



การเปลี่ยนระบบการกำหนดตำแหน่งเข้าสู่ระบบแห่ง
และองค์ประกอบเชิงโครงสร้างของกรมศุลกากร

โดย

นายนิติ เฉลยรส

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การเปลี่ยนระบบการกำหนดตำแหน่งเข้าสู่ระบบแห่ง
และองค์ประกอบผลเชิงโครงสร้างของกรมศุลกากร

โดย

นายนิติ เฉลยรส



การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

CHANGE IN JOB CLASSIFICATION SYSTEM INTO BROADBANDING
AND ORGANIZATION STRUCTURE OF
THAI CUSTOMS DEPARTMENT

BY

MR. NITI CHALEIROS



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE
REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF MASTER OF POLITICAL SCIENCE
(PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS)
EXECUTIVE PROGRAM IN PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2016
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นายนิติ เฉลยรส

เรื่อง

การเปลี่ยนระบบการกำหนดตำแหน่งเข้าสู่ระบบแท่ง และองค์ประกอบเชิงโครงสร้าง
ของกรมศุลกากร

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)


เมื่อ วันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2560

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ



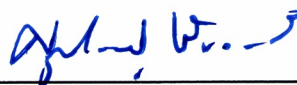
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทวีดา กมลเวชช)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุนิสา ช่อแก้ว)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัยवालย์)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	การเปลี่ยนระบบการกำหนดตำแหน่งเข้าสู่ระบบแบ่ง และองค์ประกอบเชิงโครงสร้างของกรมศุลกากร
ชื่อผู้เขียน	นายนิติ เฉลยรส
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุนิสา ช่อแก้ว
ปีการศึกษา	2559

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “การเปลี่ยนระบบการกำหนดตำแหน่งเข้าสู่ระบบแบ่ง และองค์ประกอบเชิงโครงสร้างของกรมศุลกากร” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่า การเข้าสู่ระบบแบ่ง (Broadbanding) มีผลต่อระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ องค์ประกอบเชิงโครงสร้างขององค์การ (Organization Structure) และการบรรลุพันธกิจขององค์การของกรมศุลกากร หรือไม่ อย่างไร และศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบดังกล่าวภายใต้การเปลี่ยนแปลง เพื่อนำเสนอเป็นแนวทางดำเนินการของกรมศุลกากรต่อไป โดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่และผู้บริหาร จำนวน 15 คน และใช้แบบสอบถามเพื่อเก็บข้อมูลเพิ่มเติมบางประเด็น จำนวน 378 ชุด

จากการศึกษาพบว่า ระบบแบ่งถูกออกแบบโดยเปลี่ยนแปลงระบบใน 2 ด้านที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดตำแหน่ง (Job Classification) และค่าตอบแทน (Compensation)

การเปลี่ยนแปลงในด้านการกำหนดตำแหน่ง ประกอบด้วย การยุบรวมสายงานด้านศุลกากร และการยุบรวมระดับตำแหน่ง ทำให้โครงสร้างตำแหน่งในระดับกลางและระดับล่างมีความยืดหยุ่นมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในระดับตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย (ระดับ 7 เดิม) พบว่า มีการออกคำสั่งทางบริหารและใช้ระบบค่าตอบแทนพิเศษ เพื่อกำหนดให้เป็นตำแหน่งตามโครงสร้าง ซึ่งเป็นตำแหน่งที่อยู่นอกรอบของระบบแบ่งที่ ก.พ. กำหนด

การเปลี่ยนแปลงในด้านค่าตอบแทน ประกอบด้วย การแยกบัญชีเงินเดือนออกตามแห่ง (Bands) และการยุบรวมขั้นเงินเดือนเป็นช่วงเงินเดือนเดียวในแต่ละแห่งย่อย (Sub-bands) ทั้งนี้ แม้โครงสร้างค่าตอบแทนกำหนดเป็นช่วงเงินเดือนเดียวในแต่ละแห่งย่อย แต่ยังคงกำหนดตัวควบคุมเงินเดือน คือ ค่าสูงสุด ค่าต่ำสุด และค่ากลาง ซึ่งเป็นฐานในการคำนวณเงินเดือน เพื่อป้องกันปัญหาด้านงบประมาณ ทำให้ค่าตอบแทนเปลี่ยนแปลงไปไม่มากนัก

ผลและความสัมพันธ์ของระบบแห่งที่มีต่อระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ พบว่า

1. การนำระบบการบริหารผลงานมาใช้ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการประเมินผลงาน แต่ปัญหาจากความซับซ้อนของหลักเกณฑ์ ความเข้าใจของบุคลากร และวงเงินงบประมาณในการเลื่อนเงินเดือน ทำให้ในทางปฏิบัติ ยังคงมีการใช้วิธีการประเมินในแบบเดิม

2. การหมุนเวียนอัตรากำลัง (Man Power) และนโยบายการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (HR Policy) มีความคล่องตัวและความยืดหยุ่นเพิ่มขึ้น เนื่องจากการยุบรวมสายงานและระดับตำแหน่ง ทำให้ลดข้อจำกัดจากโครงสร้างตำแหน่งและหลักเกณฑ์ลง ดังนั้น ผู้บริหารระดับกลางและระดับล่างจึงมีความคล่องตัวและมีอิสระในการบริหารทรัพยากรมนุษย์เพิ่มขึ้น

ผลและความสัมพันธ์ของระบบแห่งที่มีต่อองค์ประกอบเชิงโครงสร้าง พบว่า

1. โครงสร้างและสายการบังคับบัญชา เปลี่ยนแปลงจากการยุบรวมระดับตำแหน่งและสายงาน ทำให้หน่วยงานระดับล่างถูกยุบจากโครงสร้าง และสายการบังคับบัญชาสั้นลง อย่างไรก็ตาม กลไกการมอบอำนาจที่มีก็เปิดช่องให้หน่วยงานย่อยอาจกำหนดสายการบังคับบัญชา กระบวนงาน และโครงสร้างเพิ่มเติมได้ โครงสร้างและสายการบังคับบัญชาจึงไม่ได้ลดลงในทุกหน่วยงานย่อย แต่ก็มี ความคล่องตัวในการบริหารจัดการมากขึ้น

2. กระบวนงานมุ่งเน้นการเปลี่ยนไปสู่กระบวนงานเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One Stop Service) โดยลดขั้นตอนลงจากการยุบรวมสายงาน จากเดิมที่จะต้องใช้เจ้าหน้าที่หลายคนตามแต่ละสายงานในกระบวนงานนั้น ลดลงเป็นเจ้าหน้าที่เพียงหนึ่งถึงสองคน และมีการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์ มาทดแทนหรือลดขั้นตอนในบางส่วน

ผลและความสัมพันธ์ของระบบแห่งที่มีต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การ พบว่า

การบริหารผลงานซึ่งควรเป็นกลไกหลักที่ช่วยให้ระบบแห่งสนับสนุนต่อการบรรลุเป้าหมาย ยังขาดประสิทธิภาพ แต่ในอีกด้านหนึ่ง การออกแบบระบบแห่งที่มุ่งเน้นการปรับโครงสร้างให้การตอบสนองต่อเป้าหมายด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้า กลับประสบผลสำเร็จ โครงสร้างและกระบวนงานมีความคล่องตัวเพิ่มขึ้น สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายได้

อย่างไรก็ตาม การขยายขอบเขตของงาน (Enlargement) จากการยุบรวมสายงาน ทำให้เกิดปัญหาการสั่งสมความรู้ความเชี่ยวชาญในสายงานหลัก กระทบต่อประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมายด้านการจัดเก็บภาษีและการปกป้องสังคม ซึ่งเป็นเป้าหมายในอีกด้านหนึ่งขององค์การ

จากผลการศึกษา สะท้อนให้เห็นว่า การออกแบบที่มุ่งเน้นด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงรูปธรรม (Hard HRM) โดยไม่ได้คำนึงในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงนามธรรม (Soft HRM) ทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดแรงต้าน เนื่องจากไม่ได้คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงในแง่มุมด้านพฤติกรรมและค่านิยมของบุคลากร อีกทั้ง ไม่มีกลไกจัดการความเสี่ยงและแก้ไขปัญหามาจากแรงต้านดังกล่าว ทำให้ระบบการบริหารผลงาน ไม่ประสบผลในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ การเข้าสู่ระบบแห่ง ยังขาดกลไกการติดตามและจัดการผลกระทบ โดยเฉพาะประเด็น การขยายขอบเขตของงาน (Enlargement) ที่มีการยุบรวมสายงาน ซึ่งส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การ

ข้อเสนอแนะ แบ่งออกเป็นข้อเสนอในเชิงกระบวนการและข้อเสนอในเชิงองค์การ

ข้อเสนอในเชิงกระบวนการ คือ ในการเปลี่ยนแปลงองค์การ จะต้องมีการติดตามและจัดการผลกระทบ และต้องคำนึงองค์ประกอบในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ทั้งในเชิงนามธรรมและรูปธรรม (Soft & Hard HRM) ควบคู่กัน โดยเฉพาะด้านพฤติกรรมและค่านิยมองค์การ ซึ่งเปลี่ยนแปลงได้ยาก โดยจะต้องมีการวางแผนในการเปลี่ยนแปลงประเด็นในด้านนี้ ให้สอดคล้องกับระบบที่จะมีการเปลี่ยนแปลงด้วย

ข้อเสนอในเชิงองค์การ คือ แก้ไขปัญหาจากการยุบรวมสายงาน โดยใช้เครื่องมือในการจัดการองค์ความรู้ที่สอดคล้องกับลักษณะงานที่เป็นแบบวิชาชีพ เช่น ระบบหมุนเวียนงาน ระบบพี่เลี้ยง เป็นต้น

และแก้ไข้ปัญหาของการบริหารผลงาน โดยลดความยุ่งยากในการประเมินผลงาน สร้างความเข้าใจให้แก่บุคลากร และใช้การประเมินแบบ 360 องศา เพื่อให้ระบบการบริหารผลงานเกิดผลในทางปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้ระบบแห่งเกิดความเชื่อมโยงกับระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์และการบรรลุเป้าหมายขององค์การ

คำสำคัญ: ระบบแห่ง, การบริหารทรัพยากรมนุษย์, โครงสร้างองค์การ

Independent Study Title	CHANGE IN JOB CLASSIFICATION SYSTEM INTO BROADBANDING AND ORGANIZATION STRUCTURE OF THAI CUSTOMS DEPARTMENT
Author	Mr. Niti Chaleiros
Degree	Master of Political Science (Public Administration and Public Affairs)
Major Field/Faculty/University	Executive Program in Public Administration and Public Affairs Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Assistant Professor Sunisa Chorkeaw, Ph.D.
Academic Years	2016

ABSTRACT

The objectives of the study on “Change in Job Classification System into Broadbanding and Organizational Structure of Customs Department” are to study whether and how engaging into broadbanding affects human-resource management system, element of organizational structure, and achievement of organizational mission of Customs Department; and to study the correlation of the said elements under change for presentation as operating guideline of Customs Department accordingly. The study was conducted from related documents, interview with officers and executives for 15 persons using 378 sets of questionnaires for collection of additional data in some aspects.

The study finding indicated that broadbanding was designed under change in system in two significant areas including Job Classification and Compensation

The change in job classification consisted of dissolution and aggregation of customs occupation and dissolution and aggregation of position level and resulted in more flexibility of position structure in middle level and lower level. However, in

position levels of department heads (formerly 7 levels), the finding indicated the issuance of the managerial order and application of special compensation system for classification as structural position which is the position beyond the framework of broadbanding stipulated by OSCS.

Change in compensation consisted of bands-based payroll separation and dissolution and aggregation of salary bracket into single salary span in each sub-band. However, although compensation structure was determined as single salary span in each sub-band but salary controller consisting of maximum value, minimum value and mean, was determined as salary calculation basis to prevent budget problem, resulting in few change in compensation.

Result and correlation of broadbanding affecting human resource management (HRM) indicated as follows:

1. Application of performance management system resulted in change in criteria and procedure of performance appraisal. However, the primary appraisal method has still been used due to the problems from complexity of criteria, personnel understanding and budget limit of salary increase.

2. More flexibility and adjustability of man power rotation and HRM policy due to dissolution and aggregation of occupation and position level resulted in abatement of restriction from position structure and criteria, and then more flexibility and independence of middle and lower executives in human resource management.

Result and correlation of broadbanding affecting structural element indicated as follows.

1. Change in structure and hierarchy from dissolution and aggregation of position level and occupation resulted in dissolution of lower level work units from the structure and shorter hierarchy. However, the existing empowerment mechanism has given sub-work units the chance of possibility on additional determination of hierarchy, work process and structure. Therefore, structure and hierarchy have not been reduced in every sub-work unit but management flexibility has been more flexible.

2. Change of work process toward One Stop Service was emphasized under reduction of procedure from dissolution and aggregation of occupations previously from decrease in requirement for use of officers in each occupation in that work process to be one to two officers only, and replacement with electronics system or reduction of some procedures.

Result and correlation of broadbanding affecting organizational goal achievement indicated inefficiency of performance management which should be the main mechanism in contribution of broadbanding to support goal achievement. However, on the other hand, the restructuring-focused broadbanding design to meet commercial facilitation goal has become successful and the structure and work process have been more flexible to be able to meet goal.

However, job enlargement from dissolution and aggregation of occupations caused the problem of knowledge and expertise accumulation in major occupations and then affected the efficiency on goal achievement in tax collection and social protection which are one of the organizational goals.

According to the study results, they reflected Hard HRM-focused design without concern on Soft HRM, resulting in resistance toward change due to non-concern on change in viewpoint of personnel behavior and value, and non-mechanism of risk management and problem solving from such resistance. Therefore, performance management system has been failed in practice. In addition, impact monitoring and management mechanism has been deficient in entering into broadbanding, particularly in the aspect of job enlargement with dissolution and aggregation of occupations, affecting organizational goal achievement.

The suggestions have been classified into process suggestion and organizational suggestion.

Process suggestion included the requirement of impact monitoring and management mechanism and concern on the element of both Soft and Hard HRM (Human Resource Management) in combination, particularly in behavior and organizational value which is difficultly changed, in organizational change. Change in those aspects shall also be planned to be consistent with the system which will be changed.

Organizational suggestion included solving of problem from dissolution and aggregation of occupations using tool of management of body of knowledge in consistency with professional job description such as job rotation system and mentoring system, etc., and solving of problem from performance management by reducing difficulty of performance appraisal, creating personnel understanding and applying 360 degree appraisal for practical effect of performance management system, resulting in correlation of broadbanding, human resource management system and organization goal achievement.

Keywords: Broadbanding, Human Resource Management, Organization Structure

กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าอิสระ เรื่อง “การเปลี่ยนระบบการกำหนดตำแหน่งเข้าสู่ระบบแท่ง และองค์ประกอบเชิงโครงสร้างของกรมศุลกากร” สำเร็จได้ด้วยความกรุณาในการให้คำปรึกษา และตรวจสอบตลอดจนข้อคิดเห็น จาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุนิสา ช่อแก้ว อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ รวมทั้งข้อเสนอแนะ และความเห็นของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทวีดา กมลเวช ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ ทั้งนี้ ผู้เขียนต้องขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านในหลักสูตรที่ประสิทธิประสาทความรู้ อันเป็นประโยชน์ทั้งในการค้นคว้าอิสระและการทำงาน

ในท้ายที่สุด ผู้เขียนต้องขอขอบคุณ เพื่อน EPA27 และ CUSTOMS 572 ตลอดจนผู้บังคับบัญชา ที่คอยช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา และเป็นกำลังใจให้ตลอดมา

นายนิติ เฉลยรส

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(4)
กิตติกรรมประกาศ	(8)
สารบัญตาราง	(12)
สารบัญภาพ	(13)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามในการศึกษา	9
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	9
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	9
1.5 วิธีการศึกษา	10
1.6 ข้อจำกัดในการศึกษา	11
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	12
บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	13
2.1 แนวคิดและทฤษฎีการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management)	13
2.2 แนวคิดและทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงองค์การ (Organisational Change)	20

2.2.1	แรงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง	21
2.2.2	ความสัมพันธ์ระหว่างมิติภายในองค์กรภายใต้การเปลี่ยนแปลง	23
2.2.3	ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงองค์กร	24
2.3	แนวคิดและทฤษฎีกำหนดตำแหน่งแบบระบบแบ่ง (Broadbanding)	28
2.3.1	ลักษณะและขอบเขตของการกำหนดตำแหน่งแบบระบบแบ่ง	29
2.3.2	การออกแบบและการจัดโครงสร้างการกำหนดตำแหน่งแบบระบบแบ่ง	31
2.3.3	ข้อถกเถียงในการกำหนดตำแหน่งแบบระบบแบ่ง	36
2.4	พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	38
2.4.1	เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	39
2.4.2	หลักพื้นฐานในการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	40
2.4.3	สาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	40
2.5	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	45
2.6	กรอบแนวคิดในการศึกษา	49
บทที่ 3 วิธีการวิจัย		52
3.1	การวิจัยเชิงคุณภาพ	52
3.1.1	การวิจัยเชิงเอกสาร	52
3.1.2	การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง	53
3.2	การวิจัยเชิงปริมาณ	54
3.3	การวิเคราะห์และประเมินผล	57
บทที่ 4 ผลการวิจัยและอภิปรายผล		58
4.1	ผลการผลจากการสัมภาษณ์	58
4.2	ผลแบบสอบถาม	72
4.3	วิเคราะห์ผลการศึกษาและอภิปรายผล	83

	(11)
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	109
5.1 สรุปผลการวิจัย	109
5.2 ข้อเสนอแนะ	112
รายการอ้างอิง	115
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก	120
ภาคผนวก ข	122
ประวัติผู้เขียน	126



สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1 สรุปประเด็นจากการสัมภาษณ์	59
4.2 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล	73
4.3 ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานทั่วไป	76
4.4 ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงาน เฉพาะตำแหน่งที่ยุบรวมสายงาน	79
4.5 ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงาน เฉพาะตำแหน่งที่ยุบรวมสายงาน แยกตามตำแหน่ง	80
4.6 องค์ประกอบเชิงโครงสร้าง	82
4.7 ตารางสรุปการจัดตำแหน่งข้าราชการเข้าระบบจำแนกตำแหน่งใหม่	86
4.8 ตารางเทียบเงินเดือนขั้นสูงขั้นต่ำ และร้อยละ/ช่วงกว้างของแต่ละแห่งย่อย	93
4.9 ตารางเปรียบเทียบ รายจ่ายกรมศุลกากร (เงินเดือน) ระหว่าง ปี 2550-2553	95

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 การจัดการเชิงกลยุทธ์และแรงผลักดันจากสภาพแวดล้อม	16
2.2 วงจรทรัพยากรมนุษย์	16
2.3 Harvard Model	18
2.4 Guest's Model	19
2.5 ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงของวันชัย มีชาติ	25
2.6 ตัวแบบลักษณะองค์การของ Michael Colenso	26
2.7 ตัวแบบความสอดคล้องของ David A. Nadler และ M.L. Tushman	27
2.8 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา	50
4.1 ตารางสรุปโครงสร้างตำแหน่งและระดับในระบบมาตรฐานกลาง	85
4.2 รูปการจัดตำแหน่งข้าราชการเข้าระบบจำแนกตำแหน่งใหม่	90

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ระบบการกำหนดตำแหน่ง เป็นระบบที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดตำแหน่ง หน้าที่ และค่าตอบแทนที่มีความสอดคล้องกัน แม้โดยทั่วไปจะถูกพิจารณาในฐานะการบริหารค่าตอบแทน แต่ในระบบราชการไทย ระบบการกำหนดตำแหน่งมีความสำคัญต่อการบริหารงานมาก เนื่องจากองค์ประกอบเชิงโครงสร้างและการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในระบบราชการไทยกำหนดบนฐานของตำแหน่ง ทั้งการจัดโครงสร้างอัตรากำลัง การจัดโครงสร้างภายใน สายการบังคับบัญชา และเป็นกรอบสำหรับการวางหลักเกณฑ์ของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ด้านอื่น ตลอดจนมีความเชื่อมโยงกับการวางระบบงานต่างๆ อาทิ อำนาจหน้าที่ตามระเบียบราชการ การกำกับปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น โดยหลักการแล้ว ระบบการกำหนดตำแหน่ง จึงเป็นระบบสัมพันธ์โครงสร้างองค์การและการบริหารทรัพยากรมนุษย์ด้านอื่นเกือบทุกมิติ

นับแต่การนำระบบกำหนดตำแหน่งมาใช้ในระบบราชการไทย เมื่อปี พ.ศ. 2471 มีการเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดตำแหน่งเพียง 3 ครั้ง คือ ระบบชั้นยศ (Rank Classification : RC) ระบบจำแนกตำแหน่งหรือการกำหนดตำแหน่งตามมาตรฐานกลาง (Position Classification, Common Level : PC) และระบบแท่ง (Broadbanding)

ระบบชั้นยศ ตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 เป็นระบบกำหนดตำแหน่งระบบแรกที่มีการนำมาใช้ โดยแบ่งระดับชั้นตามยศ เป็น จัตวา ตริ โท เอก และพิเศษ ต่อมาจึงนำระบบกำหนดตำแหน่งตามมาตรฐานกลาง (Position Classification, Common Level : PC) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518¹ โดยกำหนดมาตรฐานกลางออกเป็นระดับชั้นจำนวน 11 ระดับ ไม่ว่าจะอยู่ในสายงานใด หากระดับชั้นเดียวกัน ค่าตอบแทนและตำแหน่งจะเท่ากันตามมาตรฐานกลาง ระบบนี้ได้บังคับใช้มาอย่างยาวนาน แม้จะยกเลิกและตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ขึ้นมาแทน แต่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงระบบกำหนดตำแหน่ง เพียงแต่ปรับในรายละเอียด โดยเพิ่มการแบ่งประเภทออกเป็น ประเภททั่วไป วิชาชีพเฉพาะและเชี่ยวชาญเฉพาะ และบริหาร แต่ยังคงกำหนดตำแหน่งตามระดับชั้นในมาตรฐานกลางที่กำหนดไว้เดิม

¹ ศุภชัย ยาวะประภาส, *การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย : กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ; จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), 70.

ต่อมาจึงมีการเปลี่ยนเข้าสู่ระบบกำหนดตำแหน่งแบบระบบแท่ง (Broadbanding) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนทั้งระบบ โดยอาจแบ่งสาเหตุและความจำเป็นออกได้เป็น 2 ประการด้วยกัน

ประการแรก เป็นความต้องการแก้ไขปัญหาในระบบการกำหนดตำแหน่งตามมาตรฐานกลาง และปรับระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในระบบราชการ กล่าวคือ ระบบการกำหนดตำแหน่งตามมาตรฐานกลาง ไม่สอดคล้องกับสภาพและความต้องการในปัจจุบัน ความพยายามปรับปรุงระบบการกำหนดตำแหน่งโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ตลอดจนการปรับหลักเกณฑ์และระเบียบต่างๆ ไม่สามารถตอบสนองและแก้ไขปัญหาของระบบราชการได้เพียงพอ ยังคงปรากฏปัญหาในหลายประเด็น และถูกพิจารณาว่าเป็นส่วนหนึ่งสร้างปัญหาให้กับการบริหารงานของระบบราชการ โดยเฉพาะในด้านการกำหนดตำแหน่งและการค่าตอบแทน²

ด้านการกำหนดตำแหน่ง ระบบเดิมไม่สามารถกำหนดตำแหน่งให้มีความสอดคล้องกับค่างานที่เกิดขึ้นจริง ไม่สามารถแข่งขันในตลาดได้ และการกำหนดมาตรฐานกลางที่มีความแข็งตัว โครงสร้างตำแหน่งจึงมีความไม่ยืดหยุ่น ทำให้เกิดข้อจำกัดและความไม่คล่องตัวในการบริหารกำลังคน นอกจากนี้ โครงสร้างการกำหนดตำแหน่งแบบมาตรฐานกลางทำให้เกิดจากค่านิยมที่เห็นว่า ระดับตำแหน่งของตนเป็นเครื่องแสดงสถานภาพของบุคคลเช่นเดียวกับชั้นยศ

ด้านการจ่ายค่าตอบแทน มีปัญหาค่าตอบแทนที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการจ้างงานในตลาด และความไม่เป็นธรรมในการจ่ายค่าตอบแทน เนื่องจากไม่สามารถจัดตามลักษณะอาชีพหรือสายงานที่มีความแตกต่างกันได้ นอกจากนี้ การจ่ายค่าตอบแทนแบบเดิม ไม่เป็นไปตามค่างานและผลการปฏิบัติงานจริง

ทั้งนี้ ภายใต้อุปสรรคที่เกิดขึ้นกับระบบการกำหนดตำแหน่ง เนื่องจากองค์ประกอบของระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ในระบบราชการผูกโยงไว้กับ ระบบกำหนดตำแหน่งตามมาตรฐานกลาง ปัญหาที่เกิดขึ้น จึงส่งผลและเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในหลายมิติ หลายปัญหา ถูกพิจารณาว่า ส่วนหนึ่งมาจากระบบกำหนดตำแหน่ง อาทิ ระบบงานมีสายบังคับบัญชาที่ยาวเกินความจำเป็น ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน จากระดับชั้นจำนวนมาก เป็นต้น

² เจษฎา ประกอบทรัพย์ และคณะ, ระบบการกำหนดตำแหน่งและค่าตอบแทน (นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2551), 2-5.

ประกอบกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบระบบราชการในต่างประเทศพบว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของระบบราชการ จะต้องมีความคล่องตัว และสามารถจูงใจบุคลากรที่มีความสามารถ การกำหนดตำแหน่งตามมาตรฐานกลางที่กำหนดมาตรฐานและอัตราเงินเดือนเดียว จึงไม่สอดคล้องกับองค์การขนาดใหญ่ และ สภาพแวดล้อมในปัจจุบันที่ต้องการความคล่องตัวในการบริหาร³ ระบบการกำหนดตำแหน่งแบบเดิม จึงเป็นระบบที่สร้างปัญหาและไม่เอื้อต่อการปรับเปลี่ยนบริหารงานในภาครัฐภายใต้บริบทที่เปลี่ยนไป

การเปลี่ยนเข้าสู่ระบบแห่ง จึงไม่ได้เป็นเพียงการเปลี่ยนระบบการกำหนดตำแหน่ง แต่ระบบแห่งถูกกำหนดให้เป็นตัวแปรสำคัญ ในการขับเคลื่อนให้เกิดระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เหมาะสม⁴ ดังนั้น นอกจากการเปลี่ยนแปลงระบบกำหนดตำแหน่งเข้าสู่ระบบแห่ง องค์ประกอบในระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ด้านอื่นก็ได้ถูกปรับเปลี่ยนให้มีความสอดคล้องกัน ทั้งการเปลี่ยนแปลงที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบแห่ง ในเรื่องการกระจายอำนาจในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ความยืดหยุ่นคล่องตัวในการจัดการ การบริหารสมรรถนะ การบริหารค่าตอบแทน ความก้าวหน้าในสายอาชีพ ตลอดจนมิติด้านอื่นที่อาจจะไม่เกี่ยวข้องโดยตรง แต่มีการปรับเปลี่ยนตามระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เปลี่ยนไป เช่น การจัดโครงสร้างอัตราค่าจ้าง เป็นต้น

ประการต่อมา วัตถุประสงค์ในอีกด้านหนึ่งของระบบแห่ง คือ การปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแนวใหม่⁵ ในแง่นี้ การเปลี่ยนระบบการกำหนดตำแหน่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการที่ต่อเนื่องจากการปฏิรูประบบราชการที่เริ่มในปี พ.ศ. 2542 และการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 ซึ่งพยายามแก้ปัญหของระบบราชการ โดยใช้แนวคิดการบริหารราชการแนวใหม่ (New Public Management : NPM) มาปฏิรูประบบราชการ ซึ่งกำหนดแนวทางไว้ 5 ด้าน

³ มะลิ จันทะศรี, "การเตรียมความพร้อมต่อการปรับเปลี่ยนระบบจำแนกตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์," (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), 2.

⁴ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, "สาระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่," ใน *สาระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่*, บรรณาธิการโดย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, กลุ่มสื่อสารองค์กร (กรุงเทพฯ; สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2550), 8-9.

⁵ เรื่องเดียวกัน, 9.

ได้แก่ ด้านโครงสร้างและภารกิจส่วนราชการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล ด้านกฎหมาย และด้านวัฒนธรรมและค่านิยม

การปฏิรูปดังกล่าว นับเป็นการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ นับแต่การปฏิรูประบบราชการ ในปี พ.ศ. 2435 เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงในหลายมิติ แต่การปฏิรูปในเชิงโครงสร้างนั้น มุ่งเน้นการปรับโครงสร้างระดับกระทรวงและการจัดการกิจของส่วนราชการ หรือมุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงในภาพรวมในระดับมหภาค โดยเป็นการจัดโครงสร้างหน้าที่ในระดับกระทรวงและกรม การลดขนาด/ อัตรากำลัง การจัดการกิจให้สอดคล้องและไม่ซ้ำซ้อนกัน การจัดกลุ่มภารกิจ (Clusters) ตลอดจนการนำ รูปแบบองค์การใหม่ๆ มารองรับการถ่ายโอนและภารกิจที่เพิ่มขึ้นของภาครัฐ (องค์การมหาชน)

ในมิติของการปฏิรูประบบราชการ การเปลี่ยนเข้าสู่ระบบแห่ง มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง แตกต่างจากการปฏิรูปด้านโครงสร้างและภารกิจส่วนราชการ ที่มุ่งเน้นการจัดในเชิงภารกิจหน้าที่และโครงสร้างในเชิงกฎหมายปกครอง ภายใต้ความต้องการ โครงสร้างใหม่ที่จะต้องมีความคล่องตัว และความมุ่งหวังว่า ระบบแห่งจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ในระบบการปฏิบัติงาน จากการส่งต่องานและความรับผิดชอบตามสายบังคับบัญชา ไปสู่การทำงาน ให้สำเร็จในขั้นเดียว (ในคนเดียวหรือกลุ่มเดียว)⁶ ตลอดจนมิติเชิงโครงสร้างที่ไม่ใช่เพียงการมีโครงสร้าง ค่าตอบแทนใหม่จากการลดหรือยุบรวมจำนวนชั้นของมาตรฐานกลางหรือขั้นเงินเดือน แต่จะทำให้เกิด โครงสร้างองค์การแนวราบแบบ 3 ชั้น (Flat Organization/3 Layers) แทนที่โครงสร้างเดิม⁷ ดังนั้น การพิจารณาการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากระบบแห่ง จะเป็นสิ่งสะท้อนผลจากการปฏิรูประบบราชการ ในองค์ประกอบเชิงโครงสร้างภายในองค์การในระดับหน่วยงานได้

⁶ สีมา สีมานนท์, "พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่... ดีจริงหรือ?" ใน *สาระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่*, บรรณาธิการโดย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, กลุ่มสื่อสารองค์กร (กรุงเทพฯ; สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2550), 35.

⁷ โปรตตุ เอกสารแนบ 1 ที่แนบท้าย ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ... ใน หนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่ นร 1001/1527 ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2548 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ...

อย่างไรก็ตาม แม้การเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดตำแหน่งดังกล่าว จะเป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาระบบการกำหนดตำแหน่งและปรับระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้มีความเหมาะสมตลอดจนสนับสนุน และปรับองค์ประกอบเชิงโครงสร้างให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ แต่กลับมีประเด็นปัญหาและข้อถกเถียงที่มีความขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ประกอบกับปรากฏการณ์การฟ้องร้อง การร้องเรียน และปัญหาต่างๆ ทั้งหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและหน่วยงานในสังกัดอื่น

ประเด็นที่เกิดข้อถกเถียงดังกล่าว มีความน่าสนใจประการหนึ่ง คือ การกำหนดตำแหน่งในระบบแท่ง (Broadbanding) ที่ได้รับการพิจารณาจากข้อดีในการแก้ไขปัญหาเชิงระบบและโครงสร้าง แต่กลับเกิดข้อถกเถียงทั้งในด้านโครงสร้าง⁸ กระบวนการปฏิบัติงาน และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นเป้าหมายสำคัญในการนำระบบแท่งมาใช้ โดยมีจุดร่วมที่องค์การขนาดใหญ่ และมีความซับซ้อนหลากหลายในเชิงโครงสร้าง สอดคล้องกับผลการวิจัยและข้อถกเถียงเชิงวิชาการ ในประเด็นปฏิทัศน์ (Paradox) เชิงโครงสร้างของระบบแท่ง และประเด็นปัญหาที่เกิดจากการนำระบบแท่งมาใช้โดยที่ไม่ได้ออกแบบให้มีความสอดคล้องกับองค์ประกอบองค์การ⁹ สะท้อนประเด็นที่น่าสนใจว่า การนำระบบที่มุ่งเน้นความยืดหยุ่นและการปรับให้มีความเหมาะสมเฉพาะแต่ละองค์การมาใช้ภายใต้รูปแบบเดียวกัน ในองค์การขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อนและมีความแตกต่างหลากหลายในพันธกิจหน้าที่ ตลอดจนลักษณะของงาน

⁸ ในขั้นตอนของการออกแบบเชิงโครงสร้างที่จะส่งผลต่อองค์ประกอบเชิงโครงสร้างขององค์กรนั้น มีการโต้แย้งในบางประเด็นที่มีความน่าสนใจ คือ ในประเด็นการรวมหรือแยกของแท่งของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ และการกำหนดแท่งย่อย ตลอดจนมุมมองในการอธิบายโครงสร้างใหม่ที่จะเกิดขึ้น โปรดดูรายละเอียดใน *ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ...*, หนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่ นร 1001/1522 (26 ตุลาคม 2548).

⁹ เป็นประเด็นข้อถกเถียงที่ว่า หากยุบรวมจนเหลือชั้นหรือระดับเพียงไม่กี่แท่ง และกระจายอำนาจในการบริหารทรัพยากรมนุษย์มากเกินไป จะมีแนวโน้มนำไปสู่การจ่ายค่าตอบแทนที่ความไม่เป็นธรรม ความพยายามในการแก้ไขปัญหานี้ จะนำระบบกลับไปมีลักษณะคล้ายกับระบบเดิม เพราะจะแก้ไขโดยเพิ่มตัวควบคุมสร้างเป็นชั้นย่อยภายใน ดังนั้น การมีแท่งย่อย (Sub-bands) และค่ากลาง จึงเป็นเพียงสิ่งที่ตกค้างมาจากระบบเดิม ส่วนประเด็นปัญหาในด้านการออกแบบนั้น เป็นส่วนหนึ่งของข้อถกเถียงดังกล่าว โดยมีทั้งส่วนที่สนับสนุนระบบแท่งโดยมีประเด็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากความขัดแย้งในตัวเองของระบบแท่ง หากแต่เกิดจากการออกแบบที่ไม่รอบครอบ และมีส่วนหนึ่งที่สนับสนุนระบบแท่งที่มีแท่งย่อย (Sub-bands) และมีค่ากลาง โดยเรียกว่า Second Generation โปรดดูรายละเอียดข้อถกเถียงทั้งหมดใน 2.3.3 ข้อถกเถียงในการกำหนดตำแหน่งแบบระบบแท่ง

จะสามารถทำให้เกิดความสอดคล้องระหว่างระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์และองค์ประกอบเชิงโครงสร้างหรือไม่ อย่างไร ตลอดจนเกิดความเปลี่ยนแปลงตามแนวคิดหรือเป้าหมายหรือไม่ และมีความสัมพันธ์ใดระหว่างองค์ประกอบแต่ละด้านเกิดขึ้นบ้าง

ทั้งนี้ ภายใต้ออกเสียงดังกล่าว กรมศุลกากรซึ่งเป็นหน่วยงานราชการพลเรือนภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้เปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดตำแหน่งเข้าสู่ระบบแข่งขันเดียวกันกับหน่วยงานอื่นในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และปรากฏกรณีการร้องเรียนและการฟ้องร้องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นจำนวนมากเช่นกัน แม้จะได้มีการเปลี่ยนแปลงระยะหนึ่งแล้ว นับแต่วันที่ 10 มิถุนายน 2557 ถึงวันที่ 29 เมษายน 2559 ปรากฏผู้ยื่นฟ้องคดีกับคู่ความในกรมศุลกากรในแผนกคดีบริหารบุคคล ศาลปกครอง จำนวน 25 คดี¹⁰ และมีปัญหาในเชิงโครงสร้างและกำหนดตำแหน่งที่เกิดขึ้นในระดับภาพรวมของกรมในหลายประเด็น อาทิ การปรับตำแหน่งสารวัตรศุลกากรซึ่งเดิมเป็นตำแหน่งทางการบริหาร ลงเป็นระดับชำนาญการ ได้มีร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมและการฟ้องต่อศาลปกครองในเรื่องดังกล่าว¹¹ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการลำดับสายการบังคับบัญชา ตำแหน่งงาน และความก้าวหน้าในสายอาชีพ เนื่องจากเป็นการลดตำแหน่งในสายงานที่เป็นตำแหน่งทางการบริหารลง

¹⁰ ศาลปกครอง, “บัญชีการฟ้องคดี,” ศาลปกครอง, <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/03suit.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2559).

¹¹ สายสะพาย, “ทุกข์ของข้าราชการกรมศุลกากร,” *ข้าราชการ*, มติชน, 24 พฤศจิกายน 2552, 22.

