความหลากหลายและแตกต่างกันในค่างาน ทั้งนี้ ให้ความสำคัญ  
กับผลงานรายบุคคลมากกว่าคุณค่าของงาน

(๕) **ระดับชั้นงานแบบหลายกลุ่มงาน (Job Family)** เป็นการแบ่งชั้นงานโดยจัดกลุ่ม / ประเภทตามลักษณะที่แตกต่างของงาน โดยแต่ละกลุ่ม / ประเภทอาจมีระดับที่ไม่เท่ากันขึ้นกับหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้รับ ทั้งนี้ งานในแต่ละกลุ่ม/ประเภทอาจมีความแตกต่างกันในเชิงของสายอาชีพ ลักษณะของการกำกับดูแล / ปฏิบัติงาน หรือลักษณะงาน

#### ๑.๒ การศึกษาระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของหน่วยงานภาครัฐ

##### ๑) การจัดระบบตำแหน่งของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย

โดยทั่วไปแล้วมีอยู่ ๔ รูปแบบ ได้แก่

(๑) ระบบชั้นงานแบบจุด เช่น ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง และข้าราชการการเมือง

(๒) ระบบชั้นงานแบบแคบผสมแบบควบ เช่น ข้าราชการกรุงเทพมหานคร

(๓) ระบบชั้นงานแบบกว้าง เช่น ข้าราชการครู และข้าราชการพลเรือน

(๔) ระบบชั้นงานแบบแคบตามชั้นยศ เช่น ข้าราชการทหาร และ ข้าราชการตำรวจ

##### ๒) ระบบค่าตอบแทนของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย

ใช้โครงสร้างบัญชีเงินเดือนทั้งแบบ “ขั้น” และแบบ “ช่วง” นอกจากนั้นในองค์กรอิสระหลายแห่งยังมีการกำหนดเงินเพิ่มพิเศษต่าง ๆ หรือเงินประจำตำแหน่งภายในแต่ละหน่วยงานแตกต่างกันไปอีกด้วย

#### ๑.๓ การศึกษาระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของภาคเอกชน

๑) การกำหนดตำแหน่งและค่าตอบแทนของภาคเอกชนมีอยู่หลากหลายรูปแบบ แต่จะขึ้นอยู่กับบริบท ลักษณะ และขนาดของธุรกิจ รวมทั้งลักษณะความเป็นเจ้าของ ตลอดจนความเข้มแข็งของผู้บริหารและระบบทรัพยากรบุคคล ซึ่งค่อนข้างยากที่จะนำมาเปรียบเทียบกับภาครัฐ

๒) โดยทั่วไปองค์กรเอกชนจะมีกระบวนการจัดตำแหน่งอยู่ไม่กี่ลักษณะ เช่น โครงสร้างตำแหน่งเดียว และมีชั้นงานแบบแคบหรือแบบกว้าง หรือ โครงสร้างตำแหน่งหลายโครงสร้างตามวิชาชีพ / ลักษณะงาน และมีชั้นงานแบบแคบหรือแบบกว้าง แต่จะแตกต่างกันที่กลไกในการบริหารตำแหน่ง

๓) โครงสร้างเงินเดือนขององค์กรเอกชนจะมีรูปแบบคล้ายกัน กล่าวคือ ส่วนใหญ่จะมีการขึ้นเป็นแบบช่วง (Salary Range) โดยกำหนดเพียงอัตราต่ำสุดและอัตราสูงสุดของช่วงเงินเดือนเท่านั้น โดยความห่างระหว่างอัตราต่ำสุดและอัตราสูงสุดของช่วงเงินเดือนแต่ละระดับจะอยู่ที่ประมาณ ๘๐ - ๑๐๐ % แตกต่างจากภาครัฐที่อยู่ที่ประมาณ ๗๗ - ๑๐๐ % และภาครัฐวิสาหกิจที่อยู่ที่ประมาณ ๑๐๐ - ๓๐๐ % นอกจากนี้ ยังมีการทบทวนและปรับโครงสร้างค่าตอบแทนเป็นรายปีเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

๑.๔ การศึกษาระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนที่ใช้อยู่ในสากลที่เป็นแบบอย่างที่ดี พิจารณาคัดเลือกจากประเทศที่มีรูปแบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะการกระจายอำนาจและมีระบบพนักงานท้องถิ่น ไม่ใช่ใช้ระบบเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยศึกษาใน ๓ รูปแบบ ได้แก่

๑) ระบบเอกภาพโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีองค์กรระดับชาติและมีอิสระโดยท้องถิ่นเป็นนายจ้างเอง เช่น ประเทศอังกฤษ ทั้งนี้ ระบบนี้จะมีใกล้เคียงกับประเทศไทยมากที่สุด และได้รับการยอมรับว่าเป็นมาตรฐานสากล

๒) ระบบเอกภาพโดยองค์กรมหาชน มีองค์กรระดับชาติและมีอิสระเป็นนิติบุคคล โดยให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานเอง เช่น ประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้ ระบบนี้จะมีความเป็นเอกภาพสูง และมีความหลากหลายของระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล

๓) ระบบพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานเองโดยมีความยืดหยุ่นสูง เช่น ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และเกาหลีใต้ ทั้งนี้ ระบบนี้จะมีความเป็นเอกภาพสูงมาก และมีความหลากหลายของระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล

๑.๕ การศึกษาระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของข้าราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน และสภาพปัญหา

๑) ปัญหาของระบบจำแนกตำแหน่งในปัจจุบัน ได้แก่ (๑) ตำแหน่งอิงกับภาคราชการพลเรือน ทั้งๆที่บางลักษณะงานมีหน้าที่รับผิดชอบต่างกัน (๒) มีการปฏิบัติงานไม่ตรงกับมาตรฐานกลาง (๓) ค่างานไม่ชัดเจน มีสายงานจำนวนมาก (๔) ไม่มีการปรับปรุงหน้าที่รับผิดชอบให้เป็นปัจจุบัน (๕) ข้อจำกัดในสายทางความก้าวหน้า (๖) ปัญหาที่เกิดจาก พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ เช่น ไม่มีสภาพบังคับ และมีคณะกรรมการจำนวนมากเกินไป และ (๗) ขาดแผนแม่บทพัฒนาระบบทั้งระยะสั้นและระยะยาว

๒) ปัญหาการจ่ายค่าตอบแทนในปัจจุบัน ได้แก่ (๑) มีบัญชีเงินเดือนบัญชีเดียว ไม่ยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง (๒) ค่าตอบแทนต่ำกว่าเอกชนที่รับผิดชอบงานในระดับเดียวกัน (๓) การจ่ายค่าตอบแทนยังไม่สัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงานและไม่สอดคล้องกับค่างานของตำแหน่ง (๔) การกำหนดตำแหน่งที่ให้ได้รับเงินประจำตำแหน่ง อ้างอิงกับราชการพลเรือน ทั้งที่อาจมีลักษณะงานไม่ตรงกัน และ (๕) สวัสดิการไม่สามารถยืดหยุ่นตามสภาพของท้องถิ่นหรือความสามารถในการจ่ายของแต่ละแห่งได้

๑.๖ ข้อเสนอเรื่องการจำแนกตำแหน่งของข้าราชการส่วนท้องถิ่นจากการศึกษาวิเคราะห์แบบสำรวจลักษณะงาน ที่ปรึกษามีข้อเสนอในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑) ให้มีการจัดทำโครงสร้างระดับชั้นงานใหม่ที่เหมาะสมกับงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ปรึกษาได้เสนอ (ร่าง) แนวทางขั้นต้นที่เป็นไปได้ใน ๕ ทางเลือก ได้แก่

(๑) **ทางเลือกที่ ๑ : คกระบบเดิม (PC) แต่เปลี่ยนกลไกในการประเมินตำแหน่ง** โดยใช้โครงสร้างตามลักษณะของภาคราชการพลเรือนเดิม แต่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนกลไกในการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น แนวทางในการประเมินค่างาน กลไกในการเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น

(๒) **ทางเลือกที่ ๒ : ปรับเข้าแท่งเหมือนข้าราชการพลเรือน** โดยใช้โครงสร้างตามลักษณะของภาคราชการพลเรือนใหม่ มีการปรับเข้าสู่ตำแหน่งตามระเบียบของ ก.พ.

(๓) **ทางเลือกที่ ๓ : กำหนดระดับกลาง แล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปกำหนดระดับชั้นงานเอง** โครงสร้างตำแหน่งเป็นอิสระตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีระดับมาตรฐานกำหนดไว้ ซึ่งจะคล้ายคลึงกับต่างประเทศที่ได้ศึกษาไว้ข้างต้น

(๔) **ทางเลือกที่ ๔ : ปรับปรุงหรือเพิ่มแท่งเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** โครงสร้างปรับตามลักษณะงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังคงตามลักษณะของภาคราชการพลเรือนใหม่ เช่น อาจจะมี ๓ แท่ง ได้แก่ แท่งงานบริการ แท่งงานจัดการท้องถิ่น และแท่งงานบริหารท้องถิ่น

(๕) **ทางเลือกที่ ๕ : ระบบผสมผสาน Narrow Band กับ Broadband** โครงสร้างตำแหน่งเป็น Broadband แต่มีระดับชั้นงานย่อย ๆ เพื่อให้สามารถก้าวหน้าได้ตามอายุงาน ซึ่งจะคล้ายกับองค์กรเอกชนขนาดใหญ่หลาย ๆ แห่งในประเทศไทย

๒) **ให้มีการยุบรวม / เพิ่มสายงาน** โดยคำนึงถึงลักษณะงานและทิศทางการบริหารงานในอนาคต ได้แก่

(๑) เปลี่ยนชื่อใหม่ โดยลดชื่องานวิชาการลง เนื่องจากงานส่วนใหญ่ไม่ได้ทำงานในเชิงวิชาการ