ตลอดจนมีการปรับในเชิงโครงสร้างในหลายด้านที่มีความน่าสนใจ ในระยะเวลาเดียวกับการเริ่มนำระบบแท่งเข้ามาใช้ เช่น การปรับโครงสร้างองค์การ¹² การยุบรวมตำแหน่งในสายงานหลัก เป็นต้น นอกจากนี้ แม้กรมศุลกากรจะเป็นหน่วยงานขนาดกลาง แต่โครงสร้างองค์การในภารกิจหลัก (Core Function) มีความซับซ้อนหลากหลาย ครอบคลุมการปฏิบัติงานในหลายด้าน ดังนี้

งานปฏิบัติการหรืองานพื้นที่ (Operating) หน่วยที่ทำหน้าที่บริเวณพรมแดน ที่ท่าหรือด่านศุลกากร ในการปฏิบัติพิธีการศุลกากร จัดเก็บภาษี ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี และสืบสวนปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยศุลกากรและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

งานวิชาการหรือเทคนิคเฉพาะ (Techno-structure) หน่วยงานส่วนกลางที่ทำหน้าที่ด้านวิชาการหรือกำหนด ตลอดจนวินิจฉัยปัญหาที่เป็นรายละเอียดเชิงวิชาการหรือเทคนิคทางศุลกากร เช่น การวิเคราะห์สินค้า การประเมินราคา การตีความและวินิจฉัยพิกัดอัตราศุลกากรตามหลักเกณฑ์ขององค์การศุลกากรโลก เป็นต้น

งานด้านกงสุลและการต่างประเทศ มีทั้งหน่วยงานที่อยู่ส่วนกลาง แต่มีหน้าที่ในการประสานงาน ตลอดจนงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในด้านศุลกากร และที่ปรึกษาการศุลกากรในต่างประเทศ ที่ทำหน้าที่เป็นกงสุลด้านศุลกากร

และมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนการบริหารงานในด้านต่างๆ

ความแตกต่างของลักษณะงาน ทำให้กรมศุลกากรมีการจัดโครงสร้าง ระบบงาน และลำดับสายการบังคับบัญชาที่หลากหลายซับซ้อน ตามรูปแบบการปฏิบัติงานที่มีความหลากหลาย นอกจากจากความแตกต่างหลากหลายที่เกิดขึ้นจากรูปแบบภารกิจแล้ว การจัดโครงสร้างและระบบงานของกรมศุลกากรยังมีความแตกต่างจากปริมาณงานและลักษณะเฉพาะบางประการ ได้แก่

ความแตกต่างจากลักษณะของการขนส่งและพิธีการ เกิดจากรูปแบบของการขนส่งที่มีแบบปฏิบัติอันแตกต่างกัน โดยหลัก ประกอบด้วย การขนส่งทางเรือ ทางบก และทางอากาศยาน แต่ละรูปแบบมีลักษณะเฉพาะ และมีเงื่อนไขเวลาการปฏิบัติงานที่ต่างกัน ส่งผลต่อการจัดจำนวนเจ้าหน้าที่เวลาการปฏิบัติงาน (การจัดผลัดหรือเวรการปฏิบัติงาน, ระดับ จำนวน และการกำกับควบคุมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน) และระบบงานหรือพิธีการศุลกากร

¹² โปรดดูรายละเอียดการปรับโครงสร้างใน *กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 125 ตอนที่ 22 ก (25 มกราคม 2551): 109-124.* ซึ่งยกเลิกการแบ่งส่วนราชการเดิมที่กำหนดไว้ใน *กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2545* และที่แก้ไขเพิ่มเติมเสียสิ้น อีกประการหนึ่ง *กฎกระทรวงฉบับนี้* ประกาศในวันเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ความแตกต่างจากปริมาณงาน ส่งผลให้ท่าหรือที่ที่มีปริมาณการนำเข้า-ส่งออกต่างกัน มีการจัดโครงสร้างต่างกันไปด้วย แม้จะมีลักษณะงานแบบเดียวกัน เช่น ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เป็น สนามบินศุลกากรที่มีขนาดใหญ่ ปริมาณผู้โดยสารและสินค้านำเข้า-ส่งออกจำนวนมาก กับท่าอากาศยาน ดอนเมือง ซึ่งเน้นไปที่การขนส่งภายในประเทศ ทำให้การจัดโครงสร้างต่างกันมาก โดยท่าอากาศยาน สุวรรณภูมิ แบ่งงานออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่ งานตรวจของผู้โดยสาร จัดตั้งเป็นสำนักงานตรวจของผู้โดยสารท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (ระดับอำนาจการสูง อัตรา 241 คน 3 ส่วน 12 ฝ่าย) ทำหน้าที่ ตรวจเฉพาะของที่มากับผู้โดยสาร และงานตรวจสินค้า จัดตั้งเป็นสำนักงานตรวจสินค้าท่าอากาศยาน สุวรรณภูมิ (ระดับอำนาจการสูง อัตรา 380 คน 3 ส่วน 12 ฝ่าย) ทำหน้าที่ตรวจเฉพาะสินค้าที่ส่งมา ทางอากาศยาน แต่สำหรับท่าอากาศยานดอนเมือง จัดตั้งเป็นศูนย์บริการศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง เทียบเท่าหน่วยงานระดับส่วน (ระดับชำนาญการพิเศษ อัตรา 106 คน 6 ฝ่าย) โดยทำหน้าที่ทั้งตรวจ ของที่มากับผู้โดยสารและสินค้าที่ส่งมาทางอากาศยาน

ทั้งนี้ ความแตกต่างจากปริมาณงานทำให้ กรมศุลกากรมีการจัดโครงสร้างหน่วยงาน ที่มีความแตกต่าง ตั้งแต่ท่าหรือที่ในระดับฝ่าย ส่วน ด้าน และสำนักงาน และมีระเบียบปฏิบัติหรือ กระบวนการที่แตกต่างกัน เนื่องจากสาเหตุดังกล่าว

นอกจากนี้ กรมศุลกากรยังมีระบบค่าตอบแทนอีกระบบหนึ่ง เป็นค่าทำการล่วงเวลา ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งแยกออกจากระบบปกติ แม้จะมีโครงสร้างเชื่อมโยงกับระบบกำหนดตำแหน่งปกติ แต่โครงสร้างในการกำหนดค่าตอบแทนพิเศษยังอยู่ในฐานของระบบการกำหนดตำแหน่งเดิม โดยการจัด ส่วนของการจ่ายค่าตอบแทนที่แบ่งลำดับตามรูปแบบเดิม แต่เปลี่ยนหลักเกณฑ์บางประการให้สามารถ ดำเนินการได้ภายใต้ระบบใหม่

ภายใต้ข้อจำกัดในการศึกษา กรมศุลกากรจึงเป็นหน่วยงานขนาดกลางที่มีความน่าสนใจ ว่า ภายใต้ข้อถกเถียงในประเด็นเชิงโครงสร้างและการออกแบบ โครงสร้างที่มีความซับซ้อน แตกต่าง หลากหลาย จะมีผลจากการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบบแห่งต่อองค์ประกอบเป็นประการใดบ้าง เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ที่มุ่งหวังไว้หรือไม่ อย่างไร การออกแบบและความสอดคล้องในองค์ประกอบ ตลอดจนผลต่าง ระหว่างโครงสร้างหน้าที่ที่แตกต่างกันและรองรับภารกิจที่แตกต่างกันอย่างไร ตลอดจน และ/หรือมี ปัญหาหรือผลกระทบเชิงโครงสร้างองค์การในลักษณะเดียวกับที่มีการถกเถียงหรือไม่ อย่างไร

1.2 คำถามในการศึกษา

1.2.1 การเปลี่ยนระบบการกำหนดตำแหน่งเข้าสู่ระบบแท่งของกรมศุลกากรส่งผลกระทบต่อองค์ประกอบในด้านต่างๆ ขององค์การหรือไม่ อย่างไร มีความสอดคล้องกับองค์ประกอบเชิงโครงสร้างหรือไม่ อย่างไร

1.2.2 การเปลี่ยนระบบการกำหนดตำแหน่งเข้าสู่ระบบแท่งช่วยสนับสนุนในเชิงโครงสร้างและส่งผลต่อการบรรลุพันธกิจขององค์การหรือไม่ อย่างไร

1.2.3 มีปัญหาที่องค์ประกอบในด้านต่างๆ ขององค์การ และการบรรลุพันธกิจขององค์การหรือไม่ อย่างไร จากการเปลี่ยนแปลงการกำหนดตำแหน่งเข้าสู่ระบบแท่ง

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.3.1 เพื่อศึกษาผลการเปลี่ยนแปลงจากการเปลี่ยนระบบการกำหนดตำแหน่งเข้าสู่ระบบแท่ง ที่มีต่อระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ องค์ประกอบเชิงโครงสร้างขององค์การ และการบรรลุพันธกิจขององค์การ ของกรมศุลกากร

1.3.2 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ องค์ประกอบเชิงโครงสร้างขององค์การ และการบรรลุพันธกิจขององค์การ ภายใต้การเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดตำแหน่งเข้าสู่ระบบแท่งของกรมศุลกากร

1.3.3 เพื่อเสนอแนวทางการปรับองค์ประกอบต่างๆ ของระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ และองค์ประกอบเชิงโครงสร้างขององค์การของกรมศุลกากร ให้มีความเหมาะสมกับการกำหนดตำแหน่งแบบระบบแท่ง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์จากเปลี่ยนระบบการกำหนดตำแหน่งเข้าสู่ระบบแท่ง (Broadbanding) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ของกรมศุลกากร และผลต่อองค์ประกอบเชิงโครงสร้างในด้านโครงสร้างองค์การ สายการบังคับบัญชา และกระบวนการปฏิบัติงาน

โดยมุ่งเน้นทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารค่าตอบแทนและการกำหนดตำแหน่งระบบแบ่ง (Broadbanding) การเปลี่ยนแปลงองค์การ (Organization Change) การจัดโครงสร้างองค์การ (Organization Structure) ในฐานะที่เป็นระบบ (Systematics) ซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน

1.4.2 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการศึกษา คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดกรมศุลกากร จำนวน 4,818 คน โดยคำนวณหาจำนวนกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีของ Taro Yamane ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 คิดเป็น 369.3391 หรือ 370 คน

1.5 วิธีการศึกษา

ศึกษาด้วยวิธีวิจัยเชิงผสม (Mixed Method) โดยทำการวิจัยเชิงคุณภาพในขั้นต้น เพื่อรวบรวมข้อมูล แล้วนำมาสรุปประเด็นเพื่อทำการวิจัยเชิงปริมาณ และนำผลที่ได้ทั้งหมดจากเชิงคุณภาพและปริมาณมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ เพื่อสรุปเป็นผลการศึกษาต่อไป โดยใช้เครื่องมือในการศึกษา ดังนี้

1.5.1 การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร อินเทอร์เน็ต และบทสัมภาษณ์ แล้วสังเคราะห์ รวบรวมประเด็น และรายละเอียดของการเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดตำแหน่งแบบระบบแบ่ง ตลอดจนข้อถกเถียงในเชิงทฤษฎี แล้วนำไปกำหนดกรอบในการสัมภาษณ์แบบกึ่งทางการ

1.5.2 การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structure Interview) จากกรอบที่ได้จากการวิจัยเชิงเอกสาร เพื่อค้นหาประเด็นในรายละเอียด โดยการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิ (Stratified Random Sampling) จำแนกออกตาม ความเกี่ยวข้องในหน้าที่ ประสบการณ์ และประเภทตำแหน่ง ด้วยการกำหนดโควตา (Quota) กลุ่มละ 2-3 คน จำนวน 6 กลุ่ม ได้แก่

- (1) ข้าราชการที่รับราชการก่อน 2551
 - (2) ข้าราชการที่รับราชการหลัง 2551
 - (3) ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่นักทรัพยากรบุคคลที่รับราชการก่อน 2551
 - (4) ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่นักทรัพยากรบุคคลที่รับราชการหลัง 2551
 - (5) ผู้บริหารระดับกลางและระดับสูง
 - (6) ผู้บริหารทรัพยากรบุคคลของกรม
- รวมจำนวนผู้ถูกสัมภาษณ์ 15 คน

1.5.3 การออกแบบสอบถาม (Questionnaires) เพื่อประเมินและยืนยันประเด็นปัญหา ด้วยวิธีการทางสถิติให้ประเด็นที่ได้รวบรวมมาเหลือเพียงประเด็นที่เป็นปัญหาภาพรวม โดยสำรวจจากกลุ่มประชากร คือ ข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมศุลกากร จำนวน 4,818 คน จำนวนกลุ่มตัวอย่างจากการคำนวณด้วยวิธีของ Taro Yamane ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 คิดเป็น 369.3391 หรือ 370 คน

โดยการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิ (Stratified Random Sampling) อย่างเป็นสัดส่วน (Proportional Allocation) โดยแบ่งออกเป็นกลุ่มนักทรัพยากรบุคคล และข้าราชการทั่วไป และแบ่งตามประเภทตำแหน่ง เป็นตำแหน่งในแท่งวิชาการและตำแหน่งในแท่งทั่วไป

1.6 ข้อจำกัดในการศึกษา

การเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดตำแหน่งมีความสัมพันธ์และส่งผลกับการบริหารงานภาครัฐในหลายมิติ ทั้งในการบริหารทรัพยากรมนุษย์และโครงสร้างองค์การ อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาได้เลือกศึกษาเฉพาะมิติโครงสร้างองค์การ ด้วยข้อจำกัดทางด้านศักยภาพและระยะเวลาในการศึกษา ทำให้เกิดข้อจำกัดในการศึกษา ดังนี้

1.6.1 ข้อจำกัดด้านประเด็นในการศึกษา ผู้ศึกษาไม่สามารถศึกษาการเปลี่ยนแปลงและผลที่เกิดขึ้นในทุกมิติได้ จึงจำเป็นต้องเลือกเฉพาะประเด็นด้านโครงสร้าง เนื่องจากช่วยแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารทรัพยากรมนุษย์กับองค์ประกอบเชิงโครงสร้างขององค์การ โดยไม่ได้รวมประเด็นด้านสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมองค์การ

1.6.2 ข้อจำกัดด้านหน่วยในการศึกษา (Unit of Analysis) แม้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเกิดขึ้นในหลายองค์การ ทั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบเดียวกัน และที่ต่างรูปแบบกัน แต่ผู้ศึกษาไม่สามารถศึกษาในทุกองค์การได้ จึงเลือกเฉพาะทำการศึกษาเฉพาะกรมศุลกากร เพราะมีมิติในการจัดโครงสร้างองค์การที่มีความน่าสนใจ เนื่องจากมีโครงสร้างหน้าที่ในภารกิจหลัก (Core Function) ที่มีความหลากหลาย จึงอาจช่วยสะท้อนผลในมิติเชิงโครงสร้างที่มีความแตกต่างกันได้

1.6.3 ข้อจำกัดด้านวิธีการศึกษา (Research Methodology) ไม่สามารถทำการศึกษาในลักษณะอนุกรมเวลา (Time Series) และการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบสาเหตุ (Causal Comparative) รวมถึงใช้วิธีการเชิงคุณภาพเก็บข้อมูลเพิ่มเติมหลังจากการประมวลผลข้อมูลจากการเก็บแบบสอบถามได้ จึงได้วางวิธีการศึกษาไว้เฉพาะวิธีวิจัยเชิงผสม (Mixed Method) โดยทำการวิจัยเชิงคุณภาพในขั้นต้น นำมาสรุปประเด็นเพื่อทำการวิจัยเชิงปริมาณ แล้วนำผลที่ได้มาวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญหา

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 ทราบถึงความเชื่อมโยงและความสัมพันธ์ระหว่างระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์กับโครงสร้างองค์การ และการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

1.7.2 สามารถนำผลการศึกษาไปใช้เป็นข้อเสนอแนวทางการปรับเปลี่ยนระบบย่อยหรือนโยบายด้านอื่น ที่จะเสริมสร้างประสิทธิผลจากการเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดตำแหน่ง



บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดตำแหน่งเข้าสู่ระบบแบ่งและโครงสร้างองค์การของกรมศุลกากร ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าทบทวน เอกสาร งานวิจัย แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นกรอบในการศึกษา ดังนี้

- 2.1 แนวคิดและทฤษฎีการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management)
- 2.2 แนวคิดและทฤษฎีการกำหนดตำแหน่งแบบระบบแบ่ง (Broadbanding)
- 2.3 แนวคิดและทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงองค์การ (Organizational Change)
- 2.5 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
- 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.7 กรอบแนวคิดในการศึกษา

2.1 แนวคิดและทฤษฎีการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management)

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐที่ผ่านมา ได้เปลี่ยนแปลงทั้งแนวคิดและวิธีการในหลายมิติ ซึ่งสะท้อนผ่านการเปลี่ยนแปลงในแนวคิดจากการจัดการบุคคล (Personnel Management) ไปสู่แนวคิดแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) และการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Human Resource Management: SHRM) โดยลำดับ ทั้งนี้ระบบแบ่ง (Broadbanding) เป็นเครื่องมือในการบริหารทรัพยากรมนุษย์เครื่องมือหนึ่ง ที่อาจพิจารณาในมิติการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ เพราะมุ่งเน้นการออกแบบที่มีเชื่อมโยงกับองค์ประกอบในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในหลายมิติ

ประกอบกับระยะที่มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้นำระบบแบ่ง (Broadbanding) มาใช้นั้น การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของระบบราชการ อยู่ภายใต้กรอบแนวคิดและใช้เครื่องมือในเชิงการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Human Resource Management: SHRM) แทบทั้งสิ้น โดยจะเห็นได้จากเครื่องมือและแนวคิดของการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ในเรื่องสมรรถนะ (Competencies) และการวางแผนกลยุทธ์ในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น

ดังนั้น การศึกษาระบบแบ่ง (Broadbanding) ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ จึงจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงแนวคิดและทฤษฎีการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีในฐานะที่เป็นระบบ ซึ่งมีองค์ประกอบที่มีความสัมพันธ์กันอยู่ภายใน และมีระบบแบ่ง (Broadbanding) เป็นส่วนหนึ่งของระบบดังกล่าว

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ คือ แนวคิดหรือปรัชญาในการจัดการบุคลากร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์การ โดยมีที่มาจากทฤษฎีพฤติกรรมของบุคคลและองค์การ โดยมีขอบเขต (Fields) เกี่ยวข้องกับนโยบายและการปฏิบัติในการออกแบบและพัฒนาองค์การ การจัดกำลังคน (Employee Resourcing) การเรียนรู้และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สมรรถนะและค่าตอบแทน (Performance and Reward) ตลอดจนการสร้างความเป็นอยู่ที่ดีในการทำงาน (Well-Being)¹

โดยการบริหารทรัพยากรมนุษย์มุ่งเน้นความสนใจและเปลี่ยนแปลงบทบาทไปสู่การจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) โดยบูรณาการกับกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ จนเกิดการพัฒนาไปสู่แขนงวิชาใหม่ (Discipline) ที่เรียกว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Human Resource Management: SHRM)² ซึ่งจัดวางและกำหนดกิจกรรม เพื่อรองรับให้องค์การบรรลุเป้าหมายและประสบความสำเร็จ³ หรือแนวทางการนำกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (HR Strategies) มาพัฒนาและปฏิบัติ โดยการบูรณาการเข้ากับกลยุทธ์ขององค์การ (Business Strategies) เพื่อสนับสนุนให้บรรลุเป้าหมายขององค์การในระยะยาว⁴ ดังนั้น การบริหารทรัพยากรมนุษย์จะคำนึงถึงบทบาทในการสนับสนุนต่อความอยู่รอดหรือความสำเร็จขององค์การ และต้องคำนึงถึงความสอดคล้องในภาพรวม เพื่อผลลัพธ์ที่ดีที่สุดต่อองค์การทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

¹ Michael Armstrong, and Stephen Taylor, *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice*, 13th ed. (London; Kogan Page, 2014), 1.

² Patrick M. Wright, and Gary C. McMahan, "Theoretical Perspectives for Strategic Human Resource Management," *Journal of Management*, 18, no. 2 (1992): 295.

³ Ibid, 298.

⁴ Michael Armstrong, and Stephen Taylor, *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice*, 16.

จะเห็นได้ว่า ความเปลี่ยนแปลงของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ดังกล่าว สอดคล้องกับแนวทางและความพยายามปรับบทบาทของระบบราชการ ที่ต้องการปรับบทบาท ตลอดจนจุดมุ่งเน้นไปที่การบรรลุเป้าหมายขององค์การมากกว่าการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายในแบบเดิม โดยระบบแบ่ง (Broadbanding) เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารทรัพยากรมนุษย์และการบริหารองค์การ ที่ถูกพิจารณาว่า สอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนดังกล่าว ซึ่งเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบในด้านอื่น การพิจารณาจากมุมมองในตัวแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (HR Models) จึงสามารถช่วยพิจารณาความสอดคล้องในภาพรวม ตลอดจนแนวโน้ม และมุมมองในมิติต่างๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงในแง่มุมมองของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ได้

ตัวแบบของการบริหารทรัพยากรมนุษย์

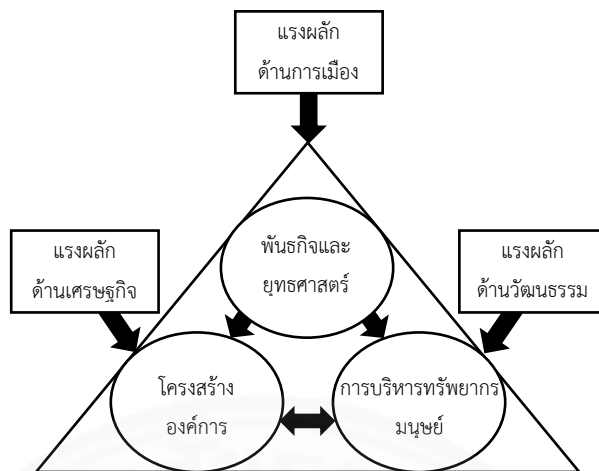
ตัวแบบ (HR Models) เป็นมุมมองต่อบุคลากรและกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์การและความสอดคล้องระหว่างการบริหารทรัพยากรมนุษย์และการบริหารองค์การ หากพิจารณาตัวแบบแนวคิดในการบริหารทรัพยากรมนุษย์จากความแตกต่างของแนวคิดและจุดมุ่งเน้น อาจจำแนกตาม John Storey ได้ 2 แนวทาง⁵ ได้แก่

(1) การบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงรูปธรรม (Hard HRM) จะมุ่งเน้นไปในเชิงปริมาณและความเชื่อมโยงถึงผลลัพธ์จากกลยุทธ์ขององค์การ ภายใต้การคำนึงถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจอื่นอย่างมีเหตุมีผล ซึ่งมีรากฐานมาจากการวางแผนกำลังคนและการจัดการ โดยการกำหนดกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (HR Strategies) ให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์การ

ภายใต้มุมมองต่อคนหรือบุคลากรในฐานะเป็นทรัพยากรที่จะถูกใช้เพื่อตอบสนองต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การ ซึ่งความสำเร็จขององค์การจะเกิดจากการจัดการและใช้งานทรัพยากรมนุษย์อย่างเหมาะสม⁶

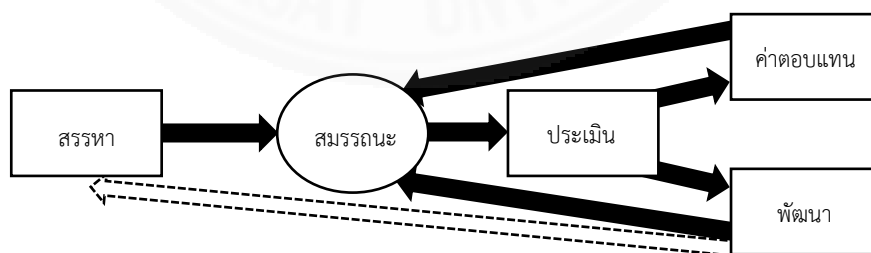
⁵ John Storey, *New Perspectives on Human Resource Management*, ed. John Storey (London; Routledge, 1989), 8, quote in Michael Armstrong, and Stephen Taylor, *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice*, 13th ed. (London; Kogan Page, 2014), 10.

⁶ Wendy Bloisi, *Introduction to Human Resource Management* (London; McGraw-Hill Education, 2007), 23-24.



ภาพที่ 2.1 การจัดการเชิงกลยุทธ์และแรงผลักดันด้านจากสภาพแวดล้อม, C.J. Fombrun, N.M. Tichy, and M.A. Devanna, *Strategic Human Resource Management* (Hoboken, N.J.; John Wiley & Sons, 1984), 41, quote in Wendy Bloisi, *Introduction to Human Resource Management* (London; McGraw-Hill Education, 2007), 23.

ตัวแบบของ Hard HRM หรือ Michigan Model จึงคำนึงถึงทั้งปัจจัยภายนอก ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และปัจจัยภายใน ในการกำหนดพันธกิจและกลยุทธ์ ซึ่งจะส่งผลต่อโครงสร้างองค์กรที่ต้องสอดคล้องหรือมีการปรับเพื่อรองรับกลยุทธ์ดังกล่าว รวมถึงระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เหมาะสมกับโครงสร้าง รองรับและตอบสนองต่อพันธกิจและกลยุทธ์ หรือมีความสอดคล้องกันระหว่าง กลยุทธ์ โครงสร้าง และระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Organization's Strategy, Structure and HRM Systems) โดยมุ่งเน้นเพื่อให้เกิดอรรถประโยชน์ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุดแก่องค์กร



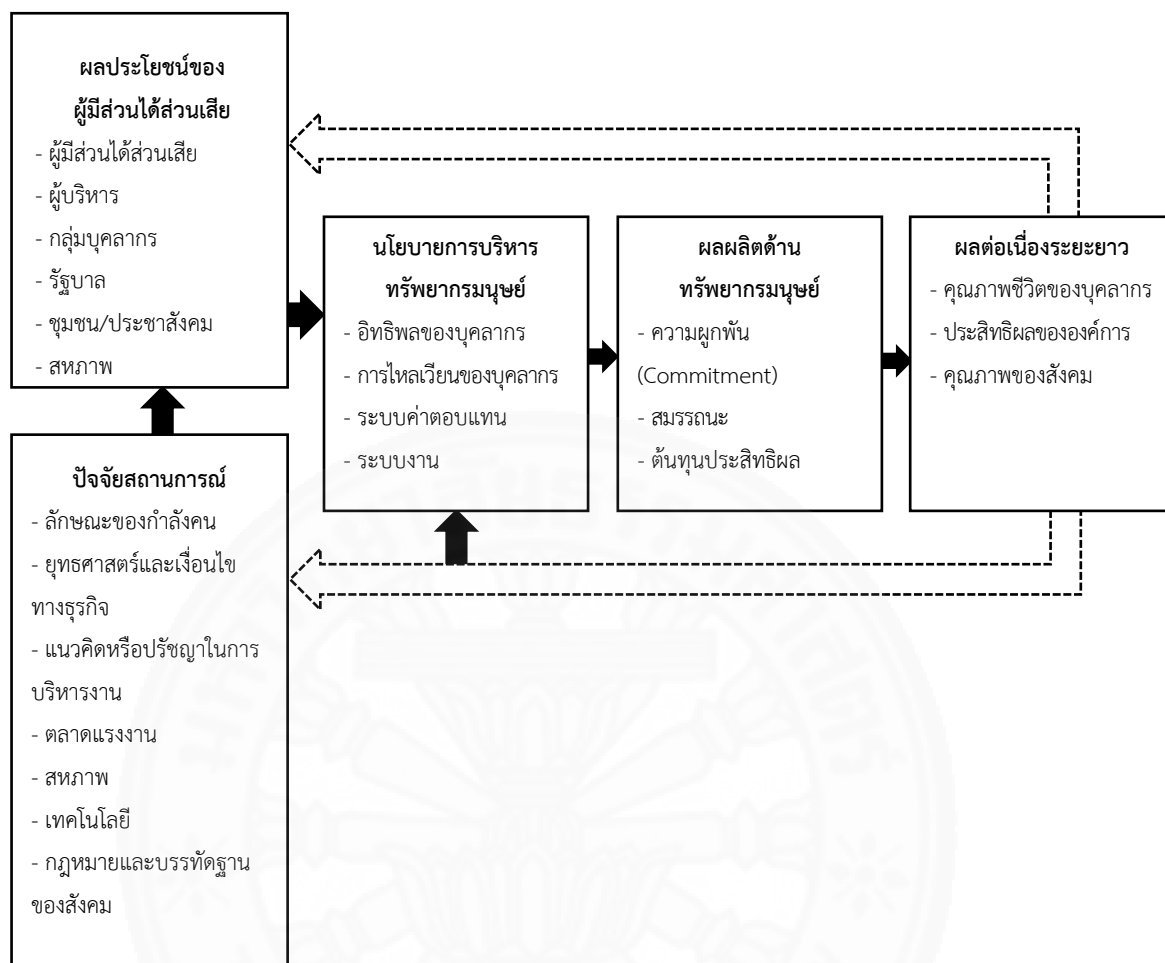
ภาพที่ 2.2 วงจรทรัพยากรมนุษย์, C.J. Fombrun, N.M. Tichy, and M.A. Devanna, *Strategic Human Resource Management* (Hoboken, NJ; John Wiley & Sons, 1984), 41, quote in Wendy Bloisi, *Introduction to Human Resource Management* (London; McGraw-Hill Education, 2007), 25.

สำหรับกระบวนการในการบริหารทรัพยากรมนุษย์จะมุ่งเน้นการสรรหาคนเหมาะสมที่สุดสำหรับงานซึ่งถูกกำหนดโดยโครงสร้างขององค์กร การกำหนดรางวัลตอบแทนเพื่อจูงใจในเพิ่มสมรรถนะในการทำงาน และการพัฒนาบุคลากรเพื่อเพิ่มความสามารถในตำแหน่งงานที่ทำ หรือเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการเลื่อนขั้น/ตำแหน่ง ดังนั้น คุณค่าของบุคลากรในองค์กรจึงเป็นเรื่องของการสร้างผลเชิงบวกต่อความสำเร็จตามกลยุทธ์หรือเป้าหมายขององค์กร

(2) การบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงนามธรรม (Soft HRM) มีรากฐานมาจากแนวคิดมนุษยสัมพันธ์ (Human-Relations School) ที่มุ่งเน้นในประเด็นการสื่อสาร การจูงใจ และภาวะผู้นำ ซึ่งเห็นว่าบทบาทของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ไม่ใช่การเข้าไปควบคุมจัดการ แต่ต้องเน้นการพัฒนาเพื่อสร้างความตกลง/ความเข้าใจร่วมกัน (Commitment) ระหว่างผู้จัดการ (Managers) กับบุคลากร ซึ่งจะนำไปสู่ความผูกพันและนำไปสู่ผลผลิตกับองค์กรในที่สุด ทั้งนี้ Soft HRM มีตัวแบบหลัก ได้แก่ Harvard Model และ Guest's Model⁷

(2.1) Harvard Model เห็นว่า ไม่ใช่เพียงฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ ที่จะต้องรับผิดชอบดูแลด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ แต่ในระดับผู้จัดการ (Managers) ต้องรับผิดชอบหน้าที่ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ด้วย และต้องตอบสนองความต้องการหรือคำนึงถึงความต้องการที่ต่างกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มซึ่งรวมถึงบุคลากรด้วยเช่นกัน หรือเป็นตัวแบบที่มุ่งเน้นไปที่การคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์

⁷ Ibid, 14-23.



ภาพที่ 2.3 Harvard Model, M. Beer et al., *Managing Human Assets* (New York; Free Press, 1984), 16, quote in Wendy Bloisi, *Introduction to Human Resource Management* (London; McGraw-Hill Education, 2007), 17.

โดยกระบวนการในการบริหารทรัพยากรมนุษย์จะเกิดจากปัจจัยสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอก (Situational Factors) และความต้องการของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม (Stakeholder Interests) ซึ่งส่งผลต่อเป้าหมายขององค์กรและนโยบายการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (HRM Policy Choices) ที่ประกอบด้วย 4 ประเด็นหลัก คือ

(2.1.1) Employee Influence: กระจายอำนาจและความรับผิดชอบจากผู้บริหาร/ผู้จัดการลงไปสู่ระดับล่าง

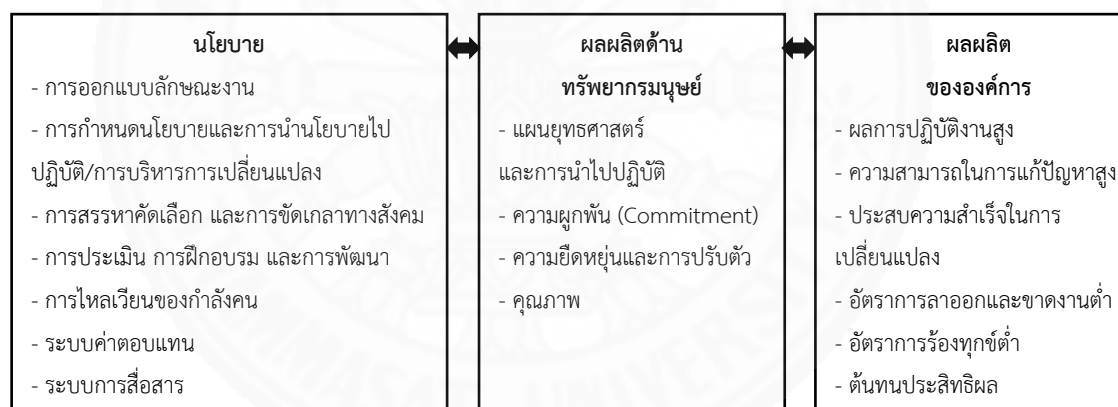
(2.1.2) The Human Resource Flow: ให้ผู้จัดการเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการหมุนเวียนและบริหารทรัพยากรบุคลากร เพื่อให้ได้คนที่ตรงกับงาน ถูกที่ ถูกเวลา

(2.1.3) Rewards Systems: มุ่งเน้นไปที่การรักษาแรงจูงใจในการทำงานและผลผลิตของบุคลากร บุคลากรควรเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบ ในขณะที่ผู้จัดการจะต้องพิจารณาให้แน่ใจว่ามีความสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร

(2.1.4) Work Systems: ระบบงานเน้นไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ทั้งนี้ ต้องมีระบบการสื่อสารและเทคโนโลยีที่เหมาะสม

การใช้นโยบายการบริหารทรัพยากรมนุษย์จะต้องคำนึงถึงผลลัพธ์ด้านทรัพยากรมนุษย์ (HR Outcomes) โดยเฉพาะการสร้างความสำเร็จร่วมกันเพื่อสร้างความรู้สึกร่วมกัน (Commitment) สมรรถนะ (Competence) และความคุ้มค่า (Cost-effectiveness) เพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ความสำเร็จในระยะยาว (Long-term Consequence)

(2.2) Guest's Model มีสมมติฐานเช่นเดียวกับ Harvard Model โดยมีความเห็นว่า การจัดนโยบายการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ถูกต้องจะนำไปสู่ผลลัพธ์ด้านทรัพยากรมนุษย์ (HR Outcomes) ซึ่งจะสร้างผลลัพธ์ความสำเร็จในระยะยาว ทั้งนี้ ต้องมุ่งเน้นสร้างความสำเร็จร่วมกัน เพื่อสร้างความรู้สึกร่วมกัน ซึ่งจะช่วยให้ผลผลิตให้เพิ่มสูงขึ้น



ภาพที่ 2.4 Guest's Model, D.E. Guest, "Human resource management and performance: a review and research agenda," *International Journal of Human Resource Management* 8, no. 3 (June, 1997): 263–276, quote in Wendy Bloisi, *Introduction to Human Resource Management* (London; McGraw-Hill Education, 2007), 22.

อย่างไรก็ตามข้อแตกต่างหลัก คือ Guest's Model เพิ่มเติมนโยบายการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (HRM Policy Choices) ออกเป็น 7 ด้าน (รายละเอียดปรากฏตามภาพที่ 2.4) ข้อแตกต่างอีกประการหนึ่ง คือ เห็นว่า นโยบายการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (HRM Policy Choices) นอกจากคำนึงบุคคลส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ควรออกแบบโดยมุ่งเน้นเพื่อให้บรรลุตามผลลัพธ์ด้วย (HR Outcomes and Organizational Outcomes)

2.2 แนวคิดและทฤษฎีองค์การและการเปลี่ยนแปลงองค์การ (Organizational Change)

การเข้าสู่ระบบแห่งเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดตำแหน่งที่มีความสัมพันธ์กับระบบอื่นหลายมิติ จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระดับภาพรวมหรือเป็นการเปลี่ยนแปลงส่งผลในระดับองค์การ

หากพิจารณาในมิติการเปลี่ยนแปลงองค์การ การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเนื่องจากองค์การดำเนินงานอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ โดยสภาพแวดล้อมเป็นปัจจัยที่มีความผันผวน ซับซ้อน และส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดขององค์การ⁸ จึงเป็นแรงผลักดันให้องค์การต้องปรับตัว เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างเหมาะสม การพิจารณาการเปลี่ยนแปลงจะต้องทำความเข้าใจกระบวนการ ปัจจัยที่ส่งผล และระดับความรุนแรงของการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนการตอบสนองเปลี่ยนแปลงขององค์การ⁹

การเปลี่ยนแปลงองค์การ (Organizational Change) จึงเป็นกระบวนการในการสร้างความเปลี่ยนแปลงภายในองค์การ เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นหรือปรับเปลี่ยนองค์การให้มีความก้าวหน้าด้วยการวิเคราะห์ปัญหา วางแผน และสร้างวัฒนธรรมองค์การ ภายใต้เทคนิคด้านพฤติกรรมศาสตร์ สังคมวิทยา และการวิจัยเชิงปฏิบัติการ¹⁰

ดังนั้น หากพิจารณาในมิติองค์การ การเปลี่ยนแปลงองค์การ คือ การเปลี่ยนแปลงหรือการปรับเปลี่ยนในโครงสร้างองค์การหรือกระบวนการปฏิบัติงานขององค์การ (Structures or Processes)¹¹ ทั้งนี้ ในอีกด้านหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงองค์การอาจเป็นในด้านวิทยาการ กระบวนการหรือโครงสร้าง แต่ในที่สุด ผลกระทบจะตกอยู่กับคนหรือบุคลากร¹² ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงองค์การจึงเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันทั้ง โครงสร้างองค์การ กระบวนการปฏิบัติงาน และมิติด้านทรัพยากรมนุษย์

⁸ สมยศ นาวิการ, *การบริหาร : การพัฒนาองค์การ และการจูงใจ* (กรุงเทพฯ; บรรณกิจ, 2547), 13.

⁹ ญัฐพันธ์ เขจรนันท์, *กลยุทธ์การเปลี่ยนแปลงและพัฒนาองค์การ* (กรุงเทพฯ; เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2545), 32-33.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, 33.

¹¹ Theodore E. Zorn, Lars Thøger Christensen, and George Cheney, *Do We Really Want Constant Change?* (San Francisco; Berrett-Koehler, 1999), 10.

¹² สมยศ นาวิการ, *การบริหาร : การพัฒนาองค์การ และการจูงใจ*, 59.

อย่างไรก็ตาม กรณีนี้ เป็นการพิจารณาในประเด็นการเปลี่ยนแปลงขององค์ประกอบ ในมิติด้านทรัพยากรมนุษย์และผลต่อกระบวนการหรือโครงสร้าง ตลอดจนความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ทั้งโครงสร้างองค์การ กระบวนการปฏิบัติงาน และมิติด้านทรัพยากรมนุษย์ ในมุมมองกลับว่า มีความเชื่อมโยง และเกี่ยวเนื่องกันในลักษณะใด ดังนั้น จึงมุ่งเน้นไปที่ปัจจัยหรือองค์ประกอบที่มีความสัมพันธ์กัน และ ผลที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ดังกล่าวภายใต้ความเปลี่ยนแปลง

2.2.1 แรงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

การเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องที่มีพลวัตหรือความต่อเนื่องในความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล (Causal Relationship) ดังนั้น ในการทำความเข้าใจหรือพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงและองค์ประกอบ ที่เกี่ยวข้อง จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงแรงผลักดัน เพื่อให้เห็นความต่อเนื่องขององค์ประกอบที่มีความสัมพันธ์กันในลักษณะที่เป็นพลวัต

แรงผลักดันหรือปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมีการจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ แรงผลักดันภายใน และแรงผลักดันภายนอก แต่มีความเห็นในรายละเอียดแตกต่างกัน เนื่องจากมี จุดมุ่งเน้นในการพิจารณาแตกต่างกัน โดย สมยศ มุ่งเน้นอธิบายถึงแรงผลักดันในมิติด้านการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ สรุปความเห็นได้ดังนี้¹³

แรงผลักดันภายนอก คือ แรงผลักดันที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอก อยู่ภายนอกเหนือ การควบคุมของฝ่ายบริหาร ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของลูกค้ำและผู้บริโภค การเปลี่ยนแปลงปริมาณ และคุณภาพในตลาดแรงงาน การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมือง ทั้งประเด็นด้านความรับผิดชอบต่อสังคม การสร้างความเป็นธรรมในสังคม ความสัมพันธ์กับ รัฐบาล และการออกกฎระเบียบ

แรงผลักดันภายใน คือ อาจเกิดจากสาเหตุด้านพฤติกรรมและด้านกระบวนการ ทั้งนี้ ด้านพฤติกรรมเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรมนุษย์ อาทิ ขวัญกำลังใจ อัตราการออกจากงาน และการขาดงาน เป็นต้น ด้านกระบวนการ อาจเกิดจากปัญหาในกระบวนการตัดสินใจ และการสื่อสาร เป็นต้น

ณัฐพันธ์ มีจุดมุ่งเน้นในการอธิบายในมิติภาพรวมขององค์การ โดยได้จำแนกแต่ละ ประเภทโดยละเอียด ดังนี้¹⁴

(1) ปัจจัยภายนอก (External Factor) เป็นปัจจัยแวดล้อมที่อยู่ภายนอก แต่สัมพันธ์เชื่อมโยงกับการดำเนินงานขององค์การ ได้แก่

¹³ เรื่องเดียวกัน, 14-16.

¹⁴ ณัฐพันธ์ เจริญนันท, กลยุทธ์การเปลี่ยนแปลงและพัฒนาองค์การ, 34-40.

(1.1) การเปลี่ยนแปลงของแรงงานหรือตลาดแรงงาน ทั้งในด้านความต้องการ ผลประโยชน์ ค่าตอบแทน และสวัสดิการ ทักษะและระดับการศึกษา ตลอดจนค่านิยมและทัศนคติ ซึ่งองค์กรจะต้องปรับระบบให้มีความเหมาะสม เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการจ้างงาน และความพึงพอใจในการทำงานของบุคลากร

(1.2) การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและตลาด ส่งผลโดยตรงต่อการแข่งขัน และต้นทุน ตลอดจนการแย่งชิงทรัพยากรโดยเฉพาะบุคลากร

(1.3) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ที่จะส่งผลทั้งในด้านกระบวนการผลิต และกระบวนการในการบริหารงานและปฏิบัติงาน ตลอดจนเป็นการเพิ่มเครื่องมือและเพิ่มความยืดหยุ่น ให้แก่องค์กรได้

(1.4) โลกาภิวัตน์และข้อตกลงระหว่างประเทศ ส่งผลในด้านการแข่งขัน และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในระดับระหว่างประเทศ

(2) ปัจจัยภายใน (Internal Factor) เป็นปัจจัยภายในองค์กร ที่จะส่งผลต่อระบบการดำเนินงานและประสิทธิภาพขององค์กร ได้แก่

(2.1) บุคลากร (Employees) เป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในการดำเนินงานขององค์กร ปัญหาด้านบุคลากรจะทำให้การบริหารงานมีปัญหาและไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ ดังนั้น นโยบายและการดำเนินการด้านบุคลากรจะช่วยส่งเสริมให้เกิดความสำเร็จขององค์กร ทั้งนี้ โดยการบูรณาการการบริหารทรัพยากรมนุษย์เข้ากับการกำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์

(2.2) โครงสร้างองค์กร (Organizational Structure) โครงสร้างองค์กรจะช่วยประสานการดำเนินการของส่วนต่างๆ หากโครงสร้างองค์กรมีปัญหาจะส่งผลต่อกระบวนการตัดสินใจ ขาดประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อปัญหา ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันและความอยู่รอดขององค์กร

(2.3) นโยบายการบริหารงาน (Management Policy) เป็นกรอบและแนวทางในการดำเนินงานขององค์กร ช่วยให้ส่วนต่างๆ สามารถดำเนินงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเป้าหมาย หากเกิดปัญหาในนโยบายการบริหารงานจะส่งผลต่อความเชื่อมั่นและขวัญกำลังใจของบุคลากร ตลอดจนการปฏิบัติงานและความสามารถในการแข่งขันขององค์กร

(2.4) ผลการดำเนินงาน (Operation Results) หากผลการดำเนินงานตกต่ำหรือเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมาย ส่งผลโดยตรงต่อความอยู่รอดขององค์กร และจะเป็นปัจจัยผลักดันสำคัญที่ต้องทำการเปลี่ยนแปลง

จะเห็นได้ว่า การจำแนกแรงผลักดันภายนอกมีความคล้ายกัน แต่ สมยศ จะมีปัจจัยทางด้านสังคมและการเมืองเพิ่มขึ้นมา กลับกันการจำแนกในแรงผลักดันภายใน ฌ์ฐพันธ์ ได้จำแนกไว้โดยละเอียด เนื่องจากมุ่งเน้นในมิติภาพรวมขององค์การ ทำให้ปัจจัยแสดงถึงความเกี่ยวข้องขององค์ประกอบด้านต่างๆ ขององค์การว่า มีความสัมพันธ์หรือทำให้เกิดแรงผลักดันในการเปลี่ยนแปลงอย่างไร ต่างจาก สมยศ แบ่งออกเป็นด้านพฤติกรรมและด้านกระบวนการ หรือเน้นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์โดยตรงเท่านั้น ดังนั้น การจำแนกของ ฌ์ฐพันธ์ จึงมีความสอดคล้องกับการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ในการศึกษาี้ และตัวแบบที่จะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

2.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างมิติภายในขององค์การภายใต้การเปลี่ยนแปลง

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับองค์การ จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ขององค์การทั้ง 4 ด้านหลัก ดังนี้¹⁵

(1) การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างองค์การ (Structural Change) การเปลี่ยนแปลงมักส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การ เพื่อให้บรรลุผลที่มุ่งหวัง อาจเป็นการเพิ่มการทำงานเป็นทีมหรือการลดลำดับสายการบังคับบัญชา

(2) การเปลี่ยนแปลงด้านบุคลากร (People Change) บุคลากรเป็นปัจจัยสำคัญในความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลง ทั้งในประเด็นความพร้อม วัฒนธรรมการทำงาน ตลอดจนความรู้ ทักษะ และทัศนคติของบุคลากร นอกจากนี้ ภายใต้การเปลี่ยนแปลง จำเป็นต้องนำข้อมูลมาเปรียบเทียบกับเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลง เพื่อพิจารณาหาช่องว่างในการพัฒนา

(3) การเปลี่ยนแปลงด้านกระบวนการปฏิบัติงาน (Process Change) การเปลี่ยนแปลงโดยปกติ มักมุ่งปรับเปลี่ยนวิธีการในการทำงาน เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการทำงาน โดยอาจเป็นการเปลี่ยนแปลงบนรากฐานเดิม หรือการเปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคน

(4) การเปลี่ยนแปลงด้านวัฒนธรรม (Cultural Change) การเปลี่ยนแปลงอาจส่งผลให้วัฒนธรรมในการทำงานเปลี่ยนไป โดยเฉพาะการเปลี่ยนจุดมุ่งเน้น ซึ่งส่งผลต่อวัฒนธรรมในการติดต่อกับประชาชน และความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติงาน

¹⁵ บุชกร วัชรศรีโรจน์, การบริหารความเปลี่ยนแปลง (กรุงเทพฯ; ก.พลพิมพ์, 2539), 21.

ดังนั้น ในการเปลี่ยนแปลง องค์ประกอบต่างๆ ขององค์การอาจได้รับผลหรือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม นอกจากนี้ หากพิจารณาจากมิติทั้ง 4 ด้าน จะแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องและความสัมพันธ์กันระหว่างองค์ประกอบด้านต่างๆ เพราะทุกมิติอาจจำแนกในปัจจัยแรงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การที่กล่าวถึงแล้วได้ทั้งสิ้น และทั้งปัจจัยแรงผลักดันและมิติภายในที่ได้รับผลจากการเปลี่ยนแปลง มีความสอดคล้องกับองค์ประกอบในตัวแบบการเปลี่ยนแปลงองค์การที่จะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

2.2.3 ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงองค์การ

ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงองค์การ เป็นการอธิบายการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนบริบทและองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องหรือมีความสัมพันธ์กันภายใต้ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เนื่องจากตัวแบบการเปลี่ยนแปลงองค์การมีเป็นจำนวนมากและมีความแตกต่างกันในรูปแบบการอธิบาย เพื่อความสะดวกในการศึกษา จึงได้จำแนกเป็น 2 ประเภท คือ ตัวแบบเชิงพลวัต (Dynamic) ที่มุ่งเน้นอธิบายกระบวนการในการเปลี่ยนแปลง อาทิ ตัวแบบของ Kurt Lewin เป็นต้น และตัวแบบเชิงสถิต (Static) ที่มุ่งเน้นอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยและองค์ประกอบขององค์การภายใต้การเปลี่ยนแปลง

เนื่องจากการศึกษานี้ มุ่งเน้นการทำความเข้าใจและอธิบายถึงผล ผลกระทบและความสัมพันธ์ขององค์ประกอบภายในองค์การภายใต้การเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดตำแหน่ง จึงมุ่งเน้นไปที่ตัวแบบเชิงสถิต เพื่อทำความเข้าใจว่า มีองค์ประกอบใดบ้างที่มีความสัมพันธ์กันภายใต้ความเปลี่ยนแปลง หรือเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ โดยตัวแบบเชิงพลวัตที่จะมีส่วนช่วยในการอธิบายกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจมีส่วนเสริมให้การวิเคราะห์มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จะกล่าวถึงเฉพาะตัวแบบของ Kurt Lewin ที่เป็นตัวแบบที่ใช้ในการอธิบายกระบวนการในการเปลี่ยนแปลงโดยทั่วไปเท่านั้น

(1) ตัวแบบของ Kurt Lewin¹⁶ โดยมี 2 ตัวแบบหลัก ได้แก่

(1.1) ตัวแบบสนามพลัง (Force-Field) อธิบายว่า การเปลี่ยนแปลงเป็นผลจากพลัง 2 ประการ คือ พลังต้าน (Opposing Forces) ที่พยายามรักษาสถานะเดิม เนื่องจากกลัวว่า อาจเกิดผลกระทบและความไม่แน่นอน โดยพยายามให้คงสภาพไว้ในแบบเดิมที่สามารถคาดการณ์และรู้ผลได้ และพลังผลักดัน (Pushing Forces) ที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น การเปลี่ยนแปลง

¹⁶ ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, "หน่วยที่ 3 แนวคิดและทฤษฎีการบริหารการเปลี่ยนแปลง," ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการเปลี่ยนแปลง หน่วย 1-7*, บรรณาธิการโดย คณะกรรมการกลุ่มผลิตชุดวิชาการบริหารการเปลี่ยนแปลง (นนทบุรี; สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2548): 136-137.

ภายใต้ตัวแบบนี้ จะต้องเกิดบนฐานของดุลยภาพ (Equilibrium) ของพลังทั้ง 2 ด้าน เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน

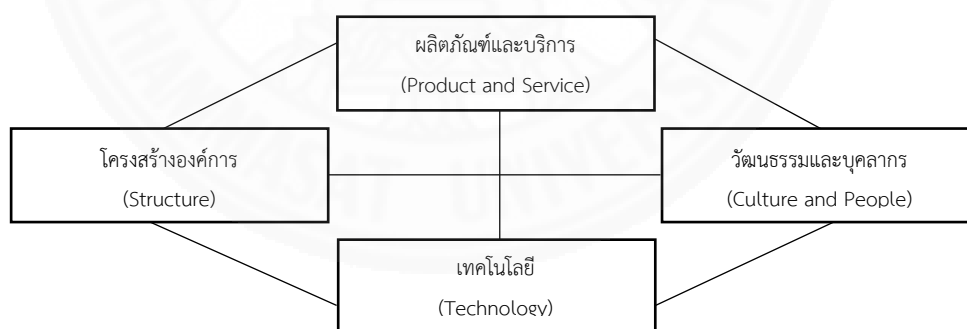
(1.2) ตัวแบบกระบวนการเปลี่ยนแปลง อธิบายว่า การเปลี่ยนแปลงประกอบด้วยกระบวนการ 3 ขั้นตอน คือ

(1.2.1) การละลายพฤติกรรม (Unfreezing) คือ การทำให้พฤติกรรมที่ไม่ต้องการหายไป เป็นการปรับสภาพและเตรียมความพร้อม เพื่อให้เกิดการยอมรับต่อการเปลี่ยนแปลง โดยกำหนดวิธีจูงใจและทำให้เกิดความพร้อม ด้วยการไม่รับรอง การทำให้รู้สึกผิดและกังวล และการกำหนดกลไกทางจิตที่ปลอดภัย

(1.2.2) การดำเนินการ (Moving) คือ การทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้วยวิธีการต่างๆ หรือเป็นขั้นของการดำเนินการเปลี่ยนแปลง โดยอาศัยการปรับโครงสร้างการรับรู้ เพื่อให้เห็นความสำคัญและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง

(1.2.3) การทำให้คงอยู่ (Refreezing) คือ การทำให้การเปลี่ยนแปลงหรือพฤติกรรมที่เกิดขึ้นให้คงอยู่ โดยไม่กลับไปเป็นในรูปแบบเดิมอีก ทั้งนี้ จำเป็นต้องเสริมแรง ติดตาม และตรวจสอบ ตลอดจนมีมาตรการในการรักษาและรองรับอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น¹⁷

(2) ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงของวันชัย มีชาติ¹⁸ เป็นตัวแบบที่พิจารณาการเปลี่ยนแปลงจากสิ่งที่มีการเปลี่ยนแปลง ในลักษณะที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน โดยประกอบด้วย โครงสร้างองค์การ ผลิตภัณฑ์และบริการ เทคโนโลยี และวัฒนธรรมและบุคลากร

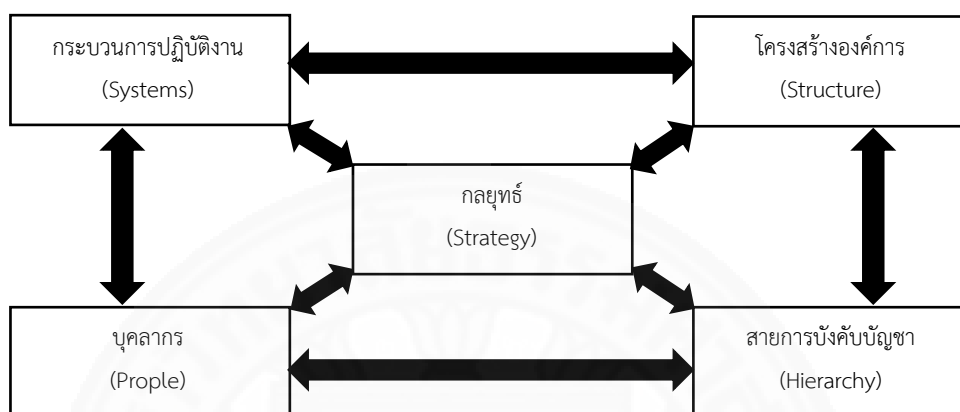


ภาพที่ 2.5 ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงของวันชัย มีชาติ, ฐานปรกรณ์ กั้นเกตุ, "การปรับบทบาทและการเปลี่ยนแปลงองค์การของกรมศุลกากร," (ภาคนิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต, สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), 26.

¹⁷ ฐานปรกรณ์ กั้นเกตุ, "การปรับบทบาทและการเปลี่ยนแปลงองค์การของกรมศุลกากร," (ภาคนิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต, สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), 28-29.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, 26.

(3) ตัวแบบลักษณะองค์การของ Michael Colenso¹⁹ อธิบายในมิติลักษณะขององค์การ (Characteristic of an Organization) ว่า การเปลี่ยนแปลงจะมีผลสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่างองค์ประกอบ กลยุทธ์ โครงสร้าง สายการบังคับบัญชา กระบวนการปฏิบัติงาน และบุคลากรในองค์การ

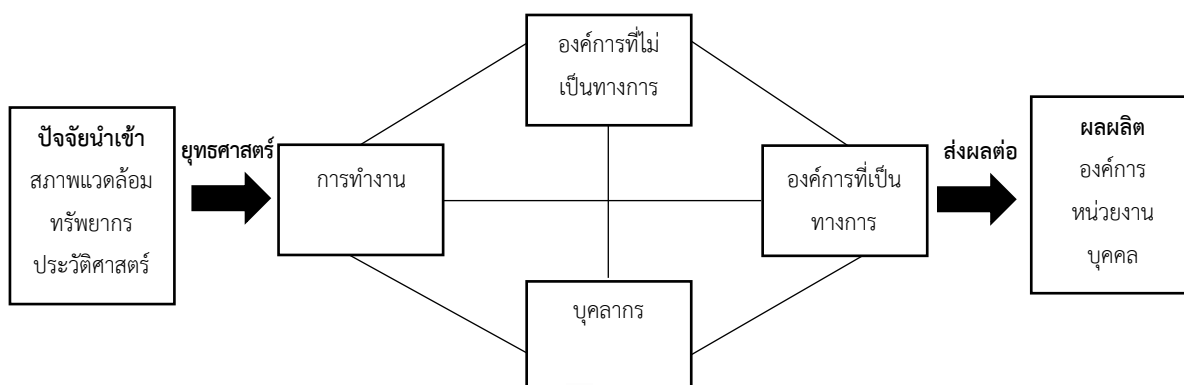


ภาพที่ 2.6 ตัวแบบลักษณะองค์การของ Michael Colenso, Michael Colenso, *Kaizen Strategies for Successful Organizational Change: Enabling Evolution and Revolution within the Organization* (London; Europe Japan Centre, 2000), อ้างถึงใน ฐาปกรณ์ กันเกตุ, "การปรับบทบาทและการเปลี่ยนแปลงองค์การของกรมศุลกากร," (ภาคนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), 25.

(4) ตัวแบบความสอดคล้องของ David A. Nadler และ M.L. Tushman²⁰ เป็นตัวแบบที่นำทฤษฎีระบบมาใช้ในการอธิบายการเปลี่ยนแปลง โดยพิจารณาในฐานะที่เป็นระบบ หรือชุดของสิ่งต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันและระหว่างสิ่งที่เกี่ยวข้องกัน โดยประกอบด้วย สิ่งแวดล้อม (Environments) ปัจจัยนำเข้า (Inputs) กลไกการเปลี่ยนแปลง (Transforming Mechanism) และผลผลิต (Outputs) โดยผลผลิตที่เกิดขึ้น จะส่งผลกลับไปยังกลุ่มเป้าหมาย (Users) และย้อนกลับไปยังปัจจัยนำเข้าและกลไกการเปลี่ยนแปลง

¹⁹ Michael Colenso, *Kaizen Strategies for Successful Organizational Change: Enabling Evolution and Revolution within the Organization* (London; Europe Japan Centre, 2000), อ้างถึงใน ฐาปกรณ์ กันเกตุ, "การปรับบทบาทและการเปลี่ยนแปลงองค์การของกรมศุลกากร," (ภาคนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), 25.

²⁰ ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, "หน่วยที่ 3 แนวคิดและทฤษฎีการบริหารการเปลี่ยนแปลง," 136-137.



ภาพที่ 2.7 ตัวแบบความสอดคล้องของ David A. Nadler และ M.L. Tushman, ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, "หน่วยที่ 3 แนวคิดและทฤษฎีการบริหารการเปลี่ยนแปลง," ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการเปลี่ยนแปลง หน่วย 1-7*, บรรณาธิการโดย คณะกรรมการกลุ่มผลิตชุดวิชาการบริหารการเปลี่ยนแปลง (นนทบุรี; สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2548): 117.

จากภาพที่ 2.7 จะเห็นได้ว่า ปัจจัยนำเข้ามี 3 ประการ คือ สภาพแวดล้อมที่อาจเป็นได้ทั้งโอกาสและภัยคุกคาม ซึ่งจะทำให้องค์การสามารถหรือไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ ทรัพยากรขององค์การ และประวัติศาสตร์ที่จะบ่งบอกความสำเร็จในอดีต ความล้มเหลว เหตุการณ์และสภาพการตัดสินใจ ซึ่งส่งผลให้เกิดสภาพการณ์ในปัจจุบัน

ปัจจัยนำเข้างดกล่าว จะเป็นตัวกำหนดยุทธศาสตร์ที่องค์การพยายามดำเนินการให้สำเร็จ โดยยุทธศาสตร์จะส่งผ่านไปยังปัจจัย 4 ด้าน คือ การทำงานหรือกระบวนการปฏิบัติงาน บุคลากรซึ่งรวมถึงทักษะ ความรู้ การรับรู้ และกำลังคนที่มี องค์การที่เป็นทางการ ซึ่งหมายถึง โครงสร้าง กระบวนการ และระบบงาน และองค์การที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งหมายถึง กฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นทางการและความเข้าใจต่างๆ ในเรื่องการปฏิบัติงาน โดยที่ปัจจัยทั้ง 4 ด้านนี้ จะทำให้เกิดผลผลิตทั้งในระดับองค์การ หน่วยงานหรือกลุ่ม และบุคคล

จากแนวคิดและตัวแบบของการเปลี่ยนแปลง แสดงให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงองค์การ (Organizational Change) เป็นกระบวนการที่เกิดจากปัจจัยทั้งภายนอกและภายใน โดยส่งผลต่อองค์ประกอบต่างๆ และมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกันตั้งแต่ในชั้นของแรงผลักดัน ตลอดจนมิติภายในที่ได้รับผลหรือผลกระทบ จนกระทั่งความสัมพันธ์กันเองระหว่างองค์ประกอบภายใต้การเปลี่ยนแปลง

องค์ประกอบหรือปัจจัยเหล่านี้ ในอีกด้านหนึ่งก็เป็นส่วนหนึ่งของระบบภายในองค์กร ซึ่งสามารถพิจารณา และจำแนกตามแนวทางของตัวแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (HR-Model) ที่เป็นการพิจารณาในภาพรวมและความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบในมิติของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ที่ได้กล่าวถึงแล้ว ออกเป็นด้านรูปธรรม (Hard Side) เช่น โครงสร้าง ระบบงาน สายการบังคับบัญชา เป็นต้น และ ด้านนามธรรม (Soft Side) เช่น วัฒนธรรม บุคลากร เป็นต้น โดยมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันภายใต้ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

2.3 แนวคิดและทฤษฎีกำหนดตำแหน่งแบบระบบแบ่ง (Broadbanding)

ระบบแบ่ง (Broadbanding) เป็นการจัดโครงสร้างค่าตอบแทน (Compensation or Pay Structure) โดยยุบรวมระดับขั้นเงินเดือน (Grades) เข้าไว้ด้วยกันเป็นแท่งเงินเดือนที่มีช่วงกว้าง ซึ่งช่วยให้การบริหารค่าตอบแทนมีความยืดหยุ่นในการจัดการ และสอดคล้องกับค่าตอบแทนในตลาด²¹

ในอีกด้านหนึ่ง ระบบแบ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวโน้มในการบริหารจัดการองค์การ ที่องค์การต้องการปรับตัว โดยลดความเป็นระบบราชการ (Bureaucratic Structure) และเปลี่ยนแปลงโครงสร้างให้แบนราบมากขึ้น (Flattening Structure) โดยใช้การจัดโครงสร้างเงินเดือนออกเป็นแท่งหรือช่วงเงินเดือนที่กว้าง จำนวนไม่มาก แตกต่างจากระดับขั้นของช่วงการควบคุม (Spanning Levels) ในแบบเดิมที่มีจำนวนมาก การยุบรวมระดับขั้นเงินเดือนในโครงสร้างเดิม ให้อยู่ในแท่งหรือช่วงเงินเดือนเดียวกัน จึงลดความต่างในระดับขั้นระหว่างงานลงได้ (hierarchical differences among job)²²

ในด้านของการปฏิบัติ หลายองค์การเห็นว่าระบบแบ่ง (Broadbanding) เป็นเครื่องมือที่จะสนับสนุนความริเริ่มใหม่ในองค์การ อาทิ ลดโครงสร้างแบบระบบราชการ (Bureaucratic) ช่วยลดค่าใช้จ่ายลง และเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์แบบใหม่ที่จะช่วยเร่งให้เกิดความเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรได้ นอกจากนี้ ระบบแบ่ง (Broadbanding) ถูกนำมาใช้ในการลดขนาดองค์การ (Downsizing) โดยการลดจำนวนลำดับขั้นของสายการบังคับบัญชาลง (Hierarchy Levels)²³

²¹ Michael Armstrong, and Helen Murlis, *Reward Management*, Rev. ed. (London; Kogan Page, 2007), 216.

²² Joseph J. Martocchio, *Strategic Compensation : A Human Resource Management Approach*, 5th ed. (Upper River, NJ; Pearson Prentice Hall, 2006), 51.

²³ Frank L. Giancola, "A Framework for Understanding New Concepts in Compensation Management," *Benefits & Compensation Digest* 46, no. 9 (September, 2009): 14.

ดังนั้น ระบบแบ่ง (Broadbanding) ในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ จึงเป็นการจัดโครงสร้างค่าตอบแทน (Compensation or Pay Structure) ด้วยการยุบรวมขั้นเงินเดือน (Grades) ให้เป็นช่วงกว้าง เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการจัดการ ตลอดจนตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การให้แบนราบ (Flattening Structure) และการลดขนาดองค์การ (Downsizing) โดยการลดลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาลง (Hierarchy Levels)

2.3.1 ลักษณะและขอบเขตของการกำหนดตำแหน่งแบบระบบแบ่ง

ระบบแบ่งเป็นระบบที่มุ่งเน้นความยืดหยุ่น ดังนั้น ลักษณะของระบบแบ่งในแต่ละองค์การ จึงมีความแตกต่างกัน หากพิจารณาจากความเห็นของนักวิชาการและผู้เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนระบบกำหนดตำแหน่งเข้าสู่ระบบแบ่ง สรุปความเห็นได้ ดังนี้

ศุภชัย เห็นว่า ลักษณะสำคัญของระบบแบ่ง (Broadbanding) โดยสรุป คือ²⁴ การลดกลุ่มงานหรือสายอาชีพเหลือเพียง 4-5 กลุ่ม ที่ครอบคลุมบุคลากรทั้งหมดในโครงสร้าง ลดความสำคัญของโครงสร้างลำดับชั้นและตำแหน่ง ตลอดจนแนวทางที่กำหนดไว้ตายตัว โดยเปลี่ยนไปมุ่งเน้นความยืดหยุ่น มีการถ่ายโอนอำนาจการกำหนดเงินเดือนไปยังระดับผู้จัดการ (Line Managers) และไม่ยึดถือการประเมินในแบบดั้งเดิม การกำหนดค่าตอบแทนภาพรวมจะอิงกับตลาดในการกำหนดค่าตอบแทนเป้าหมาย โดยค่าตอบแทนสามารถเพิ่มได้ถึงร้อยละ 100 ของค่าตอบแทนขั้นต่ำในกลุ่มงานหรือแห่ง และในด้านการจัดการบุคลากร จะมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพและความก้าวหน้าในสายอาชีพ

สำนักงานที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เห็นว่า ลักษณะสำคัญของระบบแบ่ง (Broadbanding) ประกอบด้วย²⁵ มีกลุ่มงานภายในเพียง 4-5 กลุ่ม ที่ครอบคลุมบุคลากรทั้งหมดในโครงสร้างองค์การให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพบุคลากรและความก้าวหน้าในสายอาชีพ ไม่ให้ความสำคัญกับการประเมินในแบบดั้งเดิม และไม่ให้ความสำคัญกับขั้นตำแหน่งหรือเงินเดือน

²⁴ ศุภชัย ยาวะประภาส, การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย : กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย, 92.

²⁵ สำนักงานที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของบุคลากรในสายงานด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในกระทรวงยุติธรรม (นนทบุรี; สำนักงานที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2552), 5.

ดังนั้น ระบบแบ่ง (Broadbanding) คือ การปรับโครงสร้างเงินเดือน ด้วยการลดโครงสร้างเดิมที่มีความหลากหลาย ให้เหลือน้อยที่สุด แต่ครอบคลุมทุกสายอาชีพที่มีอยู่ในองค์การ โดยทั่วไปจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดตำแหน่งและค่าตอบแทนจากหลายระดับให้เหลือเพียงไม่กี่ระดับ เนื่องจากเป็นแนวคิดที่เน้นความยืดหยุ่นและการปรับเปลี่ยน ในการกำหนดรายละเอียด จะไม่มีแนวทางที่ตายตัว ขึ้นอยู่กับการพิจารณาตามความเหมาะสมของแต่ละองค์การ

สำหรับผลลัพธ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในด้านการจัดตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบนั้น การยุบรวมกลุ่มหรือสายอาชีพและระดับขั้นเงินเดือน จะขยายขอบเขตความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพที่สั้นลง ตำแหน่งงานจึงมีหน้าที่ความรับผิดชอบมากและกว้างขึ้น และลดความจำเป็นในการประเมินเปรียบเทียบค่างานระหว่างตำแหน่ง เนื่องจากไม่ต้องจัดลำดับค่างานให้เท่ากันแบบระบบมาตรฐานกลาง ทำให้การกำหนดตำแหน่งและค่าตอบแทนมีความยืดหยุ่นคล่องตัว²⁶ และส่งผลให้เกิดลักษณะสำคัญที่สุดของระบบแบ่ง คือ บุคลากรจะมีความก้าวหน้าไปในแนวราบมากกว่าเลื่อนขั้นในแนวตั้ง²⁷ โดยจะมุ่งเน้นการพัฒนาอาชีพและทักษะ เพื่อสร้างความชำนาญในหลายด้าน ความยืดหยุ่นในสถานการณ์ที่ไม่แน่นอน และเปลี่ยนวัฒนธรรมไปสู่การทำงานเป็นทีม²⁸

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า ลักษณะและขอบเขตของระบบแบ่ง (Broadbanding) อาจจำแนกออกได้ใน 2 ประเด็น

(1) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ คือ การปรับโครงสร้างการกำหนดตำแหน่งและค่าตอบแทนให้เหลือน้อยที่สุด แต่ครอบคลุมทุกสายอาชีพ โดยการกำหนดค่าตอบแทนจะเป็นโครงสร้างแบบช่วงกว้าง และขยายขอบเขตความรับผิดชอบในการกำหนดตำแหน่งให้สอดคล้องกัน ทำให้ความก้าวหน้าในสายอาชีพสั้นลง ความก้าวหน้าจะไปในแนวราบ มากกว่าเลื่อนขั้นในแนวตั้ง โดยด้านการพัฒนาและการประเมินผล จะไม่ยึดถือการประเมินในแบบดั้งเดิม แต่มุ่งเน้นที่การพัฒนาศักยภาพและทักษะ เพื่อสร้างความชำนาญในหลายด้าน นอกจากนี้ ยังมุ่งเน้นการสร้างความปลอดภัยในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยการกระจายอำนาจของฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์ไปยังระดับผู้จัดการ (Line Managers)

²⁶ วรณดี ภูพันธ์ตระกูล, "ความคิดเห็นต่อการเปลี่ยนระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนใหม่ของข้าราชการพลเรือนสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย," (ปัญหาพิเศษปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการบริหารทั่วไป วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2552), 14.

²⁷ ศุภชัย ยาวะประภาส, การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย : กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย, 95.

²⁸ ธัญญา ผลอนันต์, *บริหารค่าตอบแทนแบบสร้างสรรค์ด้วยระบบ Broadbanding*, พิมพ์ครั้งที่ 2 [แก้ไขปรับปรุง] (กรุงเทพฯ: ขวัญข้าว' 94, 2551), 28-31.

(2) โครงสร้างองค์การและระบบงาน คือ การจัดองค์การแบบแบนราบมากกว่า องค์การในแนวตั้ง โดยการลดความสำคัญและจำนวนของโครงสร้างลำดับสายการบังคับบัญชาและ ตำแหน่ง มุ่งเน้นความยืดหยุ่นในการจัดการ และการสร้างการทำงานเป็นทีม

หากพิจารณาในแง่นี้ การกำหนดตำแหน่งในระบบแบ่ง (Broadbanding) จะมีลักษณะ และขอบเขตที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในด้านการกำหนดตำแหน่ง ค่าตอบแทน ความก้าวหน้าในสายอาชีพ การพัฒนาและประเมินผล และการกระจายอำนาจฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์ สำหรับโครงสร้างองค์การและระบบงาน จะเกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้าง สายบังคับบัญชา ตำแหน่ง และระบบงาน

ในอีกด้านหนึ่ง หากพิจารณาจากตัวแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ จะเห็นได้ว่า ลักษณะของระบบแบ่ง มีความสอดคล้องกับตัวแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ทั้งเชิงรูปธรรมและนามธรรม (Hard and Soft HRM) เชิงรูปธรรม ได้แก่ การมุ่งเน้นความสอดคล้องของโครงสร้างกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และเป้าหมายขององค์การ เชิงนามธรรม ได้แก่ การกระจายอำนาจของฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์ การมุ่งเน้นความยืดหยุ่น และการสร้างการทำงานเป็นทีม ระบบแบ่งจึงมี ลักษณะที่ผสมผสานจุดเด่นของแนวคิดต่างๆ ของการบริหารทรัพยากรมนุษย์เข้าด้วย

2.3.2 การออกแบบและการจัดโครงสร้างการกำหนดตำแหน่งแบบระบบแบ่ง

เนื่องจากระบบแบ่งเป็นระบบที่มีความหลากหลาย มีการปรับให้มีความเหมาะสมตามบริบทและความต้องการขององค์การ การพิจารณาในกรณีนี้ จึงจำเป็นต้องพิจารณาสถิติวิธีการออกแบบ รูปแบบทั่วไปในการออกแบบ ตลอดจนหลักการที่นำมาใช้ในการออกแบบระบบแบ่งในระบบราชการ

การออกแบบในการนำระบบแบ่งมาใช้ในองค์การ โดยทั่วไปไม่ลักษณะที่แน่นอน เพราะ มุ่งออกแบบตามความเหมาะสม เน้นการลดจำนวนชั้นเงินเดือน ด้วยการยุบรวมเป็นตำแหน่งที่มีช่วงเงินกว้าง ทั้งนี้ ความเห็นในการออกแบบระบบแบ่งจึงมีรายละเอียด ตลอดจนขั้นตอนที่แตกต่างกันออกไป แต่ เพื่อให้เห็นขั้นตอนในการออกแบบในกรณีนี้ จึงยกเฉพาะความเห็นของ ศุภชัย ซึ่งเป็นนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันให้นำระบบแบ่งมาใช้ในระบบราชการ และ เจษฎา ซึ่งเป็นผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการออกแบบระบบแบ่งในระบบราชการ

ทั้งนี้ ศุภชัย เห็นว่า การออกแบบในระบบแห่ง (Broadbanding) ไม่มีลักษณะที่แน่นอน เนื่องจากมุ่งเน้นความยืดหยุ่น โดยการจัดกลุ่มงานหรือตำแหน่งงาน จะขึ้นอยู่กับรูปแบบธุรกิจ โครงสร้างบุคลากร วัฒนธรรมองค์กร และระบบผลตอบแทนที่มี แต่อย่างไรก็ตาม ในการจัดกลุ่มงานหรือตำแหน่งงาน อาจกล่าวโดยสังเขปได้ ดังนี้²⁹

(1) จำนวนของแห่ง (Number of Bands) เกิดจากการจัดกลุ่มงาน โดยพิจารณาจากหน้าที่ความรับผิดชอบ (Responsibilities) และบทบาทต่อความสำเร็จขององค์กร (Value-Added Tiers) ที่เหมือนและใกล้เคียงกันจะจัดเป็นกลุ่มงานหรือแห่งเดียวกัน

(2) ความกว้างของแห่ง (Width of Bands) ช่วงของค่าตอบแทน (Pay Span) สามารถเพิ่มได้ถึงร้อยละ 100 ของค่าตอบแทนขั้นต่ำในแห่ง โดยความกว้างจะกำหนดขึ้นจากประเภทงานหรือหน้าที่ที่กำหนดเข้าไปในแห่งงาน หรืออาจกำหนดขึ้นจากความต้องการขององค์กรในประเด็นโอกาสความก้าวหน้าของบุคลากรในแห่งงาน

(3) ความคาบเกี่ยวระหว่างแห่ง (Overlap between Bands) แห่งที่ระดับใกล้เคียงกัน จะมีช่วงการจ่ายค่าตอบแทน (Pay Ranges) คาบเกี่ยวกัน เพราะเห็นว่า บุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในระดับที่ต่ำกว่า อาจสร้างมูลค่าได้มากกว่าบุคลากรบางรายในระดับที่สูงกว่า นอกจากนี้ ช่วงคาบเกี่ยวที่กำหนดขึ้น จะช่วยให้ความยืดหยุ่นในการกำหนดค่าตอบแทน (Pay Provision)

(4) การกำหนดนิยามและพรรณนาแห่ง (Describing and Defining Bands) อาจระบุโดยลักษณะของงานหรือสมรรถนะสามัญ (Generic Competence) เพื่อให้เกิดความแตกต่างจากระบบเดิมหรือระบบแบบลำดับขั้น ซึ่งโดยปกติจะกำหนดเป็นตัวเลขตามระดับ

(5) การกำหนดประเภทของหน้าที่และบทบาทลงในแห่ง (Placing Jobs/Roles into Bands) ทำได้หลายวิธี โดยอาจเปรียบเทียบนิยามของบทบาทหน้าที่กับนิยามของแห่งแต่ละแห่ง หากตั้งชื่อแห่งโดยกำหนดจากสมรรถนะหรือคุณสมบัติที่จำเป็น จะทำให้การเปรียบเทียบมีความเที่ยงตรงขึ้น หรืออาจทำได้โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ตำแหน่งร่วมด้วย (Analytical Job Evaluation)

²⁹ ศุภชัย ยาวะประภาส, การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย : กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย, 93-95.