(๒) ยุบรวมสายงานที่มีลักษณะงานคล้ายกัน แต่แตกต่างกันที่คุณวุฒิ

(๓) เพิ่มสายงานใหม่เป็นสายงานเปิด เช่น นักจัดการงานท้องถิ่น

(๔) สายงานชื่อเดียวกันระหว่าง อบจ. เทศบาล และ อบต. สามารถโอนย้ายกันได้

๓) **ให้มีการจัดทำแบบฟอร์มมาตรฐานเพื่อใช้ในการจัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งใหม่ (Role Profile Template)** โดยเน้นการเขียนให้ชัดเจนในองค์ประกอบทั้ง ๓ ส่วน ได้แก่ หน้าที่รับผิดชอบหลัก (Key Accountabilities) กรอบคุณวุฒิ (Knowledge Skills and Experience) และกรอบสมรรถนะ (Competencies)

๑.๗. **แนวคิดทฤษฎีการประเมินค่างาน** นำเสนอวิธีการประเมินค่างานโดยใช้ CSC Guide Chart ซึ่งมีอยู่ ๓ องค์ประกอบ ได้แก่

๑) **ความรู้ (Know - How)** ประกอบด้วย ความกว้างและความลึกของความรู้ในสาขาต่าง ๆ ความกว้างในด้านการบริหารจัดการ และความรู้ในการทำงานร่วมกับผู้อื่นและการให้ผู้อื่นทำงานให้

๒) **ทักษะในการแก้ไขปัญหา** (Problem Solving) ประกอบด้วย สภาพแวดล้อมในการคิด และความท้าทายในการคิด

๓) **ความรับผิดชอบ** (Accountability) ประกอบด้วย อิสระหรืออำนาจ ในการปฏิบัติงาน บทบาทของตำแหน่งต่อผลงานในขั้นสุดท้าย และขอบเขตของบทบาทที่ตำแหน่งนั้นส่งผลถึง

### ๒. คณะทำงานได้ให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๒.๑ ควรศึกษาประเด็นปัญหาที่ ก.พ.พบหลังจากการใช้ระบบใหม่ เพื่อวิเคราะห์และ ศึกษาถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นหากจะใช้ระบบใหม่กับข้าราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ควรมีการสำรวจ ความพึงพอใจของข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อระบบใหม่ด้วย

๒.๒ ควรเพิ่มการอธิบายถึงวิธีการจัดทำกรำแนกตำแหน่งงาน โดยเริ่มจาก ตำแหน่งงาน สายงาน ชั้นงาน และโครงสร้างระดับชั้นงาน

๒.๓ ควรกำหนดชื่อแต่ละกลุ่มงานให้ชัดเจน และสะท้อนกับลักษณะของกลุ่มงานที่ แตกต่างกันไป และควรให้สามารถโอนย้ายข้ามสายงานกันได้

๒.๔ ควรมีการจัดกลุ่มงานที่เอื้อให้สามารถโอนย้ายระหว่างข้าราชการส่วนท้องถิ่น ข้าราชการพลเรือน และข้าราชการกรุงเทพมหานคร

๒.๕ ควรมีการจัดทำตำแหน่งในสายงานวิชาชีพ เช่น แพทย์ พยาบาล ที่ในปัจจุบัน ยังเป็นตำแหน่งว่าง หรือสายงานอื่น เพื่อรองรับงานหรือภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต

๒.๖ ควรมีการอธิบายถึงความแตกต่างระหว่างชื่อสายงาน เช่น นักวิชาการ... และ สายงานที่เป็นชื่อวิชาชีพ เช่น นิติกร บุคลากร เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการกำหนดชื่อสายงานและหลักเกณฑ์ ที่ใช้กำหนด

๒.๗ สำหรับตำแหน่งงานที่ปัจจุบันยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่ง ควรจะศึกษามาตรฐาน กำหนดตำแหน่งของสายงานในปัจจุบันประกอบกับมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของข้าราชการกรุงเทพมหานคร ในสายงานเดียวกัน ในการวิเคราะห์

๒.๘ คณะทำงานบางท่านแสดงความเห็นด้วยกับข้อเสนอทางเลือกในการจัดทำ โครงสร้างระดับชั้นงานใหม่ แบบที่ ๔ และที่ ๕ โดยเฉพาะทางเลือกที่ ๔ แต่ทั้งนี้ ควรแยกให้เห็นถึง ความแตกต่างระหว่างกลุ่มบริหารและกลุ่มจัดการให้ชัดเจน นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดชื่อเรียกแต่ละ ระดับชั้นให้มีความชัดเจนและเข้าใจง่าย โดยอาจจะศึกษาเปรียบเทียบจากระดับชั้นงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ

ทั้งนี้ ที่ปรึกษารับจะนำข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะทำงานไปศึกษาวิจัย เพิ่มเติม โดยจะได้นำเสนอบทสรุปเกี่ยวกับผลการประเมินค่างานของตำแหน่งงานทั้งหมด และข้อเสนอ ทางเลือกขั้นสุดท้ายในเรื่องโครงสร้างระดับชั้นงานที่เหมาะสม ในการประชุมคณะทำงาน ครั้งที่ ๒ ในวันศุกร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ เวลา ๐๙.๐๐ – ๑๖.๐๐ น. ณ ห้องประชุมสำนักงาน ก.ถ.สป.