(6) การวางตำแหน่งหน้าที่และบทบาทภายในแห่ง (Positioning Roles within Bands) จะทำโดยพิจารณาอยู่บนฐานของค่านิยมภายในและภายนอกองค์กร การพิจารณาจากค่านิยมภายนอก (External Value) จะใช้ข้อมูลตลาดเป็นตัววัดค่านิยมและลักษณะงาน แต่การพิจารณาจากค่านิยมภายใน (Internal Value) จะจัดวางบนฐานของความสัมพันธ์ภายในองค์กร (Internal Relativities) ที่ได้มาจากการวิเคราะห์ตำแหน่ง โดยมุ่งเน้นการสร้างคุณค่าเทียบภายในองค์กร (Internal Equity) อย่างไรก็ตาม บางองค์กรใช้การจัดวางโดยการพิจารณาค่านิยมทั้ง 2 ด้าน เนื่องจากการใช้เพียงค่านิยมด้านใดด้านหนึ่ง อาจทำให้เกิดปัญหาภายในองค์กรได้

(7) โครงสร้างของแห่ง (Band Architecture) อาจจัดในแบบโครงสร้างซับซ้อน หรือไม่มีโครงสร้าง ในแบบที่มีการจัดโครงสร้าง (Structured Broadbands) จะจัดโครงสร้าง โดยกำหนดสัดส่วนเป้าหมายของเนื้องานและภารกิจขององค์กรที่สอดคล้องกับข้อมูลตลาดและขอบเขตค่าตอบแทนสำหรับหน้าที่ที่กำหนดขึ้น ส่วนในแบบที่ไม่มีการจัดโครงสร้าง (Unstructured Broadbands) ความก้าวหน้าของบุคลากรจะขึ้นอยู่กับสมรรถนะในการปฏิบัติงาน และการจัดวางตำแหน่งจะอยู่บนข้อมูลตลาดและการเปรียบเทียบความสัมพันธ์ของลักษณะงานภายในองค์กร เนื่องจากมุ่งเน้นการสร้างควมยืดหยุ่นในการบริหารงาน

(8) ค่าตอบแทนในแต่ละแห่ง (Pay Progression within Bands) สามารถจัดได้โดยใช้ฐานวัดจากพัฒนาการของสมรรถนะในการปฏิบัติงาน (Competence-Related Progression) ซึ่งเป็นการวัดความสามารถในการพัฒนาสมรรถนะที่มีให้เป็นประโยชน์การปฏิบัติงาน หรืออีกวิธีหนึ่ง คือการใช้ฐานวัดจากความก้าวหน้าของผลงาน (Performance-Related Progression) หรืออาจใช้ฐานวัดทั้ง 2 ฐานผสมผสานกันตามความเหมาะสมขององค์กร

สำหรับวิธีการออกแบบ เจริญ และคณะ เห็นว่า แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ³⁰

(1) รวบรวมระดับตำแหน่งและสายงาน (Grade/Class Consolidation) และกำหนดกลุ่มอาชีพ (Occupational Group/Career Group) โดยรวบรวมระดับตำแหน่งและสายงานให้เหมาะสมกับลักษณะงาน หน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่ง และคุณภาพของงาน อาจทำด้วยเทคนิคการวิเคราะห์งาน (Job Analysis) และการประเมินค่างาน (Job Evaluation) โดยนำผลมากำหนดจำนวนระดับและสายงาน การกำหนดกลุ่มอาชีพ จะพิจารณาจากลักษณะงานขององค์กรในภาพรวมว่าจำแนกได้กี่ประเภท ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงบางสายงานที่มีความเฉพาะ ต้องอาศัยความรู้เฉพาะด้าน เมื่อกำหนดกลุ่มอาชีพแล้ว จะต้องกำหนดสายงานไว้ในกลุ่มอาชีพตามความเหมาะสม

³⁰ เรื่องเดียวกัน, 20-22.

(2) กำหนดช่วงกว้างของบัญชีเงินเดือน โดยรวบบัญชีเงินเดือนที่เดิมกำหนดไว้ตามระดับตำแหน่ง ทั้งนี้ อาจกำหนดช่วงกว้างของอัตราเงินเดือนสูงสุด-ต่ำสุดให้เหมาะสมตามลักษณะงาน และหน้าที่ความรับผิดชอบของกลุ่มอาชีพ โดยพิจารณาจากตลาดแรงงานและความเฉพาะของลักษณะงานบางสายอาชีพ ซึ่งอาจทำให้แต่ละกลุ่มอาชีพมีช่วงเงินเดือนที่แตกต่างกันออกไป ความกว้างของบัญชีเงินเดือนจะเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากระดับตำแหน่งที่มีลดลง ทำให้ผู้ปฏิบัติงานหรือบุคลากรต้องครองตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งนานขึ้น ดังนั้น จึงต้องกำหนดช่วงกว้างของบัญชีเงินเดือนไว้สูง เพื่อสร้างความก้าวหน้าให้ผู้ครองตำแหน่ง

แม้จะมีจำนวนขั้นตอนแตกต่างกัน แต่ในรายละเอียดที่จำเป็นจะต้องพิจารณาเพื่อออกแบบมีความคล้ายกัน กล่าวคือ การพิจารณาถึงการกำหนดจำนวนและช่วงกว้างของแห่งหรือบัญชีเงินเดือน และการจัดกลุ่มของสายอาชีพ โดยค่างานจะประเมินตามสมรรถนะ และจะต้องสัมพันธ์กับปัจจัยภายในและภายนอกขององค์การ

จากกระบวนการในการออกแบบที่มุ่งเน้นการปรับให้มีความเหมาะสมโดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้ระบบแห่งที่เกิดขึ้นในแต่ละองค์การมีความแตกต่างกัน โดย American Compensation Association and Hewitt ได้สำรวจองค์การในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่นำระบบแห่งมาปรับใช้ (Broadbanding) และแบ่งรูปแบบของระบบแห่งที่เกิดขึ้นได้เป็น 2 แนวทาง คือ Broad Grade และ Career Bands³¹

แนวทางแบบ Broad Grade จะยังคงการควบคุมหรือตัวคุมในระเดิมไว้ เช่น การใช้จุดต่ำสุด จุดสูงสุด เป็นต้น จึงยังคงมีหลายระดับ เนื่องจากจุดมุ่งหมายเน้นที่การลดขั้นตอนทางการบริหารมากกว่าการเอื้อให้บุคลากรพัฒนาอาชีพ องค์การที่เลือกใช้แนวทางนี้ มักไม่สนใจในการสื่อสารให้บุคลากรและระดับผู้จัดการเข้าใจในระบบใหม่

แนวทางแบบ Career Bands จะมีความต่างจากระบบเดิมมาก โดยแบ่งโครงสร้างออกเป็นไม่กี่ระดับและจัดช่วงเงินเดือนในแต่ละแห่งกว้างมาก บางองค์การอาจยกเลิกขั้นเงินเดือน องค์การที่เลือกใช้แนวทางนี้ มักสนใจในการพัฒนาอาชีพของบุคลากร และการสื่อสารให้บุคลากรและระดับผู้จัดการเข้าใจในระดับใหม่ ตลอดจนจัดอบรมให้แก่ระดับผู้จัดการเพื่อสร้างความเข้าใจจนสามารถนำมาใช้ให้บรรลุผลได้

ประเด็นแนวทางที่แตกต่างกัน ซึ่งเกิดการขึ้นการจากออกแบบในการนำเอาระบบแห่งมาใช้ในแต่ละองค์การนั้น เป็นประเด็นที่เกิดการถกเถียงในเชิงหลักการของระบบแห่ง ซึ่งจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

³¹ ธัญญา ผลอนันต์, บริหารค่าตอบแทนแบบสร้างสรรค์ด้วยระบบ Broadbanding, 38-40.

เนื่องจากการออกแบบระบบแห่งจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละองค์การ ระบบแห่งที่เกิดขึ้นจึงมีความหลากหลายทั้งรูปแบบและหลักการที่นำมาผสมผสานในการออกแบบ อาทิ รูปแบบของ OECD ที่เรียกว่า Pay Bands ที่กำหนดขึ้นโดยใช้หลักการบริหารค่าตอบแทนตามผลการปฏิบัติงาน (Pay for Performance) เป็นต้น สำหรับแนวคิดหลักพื้นฐานในการออกแบบและพัฒนาระบบแห่ง (Broadbanding) ที่นำมาใช้ในระบอบราชการของไทย อาจพิจารณาได้จากความเห็นของสำนักพัฒนา ระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน โดย เจษฎา และคณะ ได้กล่าวถึงแนวคิดหลักพื้นฐานไว้ ดังนี้³²

(1) หลักความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน โดยมีสมมติฐานว่า ผู้ปฏิบัติงานหรือบุคลากรสามารถสร้างคุณค่าเพิ่มเติมให้แก่งานที่ปฏิบัติได้ เนื่องจากเชื่อว่า ผู้ปฏิบัติงานหรือบุคลากรมีโอกาสและความสามารถปฏิบัติงานที่ยากและซับซ้อนเกินกว่าที่ระบุในแบบบรรยายลักษณะงาน โดยไม่ต้องเลื่อนระดับให้สูงขึ้น ดังนั้น ความก้าวหน้าของบุคลากร จึงขึ้นอยู่กับผลการปฏิบัติงานและความสามารถที่แสดงออกมาในการปฏิบัติงาน โดยไม่ได้ขึ้นอยู่กับการเลื่อนระดับตามโครงสร้างระดับตำแหน่งเดิม

(2) หลักการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นธรรม โดยยึดตามคุณภาพงาน หน้าที่ความรับผิดชอบ และความยุ่งยากของงานในตำแหน่ง ภายใต้หลักการ Equal Pay for Equal Work อย่างไรก็ตาม บางสายอาชีพ มีการจ่ายค่าตอบแทนตามความเฉพาะของงาน โดยไม่ได้จ่ายตามตำแหน่งเพียงอย่างเดียว ลักษณะงานที่ต่างกัน ค่าตอบแทนจึงอาจต่างกันได้ ดังนั้น การกำหนดช่วงบัญชีเงินเดือนที่กว้าง และการกำหนดกลุ่มอาชีพ (Occupational Group/Career Group) จะสร้างความเป็นธรรมและสะท้อนอัตราการจ่ายค่าตอบแทนที่ใกล้เคียงความเป็นจริง โดยไม่ยึดติดมาตรฐานกลาง

(3) หลักการจ่ายค่าตอบแทนตามผลการปฏิบัติงาน หรือ Pay-for-Performance เป็นหลักการสำคัญในการออกแบบ คือ เมื่อยกเลิกระดับตำแหน่งและกำหนดบัญชีเงินเดือนช่วงกว้าง ทำให้กลไกการจูงใจเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เป็นการเลื่อนขั้นหรือระดับตำแหน่ง การเปลี่ยนเป็นการจ่ายค่าตอบแทนตามผลการปฏิบัติงาน จะสร้างความรู้สึกรู้สึกจูงใจให้กับผู้ปฏิบัติงานหรือบุคลากร และการกำหนดบัญชีเงินเดือนช่วงกว้าง จะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้สามารถจ่ายค่าตอบแทนได้อย่างเหมาะสมตรงกับผลการปฏิบัติงานมากขึ้น

³² เจษฎา ประกอบทรัพย์ และคณะ, ระบบการกำหนดตำแหน่งและค่าตอบแทน (นนทบุรี; สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2551), 18-20.

(4) หลักความคล่องตัวในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นส่วนสำคัญในการปรับใช้ระบบแบ่ง (Broadbanding) โดยการส่งเสริมให้ผู้บริหารหรือระดับผู้จัดการ รับผิดชอบโดยตรงในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งมุ่งเน้นการกระจายอำนาจการบริหารและการตัดสินใจไปยังระดับผู้จัดการ (let the manager manage) โดยเฉพาะการจ่ายค่าตอบแทนตามผลการปฏิบัติงาน หรือ Pay-for-Performance ที่จะต้องบริหารผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด ให้ความสำคัญกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดเงินเดือนประจำปี

ดังนั้น ในการออกแบบระบบแบ่ง (Broadbanding) จะคำนึงถึง ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน การจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นธรรมบนฐานของผลการปฏิบัติงาน และความคล่องตัวในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ทั้งนี้ การออกแบบไม่มีลักษณะที่แน่นอน เพราะมุ่งเน้นความยืดหยุ่น ขึ้นอยู่กับรูปแบบธุรกิจ โครงสร้างบุคลากร วัฒนธรรมองค์กร และระบบผลตอบแทนที่มี แต่ในการกำหนดนั้น จะมีประเด็นที่ต้องพิจารณาได้แก่การรวบระดับตำแหน่งและสายงาน และการกำหนดช่วงกว้างของบัญชีเงินเดือน ซึ่งจะมีการกำหนดรายละเอียดลงไปในตารางโครงสร้างและความสัมพันธ์ของตำแหน่งเงินเดือนและตำแหน่งที่สอดคล้องกัน

สำหรับการปรับใช้จากการออกแบบ มีทั้งแนวทางแบบ Broad Grade ซึ่งจะยังคงการควบคุมหรือควบคุมในระเดิมไว้ เนื่องจากจุดมุ่งหมายเน้นที่การลดขั้นตอนทางการบริหารมากกว่าการปรับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และแนวทางแบบ Career Bands ซึ่งมีความต่างจากระบบเดิมมาก โดยแบ่งโครงสร้างออกเป็นไม่กี่ระดับและจัดช่วงเงินเดือนในแต่ละแห่งกว้าง มุ่งเน้นการปรับการบริหารทรัพยากรมนุษย์

2.3.3 ข้อถกเถียงในการกำหนดตำแหน่งแบบระบบแบ่ง

ข้อถกเถียงในการกำหนดตำแหน่งแบบระบบแบ่ง เกิดขึ้นจากการศึกษาการนำระบบแบ่งมาปรับใช้ในระยะแรก พบปัญหาในการถ่ายโอนอำนาจไปยังระดับผู้จัดการ (Line Managers) เนื่องจากสามารถใช้ดุลยพินิจในการกำหนดเงินเดือนมากเกินไป เมื่อผ่านไประยะเวลาหนึ่ง เงินเดือนเพิ่มความแตกต่างจนเข้าสู่ในระดับที่ไม่เป็นธรรม ในระยะต่อมา จึงเกิดการปรับปรุงในการออกแบบระบบแบ่ง โดยลดอำนาจในการใช้ดุลยพินิจของระดับผู้จัดการ (Line Managers) และเพิ่มจำนวนแห่ง พร้อมกับกำหนดช่วงเงินเดือนภายในแห่งเพิ่มเติมเข้าไปในแห่งเดิม ทำให้ระบบแบ่งที่มีแก้ไขกลับไปมีลักษณะคล้ายระบบขั้นเงินเดือนแบบเดิมที่ระบบแบ่งพยายามเข้าไปแทนที่

ดังนั้น นักวิชาการบางส่วน อาทิ Richard I. Henderson George T. Milkovich และ Jerry M. Newman จึงเห็นว่า ผลจากการขาดความสอดคล้องเชิงโครงสร้างและการขาดการควบคุมของระบบแห่ง (lack of structure and controls) จะมีแนวโน้มการพัฒนาระบบแห่งกลับไปสู่แนวทางของระบบดั้งเดิมที่เน้นการลดระบบพวกพ้องและความไม่เสมอต้นเสมอปลาย (reduce favoritism and inconsistencies)³³ จึงเป็นปัญหาที่เป็นปฏิทรรศน์ (Paradox) ในการออกแบบระบบแห่ง กล่าวคือ หากมุ่งเน้นความยืดหยุ่นและความคล่องตัว ก็ต้องสร้างโครงสร้างที่หลวมและมีการควบคุมต่ำ แต่จะทำให้ไม่สามารถควบคุมและประกันความเป็นธรรมได้ กลับกัน หากจะป้องกันไม่ให้เกิดปัญหานี้ ก็จะต้องออกแบบโครงสร้างที่มีการควบคุมสูง แข็งตัว ซึ่งจะทำให้คล้ายกับระบบเดิมที่ระบบแห่งต้องการเข้ามาแทนที่

อย่างไรก็ตาม ความเห็นที่สนับสนุนระบบแห่งเห็นว่า ปัญหาที่ทำให้การนำระบบแห่งไปใช้ในระยะเวลาแรกไม่ประสบความสำเร็จ เกิดจากการไม่ทำความเข้าใจหรือวิเคราะห์ถึงเป้าหมายและยุทธศาสตร์ขององค์การ และบทบาทส่วนบุคคลของบุคลากรในบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงแนวคิดการจ่ายค่าตอบแทนในตลาด³⁴

และมีการอ้างผลการศึกษาเมื่อปี ค.ศ. 1998 โดยศึกษาองค์การที่ไม่ประสบความสำเร็จในการนำระบบแห่งมาใช้ จำนวน 9 องค์การ ซึ่งมีเหตุผลในการยกเลิกระบบแห่ง คือ ขวัญกำลังใจของบุคลากรตกต่ำ เกิดความขัดข้องใจและความไม่พอใจ ความไม่เข้าใจกันระหว่างบุคลากรและผู้บริหารหรือระดับผู้จัดการ เกิดความไม่เชื่อใจในระบบการบริหารงาน องค์การคงมีดำเนินการอยู่ภายใต้ระบบระดับขั้นแบบเดิมที่แฝงอยู่ ระดับผู้จัดการไม่เต็มใจที่จะสละเวลาในการให้คำปรึกษาแก่บุคลากร ขาดการควบคุมการจ่ายค่าตอบแทนที่มากเกินไป และกระบวนการสนับสนุนสำหรับการพัฒนาสายอาชีพและการบริหารจัดการสมรรถนะที่ยังไม่สอดคล้องเพียงพอ

³³ Frank L. Giancola, "A Framework for Understanding New Concepts in Compensation Management," 14-15.

³⁴ David Hofrichter, "Broadbanding: A Second Generation Approach," *Compensation and Benefits Review* 25, no. 5 (September/October, 1993): 53.

ทั้งนี้ ผลการศึกษาดังกล่าวพบว่า สาเหตุของความล้มเหลวเกิดจากการออกแบบ และการนำไปปฏิบัติใช้ (Design and Implementation) ที่รีบร้อน ใช้ระยะเวลาเพียง 2-3 เดือน โดยไม่มีการทดสอบระบบ และปราศจากการสื่อสารและการฝึกอบรมที่เพียงพอ ดังนั้น ความล้มเหลวที่เกิดขึ้น จึงไม่ใช่สิ่งที่จะแสดงให้เห็นถึงข้อบกพร่องของระบบแห่ง หากแต่เป็นการนำไปปฏิบัติที่ขาดความรอบครอบรัดกุม³⁵

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า มีความเห็นหรือข้อถกเถียงในระบบแห่ง (Broadbanding) แบ่งออกได้ 2 ความเห็นด้วยกัน คือ ความเห็นแรกเห็นว่า ความพยายามปรับระบบให้มีความคล่องตัว และยืดหยุ่นสูง จะนำไปสู่การขาดความสอดคล้องเชิงโครงสร้างและการขาดการควบคุม (lack of structure and controls) ส่งผลให้เกิดแนวโน้มการพัฒนาเพื่อปรับแก้ตัวระบบไปในแนวทางของระบบดั้งเดิมที่เน้นการลดระบบพวกพ้องและความไม่เสมอต้นเสมอปลาย แต่อีกความเห็นที่เห็นว่า ความล้มเหลวในการนำระบบแห่งมาใช้ในองค์กร เกิดจากจากการออกแบบและการนำไปปฏิบัติใช้ (Design and Implementation) ที่รีบร้อน โดยไม่มีการทดสอบระบบ และปราศจากการสื่อสารและการฝึกอบรมที่เพียงพอ ไม่ใช่เพราะรูปแบบการออกแบบระบบแห่ง

2.4 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

การนำระบบแห่งเข้ามาใช้ระบบราชการไทย เกิดจากการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่เป็นกฎหมายกำหนดรูปแบบและโครงสร้างในระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นต้นแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้แก่การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในข้าราชการประเภทอื่น ทั้งนี้ การตราพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับเดิมเสียทั้งสิ้น โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในหลายประเด็น โดยมีระบบแห่งเป็นส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลง

³⁵ Barbara Parus, "Broadbanding Highly Effective, Survey Shows," *ACA News* 41, no. 7 (July/August, 1998): 41-42.

2.4.1 เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

สำหรับเหตุผลในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ได้กล่าวถึงเหตุผลไว้ ดังนี้³⁶

(1) เพื่อกำหนดบทบาทภารกิจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ให้เหมาะสม และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

(2) เพื่อปรับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ให้มีความเหมาะสมกับการบริหารราชการ เนื่องจากบทบัญญัติเดิมใช้มาเป็นเวลานานและไม่สอดคล้องกับการพัฒนาการบริหารราชการ

(3) เพื่อให้การบริหารทรัพยากรบุคคลในภาคราชการสอดคล้องกับแนวทางการบริหารราชการแนวใหม่

ทั้งนี้ ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ระบบแห่งจะเป็นตัวแปรสำคัญในการขับเคลื่อนให้เกิดระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เหมาะสม โดย ประวิณ กล่าวถึงเป้าหมายที่คาดหวังไว้ ดังนี้³⁷

ข้าราชการปฏิบัติราชการสามารถอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของภาครัฐ มีความเป็นมืออาชีพและสมรรถนะในการปฏิบัติราชการ มีคุณธรรม ยึดถือจรรยาวิชาชีพ และวินัยโดยเคร่งครัด ตลอดจนให้ข้าราชการมีคุณภาพชีวิตที่ดีโดยสมดุลกับการทำงาน และได้รับการคุ้มครอง ความเป็นธรรมจากการปฏิบัติของทางราชการยิ่งขึ้น นอกจากนี้ เพื่อเปิดให้ข้าราชการผู้ครบเกษียณที่มีคุณค่าซึ่งทางราชการต้องการใช้ ได้รับการต่อเวลารับราชการต่อไปตามกำหนดเวลาที่เหมาะสม

ระบบกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนมีความยืดหยุ่น สามารถปรับให้สอดคล้องกับอัตราตลาดและเงินเดือนของข้าราชการประเภทอื่น ตลอดจนให้จ่ายค่าตอบแทนตามผลงานและสะท้อนค่างานของตำแหน่งแต่ละประเภทอย่างแท้จริงได้ พร้อมทั้งเปิดกว้างในการสรรหาและการแต่งตั้งไม่จำกัดเฉพาะภายในส่วนราชการต้นสังกัด สามารถหาคนดีมีคุณค่ายิ่งกว่าได้

³⁶ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, "สาระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่," 8-9.

³⁷ ประวิณ ณ นคร, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พร้อมด้วยสรุปสาระสำคัญและคำอธิบายรายมาตรา, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551), 13.

และให้การบริหารทรัพยากรบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนมีความคล่องตัว สะดวกรวดเร็ว ไม่รวมอำนาจไว้ที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลมากเกินไป และให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนมีองค์ประกอบและบทบาทที่เหมาะสม

2.4.2 หลักพื้นฐานในการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

สำหรับหลักพื้นฐานของการตราพระราชบัญญัตินั้น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้อธิบายไว้ ดังนี้

(1) เพื่อให้การบริหารงานตามยุทธศาสตร์องค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการมีข้าราชการคุณภาพ โดยได้กำหนดไว้ใน มาตรา 34 อย่างชัดเจนว่า ระบบราชการมีไว้เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า มีคุณภาพ คุณธรรม และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

(2) เพื่อแสดงเจตนารมณ์ของการบริหารด้วยระบบคุณธรรม โดยได้กำหนดไว้ใน มาตรา 42 ว่า ราชการต้องปฏิบัติต่อข้าราชการด้วยระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ปราศจากอคติ และมีความเป็นกลางทางการเมือง

(3) เพื่อกำหนดจรรยาข้าราชการ ให้เป็นหลักปฏิบัติสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ในการปฏิบัติงาน

2.4.3 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ประเด็นที่มีการปรับปรุง อาจแบ่งตามแต่ละด้านได้ ดังนี้³⁸

- (1) วางหลักการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือน
- (2) กระจายอำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ
- (3) วางมาตรการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
- (4) ปรับปรุงองค์ประกอบและบทบาทของ ก.พ.
- (5) ปรับปรุงระบบการกำหนดตำแหน่ง
- (6) ปรับปรุงระบบค่าตอบแทน
- (7) ปรับปรุงระบบจรรยาและวินัย
- (8) ปรับปรุงระบบการอุทธรณ์และการร้องทุกข์
- (9) ปรับปรุงระบบเกษียณอายุของข้าราชการพลเรือน
- (10) ยกเลิกข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ

³⁸ เรื่องเดียวกัน, 14.

โดย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สรุปลงสาระสำคัญในส่วนที่ปรับปรุง
ได้แก่³⁹

(1) ปรับปรุงระบบการกำหนดตำแหน่งและค่าตอบแทนของข้าราชการพลเรือน
สามัญให้เหมาะสมกับลักษณะงาน และมีการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นธรรม

(2) ให้ข้าราชการสำหรับตำแหน่งบางประเภท ในกรณีที่เป็นและเป็นประโยชน์ต่อ
ราชการ อาจรับราชการต่อได้ภายหลังจากอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกิน 5 ปี

(3) กระจายอำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลให้ส่วนราชการมากขึ้น

(4) ปรับปรุงระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ ให้เข้มแข็ง

(5) จัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ทั้งนี้ ในกลไกระบบบริหารงานบุคคล มีการปรับเปลี่ยนใน 8 ด้าน ได้แก่

(1) ระบบการกำหนดตำแหน่ง

(2) โครงสร้างชั้นงานและประเภทตำแหน่ง

(3) วิธีการกำหนดตำแหน่ง

(4) การบริหารโดยยึดหลักความรู้ความสามารถ

(5) ระบบค่าตอบแทน

(6) การบรรจุและแต่งตั้ง

(7) การเพิ่มประสิทธิภาพและแรงจูงใจ

(8) บทบาทคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงานคณะกรรมการ
ข้าราชการพลเรือน

หากพิจารณารายละเอียดที่มีการปรับปรุงแล้วพบว่า ประกอบด้วยส่วนที่เกี่ยวข้อง
การระบบการกำหนดตำแหน่ง และประเด็นด้านได้รับผลจากการเปลี่ยนระบบกำหนดตำแหน่ง
ตลอดจนบางส่วนที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับระบบการกำหนดตำแหน่งเลย ทั้งนี้ เฉพาะในประเด็นที่มี
ความเกี่ยวข้องกับระบบการกำหนดตำแหน่ง มีรายละเอียด ดังนี้

³⁹ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, "สาระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่," 10-11.

2.4.3.1 ระบบการกำหนดตำแหน่งตาม มาตรา 44 และ มาตรา 45⁴⁰

โดยจัดประเภทตำแหน่งให้สอดคล้องกับลักษณะงานในปัจจุบัน จากเดิมที่ใช้ระบบมาตรฐานกลาง (Common Level) ที่กำหนดไว้ 11 ระดับ และแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ประเภทบริหารระดับกลางและระดับสูง ประเภทวิชาการและวิชาชีพเฉพาะ และประเภททั่วไป และมีการทำมาตรฐานกำหนดระดับตำแหน่งแบ่งตามลักษณะของประเภทตำแหน่ง ทั้งนี้ ระบบการกำหนดตำแหน่งที่มีการปรับปรุง กำหนดประเภทตำแหน่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

(1) ตำแหน่งประเภทบริหาร คือ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ และรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และตำแหน่งอื่นที่ก.พ. กำหนด แบ่งออกเป็นระดับ

- ระดับต้น
- ระดับสูง

(2) ตำแหน่งประเภทอำนวยการ คือ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าระดับ กรม และตำแหน่งอื่นที่ก.พ. กำหนด แบ่งออกเป็นระดับ

- ระดับต้น
- ระดับสูง

(3) ตำแหน่งประเภทวิชาการ คือ ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษา ระดับปริญญาตามที่ก.พ. กำหนดเพื่อปฏิบัติงาน แบ่งออกเป็นระดับ

- ระดับปฏิบัติการ
- ระดับชำนาญการ
- ระดับชำนาญการพิเศษ
- ระดับเชี่ยวชาญ
- ระดับทรงคุณวุฒิ

(4) ตำแหน่งประเภททั่วไป คือ ตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งประเภทบริหาร ประเภทอำนวยการ และประเภทวิชาการ ทั้งนี้ตามที่ก.พ. กำหนด แบ่งออกเป็นระดับ

- ระดับปฏิบัติงาน
- ระดับชำนาญงาน
- ระดับอาวุโส
- ระดับทักษะพิเศษ

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, 11-13.

2.4.3.2 วิธีการกำหนดตำแหน่งตาม มาตรา 43 มาตรา 46 และ มาตรา 47⁴¹

วิธีการกำหนดตำแหน่งมุ่งเน้นการกระจายอำนาจไปยังส่วนราชการ ทั้งนี้ ในระบบเดิม คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจะเป็นผู้กำหนดตำแหน่ง โดยกำหนดมาตรฐานกลาง จำนวน และระดับของตำแหน่ง ให้แก่ส่วนราชการ ดังนั้น ส่วนราชการจะกำหนดตำแหน่งได้เฉพาะที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมอบอำนาจไว้ให้เท่านั้น แต่ในระบบใหม่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจะจัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งตามระบบกำหนดตำแหน่งใหม่ และมอบอำนาจให้แก่ส่วนราชการในการกำหนดจำนวนตำแหน่งได้ตามกรอบงบประมาณและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้

2.4.3.3 การบริหารโดยยึดหลักความรู้ความสามารถตาม มาตรา 70⁴²

กระบวนการสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การเพิ่มประสิทธิภาพและสร้างแรงจูงใจ ตลอดจนการกำหนดตำแหน่ง จะดำเนินการโดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถ เพื่อให้ข้าราชการมีคุณภาพ คุณธรรม คุณภาพชีวิต มีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติราชการในเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของภาครัฐ

2.4.3.4 ระบบค่าตอบแทนตาม มาตรา 49⁴³

ปรับปรุงเงินเดือนพื้นฐานให้สอดคล้องกับค่างานจริง เนื่องจากระบบเดิมใช้บัญชีเงินเดือนเดียวกับทุกประเภทตำแหน่ง จึงไม่ยืดหยุ่นและไม่สนับสนุนการทำงานแบบมุ่งเน้นผลงานและการพัฒนาความรู้ ประกอบกับบัญชีเงินเดือนพื้นฐานแตกต่างกับภาคเอกชนมาก ทำให้ไม่จูงใจผู้มีศักยภาพ และไม่สามารถรักษาผู้มีศักยภาพสูง ดังนั้น จึงต้องปรับปรุงค่าตอบแทนใหม่ โดยกำหนดให้มีความหลากหลาย แยกจามประเภทตำแหน่ง เพื่อให้สามารถปรับอัตราเงินเดือนให้สอดคล้องกับตลาด และการบริหารผลงาน และสะท้อนค่างานของตำแหน่งในแต่ละประเภท

บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ตำแหน่งประเภทบริหาร

	บาท	บาท
ขั้นสูง	67,560	69,810
ขั้นต่ำ	51,140	56,380
ขั้นต่ำชั่วคราว	24,400	29,980
ระดับ	ต้น	สูง

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, 11-13.

⁴² เรื่องเดียวกัน, 13.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, 14.

บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ตำแหน่งประเภทอำนวยการ

	บาท	บาท
ขั้นสูง	54,090	63,960
ขั้นต่ำ	26,660	32,850
ขั้นต่ำชั่วคราว	19,860	24,400
ระดับ	ต้น	สูง

บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ตำแหน่งประเภท

	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท
ขั้นสูง	24,450	39,630	53,080	62,760	69,810
ขั้นต่ำ	8,340	15,050	22,140	31,400	43,810
ขั้นต่ำชั่วคราว	7,140	13,160	19,860	24,400	29,980
ระดับ	ปฏิบัติการ	ชำนาญการ	ชำนาญการพิเศษ	เชี่ยวชาญ	ทรงคุณวุฒิ

บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ตำแหน่งประเภท

	บาท	บาท	บาท	บาท
ขั้นสูง	19,100	35,220	49,830	62,760
ขั้นต่ำ	4,870	10,190	15,410	48,220
ระดับ	ปฏิบัติงาน	ชำนาญงาน	อาวุโส	ทักษะพิเศษ

ภาพที่ 2.8 บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภทบริหาร ประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการ และประเภททั่วไป แนบท้ายใน พระราชกฤษฎีกาการปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของ ข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2554, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 128 ตอนที่ 22 ก (31 มีนาคม 2554): 9-11.

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนงานวิจัยและบทความที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนระบบการกำหนดตำแหน่งเข้าสู่ระบบแบ่งพบว่า งานวิจัยจำนวนมาก มุ่งเน้นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ การยอมรับทัศนคติ และแรงจูงใจ ตลอดจนกรอบการวิเคราะห์ระบบในฐานะที่เป็นการกำหนดค่าตอบแทน แม้ในกรณีที่ทำการศึกษา จะมีวัตถุประสงค์ในการนำมาาระบบมาใช้ เพื่อให้เกิดผลต่อองค์ประกอบเชิงโครงสร้างก็ตาม ดังนั้น งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ทำการศึกษาจึงยังมีจำนวนน้อย และบางส่วนไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรง แต่มีรายละเอียดในบางประเด็นที่มีความเกี่ยวเนื่องเท่านั้น

ในประเด็นวัตถุประสงค์ในการเปลี่ยนเข้าสู่ระบบแบ่ง Hewitt Associates LLC และ American Compensation Association⁴⁴ ได้ทำการสำรวจวัตถุประสงค์ในการนำระบบแบ่งเข้ามาใช้ในองค์กร พบว่า วัตถุประสงค์ 5 ลำดับแรก ได้แก่ การเพิ่มความยืดหยุ่นให้แก่องค์กร การพัฒนาสมรรถนะและทักษะ การพัฒนาสายอาชีพ การลดความเป็นโครงสร้างแบบดั้งเดิม/สายการบังคับบัญชา และการตอบสนองต่อการปรับรีอโครงสร้าง (Organizational Structuring, เพิ่มขึ้นมาในปี 1998) ดังนั้น หากพิจารณาในแง่วัตถุประสงค์หรือความคาดหวัง การเข้าสู่ระบบแบ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเด็นคือ วัตถุประสงค์ในเชิงนามธรรม (Soft side) ที่เกี่ยวกับการพัฒนาสมรรถนะ ทักษะ และสายอาชีพ และวัตถุประสงค์ในเชิงรูปธรรม (Hard side) ที่เกี่ยวกับการสร้างความยืดหยุ่นขององค์กร โครงสร้างสายการบังคับบัญชา และการตอบสนองต่อการปรับรีอโครงสร้าง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดในการออกแบบระบบแบ่งและแนวคิดตามตัวแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์

สำหรับงานวิจัยที่แสดงให้เห็นถึงกระบวนการและปัญหาในการออกแบบระบบแบ่งคือ งานของ พยัต วุฒิรงค์⁴⁵ ได้ทำ การวิจัย กรณีของเครือซีเมนต์ไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบค่าตอบแทนแบบดั้งเดิมสู่ระบบแบ่ง (Broadbanding) ที่มีวัตถุประสงค์หลักในการใช้ระบบแบ่ง คือ เพื่อช่วยให้องค์กรสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง ลดสายการบังคับบัญชาและโครงสร้างเงินเดือนที่มีจำนวนมาก ลดการเลื่อนระดับโดยการเปลี่ยนเป็นการเพิ่มค่าตอบแทน ตลอดจนสนับสนุนและพัฒนาความสามารถและทักษะความรู้ของพนักงาน และส่งเสริมให้เกิดความก้าวหน้าในสายอาชีพจากการพัฒนาดังกล่าว

⁴⁴ Barbara Parus, "Broadbanding Highly Effective, Survey Shows," 41-42.

⁴⁵ พยัต วุฒิรงค์, "ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงระบบค่าตอบแทนแบบดั้งเดิมสู่ Broadbanding," *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์* 48, ฉ. 3 (2551): 19-46.

ในการศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา เพื่อศึกษาวัตถุประสงค์และโครงสร้างในการนำระบบแบ่ง (Broadbanding) มาใช้ในองค์กร และปัญหาจากการนำระบบแบ่ง (Broadbanding) มาใช้ ตลอดจนความคิดเห็นของพนักงาน ด้วยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก

ซึ่งจากศึกษาพบว่า การนำเอาระบบแบ่งเข้ามาใช้ โดยเชื่อมโยงค่าตอบแทนเข้ากับสมรรถนะแทนระบบอาวุโส แต่ในการปฏิบัติองค์การยังคงให้ความสำคัญกับระบบอาวุโส ไม่สามารถใช้ระบบได้อย่างเต็มรูปแบบ เนื่องจากผู้บริหารกังวลถึงปัญหาจากการต่อต้าน ประกอบกับมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ ทำให้ขึ้นเงินเดือนได้น้อยกว่าผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริง และมีผลกระทบในงบประมาณที่เพิ่มขึ้นและควบคุมได้ยาก เพราะไม่มีค่ากลางอ้างอิงในการขึ้นเงินเดือนและเปรียบเทียบกับค่าตอบแทนในตลาด

อีกประเด็นหนึ่งที่มีความน่าสนใจในงานวิจัยฉบับนี้ คือ วิธีการแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณและแรงจูงใจ โดยการสร้าง Sub-Bands ขึ้นในแห่งเดิม เพื่อไม่ให้พนักงานที่มีเงินเดือนน้อยขึ้นเงินเดือนเงินมากกว่าพนักงานที่มีเงินเดือนและอายุงานมากกว่า และมีการคงค่ากลางในแต่ละช่วงเพื่อช่วยควบคุมการขึ้นเงินเดือนไม่ให้สูงกว่าโครงสร้างเดิมมากเกินไป ทั้งนี้ แม้จะมีการแก้ไข แต่ยังคงการเปรียบเทียบตำแหน่งงาน เพราะองค์การอื่นยังใช้ระบบแบบเดิมหรือไม่ใช้ระบบแบ่งแบบเต็มรูปแบบ จึงต้องคงการเปรียบเทียบไว้ สุดท้ายแล้ว จึงยังไม่จูงใจหรือไม่เป็นธรรมสำหรับพนักงานที่อายุงานน้อยแต่มีศักยภาพและการพัฒนาตนเองสูง และการปรับระดับหรือการเลื่อนตำแหน่งที่ลดลง แต่การเพิ่มค่าตอบแทนจากโครงสร้างเดิมไม่มาก ส่งผลต่อแรงจูงใจทำให้พนักงานลาออกเพิ่มขึ้น เกิดปัญหาแรงจูงใจและปัญหาความไม่เป็นธรรม ดังนั้น ความพยายามในการนำเอาระบบแบ่งเข้ามา เพื่อสร้างความยืดหยุ่นในการบริหารและลดขนาดองค์การ จะต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ พิจารณาถึงหลักเกณฑ์ที่จะกำหนดขึ้นว่า จะทำให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดได้อย่างไร และคำนึงถึงว่า มีสิ่งใดที่เกี่ยวข้องและส่งผลบ้าง

สิ่งที่เกิดขึ้นในงานวิจัยของ พยัต โดยเฉพาะประเด็นในการออกแบบ จะพบได้ว่ารูปแบบการออกแบบในระยะแรก ไม่แบ่ง Sub-Bands และไม่กำหนดค่ากลาง คล้ายกับการออกแบบในรูปแบบ Career Bands แต่เนื่องจากปัญหาในด้านงบประมาณและการควบคุม ทำให้มีการปรับแก้โดยแบ่ง Sub-Bands และกำหนดค่ากลาง ที่เป็นลักษณะการออกแบบแบบ Broad Grades ซึ่งเป็นรูปแบบที่คงลักษณะในการควบคุมคล้ายกับระบบแบบดั้งเดิมไว้ สอดคล้องกับประเด็นของ Richard I. Henderson George T. Milkovich และ Jerry M. Newman ที่เห็นว่า ระบบแบ่งในรูปแบบแรก ขาดความสอดคล้องเชิงโครงสร้างและการขาดการควบคุมของระบบแบ่ง (lack of structure and controls) และจะมีแนวโน้มการพัฒนาระบบแบ่งกลับไปสู่แนวทางของระบบดั้งเดิมที่เน้นการลดระบบพวกพ้อง

และความไม่เสมอต้นเสมอปลาย (reduce favoritism and inconsistencies)⁴⁶ ทั้งนี้ กรณีนี้ ยังไม่สามารถสะท้อนในประเด็นได้โดยตรง เนื่องจากมีปัจจัยหลายประการที่ไม่สามารถนำระบบแห่งมาใช้อย่างเต็มรูปแบบได้ และไม่ได้ระบุรายละเอียดถึงผลของการเปลี่ยนแปลงที่มีต่อการจัดโครงสร้าง ตลอดจนระบบงานภายใน แต่มุ่งเน้นการอธิบายไปในผลต่อการบริหารค่าตอบแทน และการจัดโครงสร้างของแห่งเท่านั้น

นอกจากประเด็นดังกล่าว ลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีของของเครือซีเมนต์ไทย สอดคล้องกับบทความของ Edwin W. Arnold และ Clyde J. Scott⁴⁷ ที่ศึกษาจากผลสำรวจและผลที่เกิดขึ้นกับองค์กรที่นำระบบแห่งมาใช้ พบว่า ผลลัพธ์ในลดขนาดขององค์กรและเป็นส่วนหนึ่งในแผนการปรับโครงสร้างมีลักษณะผสมกัน มีทั้งที่ประสบความสำเร็จและล้มเหลว โดยเฉพาะการลดการเลื่อนขั้นและมุ่งเน้นการเติบโตในแนวราบ ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านแรงจูงใจ เมื่อผสมกันการไม่มีการจัดทำค่างาน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการประเมิน บุคลากรขาดเป้าหมาย และขาดกลไกในการควบคุมระบบบริหารค่าตอบแทน ผลคือ หลายองค์กรพยายามกำหนดขอบเขตของแห่งและสร้างขอบเขตย่อยภายในของแต่ละแห่ง ซึ่งตรงข้ามกับเป้าหมายของระบบแห่งที่พยายามลดแห่งหรือขึ้นเงินเดือนลง ทำให้ระบบแห่งไม่แตกต่างจากระบบเดิมเท่าใด นอกจากนี้ Edwin W. Arnold และ Clyde J. Scott ยังพยายามชี้ให้เห็นว่า งานวิจัยในเรื่องผลสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายของระบบแห่งยังมีน้อย ทำให้ไม่สามารถประเมินได้ว่า ระบบแห่งสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ที่กล่าวอ้างได้หรือไม่

อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาความสอดคล้องไม่สอดคล้องที่เกิดจากการออกแบบระบบแห่ง มีบทความและงานวิจัยที่มีความเห็นแย้ง โดย David Hofrichter⁴⁸ อ้างผลการศึกษาเมื่อปี ค.ศ. 1998 ที่ศึกษาองค์กรที่ไม่ประสบความสำเร็จ จำนวน 9 องค์กร องค์กรดังกล่าว ได้นำระบบแห่งมาใช้ และได้ยกเลิกกลับไปใช้ระบบเดิม โดยเหตุผลในการยกเลิกระบบแห่ง คือ ขวัญกำลังใจของบุคลากรตกต่ำ เกิดความขัดข้องใจและความไม่พอใจ ความไม่เข้าใจกันระหว่างบุคลากรและผู้บริหาร ความไม่เชื่อใจในระบบการบริหารงาน องค์กรยังคงมีระบบระดับขั้นแบบเดิมที่แฝงอยู่ ผู้จัดการไม่เต็มใจที่จะสละเวลาในการให้คำปรึกษา ขาดการควบคุมการจ่ายค่าตอบแทน และกระบวนการสนับสนุนสำหรับการพัฒนาสายอาชีพและการบริหารจัดการสมรรถนะที่ยังไม่สอดคล้องเพียงพอ

⁴⁶ Frank L. Giancola, "A Framework for Understanding New Concepts in Compensation Management," 14-15.

⁴⁷ Edwin W. Arnold, and Clyde J. Scott, "Does Broad Banding Improve Pay System Effectiveness?," *Southern Business Review* 27, no. 2 (Spring, 2002): 1-8.

⁴⁸ David Hofrichter, "Broadbanding: A Second Generation Approach," 53.

ทั้งนี้ David Hofrichter เห็นว่า องค์กรไม่ประสบความสำเร็จ ไม่ได้เกิดจากระบบแห่ง แต่เกิดจากขั้นตอนการออกแบบที่เร่งรีบ ไม่ได้วิเคราะห์เป้าหมายขององค์กร และบทบาทส่วนบุคคลของ บุคลากรในบรรลุเป้าหมาย ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงแนวทางการจ่ายค่าตอบแทนในตลาด

และมีผลการศึกษาที่สนับสนุนระบบแห่งแบบ Broad Grades ของ Duncan Brown⁴⁹ ที่ทำการวิจัยด้วยการวิจัยเอกสารจากตัวอย่างองค์กรที่ประสบความสำเร็จในการนำระบบแห่งไปใช้ จำนวน 7 แห่ง โดยพบว่า การปรับระบบแห่งไปใช้ให้มีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมองค์กร การเปลี่ยนแปลง ค่าตอบแทน และการเพิ่มความยืดหยุ่นให้แก่องค์กร ระบบค่าตอบแทน และการพัฒนาองค์กร เกิดจากการวางแผนอย่างเป็นขั้นตอนและมีมุมมองถึงผลลัพธ์ในระยะยาว ซึ่งจะต้องผสมผสานการออกแบบเข้ากับ ความริเริ่มในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ความร่วมมือและการสื่อสารของผู้บริหารระดับสูงกับบุคลากร

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าสนใจจากผลการศึกษาก็ประการหนึ่ง คือ Duncan Brown พบว่า องค์กรที่ประสบความสำเร็จในการนำระบบแห่งไปใช้ ไม่ได้ออกแบบตามแนวคิดของระบบแห่ง ทั้งหมด แต่มีลักษณะที่ผสมระหว่างระบบแบบเดิมกับระบบแห่ง และการออกแบบมีความแตกต่างกัน ตามลักษณะของแต่ละองค์กร เช่น องค์กรส่วนใหญ่จะยุบชั้นเงินเดือนให้เหลือประมาณ 7-8 แห่ง แต่ บางองค์กรยุบให้เหลือเพียง 3 แห่ง และทั้งหมดยังคงการประเมินค่างาน และมีการแบ่ง Sub-Bands และไม่มีองค์กรใดให้อิสระในการประเมินและจัดการค่าตอบแทนแก่ระดับผู้จัดการโดยเด็ดขาด

จากการทบทวนบทความและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่า ระบบแห่งเป็นแนวคิดที่มีความหลากหลายในมุมมองและการนิยามถึงรูปแบบ ตลอดจนมีความขัดแย้งในการวางตัวแบบเป้าหมาย ทั้งที่เป็นความขัดแย้งกันในความเห็นที่สนับสนุนระบบแห่ง และความเห็นที่ตั้งข้อสงสัย ตลอดจนยังไม่มี การศึกษาถึงความสัมพันธ์อันเป็นจุดเด่นหรือวัตถุประสงค์หลักในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการทำให้เกิด ปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างที่ชัดเจน

⁴⁹ Duncan Brown, "Broadbanding: A Study of Company Practices in the United Kingdom," *Compensation and Benefits Review* 28, no. 6 (Nov/Dec, 1996): 41-49.

2.6 กรอบแนวคิดในการศึกษา

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาได้ประยุกต์จาก Michigan Model, Harvard Model, ตัวแบบของ Michael Colenso เป็นหลัก จากการทบทวนวรรณกรรมในเรื่องตัวแบบการเปลี่ยนแปลงองค์การพบว่า องค์ประกอบของการเปลี่ยนแปลงองค์การ หากจำแนกในรูปแบบที่สอดคล้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ อาจแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

(1) องค์ประกอบเชิงรูปธรรม (Hard) ได้แก่ โครงสร้างองค์การ เทคโนโลยี ผลิตภัณฑ์และบริการ (วันชัย มีชาติ) โครงสร้างองค์การ กระบวนการปฏิบัติงาน สายการบังคับบัญชา (Michael Colenso) องค์การที่เป็นทางการ การทำงาน (David A. Nadler และ M.L. Tushman)

(2) องค์ประกอบเชิงนามธรรม (Soft) ได้แก่ วัฒนธรรมและบุคลากร (วันชัย มีชาติ) บุคลากร กลยุทธ์ (Michael Colenso) องค์การที่ไม่เป็นทางการ บุคลากร (David A. Nadler และ M.L. Tushman)

ดังนั้น เมื่อพิจารณาในแง่องค์ประกอบของการเปลี่ยนแปลงองค์การ อาจสรุปเฉพาะองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดตำแหน่งและโครงสร้างองค์การได้ ดังนี้

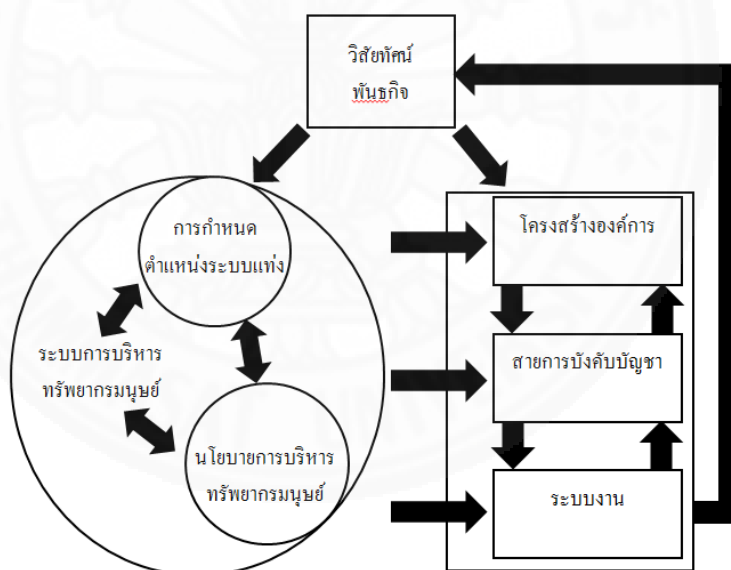
(1) องค์ประกอบเชิงรูปธรรม (Hard) พบว่า องค์ประกอบ โครงสร้างองค์การ ระบบงาน และสายการบังคับบัญชา ตามตัวแบบของ Michael Colenso มีความสอดคล้องกับจุดมุ่งเน้นและแนวคิดของระบบแห่ง ที่มุ่งลดสายการบังคับบัญชา ตลอดจนถึงขั้นตอนต่างๆ จากการจัดโครงสร้าง-ค่าตอบแทน โดยลดขั้นเงินเดือนลง ตลอดจนปรับลดสายงาน/กลุ่มงาน เพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างให้แบนราบและลดสายการบังคับบัญชาลง ทั้งนี้ หากพิจารณาในเชิงขอบเขต จะเห็นได้ว่า ทุกองค์ประกอบเป็นมิติที่ทับซ้อนกันจากภาพกว้างไปสู่ระบบย่อย โดยมี โครงสร้างองค์การ สายการบังคับบัญชา และระบบงาน ตามลำดับ

(2) องค์ประกอบเชิงนามธรรม (Soft) จะเห็นได้ว่า มีจุดร่วมของทุกตัวแบบในองค์ประกอบด้านบุคลากร สอดคล้องกับประเด็นที่ทำการศึกษา เพราะระบบการกำหนดตำแหน่งเป็นส่วนสำคัญและส่งผลต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐในทุกด้าน

หากพิจารณาองค์ประกอบบุคลากรในประเด็นที่ทำการศึกษานี้ ระบบการกำหนดตำแหน่งแบบระบบแบ่ง เป็นระบบที่มีความสอดคล้องกับตัวแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ ทั้งตัวแบบเชิงรูปธรรมและเชิงนามธรรม (Hard and Soft HRM) เนื่องจากการปรับระบบกำหนดตำแหน่ง เพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่ตอบสนองต่อการสร้างความเปลี่ยนแปลงขององค์การนั้น สอดคล้องกับแนวคิดของ Michigan Model ที่เห็นว่า ระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์จะต้องเหมาะสมกับโครงสร้าง รองรับและตอบสนองต่อพันธกิจและกลยุทธ์ หรือมีความสอดคล้องกัน ระหว่าง กลยุทธ์ โครงสร้าง และระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Organization's Strategy, Structure and HRM Systems)

ในขณะเดียวกัน ระบบแบ่งยังคงจุดมุ่งเน้นเชิงนามธรรม (Soft HRM) ในด้านศักยภาพ หรือสมรรถนะของบุคลากร ความก้าวหน้าในสายอาชีพ ตลอดจนการกระจายอำนาจในการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ และการสร้างระบบงานด้วยการทำงานเป็นทีม สอดคล้องกับนโยบายการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ที่ปรากฏในตัวแบบ Harvard Model

จากการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว จึงสรุปเป็นกรอบแนวคิดได้ ดังนี้



ภาพที่ 2.8 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา, ผู้ศึกษา

กรอบแนวคิดนี้ได้โครงสร้างมาจากตัวแบบ Michigan Model ที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลยุทธ์ โครงสร้าง และระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ สอดคล้องกับการกำหนดตำแหน่งในระบบแบ่ง แม้จะเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ แต่กลับมุ่งเน้นให้เกิดผลเชิงโครงสร้างและเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปฏิบัติงาน

ภายใต้แนวคิดของตัวแบบ Michigan Model โครงสร้างและระบบการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ จะต้องสัมพันธ์และตอบสนองสู่การบรรลุวิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กร ทั้งนี้ ในองค์ประกอบด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ได้สรุปมาจากแนวคิดที่ปรากฏในตัวแบบ Harvard Model เรื่องนโยบายการบริหารทรัพยากรมนุษย์กับระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยแยก การกำหนดตำแหน่งระบบแห่งออกมาจากระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เนื่องจากมีรายละเอียด แตกต่าง แต่ส่งผลต่อระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์และนโยบายการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในระบบ

ในองค์ประกอบเชิงโครงสร้าง ได้นำมาจากตัวแบบของ Michael Colenso โดย จัดลำดับชั้น จากภาพกว้างไปสู่ระบบย่อย เพื่อให้ง่ายต่อการสรุปและจำแนกผลในการศึกษา ทั้งนี้ โครงสร้างองค์กรเป็นภาพกว้างในเชิงโครงสร้าง ส่วนระบบย่อยระหว่างลำดับสายการบังคับบัญชา กับระบบงาน การจัดลำดับอาจแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับมุมมองในแต่ละประเด็น แต่ในการศึกษานี้ ระบบแห่งมุ่งเน้นโดยตรงให้เกิดผลกับสายการบังคับบัญชา จึงให้อยู่ในระดับที่สูงกว่า เพื่อความสะดวก ในการศึกษา

การศึกษาด้วยกรอบแนวคิดนี้ จะมุ่งเน้นทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง องค์ประกอบต่างๆ โดยการศึกษาเชิงคุณภาพหรือเชิงพรรณนาเป็นหลัก เพื่อทำความเข้าใจและ อธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกรณีศึกษาครั้งนี้ ทั้งนี้ เมื่อได้ข้อสรุปข้อสังเกตจากการทำการศึกษาแล้ว จะนำประเด็นต่างๆ มาวิเคราะห์สังเคราะห์ เพื่อทำการทดสอบประเด็นด้วยวิธีการเชิงปริมาณต่อไป

บทที่ 3

วิธีการวิจัย

การศึกษาเรื่อง "การเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดตำแหน่งเข้าสู่ระบบแท่งและโครงสร้างของกรมศุลกากร" เป็นการวิจัยเชิงผสม (Mixed Method) เนื่องจากเป็นประเด็นที่ยังไม่พบงานวิจัยในลักษณะเดียวกัน และเป็นประเด็นที่มีรายละเอียดมาก จึงมุ่งเน้นการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก เพื่อรวบรวมรายละเอียด ความสัมพันธ์ และประเด็นที่เกิดขึ้น แล้วนำมาสรุปเพื่อทำการวิจัยเชิงปริมาณ โดยมุ่งไปที่การทดสอบหรือยืนยันผลจากประเด็นที่ได้จากการวิจัยเชิงคุณภาพ แล้วจึงนำผลที่ได้ทั้งหมดจากการวิจัยเชิงคุณภาพและปริมาณ วิเคราะห์ และสังเคราะห์ เพื่อนำไปสู่ผลการศึกษตามวัตถุประสงค์ในการศึกษา

3.1 การวิจัยเชิงคุณภาพ

3.1.1 การวิจัยเชิงเอกสาร

การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลในการออกแบบและวัตถุประสงค์ในการเปลี่ยนแปลงที่มีการกำหนดไว้ก่อนการเปลี่ยนแปลงและผลที่เกิดขึ้น เพื่อนำมากำหนดประเด็นในการวางกรอบในการสัมภาษณ์แบบกึ่งทางการ และส่วนหนึ่งจะนำมาเป็นข้อมูลประกอบให้เกิดความชัดเจนในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ในขั้นอื่น

3.1.1.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน โดนส่วนแรกจะเป็นข้อมูลของกระบวนการและวัตถุประสงค์ในการเปลี่ยนแปลงที่มีได้กำหนดไว้อย่างเป็นทางการ หรือเป็นกรอบและเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลง และส่วนต่อมาจะเป็นการรวบรวมข้อมูลในเชิงความเห็นหรือความคาดหวังที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของผู้ที่กำหนดหรือหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย เพื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบในรายละเอียดระหว่างเป้าหมายที่กำหนดและความคาดหวังต่อการเปลี่ยนแปลง

ส่วนที่ 1

(1) เอกสารทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดตำแหน่งแบบระบบแท่งจากหนังสือ บทความในวารสารเชิงวิชาการ และฐานข้อมูล ProQuest

(2) กฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและกรมศุลกากร รวบรวมจากเอกสาร ระบบอินเทอร์เน็ต และระบบงานภายในของกรมศุลกากร

ส่วนที่ 2

(3) เอกสารประชาสัมพันธ์ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

(4) บทสัมภาษณ์ของผู้เกี่ยวข้องในการเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดตำแหน่งจากหนังสือ และรายการโทรทัศน์หรือสื่ออื่นที่มีผู้เกี่ยวข้องได้ให้สัมภาษณ์ไว้

3.1.1.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงเอกสาร จะใช้วิธีการตามตัวแบบปฏิสัมพันธ์ (Interactive Model) ของ Miles และ Haberman โดยนำข้อมูลทั้ง 2 ส่วนมาผ่านกระบวนการวิเคราะห์ ดังนี้

(1) การรวบรวมข้อมูล (Data Collection) โดยรวบรวมข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ กรอบและเป้าหมาย กับข้อมูลในเชิงความเห็นหรือความคาดหวังที่มีต่อการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการทำการศึกษาและกรอบการศึกษา

(2) การลดทอนข้อมูล (Data Reduction) เป็นการนำข้อมูลที่ได้มาจากการรวบรวมมาเรียบเรียง จัดกลุ่ม และสรุป เพื่อแบ่งข้อมูลออกตามประเด็นในกรอบการศึกษา

(3) การแสดงข้อมูล (Data Display) นำข้อมูลที่ได้จากการลดทอนข้อมูลมาแสดงด้วยเครื่องมือตามความเหมาะสมของเนื้อหา เช่น ตาราง แผนภาพ เป็นต้น ทั้งนี้ จะแสดงข้อมูลโดยจำแนกจากหัวในกรอบการศึกษาเป็นหลัก และแสดงข้อมูลทั้ง 2 ส่วน โดยคู่ขนานกัน

(4) การสรุปข้อมูล (Drawing and verifying conclusions) เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลแล้ว จะนำมาจำแนกกลุ่มและสรุปข้อมูลในเป้าหมายและความคาดหวังของการเปลี่ยนแปลงระบบกำหนดตำแหน่งสู่ระบบแห่ง โดยกำหนดออกเป็นประเด็นด้านต่างๆ เพื่อการวางกรอบในการสัมภาษณ์แบบกึ่งทางการ

3.1.2 การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง

การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structure Interview) เพื่อศึกษากระบวนการความสัมพันธ์ และผลที่เกิดขึ้น ตามประเด็นจากการวิจัยเชิงเอกสารและกรอบการศึกษา โดยมุ่งเน้นไปที่การค้นหารายละเอียดในแต่ละประเด็น และผลที่เกิดขึ้น ตลอดจนมุมมองและความเห็นของกลุ่มต่างๆ

ทั้งนี้ กรอบในการสัมภาษณ์จะวางกรอบตามกรอบการศึกษา คือ การเปลี่ยนแปลงในด้านระบบทรัพยากรมนุษย์ ด้านโครงสร้าง และการตอบสนองต่อการบรรลุพันธกิจ โดยในแต่ละหัวข้อจะมีการกำหนดประเด็นจากการวิจัยเชิงเอกสาร และรายละเอียดในเรื่องกระบวนการ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบ และผลที่เกิดขึ้น อาจมีการเพิ่มเติมประเด็นจากเนื้อหาในการสัมภาษณ์ที่มีรายละเอียดน่าสนใจนอกเหนือจากที่กำหนดไว้

3.1.2.1 การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ

ใช้การตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหา (Content Validity) โดยนำแบบสัมภาษณ์ให้อาจารย์ที่ปรึกษา ตรวจสอบ และให้ความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับเนื้อหาที่จะทำการสัมภาษณ์ และปรับปรุงตามข้อเสนอแนะ เพื่อให้แบบสัมภาษณ์มีความถูกต้องและครบถ้วน จึงนำไปใช้ในการเก็บข้อมูลต่อไป

3.1.2.2 การสุ่มตัวอย่างและการวิเคราะห์ข้อมูล

การสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิ (Stratified Random Sampling) จำแนกออกตามความเกี่ยวข้องในหน้าที่ ประสบการณ์ และประเภทตำแหน่ง ด้วยการกำหนดโควตา (Quota) กลุ่มละ 2-3 คน จำนวน 6 กลุ่ม รวมจำนวนผู้ถูกสัมภาษณ์ 15 คน ได้แก่

- (1) ข้าราชการที่รับราชการก่อน 2551 จำนวน 3 คน
- (2) ข้าราชการที่รับราชการหลัง 2551 จำนวน 3 คน
- (3) นักรักษาพยาบาลที่รับราชการก่อน 2551 จำนวน 2 คน
- (4) นักรักษาพยาบาลที่รับราชการหลัง 2551 จำนวน 2 คน
- (5) ผู้บริหารระดับกลางและระดับสูง จำนวน 3 คน
- (6) ผู้บริหารทรัพยากรบุคคลของกรม จำนวน 2 คน

โดยมีรายชื่อผู้ถูกสัมภาษณ์ ดังนี้

- 1) ไม่ประสงค์ออกนาม

อดีตรองอธิบดี (เกษียณอายุราชการแล้ว)

- 2) นายบุญสืบ บุญญกนก

นิติกรเชี่ยวชาญ สำนักกฎหมาย

- 3) นายวิศณุ วัชรวานิช

นักวิชาการศุลกากรชำนาญการพิเศษ

ผู้อำนวยการศูนย์บริการศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง

สำนักงานศุลกากรกรุงเทพ

- 4) น.ส.จินตนา คงเมือง

นักรักษาพยาบาลเชี่ยวชาญ สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล

- 5) น.ส.สุกัญญา เวทยานุกุล

นักรักษาพยาบาลชำนาญการพิเศษ

ผู้อำนวยการส่วนบริหารงานบุคคล สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล

- 6) นายนภา สุขเกษม
 เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส ด้านบุคลากรจังหวัดบุรีรัมย์
 สำนักงานบุคลากรภาคที่ 1
- 7) น.ส.ปัทมาภรณ์ แจ่มผล
 นักวิชาการบุคลากรชำนาญการพิเศษ
 หัวหน้าฝ่ายธุรกรรมพิทักษ์อัตราบุคลากรที่ 1
 ส่วนธุรกรรมพิทักษ์อัตราบุคลากร สำนักพิทักษ์อัตราบุคลากร
- 8) นางเครือวัลย์ วุฒินทรานนท์
 นักวิชาการบุคลากรชำนาญการ
 หัวหน้าฝ่ายบริการบุคลากร ศูนย์บริการบุคลากรท่าอากาศยานดอนเมือง
 สำนักงานบุคลากรกรุงเทพ
- 9) นายพนิช ทองสุธรรม
 นักวิชาการบุคลากรปฏิบัติการ ฝ่ายพิธีการกลาง ส่วนบริการกลาง
 สำนักงานบุคลากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ
- 10) นายนักรบ ศรีจันทร์
 คณะกรรมการตรวจรถยนต์
- 11) นายปานบุญ พลบุตร
 นักวิชาการบุคลากรปฏิบัติการ ส่วนควบคุมทางบุคลากร
 ด้านบุคลากรอรัญประเทศ สำนักงานบุคลากรภาคที่ 1
- 12) นายสมหมาย หวังชื่น
 นักวิชาการบุคลากรชำนาญการ ส่วนบริการบุคลากร
 ด้านบุคลากรหนองคาย
 สำนักงานบุคลากรภาคที่ 2 (อดีตนักทรัพยากรบุคคลช่วงก่อน 2551)
- 13) ไม่ประสงค์ออกนาม นักวิชาการบุคลากรชำนาญการ
 (อดีตนักทรัพยากรบุคคลช่วงก่อน 2551)
- 14) นายรัฐ คัมภีร์ธัมโม
 นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ สถาบันวิทยาการบุคลากร
 สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล
 ข้าราชการในโครงการข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง

15) นายพิทักษ์พล โสว
 นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ ฝ่ายสรรหาและเลือกสรร
 ส่วนบริหารงานบุคคล สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล
 สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล จะใช้วิธีการตามตัวแบบปฏิสัมพันธ์ (Interactive Model) ของ Miles และ Haberman เช่นเดียวกับการวิจัยเชิงเอกสาร โดยวิเคราะห์จากข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และเปรียบเทียบระหว่างข้อมูลจากการสัมภาษณ์กับข้อมูลจากการวิจัยเชิงเอกสาร

3.2 การวิจัยเชิงปริมาณ

การวิจัยเชิงปริมาณในการศึกษานี้ เป็นไปเพื่อการทดสอบหรือยืนยันผลจากประเด็นหรือข้อสรุปที่ได้จากการวิจัยเชิงคุณภาพ และอาจได้รายละเอียดที่จะเพิ่มความชัดเจนในผลการศึกษา ด้วยการสำรวจด้วยแบบสอบถาม

3.2.1 กลุ่มประชากร

กลุ่มประชากร คือ ข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมศุลกากร จำนวน 4,818 คน จำนวนกลุ่มตัวอย่างจากการคำนวณด้วยวิธีของ Taro Yamane ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 คำนวณได้เป็น 369.34 หรือ 370 คน สุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิ (Stratified Random Sampling) อย่างเป็นสัดส่วน (Proportional Allocation) โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็นกลุ่มนักทรัพยากรบุคคล และข้าราชการทั่วไป และแบ่งตามประเภทตำแหน่ง เป็นตำแหน่งในแห่งประเภทวิชาการและตำแหน่งในแห่งประเภททั่วไป

3.2.2 การออกแบบสอบถาม (Questionnaires)

การออกแบบสอบถาม (Questionnaires) เพื่อประเมินและยืนยันประเด็นหรือข้อสรุปด้วยวิธีการทางสถิติ โดยเก็บรวบรวมทั้งข้อมูลชนิดปลายเปิด (Open-ended Questionnaires) และข้อมูลชนิดปลายปิด (Close-ended Questionnaires) ซึ่งแบบสอบถามจะประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่

(1) ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ อายุงาน ระดับการศึกษา ตำแหน่ง ระดับ และต้นสังกัด

(2) คำถามเกี่ยวกับระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ประกอบด้วยประเด็นจากการเปลี่ยนแปลงในการกำหนดตำแหน่ง ระบบย่อยของระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และนโยบายการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยมุ่งเน้นในมิติที่มีความเชื่อมโยงกับโครงสร้างองค์การ ในแง่ความสัมพันธ์และผลที่เกิดขึ้น

(3) คำถามเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การ ทั้งในระดับโครงสร้าง สายการบังคับบัญชา และระบบงาน โดยมุ่งเน้นในผลที่เกิดขึ้น และความเชื่อมโยงกับระบบการกำหนดตำแหน่ง ตลอดจนมิติในการตอบสนองต่อการบรรลุวัตถุประสงค์หรือพันธกิจขององค์การ

ทั้งนี้ ในส่วนที่ 2 และ 3 จะเป็นคำถามแบบมาตราส่วนประเมินค่า (Rating Scale) ของ Likert โดยแบ่งออกเป็น 4 ระดับ

3.2.3 การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ

การตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหา (Content Validity) โดยนำแบบสอบถามให้อาจารย์ที่ปรึกษา ตรวจสอบและให้ความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับเนื้อหา แล้วปรับปรุงตามข้อเสนอแนะ เพื่อให้มีความถูกต้องและครบถ้วน จึงนำไปใช้ในการเก็บข้อมูลต่อไป

การตรวจสอบความเชื่อมั่นของเครื่องมือ (Reliability) โดยนำแบบสอบถาม จำนวน 45 ชุด โดยใช้การคำนวณหาค่าสัมประสิทธิ์ Cronbrach's Alpha เพื่อวัดความสอดคล้องภายใน ซึ่งค่าสัมประสิทธิ์จะต้องมากกว่า .7 โดยผลการตรวจสอบความเชื่อมั่นของเครื่องมือ ค่าสัมประสิทธิ์ Cronbrach's Alpha อยู่ที่ .812

3.2.4 การแปลผลและสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

เกณฑ์การแปลผลความจากคำถามแบบมาตราส่วนประเมินค่า (Rating Scale) จะพิจารณาจากค่าเฉลี่ยในแต่ละกลุ่มประเด็น ดังนี้

1-1.75	หมายถึง ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
1.76-2.5	หมายถึง ไม่เห็นด้วย
2.6-3.25	หมายถึง เห็นด้วย
3.26-4	หมายถึง เห็นด้วยอย่างยิ่ง

การจัดกลุ่ม จะแบ่งตามองค์ประกอบในกรอบการศึกษา และอาจมีการพิจารณาแยก รายข้อตามประเด็นที่มีความน่าสนใจหรือมีผลแตกต่างไปจากการวิจัยเชิงคุณภาพ

3.3 การวิเคราะห์และประเมินผล

เมื่อได้ผลการศึกษาจากการวิจัยเชิงปริมาณแล้ว จะนำผลตรวจสอบกลับไปยังผล การศึกษาจากการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อทำการตรวจสอบและยืนยันผล แล้วนำข้อมูลและผลการศึกษา ที่รวบรวมได้มาทั้งหมด วิเคราะห์ และสังเคราะห์ โดยทฤษฎีได้ทำการทบทวนวรรณกรรมมา ตามกรอบ การศึกษาที่ได้วางไว้

บทที่ 4

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

การศึกษา เรื่อง การเปลี่ยนระบบการกำหนดตำแหน่งเข้าสู่ระบบแบ่งและองค์ประกอบเชิงโครงสร้างของกรมศุลกากร ทำการศึกษาโดยนำผลเชิงคุณภาพจากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่และผู้บริหาร จำนวน 15 คน เพื่อเก็บข้อมูลและกำหนดประเด็น ในการออกแบบสอบถามเชิงปริมาณเพิ่มเติม แล้วนำผลทั้ง 2 ส่วนมาวิเคราะห์ แล้วจึงอภิปรายผล ตามกรอบการศึกษาและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

- 4.1 ผลการสัมภาษณ์
- 4.2 ผลแบบสอบถาม
- 4.3 วิเคราะห์ผลการศึกษาและอภิปรายผล

4.1 ผลการผลจากการสัมภาษณ์

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ระดับสูง และผู้บริหาร จำนวน 15 คน พบว่าการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบบแบ่ง มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์องค์ประกอบเชิงโครงสร้าง และการบรรลุพันธกิจ โดยสรุปเป็นตารางตามประเด็นได้ ดังนี้

ตารางที่ 4.1 สรุปประเด็นจากกรณีศึกษา

ประเด็น	เจ้าหน้าที่		นักทรัพยากรบุคคล		ผู้บริหาร	
	รับราชการก่อน 2551	รับราชการหลัง 2551	รับราชการก่อน 2551	รับราชการหลัง 2551	ทรัพยากรบุคคล	กลางและสูง
การกำหนดตำแหน่ง และ ค่าตอบแทน	<ul style="list-style-type: none"> - การยุบสายงานนายตรวจฯ และประเมินอาการเข้าด้วยกัน ทำให้เกิดปัญหาด้านการส่งมอบความรู้ ความเชี่ยวชาญ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเกิดตำแหน่งที่กำหนด และกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงาน - การยุบสายงาน ส่งผลต่อการส่งมอบถ่ายทอดความรู้ เพราะ สายงานเดิมที่อยู่รวมมีต้องอาศัย ความเชี่ยวชาญเฉพาะสูง เมื่อมาอยู่รวมกัน ทำให้บุคลากรต้องทำงานกว้างขึ้น ทั้งนี้แต่ละตำแหน่งต้องอาศัยความเชี่ยวชาญ - ไม่มีปัญหาค่าตอบแทน เพราะมีความแตกต่างจากระบบเดิมบ้าง แต่คิดว่าเพราะเงินเดือนไม่เต็ม 	<ul style="list-style-type: none"> - การยุบรวมสายงาน เป็นปัญหาสำคัญต่อการปฏิบัติงานและการพัฒนา - ทรัพยากรมนุษย์ - ความเห็นส่วนใหญ่ - ไปในทางเดียวกับกลุ่มเจ้าหน้าที่ 	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบแบ่ง - ช่วยลดสายบังคับบัญชา - แล้วยอดเสนอขึ้นกับการกิจ - เพราะกำหนดขึ้นโดยยึดกับสมรรถนะ - และภาระงาน - ระบบแบ่งทั้งทำให้เกิด - ความสอดคล้องระหว่างตำแหน่ง หน้าที่/ภาระงาน และพันธกิจ 	<ul style="list-style-type: none"> - กรมศุลกากรเรื่องกึ่งขีปนาวุธ ขยายขอบเขตงาน (Enlargement) เพราะพันธกิจด้านจัดเก็บคลัง จากการผลิต อัตรากาชี จึงต้องไม่มีการอำนวยความสะดวก ดังนั้น ต้อง กำหนดสายงานที่กว้าง เพื่อตอบสนองพันธกิจ - ความเห็นอื่น สอดคล้องกับกลุ่มนักทรัพยากรบุคคล ที่รับราชการหลัง 2551 	<ul style="list-style-type: none"> - การยุบสายงานนายตรวจฯ แล้วยังประเมินอาการเข้าด้วยกัน กระทบต่อประสิทธิภาพการทำงาน - ระบบแบ่งมีการกำหนดตำแหน่งที่เหมาะสมใน ระดับหนึ่ง แต่ในระยะแรกเกิดปัญหาจากการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะ ตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย - แต่มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว - ไม่มีปัญหาค่าตอบแทน เพราะมีความแตกต่างจากระบบเดิมบ้าง แต่คิดว่าเพราะเงินเดือนไม่เต็ม 	กลางและสูง
ระบบบริหาร ทรัพยากร มนุษย์	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบแบ่งทำให้ สามารถโอนหรือย้ายมา ในระดับผู้บังคับบัญชาใน หน่วยงานที่ไม่เคยปฏิบัติ หน้าที่ได้ ทำให้มีความรู้ ความสามารถไม่เพียงพอ ในการตัดสินใจ 	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบการอบรมและ พัฒนาของข้าราชการ ใหม่ไม่เพียงพอ เพราะ ต้องอาศัย ความเชี่ยวชาญ ในงานสูง 	<ul style="list-style-type: none"> - ความเป็นสอดคล้องกับ - กลุ่มผู้บริหาร ทรัพยากรมนุษย์ 	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ ปรับไปสู่การสนับสนุน การบรรจุเป้าหมาย และมุ่งเน้น การยึดผลสัมฤทธิ์ 	<ul style="list-style-type: none"> - มีโอกาสในการปรับปรุงบุคคลมากขึ้น - มีความคล่องตัว มีอิสระในการจัดการภายใน หน่วยงาน เพราะตำแหน่ง/ระดับเดียวกันหมด - การจัดการและการมอบหมายงาน ไม่ได้ติดขัดจาก ตำแหน่งและระดับชั้นของตำแหน่ง - คนรุ่นใหม่ไม่มีความเชี่ยวชาญเพียงพอ การอบรมและพัฒนาต้องทำ แต่ยังไม่เพียงพอในปัจจุบัน 	<ul style="list-style-type: none"> - กรมศุลกากรเรื่องกึ่งขีปนาวุธ ขยายขอบเขตงาน (Enlargement) เพราะพันธกิจด้านจัดเก็บคลัง จากการผลิต อัตรากาชี จึงต้องไม่มีการอำนวยความสะดวก ดังนั้น ต้อง กำหนดสายงานที่กว้าง เพื่อตอบสนองพันธกิจ - ความเห็นอื่น สอดคล้องกับกลุ่มนักทรัพยากรบุคคล ที่รับราชการหลัง 2551

ตารางที่ 4.1 สรุปประเด็นจากการสัมภาษณ์ (ต่อ)

ประเด็น	เจ้าหน้าที่		นักทรัพยากรบุคคล		ผู้บริหาร	
	รับรายการก่อน 2551	รับรายการหลัง 2551	รับรายการก่อน 2551	รับรายการหลัง 2551	ทรัพยากรบุคคล	กลางและสูง
ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ (ต่อ)	<p>- ระบบการทำผลงานวิชาการไม่สะท้อนสมรรถนะและความสามารถจริง</p> <p>- เปิดช่องให้เกิดระบบอุปถัมภ์ หรือได้ผู้ที่มีความสามารถไม่สอดคล้องกับตำแหน่ง</p> <p>- หัวหน้าที่มาจาก การแต่งตั้ง เป็นช่วงว่างที่ ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์</p> <p>- Career Path ทำให้คนในกรมมีโอกาสเติบโตได้ ยก เติบโตอย่างทำ ให้คนในกรม เติบโตได้</p> <p>- ชำกว่าคนนอกกรม จนอาจถูกคนนอกโอกาส ครองตำแหน่ง ทำให้ไม่มีโอกาสเติบโต</p>	<p>- ระบบแห่งเบ็ดเตล็ดเกินไป ทำให้คนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ไม่เพียง ขึ้นสู่ตำแหน่งระดับบนได้</p> <p>- ไม่ควรรับโอนมาในตำแหน่งผู้บังคับบัญชา ควรให้ความรู้ทางบุคลากรก่อนแต่งตั้ง</p> <p>- น.ป.ร. HIPPIS และ การโอนย้ายจากภายนอกทำให้</p> <p>- เจ้าหน้าที่ในสายงานหลักไม่มีโอกาสก้าวหน้า เพราะอัตราตำแหน่งมีน้อย</p> <p>- ไม่เชื่อมั่นใน Career Path และ Career Path ไม่สอดคล้องกับการส่งเสริมความรู้ในการขึ้นสู่ตำแหน่ง</p>	<p>- ระบบแห่ง ที่ให้ความยืดหยุ่น และมีกรนำเอา NPM มาใช้ โดยมีการปรับให้สอดคล้องกัน โดยมุ่งเน้นประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ ผ่านการปรับระบบงาน โครงสร้าง ระบบแห่ง และสมรรถนะ</p> <p>- ทำให้เกิดความชัดเจนในการติดตามผลงาน</p> <p>- ปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ได้เกิดจากระบบแห่ง แต่เกิดจาก 1. รัฐบาลเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ แต่ไม่มีการประชาสัมพันธ์ ทำความเข้าใจที่เพียงพอ</p> <p>2. มีบางกลุ่มได้รับผลกระทบ ในทางลบ จึงเกิดการต่อต้าน</p> <p>- Career Path ปัจจุบันใช้แบบกว้าง เพื่อสร้างความยืดหยุ่น เป็นลดข้อจำกัดให้กับบุคลากร ทำให้มีโอกาสนักหน้า</p>	<p>- ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ ระยะแรกมีปัญหาหนัก แต่ปัจจุบันกรมมีการปรับหมดแล้ว</p> <p>- การกำหนดตำแหน่งมีเสถียรภาพก้าวหน้า เนื่องจากบางส่วนยังมีความจำเป็นต้องตั้ง หัวหน้างานหรือเทียบเท่า แต่อาจลดลงมาได้ เพราะเป็นเพียงการมอบหมาย</p> <p>- ตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย (ชก/ชพ-7) ไม่ใช่ตำแหน่งตามระบบแห่ง ทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์ในการเลื่อน ขึ้นอยู่กับการแต่งตั้ง แต่กรมกำหนด Career Path ให้ต้องผ่านก่อนขึ้นในระดับชำนาญการพิเศษ</p> <p>- การเลื่อนขั้น ทำได้ง่าย โดยไม่ได้ติดกับสายงานหรือตำแหน่ง แต่จะเป็นการดีถ้าทำจาก Performance Management จริง</p> <p>- ทบทวน Performance Management จะเป็นการดี แต่ก็อาจเกิดระบบอุปถัมภ์ได้ง่าย</p> <p>- Career Path กับระบบแห่งที่กำหนดไม่สอดคล้องกัน การปรับไม่ได้เป็นไปตามสายงาน และแห่ง เพราะระบบเบ็ดเตล็ดเกินไป</p>		

ตารางที่ 4.1 สรุปประเด็นจากการสัมภาษณ์ (ต่อ)

ประเด็น	เจ้าหน้าที่		นักทรัพยากรบุคคล		ผู้บริหาร	
	รับราชการก่อน 2551	รับราชการหลัง 2551	รับราชการก่อน 2551	รับราชการหลัง 2551	ทรัพยากรบุคคล	กลางและสูง
สมรรถนะ และการบริหารผลงาน	<p>- เป็นไปไม่ทางเดียวกันกับกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่รับราชการหลัง 2551 และกลุ่มผู้บริหาร</p>	<p>- การประเมินไม่เป็นที่พอใจเลย ผลการประเมินอยู่ที่เกณฑ์และไม่มีผลงานสอดคล้องกับผลงาน กระทั่งกับแรงจูงใจของเจ้าหน้าที่ คนที่ผลงานไม่ได้ดีเลยแน่นอน</p>	<p>- ความเห็นส่วนใหญ่ออกความเห็นบ้างเรื่องไม่ออกความเห็น เนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งแล้ว</p>	<p>- ความเป็นสอดคล้องกับกลุ่มผู้บริหารทรัพยากรมนุษย์</p>	<p>- ระบบแบ่ง มีเรื่องอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย คือ สมรรถนะ (Competence) ทำให้การกำหนดตำแหน่งสอดคล้องกับการจัดคนลักษณะงาน ส่งผลต่อการประเมิน และการบริหารเชิงกลยุทธ์</p> <p>- ระบบแบ่งที่กำหนดโดยหลักสมรรถนะ ทำให้ สามารถติดตามประเมินผลได้ง่าย เพราะยึดการกำหนดตำแหน่งเข้ากับยุทธศาสตร์และพันธกิจ มีความชัดเจนในการแบ่งตำแหน่งจากเดิมที่มีความซับซ้อนและยุ่งยาก และทำให้การประเมินมีความเชื่อมโยงกับเป้าหมาย มีความชัดเจนในการมอบหมายงานและติดตาม</p>	<p>- ระบบเดิมก็มีการกำหนดเกี่ยวกับสมรรถนะเหมือนกัน ไม่แตกต่างกันเท่าไร สุดท้ายไม่ได้ใช้จริง กลายเป็นระบบเฉลี่ยสุด เพราะมีโควตาเต็มเดือน (กรอบวงเงิน) ไม่สามารถประเมินตามจริงได้ เนื่องจากจะเกิดความไม่เป็นธรรม และกระทบต่อขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่</p> <p>- ไม่ได้วัดกันผลงานจริง เพราะวัดได้ยาก แต่ผลงานที่มอบหมาย มีความยากง่ายไม่เท่ากัน สิ่งนี้อาจวัดได้โดยง่าย</p> <p>- การยุบตำแหน่ง มีปัญหาเกี่ยวกับสมรรถนะ สร้างเสริมได้ยาก เพราะกว้างเกินไป สุดท้ายกลายเป็นไม่เด่นอะไรเลย</p> <p>- การเปลี่ยนระบบ ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงในการประเมินและการบริหารผลงานเลย สุดท้ายผู้บังคับบัญชา คือผู้ประเมิน ไม่ว่าจะระบบเก่าหรือระบบใหม่ ก็ใช้การประเมินเป็นรายบุคคลอยู่ดี</p>

ตารางที่ 4.1 สรุปประเด็นจากการสัมภาษณ์ (ต่อ)

ประเด็น	เจ้าหน้าที่		นักทรัพยากรบุคคล		ผู้บริหาร	
	รับราชการก่อน 2551	รับราชการหลัง 2551	รับราชการก่อน 2551	รับราชการหลัง 2551	ทรัพยากรบุคคล	กลางและสูง
						- หลักสมรรถนะ เจ้าหน้าที่ใช้จริงก็จะมีแต่ในทางปฏิบัติจริง ไม่ได้นำมาใช้บริหารงาน และประเมินผล เพราะในความเป็นจริง มีปัจจัยอื่นเข้ามา ส่งผลต่อความแน่นอนในความคาดหวังความก้าวหน้า (Career Path) ของเจ้าหน้าที่ รวมถึง ไม่สร้างแรงจูงใจใดๆ ให้เจ้าหน้าที่ที่มีความอยากทำงาน กลับกัน ถ้าประเมินทางลบก็จะทำลายขวัญกำลังใจ

ตารางที่ 4.1 สรุปประเด็นจากการสัมภาษณ์ (ต่อ)

ประเด็น	เจ้าหน้าที่		นักทรัพยากรบุคคล		ผู้บริหาร		
	ก่อน	หลัง	ก่อน	หลัง	HR	กลางและสูง	
โครงสร้าง	โครงสร้างและการจัดแบ่งหน้าที่ตามโครงสร้างมีความเหมาะสมสอดคล้องกับภาระหน้าที่ในการทำงาน แต่ปัญหาในด้านโครงสร้าง เป็นการปรับโครงสร้างครั้งใหญ่ทั้งหมดนี้ บางส่วนเห็นว่า อัตราในหน่วยงานเหมาะสม และบางส่วนเห็นว่า มีการเกลี่ยอัตรากำลังในหน่วยงาน ยังไม่เหมาะสมกับปริมาณงาน	โครงสร้าง มีความเหมาะสม	โครงสร้างปัจจุบัน มีการแบ่งตามหน้าที่งาน มีความเหมาะสมแล้ว การยุบหน่วยงานบางส่วน ทำให้เกิดความคล่องตัว สำหรับหน่วยงานระดับล่างมีความแข็งแกร่งและตรวจสอบงาน เพราะงานมีความซับซ้อนและปริมาณมาก				
ระบบงาน	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบงาน มีขั้นตอนลดลงจากการยุบรวมสายงาน - เดิมการผ่านพิธีการจะต้องผ่าน สภาวัดระ ประเมินอาการ และนายตรวจ ประกอบกับมีการทำ One Stop จึงลดขั้นตอนอีก - เห็นว่า ระบบงาน มีความเหมาะสมดีแล้ว (ขั้นตอนการผ่านงาน) - เห็นว่า ระบบงานซับซ้อนเกินไป และไม่สอดคล้องกับระบบใหม่ 	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบงาน มีขั้นตอนลดลงจากการยกเลิกหน่วยระดับงาน (สารวัตร 6 เดิม) และกรมมีแนวทางการลดขั้นตอนงานมาก - เห็นว่า ระบบงาน มีความเหมาะสมดีแล้ว - โดยองหน่วย มีการกำหนดหน่วยงานระดับงานภายในบางหน่วยเพียงยุบหน่วยงานระดับงานไปไม่ เมื่อ 2 ปี ทั้งนี้ ทั้งหมดเห็นว่าระบบปัจจุบันเหมาะสมแล้ว 	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดระบบงาน มีความเหมาะสม เพราะโครงสร้างมีการแบ่งตามลักษณะงาน/ภารกิจ ทำให้ง่ายต่อการติดตาม ระบบงานมีความคล่องตัวและติดตามได้ง่าย มีความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ ระบบงานภายใต้ระบบใหม่ จึงเป็นระบบงานที่ตอบสนองกับเป้าหมาย มีความชัดเจน 	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้บริหารเกิดความคล่องตัว และมีความอิสระในการบริหารงาน เนื่องจากไม่ติดข้อจำกัดจากตำแหน่ง และระดับแบบระบบเดิม - การยุบรวมตำแหน่ง ทั้งการยุบสายงาน และ การยุบระดับ ทำให้สามารถมอบหมายบุคลากรคนเดียวทำงานได้หลายอย่าง และช่วยลดขั้นตอนในการทำงาน แต่อีกด้านหนึ่งประสิทธิภาพในการทำงานลดลง 			

ตารางที่ 4.1 สรุปประเด็นจากการสัมภาษณ์ (ต่อ)

ประเด็น	เจ้าหน้าที่		นักทรัพยากรบุคคล		ผู้บริหาร
	ก่อน	หลัง	ก่อน	หลัง	
					<p>กลางและสูง</p> <p>เพราะทำให้คนรุ่นใหม่ไม่มี ความเชี่ยวชาญ และ มอportunangานให้ตรง ความสามารถได้ยาก เพราะ เพราะตำแหน่งเดียวกันหมด ทำให้ไม่ทราบว่าตนได้ด้านใด - ระบบงาน โดยเฉพาะ กฎระเบียบหลายฉบับ ยังเข้าไปคนระบบเดิมอยู่ ทำให้ใช้ข้อดีจากระบบเก่า ได้ไม่เต็มที่ กระบวนการส่วน ใหญ่ยังคงเป็นแบบเดิม - ในช่วงแรก ระบบเก่ามี ปัญหา แต่กรมปรับปรุง ทำให้ระบบเก่าในกรม ยังมี ลักษณะคล้ายระบบเดิม มากกว่า แต่ในทางปฏิบัติ ช่วยลดปัญหาที่เกิดขึ้น ร้อยละแรกลงได้</p>
<p>สายการ</p> <p>บังคับบัญชา</p>	<p>เห็นว่า การกำหนดของกรมมีความเหมาะสมแล้ว มีการกำหนดแล้ว มีกรอบการทำงานในระดัปลดลงมาเรื่อยๆ ยุบให้บ่อยกว่านี้ได้ เพราะงานมีความซับซ้อนสูง จำเป็นต้องมีการกลั่นกรอง ทั้งหมดเห็นตรงกันว่า การกำหนดตำแหน่งในระดัปลดลงมาเรื่อยๆ (เป็นการกำหนดกรอบระบบเก่า) มีความจำเป็น ไม่เป็นผลเสียให้สายการบังคับบัญชาหายไป</p>				

ตารางที่ 4.1 สรุปประเด็นจากการสัมภาษณ์ (ต่อ)

ประเด็น	เจ้าหน้าที่		นักทรัพยากรบุคคล		ผู้บริหาร	
	ก่อน	หลัง	ก่อน	หลัง	HR	กลางและสูง
พันธกิจ	<p>ก่อน</p> <p>- สนับสนุนต่อการบรรลุพันธกิจกรม เพราะไม่ได้แบ่งย่อย ตำแหน่ง แต่ความรับผิดชอบตกอยู่กับเจ้าหน้าที่คนอื่นๆ</p>	<p>หลัง</p> <p>- ระบบแบ่งที่กำกับโดยหลักสมรรถนะ ทำให้สามารถติดตามประเมินผลได้ง่าย เพราะยึดการกำหนดตำแหน่งเข้ากับยุทธศาสตร์และพันธกิจ มีความชัดเจนในการแบ่งตำแหน่งจากเดิมที่มีความซับซ้อนและยุ่งยาก และทำให้การประเมินมีความคล่องตัว เกิดความเชื่อมโยงกับเป้าหมาย จึงส่งผลกับการบรรลุพันธกิจโดยตรง</p>	<p>ก่อน</p> <p>- ระบบแบ่งที่กำหนดโดยหลักสมรรถนะ ทำให้สามารถติดตามประเมินผลได้ง่าย เพราะยึดการกำหนดตำแหน่งเข้ากับยุทธศาสตร์และพันธกิจ มีความชัดเจนในการแบ่งตำแหน่งจากเดิมที่มีความซับซ้อนและยุ่งยาก และทำให้การประเมินมีความคล่องตัว เกิดความเชื่อมโยงกับเป้าหมาย จึงส่งผลกับการบรรลุพันธกิจโดยตรง</p>	<p>หลัง</p> <p>- ระบบแบ่งที่กำกับโดยหลักสมรรถนะ ทำให้สามารถติดตามประเมินผลได้ง่าย เพราะยึดการกำหนดตำแหน่งเข้ากับยุทธศาสตร์และพันธกิจ มีความชัดเจนในการแบ่งตำแหน่งจากเดิมที่มีความซับซ้อนและยุ่งยาก และทำให้การประเมินมีความคล่องตัว เกิดความเชื่อมโยงกับเป้าหมาย จึงส่งผลกับการบรรลุพันธกิจโดยตรง</p>	<p>HR</p> <p>- ระบบแบ่งที่กำกับโดยหลักสมรรถนะ ทำให้สามารถติดตามประเมินผลได้ง่าย เพราะยึดการกำหนดตำแหน่งเข้ากับยุทธศาสตร์และพันธกิจ มีความชัดเจนในการแบ่งตำแหน่งจากเดิมที่มีความซับซ้อนและยุ่งยาก และทำให้การประเมินมีความคล่องตัว เกิดความเชื่อมโยงกับเป้าหมาย จึงส่งผลกับการบรรลุพันธกิจโดยตรง</p>	<p>กลางและสูง</p> <p>- ระบบแบ่งที่กำกับโดยหลักสมรรถนะ ทำให้สามารถติดตามประเมินผลได้ง่าย เพราะยึดการกำหนดตำแหน่งเข้ากับยุทธศาสตร์และพันธกิจ มีความชัดเจนในการแบ่งตำแหน่งจากเดิมที่มีความซับซ้อนและยุ่งยาก และทำให้การประเมินมีความคล่องตัว เกิดความเชื่อมโยงกับเป้าหมาย จึงส่งผลกับการบรรลุพันธกิจโดยตรง</p>

จากการสัมภาษณ์ดังกล่าว พบว่า การเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบบแท่ง มีความเกี่ยวข้องกับทุกองค์ประกอบตามกรอบการศึกษา โดยส่วนใหญ่มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน สรุปความเห็นแยกย่อยประเด็นได้ ดังนี้

4.1.1 ระบบการกำหนดตำแหน่งและค่าตอบแทน

(1) การกำหนดตำแหน่ง

ในประเด็นด้านการกำหนดตำแหน่ง ทุกกลุ่มมีความเห็นตรงกันว่า โครงสร้างของตำแหน่งในระบบแท่งมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวกว่า แต่การยุบรวมสายงานในสายงานด้านบุคลากร โดยเฉพาะ สายงานนายตรวจบุคลากรและเจ้าหน้าที่ประเมินอากร เป็นสายงานนักวิชาการบุคลากร ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานโดยตรง เพราะเป็นสายงานที่มีลักษณะงานและทักษะความรู้ในการปฏิบัติงานแตกต่างกันมาก เนื่องจากสายงานนายตรวจบุคลากรเน้นการตรวจสอบสินค้า และการชุกชอนสิ่งผิดกฎหมาย จึงต้องมีความรู้เกี่ยวกับหลักการทำงานหรือคุณสมบัติของสินค้าที่หลากหลาย ตลอดจนวิธีการในการแยกประเภทและตรวจสอบชนิดสินค้าเบื้องต้น แตกต่างจากเจ้าหน้าที่ประเมินอากรที่เป็นผู้ตรวจสอบพิกัดอัตราศุลกากรและประเมินราคา โดยตรวจสอบจากเอกสาร ซึ่งจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับเอกสารทางการค้าและหลักฐานการชำระเงินระหว่างประเทศ ตลอดจนหลักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการจำแนกประเภทพิกัดอัตราศุลกากรสำหรับสินค้านั้น และราคาซื้อขายโดยทั่วไปในกลุ่มสินค้าต่างๆ

ดังนั้น ทุกกลุ่มจึงเห็นตรงกันว่า การยุบรวมสายงาน แม้จะช่วยลดขั้นตอนในการปฏิบัติพิธีการของผู้ประกอบการ จากเดิมที่เอกสารจะต้องผ่านการตรวจสอบพิกัดอัตราศุลกากรและราคาจากเจ้าหน้าที่ประเมินอากร แล้วจึงไปนำสินค้าไปให้นายตรวจศุลกากรทำการตรวจสอบทางกายภาพ เปลี่ยนเป็นการผ่านการตรวจสอบจากนักวิชาการศุลกากรเพียงคนเดียว ซึ่งเพิ่มความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน แต่สายงานที่ยุบรวมมีทักษะ ความรู้ ตลอดจนการสั่งสมประสบการณ์ที่แตกต่างกันมาก ทำให้ขอบเขตความเชี่ยวชาญในงานที่เจ้าหน้าที่จะต้องมีในการปฏิบัติงานกว้างเกินไป เกิดปัญหาและเป็นการเพิ่มความเสี่ยงในการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่ เพราะไม่สามารถสั่งสมความรู้ที่เพียงพอต่อการตรวจสอบในทุกด้านได้ และเกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้บริหารด้านทรัพยากรมนุษย์ ให้ข้อมูลว่า การยุบรวมสายงานเป็นแนวคิดที่มีมาตั้งแต่ 2541 ที่มีแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ ประกอบกับกรมศุลกากรเปลี่ยนแปลงจุดมุ่งเน้นเชิงพันธกิจ เพราะแนวโน้มในจุดมุ่งเน้นเชิงพันธกิจของกรมเปลี่ยนแปลงไปจากการลดภาษีศุลกากรจำนวนมาก และมีแนวโน้มในการลดลงอย่างต่อเนื่องในอนาคต ทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงจุดมุ่งเน้นไปยังด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้า

ความสำคัญในการตรวจสอบ ซึ่งเป็นไปเพื่อพันธกิจการจัดเก็บภาษี จึงลดความสำคัญ หากมุ่งเน้นการตรวจสอบ จะต้องมีส่วนตอนและใช้เจ้าหน้าที่จำนวนมาก ไม่สอดคล้องกับการอำนวยความสะดวกทางการค้าที่ต้องรวดเร็ว การยุบรวมสายงานจึงเป็นเครื่องมือในการปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนจุดมุ่งหมายดังกล่าว

โดยกลุ่มผู้บริหารด้านทรัพยากรมนุษย์เห็นว่า การปรับเปลี่ยนในประเด็นนี้เป็นความจำเป็น “...กรมจำเป็นจะต้องเลือกระหว่าง Enlargement กับ Enrichment เพราะภาษีลดลง ต้องเปลี่ยนไปเน้นการอำนวยความสะดวก... ...เราได้มีการรองรับผลกระทบจากเรื่องนี้แล้วผ่านหลักสูตรและการฝึกอบรมต่างๆ เพื่อให้คนของเรามีความรู้เพียงพอ...”¹

ดังนั้น กลุ่มผู้บริหารด้านทรัพยากรมนุษย์จึงเห็นว่า การยุบรวมสายงานเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นกับหน่วยงาน ที่จะต้องปรับเปลี่ยนตามจุดมุ่งเน้นเชิงพันธกิจที่เปลี่ยนแปลงไป แม้จะส่งผลต่อการปฏิบัติงานและประเด็นอื่นโดยตรง แต่ก็มีมารองรับจากกระบวนการพัฒนาบุคลากรและการจัดการความรู้ อย่างไรก็ตาม กลุ่มเจ้าหน้าที่และผู้บริหารเห็นว่า แม้การฝึกอบรมจะมีประสิทธิภาพ แต่ยังไม่เพียงพอต่อการตรวจสอบลดหย่อนสินค้า เพราะต้องใช้ประสบการณ์และความชำนาญสูง การอบรมอย่างเดียวจึงยังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ค่าตอบแทน

ในประเด็นค่าตอบแทน ทุกกลุ่ม ยกเว้นกลุ่มนักทรัพยากรบุคคลที่รับราชการหลัง 2551 และผู้บริหารด้านนักทรัพยากรบุคคล มีความเห็นตรงกันว่า ค่าตอบแทนเปลี่ยนแปลงไปไม่มาก แม้วิธีการคำนวณในการเลื่อนเงินเดือนต่างจากระบบเดิม แต่ค่าตอบแทนที่ได้รับต่างจากระบบเดิมไม่มากเท่าใด ประกอบกับค่าตอบแทนพิเศษไม่มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างค่าตอบแทน ดังนั้น ในภาพรวมจึงแทบไม่มีความต่าง อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่เห็นว่า ข้อดีจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเงินเดือน คือ ทำให้ช่วงกว้างขึ้น เพดานเงินเดือนเพิ่มขึ้น จึงทำให้เงินเดือนตันช้าลง

ส่วนกลุ่มนักทรัพยากรบุคคลที่รับราชการหลัง 2551 และผู้บริหารด้านทรัพยากรบุคคล เห็นว่า แม้ค่าตอบแทนจะต่างจากเดิมไม่มาก แต่การเปลี่ยนแปลงในส่วนของวิธีการประเมินผลงานที่ใช้ในการเลื่อนเงินเดือน โดยมีการนำเอาการบริหารผลงานและสมรรถนะมาใช้ ทำให้ค่าตอบแทนเป็นกลไกติดตามและประเมินผลในการบรรลุเป้าหมายขององค์การได้ และเป็นส่วนสำคัญที่เชื่อมโยงการบริหารทรัพยากรมนุษย์เข้ากับยุทธศาสตร์และความสำเร็จขององค์การ

¹ กลุ่มผู้บริหารทรัพยากรมนุษย์, สัมภาษณ์โดย นิตี เฉลยรส, กรมศุลกากร, 25 พฤษภาคม 2560.

4.1.2 ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์

(1) การบริหารผลงานและสมรรถนะ

ในกลุ่มผู้บริหารทรัพยากรมนุษย์และนักทรัพยากรมนุษย์ที่รับราชการหลัง 2551 เห็นว่า ระบบแห่งมีการนำเอาแนวคิดสมรรถนะเข้ามาใช้ ทำให้การกำหนดตำแหน่งสอดคล้องกับการจัดตามลักษณะงาน ส่งผลดีต่อการบริหารเชิงกลยุทธ์และประเมินผลงาน เนื่องจากตำแหน่งที่กำหนดจะต้องเป็นไปตามภารกิจที่มี จึงเกิดความเชื่อมโยงระหว่าง ตำแหน่ง สมรรถนะ และเป้าหมายขององค์กร ดังนั้น ตำแหน่งที่กำหนดขึ้นโดยแนวคิดสมรรถนะ จึงติดตามประเมินผลได้ง่าย และช่วยให้การติดตามและประเมินผลมีความชัดเจน สามารถสะท้อนการบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ได้

อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้บริหารเห็นว่า การประเมินผลในการบริหารผลงาน มีข้อจำกัด ในด้านบุคคลที่ผู้ประเมินมีเพียงผู้เดียว วิธีการประเมินที่มีความซับซ้อนยุ่งยาก และแนวคิดสมรรถนะไม่ได้นำมาใช้จริง โดยกล่าวไว้ ดังนี้

“การเปลี่ยนระบบ ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงอะไรเลย สุดท้ายผู้บังคับบัญชาคือผู้ประเมินอยู่ดี ไม่ว่าจะระบบเก่าหรือไม่ ก็ประเมินเป็นรายบุคคล...

...หลักสมรรถนะ ถ้านำมาใช้จริงก็คงจะดี แต่ว่า ในทางปฏิบัติ ไม่ได้นำมาใช้บริหารผลงานและประเมินเลย ในความเป็นจริง มีปัจจัยอื่นเข้ามา ส่งผลต่อความแน่นอนถึงความหวังในความก้าวหน้าของเจ้าหน้าที่ รวมถึง ไม่สร้างแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ที่มีความอยากทำงาน แต่ถ้าประเมินในทางลบ ก็ทำลายขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่อีก”²

“ระบบเดิมก็มีที่คล้ายกับสมรรถนะ ไม่แตกต่างกันเท่าใด สุดท้ายก็ไม่ได้ใช้จริง กลายเป็นระบบเฉลี่ยสุข เพราะมีโควตาเงินเดือน ไม่สามารถประเมินตามจริงได้ การประเมินก็วัดยาก นามธรรม”³

² กลุ่มผู้บริหาร, สัมภาษณ์โดย นิตี เฉลยรส, ม.ป.ท., 26 พฤษภาคม 2560.

³ กลุ่มผู้บริหาร, สัมภาษณ์โดย นิตี เฉลยรส, ม.ป.ท., 25 พฤษภาคม 2560.

สอดคล้องกับกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่เห็นว่า การประเมินยังไม่สอดคล้องและ เป็นไปตามสมรรถนะและผลงาน ส่งผลต่อแรงจูงใจ และการบริหารผลงานในภาพรวม โดยกล่าวไว้ ดังนี้

“ไม่ทราบหลักเกณฑ์ทั้งการประเมิน เลื่อน ย้าย เพราะรู้ไปก็ไม่ได้เป็น สาระสำคัญในการประเมินจริง”⁴

“การประเมินไม่ได้เป็นไปตามผลงาน ปกติก็ใช้การวนเอา”⁵

(2) การหมุนเวียนอัตรากำลัง

ในกลุ่มเจ้าหน้าที่เห็นว่า การโอนย้ายข้ามสายงานหรือหน่วยงาน ไม่มี หลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในสายงานหลักหรือสายงานด้านศุลกากร ที่จะต้องใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะ เพราะไม่มีการนำแนวคิดสมรรถนะมาใช้ในพิจารณาการโอนย้ายข้ามสายงาน หรือหน่วยงาน ทำให้การโอนย้ายในระดับกลางโดยเฉพาะที่มีตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาประสบปัญหา เนื่องจากเป็นระดับที่จะต้องตัดสินใจค่อนข้างสูง หากมีความรู้ความสามารถไม่เพียงพอ จะกระทบต่อ ประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงาน

สำหรับการเลื่อนระดับ เห็นว่า การโอนหรือย้ายในระดับกลาง และ โครงการที่กำหนดเส้นทางความก้าวหน้าของผู้ร่วมโครงการให้สามารถเติบโตได้รวดเร็วกว่าเจ้าหน้าที่ปกติ เช่น HiPPs นปร. แต่ไม่มีการกำหนดจำนวนที่ชัดเจน ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของเจ้าหน้าที่ที่เห็นว่า โครงการและการรับโอนย้ายจากหน่วยงานภายนอก กระทบกับเส้นทางความก้าวหน้า เพราะตำแหน่งใน ระดับกลาง (ชำนาญการพิเศษ) มีจำกัด และไม่เพียงพอต่อการเติบโต จึงทำให้ขวัญกำลังใจในด้าน ความก้าวหน้าลดลง

ทั้งนี้ ในส่วนของการกำหนดเส้นทางความก้าวหน้า กลุ่มผู้บริหารด้าน ทรัพยากรมนุษย์ กล่าวว่า

“Career Path ปัจจุบันกำหนดไว้แบบกว้าง ซึ่งมีความยืดหยุ่นมากกว่า การกำหนดตายตัวว่า จะต้องไปขึ้นที่สำนักไหน โตขึ้นโดยผ่านงานอะไรบ้าง เคยกำหนดแบบแคบที่ระบุ เส้นทางความก้าวหน้าชัดเจน แต่มีปัญหาเกี่ยวกับการขึ้นตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ หากกำหนดมากไป เจ้าหน้าที่ จะเติบโตลำบาก เพราะข้อจำกัดเยอะ”

⁴ กลุ่มเจ้าหน้าที่, สัมภาษณ์โดย นิติ เฉลยรส, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 27 พฤษภาคม 2560.

⁵ กลุ่มเจ้าหน้าที่, สัมภาษณ์โดย นิติ เฉลยรส, ม.ป.ท., 27 พฤษภาคม 2560.

ความเห็นดังกล่าว ตรงข้ามกับกลุ่มเจ้าหน้าที่และผู้บริหารระดับกลางที่เห็นว่า เส้นทางความก้าวหน้า กว้างเกินไป ไม่สอดคล้องกับการเรียนรู้และสมรรถนะ เพราะการยุบรวมสายงานทำให้ขาดการสั่งสมความเชี่ยวชาญอยู่แล้ว หากกำหนดเส้นทางความก้าวหน้าแบบกว้าง จะส่งผลให้การเติบโต ไม่สอดคล้องกับสมรรถนะที่จำเป็นต่อการตัดสินใจ เนื่องจากอาจมีการเลื่อนระดับโดยที่ประสบการณ์ในด้านที่ได้เลื่อนตำแหน่งขึ้นยังไม่เพียงพอ

ประกอบกับการพิจารณาในการเลื่อนขั้นระดับหัวหน้า ที่เป็นตำแหน่งนอกโครงสร้างระบบแห่ง แต่จำเป็นต่อการมีคุณสมบัติในการเลื่อนระดับชำนาญการพิเศษ ซึ่งการเลื่อนระดับในขั้นนี้ ไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจน ใช้การย้ายเจ้าหน้าที่ไปยังเลขตำแหน่งที่กำหนดให้เป็นหัวหน้าฝ่ายเท่านั้น จึงทำให้เส้นทางความก้าวหน้า เป็นปัญหาและเปิดช่องให้กับระบบอุปถัมภ์ได้

4.1.3 องค์ประกอบเชิงโครงสร้าง

(1) โครงสร้าง

ทุกกลุ่มเห็นว่า โครงสร้างของหน่วยงานในปัจจุบันมีความเหมาะสม เนื่องจากมีการแบ่งตามโครงสร้างหน้าที่และปริมาณงาน ในส่วนที่มีการยุบหน่วยงานในระดับงานลงจากการเปลี่ยนแปลงระบบกำหนดตำแหน่งนั้น หน่วยงานมีความคล่องตัวมากขึ้น ประกอบกลไกการมอบอำนาจ จึงทำให้หน่วยงานที่มีความจำเป็นในการจัดโครงสร้างเฉพาะจากเวลาปฏิบัติงานแตกต่างไปจากปกติสามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่ติดขัด และมีความคล่องตัวในการปรับมากกว่าระบบเดิมที่มีการกำหนดระดับตำแหน่งตามโครงสร้าง ทำให้ไม่สามารถปรับเปลี่ยน กำหนด หรือยกเลิกโครงสร้างในระดับล่างให้เหมาะสมตามลักษณะงานได้

“ที่ด้านยังจัดผลัดอยู่ หัวหน้าไม่ได้อยู่ตลอด แต่ด้านต้องเปิดทุกวัน เลยต้องแบ่งผลัด... ...มีการมอบอำนาจตัดสินใจให้ หน. ผลัดบ้าง ระดับหนึ่ง ช่วยให้งานค่อนข้างคล่องตัว ทุกวันนี้ยังจำเป็น ต้องมีอยู่”⁶

สำหรับการแบ่งงานในโครงสร้างระดับฝ่าย ทุกหน่วยงาน เห็นว่า จำเป็นเพราะงานด้านศุลกากร มีอัตรากำลังและปริมาณงานมาก ความแตกต่างในลักษณะงานสูง เช่น การตรวจสินค้าขาเข้า การตรวจสินค้าขาออก การคืนหรือยกเว้นอากร เป็นต้น ประกอบกับความรับผิดชอบในการตัดสินใจสูง ทั้งในหน่วยงานพื้นที่/ปฏิบัติ และหน่วยงานวิชาการ จึงจำเป็นต้องมีการแบ่งออกเป็นฝ่ายให้สอดคล้องกับลักษณะงาน และช่วยตรวจ/กลั่นกรองหรือแบ่งงานออกไปจากการมอบอำนาจ ทุกกลุ่มจึงเห็นว่า การคงหน่วยงานในระดับฝ่ายไว้ มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะงานของกรมศุลกากร

⁶ กลุ่มเจ้าหน้าที่, สัมภาษณ์โดย นิติ เฉลยรส, ม.ป.ท., 28 พฤษภาคม 2560.

(2) กระบวนงาน

ในส่วนของกระบวนงาน ทุกกลุ่มเห็นว่า มีความคล่องตัวมากขึ้น เนื่องจากการยุบเลิกสายงาน ทำให้เกิดกระบวนงานในลักษณะเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One stop service) เพราะเดิม การผ่านพิธีการจะต้องนำเอกสารมาให้เจ้าหน้าที่พิธีการตรวจสอบ แล้วส่งให้เจ้าหน้าที่ประเมินอากร ตรวจสอบพิกัดอัตราศุลกากรและการสำแดงราคา แล้วนำไปให้สารวัตรศุลกากรพิจารณาและกำหนดชื่อนายตรวจศุลกากร เพื่อทำการตรวจสอบทางกายภาพและสิ่งปล่อยของออกจากอารักขา ทำให้มีขั้นตอนจำนวนมาก เมื่อยุบรวมสายงานและนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ จึงทำให้ผู้ประกอบการสามารถดำเนินการและยื่นเอกสารได้ในระบบฯ และทำการตรวจปล่อยกับเจ้าหน้าที่ตำแหน่งนักวิชาการศุลกากร ซึ่งจะพิจารณาทั้งเอกสาร พิกัดอัตราศุลกากร ราคา ใบอนุญาต และทำการตรวจสอบทางกายภาพ โดยไม่ต้องไปผ่านเจ้าหน้าที่ในสายงานอื่นอีก จึงลดขั้นตอนจากประมาณ 4-5 ขั้นตอนให้เหลือเพียงขั้นตอนเดียวได้

(3) สายการบังคับบัญชา

ทุกกลุ่มสัมภาษณ์ เห็นว่า สายการบังคับบัญชาปัจจุบันมีความเหมาะสม เนื่องจากปริมาณงานจำนวนมากและการตัดสินใจต้องมีความรับผิดชอบสูง ประกอบกับกรมมอบอำนาจการตัดสินใจในหลายเรื่องลงมาถึงในระดับหัวหน้าฝ่าย ดังนั้น การที่กรมยังคงระดับหัวหน้าฝ่ายไว้ จึงไม่ทำให้สายการบังคับบัญชายาวเกินไป แต่กลับเป็นข้อดี เพราะอำนาจการตัดสินใจ ที่มอบลงไปยังระดับผู้อำนวยการส่วน นายด่านศุลกากร และผู้อำนวยการสำนัก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ต้องใช้ดุลยพินิจและความรอบคอบในการตัดสินใจมาก เนื่องจากเรื่องที่ต้องตัดสินใจใน ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่กระทบกับค่าภาษีอากร หรือเรื่องที่มีการตัดสินใจในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับข้อกฎหมาย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ที่มีความอาวุโสพิจารณาก่อนการประเมินประเด็นในขั้นต้นก่อน เพื่อให้การพิจารณาเกิดความรัดกุมและไม่เป็นปัญหาในภายหลัง

นอกจากนี้ กลุ่มผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ยังเห็นว่า การยุบรวมตำแหน่งทั้งสายงานและระดับ ประกอบกับการมอบอำนาจ ทำให้หน่วยงาน ปฏิบัติ สามารถปรับสายบังคับบัญชาในระดับที่ต่ำกว่าหัวหน้าฝ่ายได้ตามความเหมาะสม สอดคล้องกับลักษณะงานที่มีความแตกต่างกัน เช่น สนามบินซึ่งเปิดทำการตลอด 24 ชั่วโมง โดยไม่มีวันหยุด จำเป็นจะต้องแบ่งออกเป็นผลัด ไม่น้อยกว่า 3 ผลัด เพื่อให้สามารถเปิดทำการได้ตลอดเวลา จึงจำเป็นต้องกำหนดผู้บังคับบัญชาในระดับล่าง เพื่อให้การตัดสินใจในการปฏิบัติงานของหน่วยงานมีความคล่องตัว เป็นต้น

4.1.4 การบรรลุเป้าหมายขององค์กร

สำหรับการบรรลุเป้าหมายขององค์กร กลุ่มผู้บริหารทรัพยากรมนุษย์ เห็นว่า ระบบแห่งที่มีการกำหนดโดยหลักสมรรถนะ ทำให้สามารถติดตามประเมินผลได้ง่าย เพราะยึดการกำหนด ตำแหน่งเข้ากับยุทธศาสตร์และพันธกิจ มีความชัดเจนในการแบ่งตำแหน่งจากเดิมที่มีความซับซ้อน และยุ่งยาก และทำให้การประเมินมีความคล่องตัว เกิดความเชื่อมโยงกับเป้าหมาย ส่งผลต่อการบรรลุ พันธกิจโดยตรง แต่กลุ่มผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ เห็นว่า การบริหารผลงานยังไม่เป็นไปตามผลงานจริง เนื่องจากข้อจำกัดของการประเมินผล ประกอบกับสมรรถนะก็ยังไม่ได้นำมาใช้จริง ซึ่งเป็นประเด็นที่ สะท้อนมาจากกลุ่มผู้บริหาร ที่เป็นผู้ทำการประเมิน

อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เห็นว่า ระบบแห่งตอบสนองพันธกิจ และเป้าหมาย เพราะการออกแบบโครงสร้างของระบบแห่ง เนื่องจากเป้าหมายของกรมศุลกากรที่ มุ่งเน้นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการ การออกแบบที่ช่วยลดขั้นตอน โดยการยุบรวมสายงาน และการปรับที่ทำให้โครงสร้างในระดับกลางและระดับล่างมีความยืดหยุ่นคล่องตัวสูง เป็นการสนับสนุน การบรรลุเป้าหมายด้านนี้โดยตรง

แต่การให้เจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวรับผิดชอบหน้าที่ซึ่งเดิมเป็นของเจ้าหน้าที่ อย่างน้อย 2-3 คน ทำให้เจ้าหน้าที่เห็นว่า ความรับผิดชอบมากเกินไป ส่งผลต่อขวัญกำลังใจในการทำงาน ประกอบกับการยุบรวมสายงาน ทำให้ไม่เกิดความเชี่ยวชาญในงาน ระบบแห่งในปัจจุบันจึงสนับสนุน เฉพาะด้านอำนวยความสะดวกเท่านั้น กระทบต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีและการตรวจสอบสินค้า (พันธกิจด้านการปกป้องสังคม) และอาจส่งผลกระทบต่อเป้าหมายในระยะยาวขององค์กร

4.2 ผลจากแบบสอบถาม

ผู้วิจัยได้ส่งแบบสอบถามออกไป จำนวน 400 ชุด ได้รับกลับมา จำนวน 378 ชุด ทั้งนี้ จากประชากรข้าราชการพลเรือนในกรมศุลกากร จำนวน 4,808 คน จำนวนกลุ่มตัวอย่าง คำนวณด้วยวิธีของ Taro Yamane ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 คำนวณได้เป็น 369.34 หรือ 370 คน โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

- (1) การวิเคราะห์ข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง
- (2) การวิเคราะห์ผลในประเด็นระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์
- (3) การวิเคราะห์ผลในประเด็นองค์ประกอบเชิงโครงสร้าง

(1) การวิเคราะห์ข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง

ตารางที่ 4.2 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

ปัจจัยส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. เพศ		
ชาย	174	46.0
หญิง	204	54.0
รวม	378	100.0
2. ระดับการศึกษา		
ต่ำกว่าปริญญาตรี	3	0.8
ปริญญาตรี/เทียบเท่า	209	55.3
ปริญญาโท/เทียบเท่า	166	43.9
รวม	378	100.0
3. อายุ		
20-29 ปี	71	18.8
30-39 ปี	163	43.1
40-49 ปี	51	13.5
50-60 ปี	93	24.6
รวม	378	100.0
4. อายุราชการ		
1-5 ปี	152	40.2
6-10 ปี	97	25.7
11-15 ปี	12	3.1
16-20 ปี	21	5.6
21 ปีขึ้นไป	96	25.4
รวม	378	100.0

ตารางที่ 4.2 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล (ต่อ)

ปัจจัยส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง	จำนวน (คน)	ร้อยละ
5. ตำแหน่ง		
นักวิชาการศุลกากร	300	79.4
นิติกร	6	1.6
นักทรัพยากรบุคคล	15	3.9
เจ้าพนักงานศุลกากร	32	8.5
เจ้าพนักงานธุรการ	20	5.3
เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี	5	1.3
รวม	378	100.0
6. ระดับ		
ปฏิบัติการ	150	39.7
ชำนาญการ	171	45.2
ปฏิบัติงาน	17	4.5
ชำนาญงาน	40	10.6
รวม	378	100.0
7. สังกัด		
สำนักงานศุลกากรภาคที่ 1-4	137	36.2
สำนักจัดเก็บ	90	23.8
หน่วยงานวิชาการ	136	36.0
สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล	15	4.0
รวม	378	100.0

จากตารางที่ 4.2 แสดงความถี่ และค่าร้อยละ ตามปัจจัยส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่างของผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 378 คน พบว่า

(1.1) เพศ : กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงมีจำนวนทั้งสิ้น 204 คน คิดเป็นร้อยละ 54 ส่วนเพศชายมีจำนวน 174 คน คิดเป็นร้อยละ 46

(1.2) ระดับการศึกษา : ระดับการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี จำนวน 3 คน คิดเป็นร้อยละ 0.8 ระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า จำนวน 209 คน คิดเป็นร้อยละ 55.3 และระดับปริญญาโทหรือเทียบเท่า จำนวน 166 คน คิดเป็นร้อยละ 43.9

(1.3) อายุ : กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีอายุช่วงระหว่าง 30-39 ปี จำนวน 163 คน คิดเป็นร้อยละ 43.1 รองลงมาช่วงอายุระหว่าง 30-60 ปี จำนวน 93 คน คิดเป็นร้อยละ 24.6 ช่วงอายุระหว่าง 20-29 ปี จำนวน 71 คน คิดเป็นร้อยละ 18.8 และช่วงอายุระหว่าง 40-49 ปี จำนวน 51 คน คิดเป็นร้อยละ 13.5 โดยลำดับ

(1.4) อายุราชการ : กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีอายุราชการอยู่ระหว่าง 1-5 ปี จำนวน 152 คน คิดเป็นร้อยละ 40.2 รองลงมาคืออายุราชการระหว่าง 6-10 ปี จำนวน 97 คน คิดเป็นร้อยละ 25.7 อายุราชการ 21 ปีขึ้นไป จำนวน 96 คน คิดเป็นร้อยละ 25.4 อายุราชการระหว่าง 16-20 ปี จำนวน 21 คน คิดเป็นร้อยละ 5.6 และอายุราชการระหว่าง 11-15 ปี จำนวน 12 คน คิดเป็นร้อยละ 3.1

(1.5) ตำแหน่ง : กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่อยู่ในตำแหน่งนักวิชาการศุลกากร (ประเภทวิชาการ) จำนวน 300 คน คิดเป็นร้อยละ 79.4 รองลงมาอยู่ในตำแหน่งเจ้าพนักงานศุลกากร (ประเภททั่วไป) จำนวน 32 คน คิดเป็นร้อยละ 8.5 ตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการ (ประเภททั่วไป) จำนวน 20 คน ร้อยละ 5.3 ตำแหน่งนักทรัพยากรบุคคล (ประเภทวิชาการ) จำนวน 15 คน คิดเป็นร้อยละ 3.9 ตำแหน่งนิติกร (ประเภทวิชาการ) จำนวน 6 คน คิดเป็นร้อยละ 1.6 ตำแหน่งเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี (ประเภททั่วไป) จำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 1.3

(1.6) ระดับของตำแหน่ง : กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีตำแหน่งในระดับชำนาญการ จำนวน 173 คน ร้อยละ 45.8 รองลงมาเป็นระดับปฏิบัติการ จำนวน 150 คน ร้อยละ 39.7 ชำนาญงาน จำนวน 40 คน ร้อยละ 10.6 และปฏิบัติงาน จำนวน 15 คน ร้อยละ 4 โดยลำดับ

(1.7) สังกัด : สังกัดของกลุ่มตัวอย่างแบ่งออกเป็น หน่วยปฏิบัติ ได้แก่ สำนักงานศุลกากรภาคที่ 1-4 (ด้านศุลกากร) จำนวน 137 คน คิดเป็นร้อยละ 36.2 และสำนักจัดเก็บ (สำนักหรือสำนักงานที่เป็นท่าหรือที่ที่มีการนำเข้า-ส่งออก) จำนวน 90 คน คิดเป็นร้อยละ 23.8 รวมหน่วยงานพื้นที่/ปฏิบัติทั้งหมด จำนวน 227 คน ร้อยละ 60 หน่วยงานวิชาการ⁷ จำนวน 136 คน คิดเป็นร้อยละ 36.0 และสำนักบริหารทรัพยากรบุคคล จำนวน 15 คน คิดเป็นร้อยละ 4

⁷ หน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการศุลกากรโดยตรง ที่มีลักษณะงานในด้านการพิจารณาที่เกี่ยวข้องหลักเกณฑ์ทางวิชาการ เช่น สำนักพิกัตอัตราศุลกากร สำนักสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร เป็นต้น

(2) การวิเคราะห์ผลในประเด็นระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์

คำถามเกี่ยวกับระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานบางออกเป็น 2 ส่วน คือ คำถามเกี่ยวกับระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ทั่วไป และคำถามเฉพาะตำแหน่งที่มีการยุบรวมสายงาน เพราะจากการสัมภาษณ์พบว่า ประเด็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการเข้าสู่ระบบแท่ง การยุบรวมสายงาน ส่งผลต่อการส่งสมความเชี่ยวชาญและความรับผิดชอบในหน้าที่

ทั้งนี้ ใช้การวิเคราะห์ทางสถิติพื้นฐาน เพื่อหาค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน โดยแปลความหมายจากระดับความคิดเห็น พิจารณาจากค่าเฉลี่ยความคิดเห็นตามเกณฑ์ของเบสท์ แบ่งช่วงค่าเฉลี่ย ดังนี้

$$\begin{aligned} \text{ช่วงการวัด} &= (\text{ค่าสูงสุด}-\text{ค่าต่ำสุด})/\text{จำนวนชั้น} \\ &= (4-1)/4 \\ &= 0.75 \end{aligned}$$

1-1.75	หมายถึง ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
1.76-2.5	หมายถึง ไม่เห็นด้วย
2.6-3.25	หมายถึง เห็นด้วย
3.26-4	หมายถึง เห็นด้วยอย่างยิ่ง

ตารางที่ 4.3 ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานทั่วไป (จำนวน 378 คน)

คำถาม	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	การแปลผล
1. ระบบแท่ง/การกำหนดตำแหน่ง ทำให้การบริหารงานบุคคลในหน่วยของท่าน มีความคล่องตัว	2.6772	.52680	เห็นด้วย
2. การเลื่อนเงินเดือนและการประเมินผลงาน เป็นไปตามผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงและหลักสมรรถนะ	2.5661	.67318	เห็นด้วย
3. การเลื่อนเงินเดือนและการประเมินผลงาน มีความยุ่งยาก ซับซ้อน	2.5238	.70670	เห็นด้วย
4. ปัจจุบันท่านคิดว่าตนเองยังไม่เข้าใจในหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงานอย่างเพียงพอ	2.6429	.68090	เห็นด้วย
5. ระบบแท่งทำให้สามารถโยกย้ายข้ามสายงานได้ง่าย	2.3513	.69285	ไม่เห็นด้วย
6. การโยกย้ายข้ามสายงาน และการโอนข้ามหน่วยงาน มีหลักเกณฑ์ชัดเจนและมีความเป็นธรรม	2.2381	.66070	ไม่เห็นด้วย

ตารางที่ 4.3 ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานทั่วไป (จำนวน 378 คน) (ต่อ)

คำถาม	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	การแปลผล
7. <u>การโยกย้ายข้ามสายงาน/การโอนข้ามหน่วยงาน</u> <u>ของผู้มีตำแหน่งในระดับบังคับบัญชา มีความรู้สามารถ</u> <u>ในเรื่องที่เกี่ยวข้องข้องเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่</u>	2.3783	.65330	ไม่เห็นด้วย
8. <u>การเลื่อนตำแหน่งเป็นไปโดยความรู้ความสามารถ</u> <u>และหลักสมรรถนะ</u>	2.4735	.66003	ไม่เห็นด้วย
9. การเลื่อนตำแหน่งโดยการทำผลงานวิชาการ (ว) สะท้อนความรู้ความสามารถเพียงพอต่อการเลื่อนระดับ	2.5529	.70887	เห็นด้วย
10. การสอบเป็นการวัดความรู้ความสามารถในการเลื่อน ระดับได้ดีกว่าการทำผลงานวิชาการ (ว)	2.9153	.65409	เห็นด้วย
11. หน่วยงานมีระบบการจัดการความรู้ การสอนงาน และการถ่ายทอดความรู้ที่เหมาะสม เพียงพอ	2.6693	.64257	เห็นด้วย
12. การพัฒนาข้าราชการบรรจุใหม่ เพียงพอต่อ การปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหลัก	2.6111	.60465	เห็นด้วย
13. ค่าตอบแทนที่ท่านได้รับมีความเหมาะสมแล้ว	2.9947	.57809	เห็นด้วย
14. ความรับผิดชอบในหน้าที่เหมาะสมกับระดับตำแหน่ง ของท่าน	2.9127	.51533	เห็นด้วย
15. ระดับความยากง่ายของงานที่ท่านได้รับมอบหมาย เหมาะสมกับระดับตำแหน่งของท่าน	2.8624	.47996	เห็นด้วย
16. ตำแหน่งของท่าน ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้านในการปฏิบัติหน้าที่	3.0079	.63282	เห็นด้วย
17. งานในตำแหน่งของท่าน ต้องใช้เวลาเรียนรู้งานเป็น เวลานาน จึงจะมีความเชี่ยวชาญ	3.0847	.72706	เห็นด้วย

จากตารางที่ 4.3 พบว่า ในด้านระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ มีเห็นว่า งานในตำแหน่งต้องใช้เวลาเรียนรู้เป็นเวลานานมีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด โดยอยู่ในระดับเห็นด้วย ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.0847 รองลงมาเห็นว่า ตำแหน่งที่ปฏิบัติงานต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญ อยู่ในระดับเห็นด้วย ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.0079 ซึ่งเป็นประเด็นความเฉพาะของความรู้ความเชี่ยวชาญหรือสมรรถนะในงาน

ทั้งนี้ หากแยกรายประเด็น พบว่า ในด้านการประเมินผลงานหรือการเลื่อนเงินเดือน บุคลากรเห็นว่า ตนเองยังไม่เข้าใจในหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงานอย่างเพียงพอ และการเลื่อนเงินเดือนและการประเมินผลงานมีความยุ่งยาก ซับซ้อน โดยอยู่ในระดับเห็นด้วย ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.6429 และ 2.5238 โดยลำดับ

ในประเด็นความก้าวหน้าและการหมุนเวียนอัตรากำลัง พบว่า ประเด็น การโยกย้ายข้ามสายงานทำได้ง่าย การโอนย้ายข้ามสายงานหรือหน่วยงานมีหลักเกณฑ์ชัดเจนและมีความเป็นธรรม การโอนย้ายข้ามสายงานหรือหน่วยงานในตำแหน่งระดับผู้บังคับบัญชามีความรู้ความสามารถเพียงพอ ในการปฏิบัติหน้าที่ และการเลื่อนตำแหน่งเป็นไปตามความรู้ความสามารถและหลักสมรรถนะ โดยอยู่ในระดับไม่เห็นด้วย ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.3513, 2.2381, 2.3783, และ 2.4735 โดยลำดับ

ความเหมาะสมของค่าตอบแทนและความรับผิดชอบในตำแหน่ง ในประเด็น ความเหมาะสมของค่าตอบแทน ความเหมาะสมของความรับผิดชอบ และความยากง่ายในงาน อยู่ในระดับเห็นด้วย ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.9127, 2.9127, และ 2.8624 โดยลำดับ สำหรับความเห็นเกี่ยวกับระบบแห่งโดยตรง เห็นว่า ระบบแห่ง/การกำหนดตำแหน่ง ทำให้การบริหารงานบุคคลในหน่วยของท่าน มีความคล่องตัว อยู่ในระดับเห็นด้วย ค่าเฉลี่ย เท่ากับ 2.6772

ตารางที่ 4.4 ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงาน เฉพาะตำแหน่งที่ยุบรวมสายงาน (จำนวน 347 คน ตำแหน่ง นักวิชาการศุลกากร เจ้าพนักงานศุลกากร และนักทรัพยากรบุคคล)

คำถาม	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	การแปลผล
18. การยุบรวมสายงานในตำแหน่งของท่าน ทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่	2.4761	.64778	ไม่เห็นด้วย
19. การยุบรวมสายงานในตำแหน่งของท่าน ทำให้เจ้าหน้าที่มีความรับผิดชอบมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น	2.9690	.72614	เห็นด้วย
20. การยุบรวมสายงานในตำแหน่งของท่าน ทำให้เกิดปัญหาในการสั่งสมความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพราะขอบเขตงานกว้างเกินไป	3.1324	.66549	เห็นด้วย
21. สายงานของท่านมีปัญหาด้านการถ่ายทอดและสั่งสมความรู้ความเชี่ยวชาญในงาน	3.0648	.63225	เห็นด้วย

ประเด็นความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในตำแหน่ง ค่าอยู่ในระดับค่อนข้างสูง โดยชัดเจน ทั้งคำถามในส่วนของบุคลากรโดยรวมและคำถามเฉพาะตำแหน่งที่มีการยุบรวมสายงาน โดยคำถามว่า ตำแหน่งของท่านต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญ และงานในตำแหน่งต้องเรียนรู้งานนาน (บุคลากรรวม) อยู่ในระดับเห็นด้วย ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.0079 และ 3.0847 สอดคล้องกับผลจากคำถามเฉพาะตำแหน่งที่มีการยุบรวมสายงานพบว่า เกิดปัญหาในการสั่งสมความเชี่ยวชาญ และการถ่ายทอดความรู้อยู่ในระดับค่อนข้างสูง โดยอยู่ในระดับเห็นด้วย เฉลี่ยเท่ากับ 3.1324 และ 3.0648 โดยลำดับ

ส่วนในด้านความรับผิดชอบ เห็นว่า การยุบรวมสายงานในตำแหน่งของท่าน ทำให้เจ้าหน้าที่มีความรับผิดชอบมากเกินไปจนความจำเป็น อยู่ในระดับเห็นด้วย ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.9690 แต่ประเด็นการสนับสนุนต่อการปฏิบัติงาน เห็นว่า การยุบรวมสายงานในตำแหน่งของท่าน ทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ อยู่ในระดับไม่เห็นด้วย ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.4761

ตารางที่ 4.5 ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงาน เฉพาะตำแหน่งที่ยุบรวมสายงาน แยกตามตำแหน่ง⁸

คำถาม	F	Sig.	T	Sig.	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
<u>ตำแหน่ง นักวิชาการศุลกากร/ตำแหน่งอื่น</u>						
18. การยุบรวมสายงานในตำแหน่งของท่าน สนับสนุนในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ ทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่	.301	.584	-1.091	.276	2.4600 2.5636	.64013 .68755
19. การยุบรวมสายงานในตำแหน่งของท่าน ทำให้เจ้าหน้าที่มีความรับผิดชอบมากเกินไป	8.717	.003	3.499	.001	3.0300 2.6364	.70053 .77850
20. การยุบรวมสายงานในตำแหน่งของท่าน ทำให้เกิดปัญหาในการสั่งสมความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพราะขอบเขตงานกว้างเกินไป	13.920	.000	3.131	.003	3.1900 2.8182	.61250 .84087
21. สายงานของท่านมีปัญหาด้านการถ่ายทอด และสั่งสมความรู้ความเชี่ยวชาญในงาน	8.263	.004	4.130	.000	3.1300 2.7091	.59522 .71162

ทั้งนี้ หากพิจารณาโดยแยกตามสายงาน ในประเด็นคำถามเฉพาะสายงานที่มีการยุบรวมตำแหน่ง ทดสอบโดยใช้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นอิสระกัน (Independent T-test) 2 กลุ่ม ได้แก่ ตำแหน่งนักวิชาการศุลกากรกับตำแหน่งอื่น ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ค่า Sig. น้อยกว่า 0.05 พบว่า คำถามว่า การยุบรวมสายงานในตำแหน่งของท่าน สนับสนุนในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ ทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ ตำแหน่งที่ต่างกันมีความเห็นไม่แตกต่างกัน ในระดับนัยทางสถิติที่ 0.05 ค่าอยู่ที่ .276

แต่คำถามเกี่ยวกับปัญหาความรับผิดชอบ ความเชี่ยวชาญเฉพาะ และการถ่ายทอดความรู้ความเชี่ยวชาญ ตำแหน่งที่ต่างกันมีความเห็นแตกต่างกัน ในระดับนัยทางสถิติที่ 0.05 แยกรายชื่อได้ ดังนี้

⁸ ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าบนเป็นค่าของตำแหน่งนักวิชาการศุลกากร ค่าล่างเป็นค่าของตำแหน่งอื่น

การยุบรวมสายงานในตำแหน่งของท่าน ทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ตำแหน่งนักวิชาการศุลกากรมีความเห็นแตกต่างจากตำแหน่งอื่น ค่าเฉลี่ยที่ 3.0300 กับ 2.6364 ในระดับนัยทางสถิติที่ .001

การยุบรวมสายงานในตำแหน่ง ทำให้เกิดปัญหาในการส่งสมความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพราะขอบเขตงานกว้างเกินไป ตำแหน่งนักวิชาการศุลกากรมีความเห็นแตกต่างจากตำแหน่งอื่น ค่าเฉลี่ยที่ 3.1900 กับ 2.6364 ในระดับนัยทางสถิติที่ .003

สายงานของท่านมีปัญหาด้านการถ่ายทอดและสั่งสมความรู้ความเชี่ยวชาญในงาน ตำแหน่งนักวิชาการศุลกากรมีความเห็นแตกต่างจากตำแหน่งอื่น ค่าเฉลี่ยที่ 3.1300 กับ 2.7091 ในระดับนัยทางสถิติที่ .000

(3) องค์ประกอบเชิงโครงสร้าง

ผู้ศึกษาใช้การวิเคราะห์ทางสถิติพื้นฐาน เพื่อหาค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน แปลความหมายจากระดับความคิดเห็น พิจารณาจากค่าเฉลี่ยความคิดเห็นตามเกณฑ์ของเบสท์ แบ่งช่วงค่าเฉลี่ย ดังนี้

$$\begin{aligned}\text{ช่วงการวัด} &= (\text{ค่าสูงสุด}-\text{ค่าต่ำสุด})/\text{จำนวนชั้น} \\ &= (4-1)/4 \\ &= 0.75\end{aligned}$$

1-1.75	หมายถึง ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
1.76-2.5	หมายถึง ไม่เห็นด้วย
2.6-3.25	หมายถึง เห็นด้วย
3.26-4	หมายถึง เห็นด้วยอย่างยิ่ง

ตารางที่ 4.6 องค์ประกอบเชิงโครงสร้าง (เฉพาะข้อ 2 จำนวน 185 คน)

คำถาม	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	การแปลผล
1. ในหน่วยของท่าน มีการตั้งตำแหน่งนอกโครงสร้าง เช่น สารวัตร, หน. ชุด, หน. เวร, หน. งาน เป็นต้น	ตอบว่ามีการตั้งตำแหน่งนอกโครงสร้าง จำนวน 185 คน		
2. การตั้งตำแหน่งเพิ่มเติมใน ข้อ 1 มีความเหมาะสมกับภาระงานและการปฏิบัติหน้าที่จริง*	2.8016	.55498	เห็นด้วย
3. การกำหนดตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย (ชำนาญการ-ชำนาญการพิเศษ) ที่เป็นตำแหน่งตามโครงสร้างของกรม เหมาะสมกับภาระงานและการปฏิบัติหน้าที่จริง	2.6314	.59229	เห็นด้วย
4. การจัดโครงสร้างในหน่วยงานของท่าน เหมาะสมกับการปฏิบัติงานจริง และสอดคล้องกับลักษณะงาน	2.6820	.58480	เห็นด้วย
5. ภาวะเทียบในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน สอดคล้องกับขั้นตอนการปฏิบัติงานจริง	2.2737	.60058	ไม่เห็นด้วย
6. สายการบังคับบัญชาในปัจจุบันของหน่วยงาน ยาวเกินความจำเป็น	2.8641	.64243	เห็นด้วย
7. การมอบอำนาจช่วยลดขั้นตอนที่เกินความจำเป็น และเพิ่มความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติงาน	2.6314	.57979	เห็นด้วย
8. การมอบอำนาจ ทำให้เจ้าหน้าที่บางระดับ เช่น ระดับชำนาญการ ฯลฯ ที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่ง ผู้บังคับบัญชาตามโครงสร้าง ต้องรับผิดชอบมากเกินไป ระดับตำแหน่ง	2.7409	.55007	เห็นด้วย

ผลพบว่า องค์ประกอบเชิงโครงสร้างส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ทั้งนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามในหน่วยงานที่มีการมอบหมายให้สายการบังคับบัญชาเพิ่มเติมจากโครงสร้าง เห็นว่ามีความเหมาะสมอยู่ในระดับเห็นด้วย ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.9946 (n=185) และส่วนใหญ่เห็นว่า การกำหนดตำแหน่งในระดับหัวหน้าฝ่ายเพิ่มเติมจากระบบแท่ง มีความเหมาะสมในระดับเห็นด้วย ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.8016 ในส่วนของการมอบอำนาจที่เป็นกลไกในการกำหนดโครงสร้างพิเศษภายในนอกระบบการกำหนดตำแหน่งพบว่า การมอบอำนาจให้ตำแหน่งนอกโครงสร้าง ทำให้เกิดความรับผิดชอบเกินความจำเป็นอยู่ในระดับเห็นด้วย ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.7409 และเห็นว่าสายบังคับบัญชายาวเกินความจำเป็น อยู่ในระดับเห็นด้วย ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.8641

4.3 วิเคราะห์ผลการศึกษาและอภิปรายผล

จากการสัมภาษณ์ แบบสอบถามและเอกสารที่เกี่ยวข้อง การเข้าสู่ระบบแท่ง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการกำหนดตำแหน่งและค่าตอบแทน ส่งผลต่อระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ องค์ประกอบเชิงโครงสร้าง และการบรรลุเป้าหมายขององค์การ ผลที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่างๆ ที่มีความเชื่อมโยงและมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยสรุปผลรายประเด็นได้ ดังนี้

4.3.1 การเปลี่ยนแปลงระบบการกำหนดตำแหน่งและค่าตอบแทน

(1) การกำหนดตำแหน่ง

(1.1) การกำหนดตำแหน่งระบบเดิม : โครงสร้างและปัญหา

ระบบกำหนดตำแหน่งแบบมาตรฐานกลาง (P.C.) หรือระบบเดิม โครงสร้างตำแหน่งถูกแบ่งออกเป็น 11 ระดับ เริ่มจากผู้ปฏิบัติงานระดับต้น ตั้งแต่ระดับ 1-5 และผู้บังคับบัญชา ตั้งแต่ระดับ 4-11 โดยมีตำแหน่งทางวิชาการ (ว) ที่เริ่มจากระดับ 6w ขึ้นไป ทั้งนี้ ตำแหน่งของผู้ปฏิบัติงานระดับต้นจะเป็น ตำแหน่งในระดับควบสำหรับตำแหน่งแรกบรรจุ โดยแบ่งออกเป็น ระดับ 1-3 บรรจุนิติ ปวช. ระดับ 2-4 บรรจุนิติ ปวส. ระดับ 3-5 บรรจุนิติปริญญาตรี และระดับ 4-6 บรรจุนิติแพทย์⁹

โดยในกรมศุลกากร ได้กำหนดตำแหน่งในระดับต้นแบ่งออกเป็น สายงานของเจ้าหน้าที่ และสายงานปฏิบัติงานมีลักษณะเป็นการควบคุมบังคับบัญชา

(ก) สายงานของเจ้าหน้าที่ ได้แก่¹⁰

- สายงานที่เริ่มจากระดับ 1 คือ ศุลกากรักษ์ และเจ้าหน้าที่พิธีการศุลกากร โดยเป็นระดับควบ 1-3 และสามารถเลื่อนได้ถึงระดับ 5

- สายงานที่เริ่มจากระดับ 2 คือ เจ้าพนักงานพิธีการศุลกากร โดยเป็นระดับควบ 2-4 และสามารถเลื่อนได้ถึงระดับ 5

⁹ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, *สรุปข้อเสนอการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการ* (นนทบุรี; สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2534), 29-31.

¹⁰ สรุปจาก เปรมปรี หลงปาน, *แบบสรุปผลงานและผลงาน เพื่อขอรับการประเมินแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง บุคลากร 6ว: โครงการปรับปรุงการกำหนดชื่อสายงานและมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ในกรมศุลกากร* (กรุงเทพฯ; กรมศุลกากร, 2544), 8-9.

- สายงานที่เริ่มจากระดับ 3 คือ เจ้าหน้าที่ประเมินอากร และ นายตรวจศุลกากร โดยเป็นระดับควบ 3-5 และสามารถเลื่อนได้ถึงระดับ 6ว ซึ่งเลิกการบรรจุในตำแหน่งนี้ ก่อน ปี 2551 แล้ว เนื่องจากมีการปรับปรุงมาตรฐานตำแหน่ง แต่ยังคงตำแหน่งไว้สำหรับผู้ครองตำแหน่ง ก่อนการปรับปรุง

สำหรับสายงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบศุลกากร ซึ่งเป็นสายงานที่ เริ่มจากระดับ 3 โดยยุบรวมสายงานเจ้าหน้าที่ประเมินอากร นายตรวจศุลกากร และสารวัตรศุลกากร เป็น ระดับควบ 3-5 และสามารถเลื่อนได้ถึงระดับ 9 โดยตั้งแต่ระดับ 6 ขึ้นไป อาจเป็นได้ทั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และผู้บังคับบัญชา

(ข) สายงานที่ปฏิบัติงานมีลักษณะเป็นการควบคุมบังคับบัญชา คือ เจ้าหน้าที่บริหารงานพิธีการศุลกากร โดยเริ่มจากระดับ 4 สามารถเลื่อนได้ถึงระดับ 5 และสารวัตรศุลกากร โดยเริ่มจากระดับ 6 สามารถเลื่อนได้ถึงระดับ 9

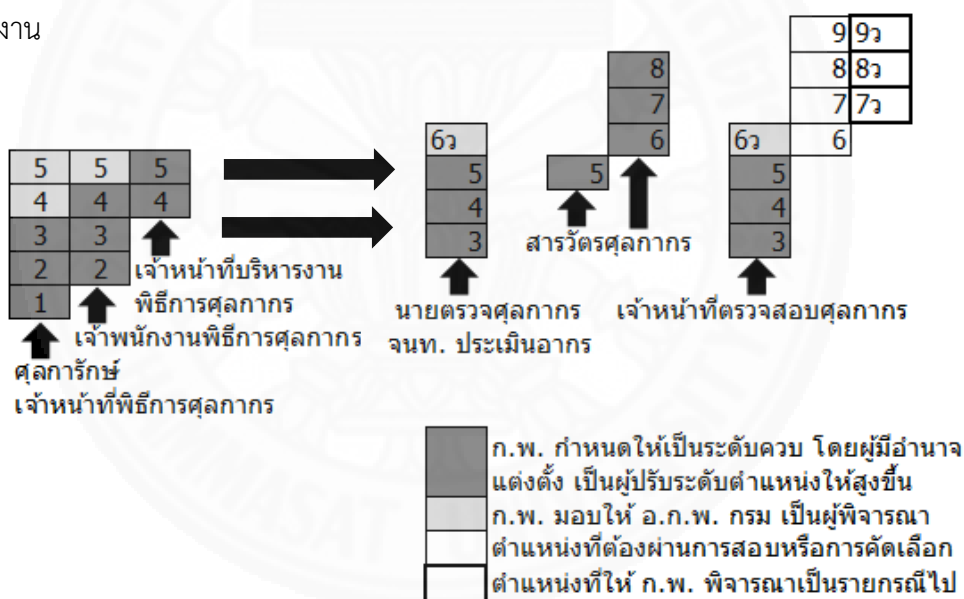
การกำหนดตำแหน่งตามระดับชั้นดังกล่าว ส่งผลให้เกิดปัญหา เนื่องจากระดับชั้นที่กำหนดมีเป็นจำนวนมาก และสายงานแบ่งออกเป็นสายงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน กับผู้บังคับบัญชาอย่างชัดเจน แต่ระดับตำแหน่งที่กำหนดกลับไม่สัมพันธ์กัน โดยในสายงานของเจ้าหน้าที่ ที่สามารถเลื่อนได้ถึงระดับ 6ว ทับซ้อนกับสายงานของผู้บังคับบัญชาในลักษณะงานเดียวกัน ซึ่งเริ่มจาก ระดับ 6 ส่งผลต่อการเปรียบเทียบระหว่างระดับชั้นของเจ้าหน้าที่ด้วยกัน ทำให้การกำหนดตำแหน่งใน ระบบมาตรฐานกลาง มีปัญหาต่อโครงสร้างและการบริหารงานมาก

ประกอบกับแนวคิดการปฏิรูประบบงานศุลกากรให้ทันสมัย (Customs Modernization Reform) ขององค์การศุลกากรโลก ที่มุ่งเน้นการอำนวยความสะดวก ให้แก่ผู้ประกอบการ และแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่มีบทบาทต่อ การปฏิรูประบบราชการ ในช่วง ปี 2541-2545 กรมศุลกากรจึงมีความพยายามปรับปรุงการกำหนด ตำแหน่ง โดยการยุบรวมสายงาน ด้านศุลกากรเข้าด้วยกัน ตั้งแต่ ปี 2541¹¹ การปรับปรุงดังกล่าวได้ ยุบรวมตำแหน่งนายตรวจศุลกากร เจ้าหน้าที่ประเมินอากร และสารวัตรศุลกากร เป็นตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ตรวจสอบศุลกากร ใน ปี 2545 แต่การยุบรวมสายงานดังกล่าว ไม่เปลี่ยนตำแหน่งที่มีผู้ครอง ตำแหน่งเดิม ตำแหน่งและโครงสร้างส่วนใหญ่จึงยังคงเป็นตำแหน่งและโครงสร้างเดิม

¹¹ หนังสือกรมศุลกากร ที่ กค 0603/18561 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2541 เรื่อง การปรับปรุง การกำหนดชื่อสายงานและมาตรฐานกำหนดตำแหน่งในกรมศุลกากร

การสำรวจปี 2550 ปรากฏตำแหน่งเดิม คือ เจ้าหน้าที่ประเมินอาคาร 569 อัตรา 537 คน นายตรวจศุลกากร 1,116 อัตรา 1,094 คน สารวัตรศุลกากร 392 อัตรา 377 คน แต่ตำแหน่งที่ปรับปรุงกลับมีอัตรา เจ้าหน้าที่ตรวจสอบศุลกากร เพียง 244 อัตรา 203 คน¹² สะท้อนว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ไม่ประสบผลเท่าใด แม้มีการดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นเวลาถึง 10 ปี

โครงสร้างตำแหน่งทั้งในเชิงระดับและสายงาน จึงมีความซับซ้อนสูง ส่งผลต่อโครงสร้างและการบริหารงานโดยตรง ทำให้โครงสร้างในหน่วยงานภายในมีความแตกต่างกันมาก จากตำแหน่งและระดับที่มีความหลากหลาย การเปลี่ยนแปลงยังทำได้ยาก เนื่องจากข้อจำกัดจากโครงสร้างและระเบียบที่มีความซับซ้อน ทำให้การผลักดันใช้ระยะเวลานานและได้รับการต่อต้านสูง นอกจากนี้ จากสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหาร ความหลากหลายของสายงานและระดับของตำแหน่ง ทำให้การบริหารบุคลากรในหน่วยงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก ไม่สามารถสับเปลี่ยนหรือมอบหมายงานตามความเหมาะสมได้ เพราะต้องคำนึงถึงตำแหน่งตามโครงสร้างและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ในหน่วยงาน



ภาพที่ 4.1 ตารางสรุปโครงสร้างตำแหน่งและระดับในระบบมาตรฐานกลาง สรุปลจากเปรมปรี หลงปาน, แบบสรุปผลงานและผลงาน เพื่อขอรับการประเมินแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง บุคลากร 6ว: โครงการปรับปรุงการกำหนดชื่อสายงานและมาตรฐานกำหนดตำแหน่งในกรมศุลกากร (กรุงเทพฯ; กรมศุลกากร, 2544), 8-9.

¹² สรุปลจาก สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (นนทบุรี; สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2551), 147-150.

(1.2) การกำหนดตำแหน่งในระบบแห่ง : โครงสร้างที่มีการเปลี่ยนแปลง

ภายหลังการเข้าสู่ระบบแห่ง กรมศุลกากรได้มีการเปลี่ยนแปลงในการกำหนดตำแหน่ง โดยโครงสร้างเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับหน่วยงานอื่น คือ แบ่งประเภทตำแหน่งออกเป็น 4 ประเภท/แห่ง ได้แก่ ทั่วไป วิชาการ อำนวยการ และบริหาร โดยมีแห่งย่อย (Sub-bands) 13 แห่ง ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงการกำหนดตำแหน่งหากพิจารณาในเชิงโครงสร้าง มีประเด็นสำคัญใน 2 ด้าน คือ การยุบรวมสายงาน กับการยุบรวมระดับของตำแหน่ง

ตารางที่ 4.7 ตารางสรุปการจัดตำแหน่งข้าราชการเข้าระบบจำแนกตำแหน่งใหม่

เดิม	สายงานเดิม	การเปลี่ยนแปลง	สายงานใหม่	ประเภทตำแหน่งใหม่
	ชื่อตำแหน่งในสายงานเดิม		ชื่อตำแหน่งใหม่	
1	สารวัตรศุลกากร	ยุบเลิก 4 สายงาน	นักวิชาการศุลกากร/ เจ้าพนักงานศุลกากร	วิชาการ/ทั่วไป
2	เจ้าหน้าที่บริหารงานพิธีการศุลกากร		นักวิชาการศุลกากร/ เจ้าพนักงานศุลกากร	วิชาการ/ทั่วไป
3	เจ้าหน้าที่บริหารการเงินและบัญชี		นักวิชาการเงินและบัญชี/เจ้า พนักงานการเงินและบัญชี	วิชาการ/ทั่วไป
4	เจ้าหน้าที่บริหารงานพัสดุ		นักวิชาการพัสดุ/ เจ้าพนักงานพัสดุ	วิชาการ/ทั่วไป
5	นายเรือ	ยุบรวม 24 สายงาน	เจ้าพนักงานเดินเรือ	ทั่วไป
6	นายท้ายเรือ			
7	ศุลกากรักษ์			
8	เจ้าพนักงานพิธีการศุลกากร		เจ้าพนักงานศุลกากร	ทั่วไป
9	เจ้าหน้าที่พิธีการศุลกากร			
10	เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี		เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี	ทั่วไป
11	เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี			
12	เจ้าพนักงานพัสดุ		เจ้าพนักงานพัสดุ	ทั่วไป
13	เจ้าหน้าที่พัสดุ			
14	เจ้าพนักงานสถิติ		เจ้าพนักงานสถิติ	ทั่วไป
15	เจ้าหน้าที่สถิติ			

ที่มา : กรมศุลกากร, “ตารางสรุปการจัดตำแหน่งข้าราชการเข้าระบบจำแนกตำแหน่งใหม่,” กรมศุลกากร, <http://intranet.customs.net/wps/wcm/myconnect/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2560).

ตารางที่ 4.7 ตารางสรุปการจัดตำแหน่งข้าราชการเข้าระบบจำแนกตำแหน่งใหม่ (ต่อ)

เดิม	สายงานเดิม	การเปลี่ยนแปลง	สายงานใหม่	ประเภทตำแหน่งใหม่
	ชื่อตำแหน่งในสายงานเดิม		ชื่อตำแหน่งใหม่	
16	เจ้าหน้าที่ธุรการ	ยุบรวม 24 สายงาน	เจ้าพนักงานธุรการ	ทั่วไป
17	เจ้าหน้าที่บริหารงานธุรการ			
18	เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล		นายช่างไฟฟ้า	ทั่วไป
19	นายช่างไฟฟ้า			
20	ช่างไฟฟ้า			
21	นายช่างเครื่องกล		นายช่างเครื่องกล	ทั่วไป
22	ช่างเครื่องกล			
23	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล		นักทรัพยากรบุคคล	วิชาการ
24	บุคลากร			
25	นักพัฒนาทรัพยากรบุคคล			
26	เจ้าหน้าที่ตรวจสอบศุลกากร		นักวิชาการศุลกากร	วิชาการ
27	นายตรวจศุลกากร			
28	เจ้าหน้าที่ประเมินอากร			

ที่มา : กรมศุลกากร, “ตารางสรุปการจัดตำแหน่งข้าราชการเข้าระบบจำแนกตำแหน่งใหม่,” กรมศุลกากร, <http://intranet.customs.net/wps/wcm/myconnect/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2560).

(1.1) การยุบรวมสายงาน

จากตารางดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การเข้าสู่ระบบแห่งช่วยให้สามารถยุบรวมสายงานได้จากที่ติดข้อจำกัดในการเปลี่ยนแปลงมาเป็นเวลานาน ตั้งแต่ ปี 2541 ทั้งนี้ เนื่องจากการออกแบบระบบแห่งในลำดับแรกเป็นการรวบระดับตำแหน่งและสายงาน¹³ ประกอบกับระบบแห่งปรับโครงสร้างค่าตอบแทนให้เป็นช่วงกว้างและลดระดับขั้นของค่าตอบแทนลง เพื่อเปลี่ยนไปมุ่งเน้นการเติบโตในแนวระนาบ โดยหมุนเวียนงานและสร้างทักษะที่หลากหลาย (Enlargement) จึงทำให้การออกแบบระบบแห่งสอดคล้องกับรวบสายงาน และส่งผลการแบ่งสายงานออกเป็นสายงานของเจ้าหน้าที่ และสายงานปฏิบัติงานมีลักษณะเป็นการควบคุมบังคับบัญชาหายไป ส่งผลต่อความคล่องตัวและเป็นการลดทอนระเบียบในการบริหารทรัพยากรมนุษย์โดยปริยาย เนื่องจากมีสายงานหลักเหลือเพียง 2 สายงาน และการเลื่อนระดับในระดับต้นลดลง

¹³ เจษฎา ประกอบทรัพย์ และคณะ, ระบบการกำหนดตำแหน่งและค่าตอบแทน (นนทบุรี; สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2551), 18-20.

จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหารทรัพยากรมนุษย์¹⁴ พบว่า การเปลี่ยนดังกล่าว สอดคล้องกับความต้องการของกรมศุลกากร ที่ต้องการยุบรวมสายที่มีอยู่จำนวนมาก ตั้งแต่ช่วง ปี 2541-2545 ที่มีการนำเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มาปฏิรูประบบราชการตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-พ.ศ. 2544) และแนวความคิดการปฏิรูประบบงานศุลกากรให้ทันสมัย (Customs Modernization Reform) ขององค์การศุลกากรโลก (WCO) โดยเฉพาะสายงานเฉพาะของกรมศุลกากร (สายงานด้านศุลกากร) ซึ่งมีอยู่ จำนวน 8 สายงาน ทำให้ขั้นตอนในการผ่านพิธีการศุลกากรของผู้ประกอบการใช้ระยะเวลานาน เนื่องจากจะต้องนำเอกสารมาให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบหลายขั้นตอน เพราะแต่ละสายงานมีหน้าที่ตรวจสอบแตกต่างกัน

ในการกำหนดสายงาน กรมศุลกากรจึงจำเป็นต้องเลือกระหว่างการมุ่งเน้นให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในงาน (Enrichment) หรือให้เจ้าหน้าที่ที่มีทักษะที่กว้างหลากหลาย สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หลายด้าน (Enlargement) ประกอบกับพันธกิจของกรมในด้านการจัดเก็บลดลงจากการลดอัตราภาษีศุลกากร ความเชี่ยวชาญเฉพาะในงานที่จะต้องใช้ในการตรวจสอบจึงลดความจำเป็นลง กรมจึงมุ่งเน้นพันธกิจด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้าเป็นหลัก การมุ่งเน้นให้เจ้าหน้าที่ที่มีทักษะที่กว้างหลากหลาย สามารถทำงานได้หลายด้าน (Enlargement) จะช่วยให้การปฏิบัติพิธีการศุลกากร สามารถดำเนินการได้เบ็ดเสร็จโดยเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียว จึงลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานลงได้ (One Stop Service)

ดังนั้น แม้การเข้าสู่ระบบแท่งจะไม่ใช้ปัจจัยที่ผลักดันให้เกิดการยุบสายงานโดยตรง แต่ระบบแท่งมีความสอดคล้องในแนวคิดในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว และถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านนี้ได้อย่างประสบผล เนื่องจากลักษณะของระบบแท่งที่การออกแบบจะต้องมีการพิจารณาถึงสายงานที่มี และรวบสายงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดความกว้างในด้านทักษะ ซึ่งช่วยเปลี่ยนและสนับสนุนการยุบรวมในเชิงระดับชั้น จากการที่มีการเติบโตในแนวราบจากการสั่งสมทักษะและความรู้ ซึ่งจะกลายเป็นกลไกในการประเมินผ่านสมรรถนะในการเลื่อนระดับค่าตอบแทนแทนการเลื่อนชั้น

¹⁴ กลุ่มผู้บริหารทรัพยากรมนุษย์, สัมภาษณ์โดย นิติ เฉลยรส, กรมศุลกากร, 25 พฤษภาคม 2560.

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่พบจากการสัมภาษณ์ตรงกันในทุกกลุ่ม คือ การยุบรวมสายงานเฉพาะสายงานนายตรวจศุลกากรกับเจ้าหน้าที่ประเมินอากรไม่สอดคล้องกับ ลักษณะงานและสมรรถนะที่จำเป็น โดยมีเหตุผลตรงกันว่า สายงานทั้ง 2 สายงาน เป็นสายงานที่ใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญที่มีลักษณะเฉพาะสูง (Specialist) ซึ่งจะต้องสั่งสมจากประสบการณ์ ดังนั้น ความรู้ และทักษะที่ต้องใช้ในสายงานนี้ จึงมีลักษณะที่เน้นความรู้และทักษะในเชิงลึก

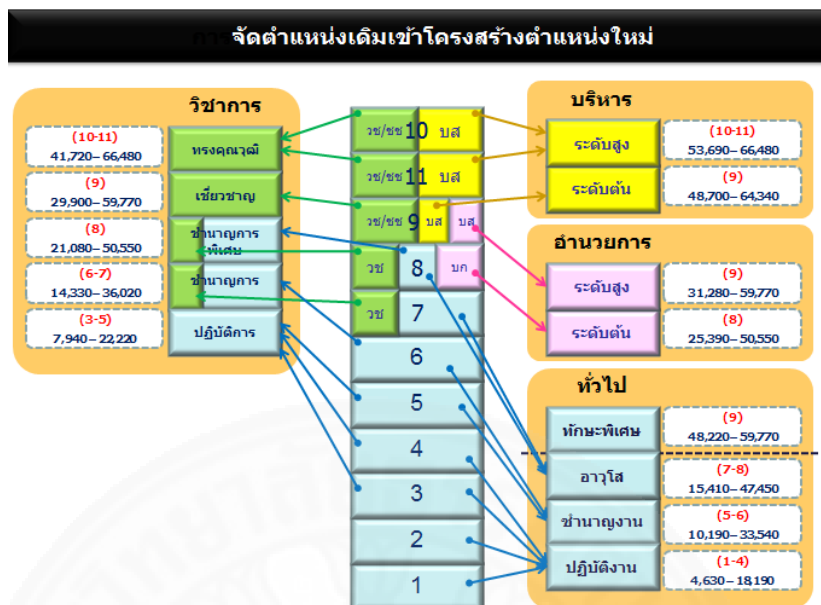
นอกจากนี้ การยุบรวมตำแหน่งทำให้การเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ที่เป็นไปได้ง่าย แต่ลักษณะงานกว้างครอบคลุมงานทุกด้าน จึงทำให้เกิดปัญหาในการสั่งสม ความรู้และประสบการณ์ ไม่สามารถสั่งสมความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะได้เพียงพอในการปฏิบัติงานที่ จะต้องมีความรับผิดชอบสูง ทำให้เจ้าหน้าที่ที่บรรจุเข้ามาในระบบใหม่ ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ ในด้านใดด้านหนึ่งได้เพียงพอต่อความรับผิดชอบที่จะต้องมีการปฏิบัติงานโดยปกติได้ และส่งผลต่อ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในที่สุด

โดยเฉพาะความเห็นของกลุ่มเจ้าหน้าที่ เห็นว่า การยุบรวมสายงาน ที่มุ่งเน้นการสร้างความรู้ความเชี่ยวชาญหลากหลายเป็นเรื่องยาก โดยเฉพาะสายงานนายตรวจศุลกากรและ เจ้าหน้าที่ประเมินอากร ซึ่งจะมีความเชี่ยวชาญเฉพาะแยกแต่ละด้านลงไปอีก เช่น ด้านพิกิตฯ และราคา จะแยกลงไปตามชนิดของสินค้าซึ่งมีความแตกต่างกันมากในแต่ละกลุ่ม ทั้งนี้ แต่ละด้านต้องใช้การสั่งสม ความรู้และประสบการณ์เป็นเวลานาน การฝึกอบรมอาจไม่เพียงพอที่จะสร้างความรู้ความเชี่ยวชาญดังกล่าว ได้ในเวลาอันสั้น

ความเห็นดังกล่าว สอดคล้องกับผลจากแบบสอบถามในประเด็น ปัญหาของสายงานที่มีการยุบรวมซึ่งพบว่า ตำแหน่งนักวิชาการศุลกากร มีค่าในคำถามประเด็นปัญหาด้าน ความเชี่ยวชาญและการถ่ายทอดความรู้ ตลอดจนความรู้ที่จำเป็นและระยะเวลาในการเรียนรู้สูง กว่าตำแหน่งอื่นในทุกประเด็น อย่างมีนัยสำคัญ สะท้อนถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในการปฏิบัติงานและการบรรลุ เป้าหมายขององค์การได้ เนื่องจากเป็นสายงานหลักในการปฏิบัติงาน และมีจำนวนมากที่สุดใน โครงสร้างอัตรากำลัง

(1.2) การเปลี่ยนระดับของตำแหน่ง

การเปลี่ยนแปลงในด้านระดับ เกิดจากโครงสร้างใหม่ของระบบแห่ง ที่รวบระดับตำแหน่งจาก 11 ระดับ เข้าเป็นช่วงกว้าง ในระบบเดิม แม้จะมีการแบ่งประเภทตำแหน่ง ออกเป็น ประเภททั่วไป วิชาชีพเฉพาะและเชี่ยวชาญเฉพาะ และบริหาร แต่ทุกตำแหน่งจะมีการกำหนด ระดับตามมาตรฐานกลางเดียวกัน ทั้งนี้ การเข้าสู่ระบบใหม่ ทำให้สายงานแยกออกตามประเภทของ ตำแหน่งแล้ว ระดับยังแยกออกจากกัน โดยเฉพาะในตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในระดับต้นและ ระดับกลาง มีการรวบระดับอย่างชัดเจน



ภาพที่ 4.2 สรุปรูปการจัดตำแหน่งข้าราชการเข้าระบบจำแนกตำแหน่งใหม่, กรมศุลกากร, “สรุปรูปการจัดตำแหน่งข้าราชการเข้าระบบจำแนกตำแหน่งใหม่,” กรมศุลกากร, <http://intranet.customs.net/wps/wcm/myconnect/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2560).

จากตารางจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงระดับของตำแหน่งจะเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยการยุบรวมระดับควบ โดยสายงานที่เริ่มจากระดับ 1 และ 2 ซึ่งเดิมเป็นระดับควบ 1-3 และ 2-4 ถูกยุบรวมเป็นประเภททั่วไป ระดับปฏิบัติงาน สายงานที่เริ่มจากระดับ 3 ซึ่งเดิมเป็นระดับควบ 3-5 ถูกยุบรวมเป็นประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ การเปลี่ยนแปลงระดับส่วนนี้ส่งผลต่อการปฏิบัติงานไม่มากนัก เพราะยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในระดับต้นเช่นเดิม

จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหาร ผู้บริหารด้านทรัพยากรมนุษย์ และเจ้าหน้าที่ระดับสูง การเปลี่ยนแปลงเชิงระดับในตำแหน่งระดับต้น ส่งผลต่อการบริหารงาน เพราะลดการยึดในระดับตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ และทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ทั้งในด้านการบริหารจัดการ (Management) และระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) เนื่องจากหลักเกณฑ์ในระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ลดลง จากระดับที่ลดลง จึงทำให้ผู้บริหารมีอิสระในการจัดการภายในหน่วยงานมากขึ้น โดยไม่มีผลต่อโครงสร้างการบริหารงาน

ส่วนในระดับบน คือตั้งแต่ระดับ 8 หรือประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษขึ้นไปไม่มีการยุบรวมระดับ ทุกตำแหน่งสามารถเทียบระดับได้โดยตรง ยกเว้น 7-8 ทั่วไป ที่เปลี่ยนเป็นประเภททั่วไป ระดับอาวุโส ซึ่งมีผลกระทบน้อย เนื่องจากเป็นตำแหน่งที่มีอัตราไม่มาก (มีเฉพาะหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปของสำนัก/ด่าน)

แม้การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างระดับต้น จะช่วยลดกฎเกณฑ์ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์และสร้างความคล่องตัวให้แก่ผู้บริหารในการจัดการภายในหน่วยงาน แต่การยุบรวมระดับในช่วงระดับ 6-7 กลับมีปัญหามาก เนื่องจากเป็นระดับที่มีการครองตำแหน่งทั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน หัวหน้างาน และหัวหน้าฝ่าย ซึ่งมีลักษณะงานและความรับผิดชอบแตกต่างกัน โดยระบบเดิมตำแหน่งนี้ในระดับนี้ จะแยกตำแหน่งออกจากกันโดยสายงานและระดับ โดยแบ่งออกเป็นสายงานของเจ้าหน้าที่ คือสายงานที่เริ่มจากระดับ 3 และสายงานที่ปฏิบัติงานในลักษณะบังคับบัญชา (สารวัตรศุลกากร) ในส่วนของระดับ ส่วนใหญ่จะกำหนดให้สายงานของผู้บังคับบัญชามีระดับสูงกว่าระดับของเจ้าหน้าที่ 1 ระดับ ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ ผู้บริหารระดับกลาง พบว่า การเปลี่ยนแปลงระดับในระยะแรกประสบปัญหา ในส่วนตำแหน่งระดับหัวหน้าฝ่าย เนื่องจากโครงสร้างของระบบแห่งที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการพลเรือนกำหนดไว้ ไม่สอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารงานของกรม แต่ได้มีการแก้ไขโดยการกำหนดให้หัวหน้าฝ่ายเป็นตำแหน่งตามโครงสร้าง¹⁵

ทั้งนี้ การกำหนดโครงสร้างดังกล่าว ได้แยกตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายออกจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน โดยการระบุในแบบบรรยายลักษณะงาน (Job description) ว่า เลขตำแหน่งใดปฏิบัติงานในฐานะหัวหน้าฝ่าย และใช้ระบบค่าตอบแทนพิเศษหรือค่าทำการล่วงเวลา ให้ได้รับค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นจากระดับชำนาญการปกติ¹⁶ ตลอดจนมีการกำหนดในเส้นทางความก้าวหน้าใน

¹⁵ กลุ่มผู้บริหาร, สัมภาษณ์โดย นิติ เฉลยรส, ม.ป.ท., 26 พฤษภาคม 2560.

¹⁶ ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. 2556 ข้อ 1 04 04 04 การปฏิบัติงานล่วงเวลา (17) หลักเกณฑ์และอัตราส่วนการแบ่งจ่ายค่าทำการล่วงเวลา กำหนดว่า

- ระดับชำนาญงาน ได้รับในอัตรา 8 ส่วน, ระดับชำนาญงานที่เคยดำรงตำแหน่งระดับ 6 และระดับชำนาญงานที่ดำรงตำแหน่งระดับหัวหน้างาน/ฝ่ายหรือเทียบเท่า ได้รับในอัตรา 9 ส่วน

- ระดับชำนาญการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย/ส่วน ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งระดับ 6 ได้รับในอัตรา 9 ส่วน, ระดับชำนาญการ ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งระดับ 7 หรือ ระดับชำนาญการ ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้างาน หรือหัวหน้าฝ่าย/ส่วน ได้รับในอัตรา 10 ส่วน

สายอาชีพ (Career Path) ของกรมศุลกากร¹⁷ ให้การเลื่อนขึ้นระดับชำนาญการพิเศษ ต้องดำรงตำแหน่งระดับชำนาญการไม่น้อยกว่า 6 ปี และในเวลา 6 ปีนั้น ต้องดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี

การเปลี่ยนแปลงและการปรับโครงสร้างการกำหนดตำแหน่งของกรมดังกล่าว กลุ่มเจ้าหน้าที่ นักทรัพยากรมนุษย์ และผู้บริหารด้านทรัพยากรมนุษย์ เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงด้านระดับของตำแหน่งมีความเหมาะสมแล้ว แต่จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ระดับสูงพบว่า การเปลี่ยนแปลงระดับของตำแหน่งมีประเด็นปัญหา คือ การที่กรมศุลกากรกำหนดระดับย่อยเพิ่มเติมโดยอาศัยกลไกค่าตอบแทนพิเศษและการกำหนดเส้นทางความก้าวหน้าไว้ แม้จะช่วยแก้ไขปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงระบบได้ แต่เป็นสร้างชั้นย่อยภายในโครงสร้าง จึงทำให้การยุบรวมเชิงระดับเปลี่ยนแปลงไปไม่มาก และอาจทำให้ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากระบบแห่งอย่างเต็มที่

แต่ในด้านระบบและการบริหารงาน กลับมีความเห็นว่า โครงสร้างตำแหน่งเหมาะสมกับลักษณะงานของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ที่จะต้องมีการกลั่นกรองและใช้ความรอบคอบในการพิจารณาสูง จากผลการสำรวจ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่า การกำหนดตำแหน่งในระดับหัวหน้าฝ่ายเพิ่มเติมจากโครงสร้างของระบบแห่ง มีความเหมาะสม ในส่วนการมอบหมายให้มีตำแหน่งนอกโครงสร้างผ่านกลไกการมอบอำนาจ พบว่า การกำหนดตำแหน่งนอกโครงสร้างเพิ่มเติมเป็นการภายในดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความเหมาะสมอยู่ในระดับเห็นด้วยเดียวกัน สะท้อนถึงระบบแห่งที่กำหนดเป็นกรอบกลางของหน่วยงานข้าราชการพลเรือน อาจจำเป็นจะต้องมีการปรับให้เหมาะสมกับโครงสร้างและภารกิจ ก่อนนำมาสู่การปฏิบัติ

(2) การบริหารค่าตอบแทน

โครงสร้างค่าตอบแทนของระบบแห่งที่นำมาใช้ ยังคงระดับไว้หลายระดับ มีการควบคุมเงินเดือนด้วยตัวควบคุมไว้ โดยใช้การกำหนดค่ากลางและเงินเดือนขั้นสูงขั้นต่ำในแต่ละแห่งย่อย (Sub-bands) ซึ่งกำหนดไว้ในตารางท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงในเชิงระดับตำแหน่ง โครงสร้างใหม่ยังสามารถเทียบกับโครงสร้างแบบเดิมได้โดยง่าย แต่เงินเดือนจะถูกเปลี่ยนเป็นช่วงหรือห่างกว้าง ต่างจากเดิมที่มีการกำหนดลงเป็นขั้นเงินเดือน

¹⁷ ประกาศกรมศุลกากร ที่ 161/2558 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2558 เรื่อง เส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Path) ของกรมศุลกากร

ตารางที่ 4.8 ตารางเทียบเงินเดือนขั้นสูงขั้นต่ำ และร้อยละ/ช่วงกว้างของแต่ละแห่งย่อย

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
ระดับ									บริหารต้น	บริหารสูง	
เงินเดือนขั้นสูง									874,320.00	876,800.00	
เงินเดือนขั้นต่ำ									851,140.00	856,380.00	
ความกว้าง									45.33	36.22	
ระดับ								จำนวนการต้น	จำนวนการสูง		
เงินเดือนขั้นสูง								859,500.00	870,360.00		
เงินเดือนขั้นต่ำ								826,660.00	832,850.00		
ความกว้าง								123.18	114.19		
ระดับ								จำนวนการพิเศษ	เชิงชาย	ทรงคุณวุฒิ	
เงินเดือนขั้นสูง								843,600.00	869,040.00	876,800.00	
เงินเดือนขั้นต่ำ								815,050.00	831,400.00	843,810.00	
ความกว้าง								189.70	119.87	75.30	
ระดับ								ปฏิบัติงาน	ชำนาญงาน	ชำนาญพิเศษ	
เงินเดือนขั้นสูง								826,900.00	838,750.00	854,820.00	
เงินเดือนขั้นต่ำ								803,340.00	810,190.00	815,410.00	
ความกว้าง								222.54	280.27	255.74	
ระดับ								ปฏิบัติงาน	ชำนาญพิเศษ		
เงินเดือนขั้นสูง								821,010.00	838,750.00	854,820.00	
เงินเดือนขั้นต่ำ								84,870.00	815,190.00	848,220.00	
ความกว้าง								331.42	280.27	43.18	

ที่มา : สรุปและคำนวณจาก บัญชีเงินเดือนแบบท้าย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 132 ตอนที่ 43 ก (21 พฤษภาคม 2558): 1-3.

โครงสร้างเงินเดือนเดิมจะมีเพียงบัญชีเงินเดือนเพียงบัญชีเดียว ซึ่งแบ่งตามระดับในมาตรฐานกลางทั้ง 11 ระดับ และมีขั้นเงินเดือนย่อยในแต่ละระดับ ตั้งแต่ 10 ขั้น ถึง 24 ขั้น¹⁸ แต่ในระบบใหม่ บัญชีเงินเดือนจะถูกแยกออกตามประเภท เป็น 4 บัญชี ซึ่งกำหนดออกเป็นช่วงเงินเดือนตามแต่ละแห่งย่อย (Sub-bands) โดยแห่งย่อยในแห่ง (Bands) หรือประเภทเดียวกัน จะมีช่วงคาบเกี่ยวเนื่องจากค่างานในแต่ละช่วงคาบเกี่ยวกันจากทักษะงานที่เพิ่มขึ้น

ทั้งนี้ ความกว้างของแห่งย่อย (Width of Sub-bands) ช่วงค่าตอบแทนที่คำนวณจากบัญชีเงินเดือนขั้นสูงขั้นต่ำของข้าราชการพลเรือนสามัญ ทำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับ 2) พ.ศ. 2558 พบว่า มีช่วงระยะตั้งแต่ ร้อยละ 36.21852 (ประเภทบริหารระดับสูง) ถึง ร้อยละ 331.4168 (ประเภททั่วไป ระดับปฏิบัติงาน) ความกว้างของแต่ละแห่งย่อยมีความสอดคล้องกับระดับภายในแห่งนั้น ช่วงกว้างดังกล่าว สอดคล้องกับการประเมินค่างาน ร้อยละของความกว้างลดลงตามค่างานที่เพิ่มขึ้นในแต่ละระดับ เนื่องจากระดับค่าตอบแทนในแห่งย่อยระดับบนสูงกว่าระดับล่าง ดังนั้น การกำหนดค่าตอบแทนในระบบแห่งจะช่วยสร้างความสอดคล้องกับการประเมินค่างานมากกว่าระบบมาตรฐานกลางที่ใช้บัญชีเงินเดือนเดียวกันสำหรับระดับเดียวกัน เนื่องจากมีความยืดหยุ่นในการปรับค่าตอบแทนจากการแยกบัญชี

สำหรับตัวควบคุมในโครงสร้างเงินเดือนนั้น การออกแบบระบบแห่งแบบ Broad Grades จะเป็นระบบแห่งที่มีการกำหนดตัวควบคุมไว้ เพื่อป้องกันปัญหางบประมาณ โดยตัวควบคุมที่กำหนดจะแตกต่างจากระบบมาตรฐานกลางที่ใช้การกำหนดขั้นเงินเดือน โดยการเพิ่มเงินเดือนเป็นไปตามอัตราตามขั้นเงินเดือนที่กำหนดไว้คงที่ สำหรับตัวควบคุมของระบบแห่งที่นำมาใช้ จะใช้การกำหนดฐานในการคำนวณเงินเดือน ซึ่งได้จากการนำเอาเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงและค่ากลางมาคำนวณออกมาเป็นฐานในการคำนวณเงินเดือน ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552

¹⁸ พระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 124 ตอนที่ 50 ก (3 กันยายน 2550): 1-3. แบ่งออกเป็น อันดับ ท.1-ท.11 และ บ.11 ในแต่ละอันดับมีขั้นเงินเดือน ตั้งแต่ 10-24 ขั้น โดยมีการแบ่งขั้นครึ่งระหว่างแต่ละขั้น (1 1.5 2 2.5 ...)

ทั้งนี้ ในการเลื่อนเงินเดือน ผู้บริหารของส่วนราชการจะเป็นผู้กำหนดอัตรา ตามกรอบวงเงินที่ได้รับ โดยเป็นสัดส่วนว่า ผลการประเมินในระดับใด จะได้รับอัตราในการเลื่อนเงินเดือน ร้อยละเท่าใด แล้วใช้ผลจากการประเมินผลการปฏิบัติราชการ นำไปคูณกับฐานในการคำนวณเงินเดือนใน แห่งย่อยตามระดับของผู้รับการประเมิน¹⁹ ทำให้มีความยืดหยุ่นสูงกว่าการกำหนดเป็นขั้นเงินเดือน คงที่ในระบบเดิม

ตารางที่ 4.9 ตารางเปรียบเทียบ รายจ่ายกรมศุลกากร (เงินเดือน) ระหว่าง ปี 2550-2553

ปี	จำนวนข้าราชการ	รายจ่ายเงินเดือน บาท/ปี	เงินเดือนเฉลี่ย ข้าราชการ/คน/ปี	เพิ่มขึ้นร้อยละ
2550*	4,433	1,181,562,169.02	266,537.8229	-
2551*	4,763	1,238,928,738.39	260,115.2086	-2.41
2552	4,763	1,274,109,260.12	267,501.4193	2.84
2553	4,739	1,302,424,993.62	274,831.1867	2.74

*ก่อนการเข้าระบบแห่ง

ที่มา : จำนวนและสรุปจาก ส่วนสื่อสารองค์กร สำนักบริหารกลาง, รายงานประจำปี กรมศุลกากร 2550-2553 (กรุงเทพฯ; กรมศุลกากร, 2551-2554).

หากเปรียบเทียบระหว่างระบบเดิมและระบบแห่ง พบว่า อัตราการเลื่อนเงินเดือนเพิ่มขึ้นในระดับต่ำ โดยพิจารณาจากบัญชีรายจ่ายของกรมศุลกากร ในรายจ่าย ค่าใช้จ่ายบุคลากรเงินเดือน ของข้าราชการ หลังจากเข้าสู่ระบบแห่งเปลี่ยนแปลงไปไม่มากนัก ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการปรับระบบค่าตอบแทน ให้สามารถแข่งขันในตลาดแรงงานกับภาคเอกชนได้

ทั้งนี้ ปัจจุบัน เงินเดือนแรกบรรจุที่ใกล้เคียงกับภาคเอกชนเกิดจากการปรับเงินเดือนที่เกิดขึ้นใน ปี 2555 สอดคล้องกับความเห็นจากการสัมภาษณ์กลุ่มเจ้าหน้าที่ที่เป็นข้าราชการ ก่อน ปี 2551 ที่เห็นว่า อัตราค่าตอบแทนและการเลื่อนเงินเดือนของระบบแห่งไม่แตกต่างจากระบบเดิม แต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบบแห่ง มีการปรับฐานเงินเดือนหลายครั้ง และมีการปรับฐานเงินเดือนแรกบรรจุเป็น 15,000 บาท ประกอบกับมีระบบค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มเติมจากค่าตอบแทนปกติ

¹⁹ โปรดดูวิธีการคำนวณโดยละเอียดใน สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., คู่มือการบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการพลเรือน สรุปคำถาม - คำตอบ เกี่ยวกับผลการปฏิบัติราชการ และการเลื่อนเงินเดือน (กรุงเทพฯ; สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. , 2552), 22-28.

จึงทำให้มีความพอใจในค่าตอบแทนที่ได้รับ และเห็นว่า ค่าตอบแทนที่ได้รับเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ที่มีเวลาปฏิบัติราชการมากกว่าส่วนราชการอื่นจากการที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ล่วงเวลาทำการ สอดคล้องกับผลสำรวจที่เห็นว่า ความเหมาะสมของค่าตอบแทนที่ได้รับอยู่ในระดับเห็นด้วย

อย่างไรก็ตาม ระบบค่าตอบแทนพิเศษ ที่แยกจากค่าตอบแทนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่เป็นค่าตอบแทนตามโครงสร้างของระบบแห่ง เป็นระบบค่าตอบแทนที่กำหนดขึ้นจากกฎหมายคนละฉบับ โดยเป็นค่าตอบแทนที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมายว่าด้วยศุลกากร จากลักษณะการปฏิบัติงานที่ต้องทำการล่วงเวลาแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนปกติ เพราะที่ทำการศุลกากรจะเปิดทำการตามเวลาเปิด-ปิดของท่าหรือที่ที่มีการนำเข้า-ส่งออก เช่น สนามบิน ซึ่งไม่มีเวลาปิดทำการ เป็นต้น โดยค่าตอบแทนดังกล่าวจัดเก็บจากค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 จึงมีความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนระบบค่าตอบแทนสูง เนื่องจากไม่ตกอยู่ใต้กรอบของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ระบบดังกล่าวจึงถูกนำมาปรับเพื่อกำหนดขึ้นย่อยภายในของตำแหน่งระดับหัวหน้าฝ่าย (ระดับ 7 เดิม) ที่กล่าวถึงแล้วข้างต้น

ทั้งนี้ ระบบค่าตอบแทนพิเศษใช้โครงสร้างของระบบมาตรฐานกลางเดิม เช่น ในระดับปฏิบัติการ แบ่งออกเป็น 3 ช่วง เทียบตาม ระดับ 3-5 เดิม แต่ไม่มีผลกับระดับตามโครงสร้างองค์การ เนื่องจากส่วนที่เป็นระดับตามโครงสร้างค่าตอบแทนเดิมสามารถเทียบกับระดับตามโครงสร้างค่าตอบแทนใหม่ได้เกือบทั้งหมด ยกเว้นระดับควบในเจ้าหน้าที่ระดับต้น (ระดับ 1-5 เดิม) โดยส่วนที่เป็นชั้นเลื่อนไหลนั้น กำหนดโดยให้ค่าตอบแทนเลื่อนไหลตามอายุราชการแทน จึงไม่ส่งผลกับระดับขึ้นตามโครงสร้างองค์การ ยกเว้นตำแหน่งระดับหัวหน้าฝ่ายที่ได้รับค่าตอบแทนมากกว่าระดับชำนาญการ (ระดับ 6-7 เดิม) เพื่อแก้ไขปัญหาจากระดับของแห่งย่อยไม่สอดคล้องกับโครงสร้างบริหารงานของกรมศุลกากร

4.3.2 ผลและความสัมพันธ์กับระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ตามระบบมาตรฐานกลาง เป็นการบริหารจัดการในลักษณะการจัดการงานบุคคล (Personnel Management) ที่มุ่งเน้นการจัดการเฉพาะด้านบุคคลเท่านั้น คือ การได้มา การรักษาและพัฒนา และการพ้นจากองค์การ (3R) เนื่องจากระบบมาตรฐานกลางเป็นระบบที่มุ่งสร้างมาตรฐานในการจัดการงานบุคคลให้เป็นระบบและมาตรฐาน แต่ไม่สร้างความเชื่อมโยงเชิงยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนระหว่างเป้าหมายขององค์การกับระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ ต่างจากระบบที่เน้นความยืดหยุ่นและการปรับระบบต่างๆ ให้มีความสอดคล้องกัน

(1) การบริหารผลงานและสมรรถนะ

ระบบที่นำการบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) และแนวคิดสมรรถนะ (Competency) มาใช้ ทำให้เกิดความแตกต่างจากระบบเดิม โดยใช้สมรรถนะเป็นพื้นฐานในการออกแบบระบบต่าง ๆ ทั้งนี้ ตั้งแต่การศึกษาเพื่อปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ร่วมกับบริษัท เฮย์ กรุ๊ป จำกัด ซึ่งเป็นการศึกษาเพื่อออกแบบระบบที่จะนำมาใช้แทนระบบมาตรฐานกลาง²⁰ จากผลการศึกษาดังกล่าวระบบที่ออกแบบโดยวางโครงสร้างบนแนวคิดสมรรถนะ ตั้งแต่สมรรถนะหลัก การแบ่งกลุ่มงาน (Job Family) โดยมีการกำหนดสมรรถนะประจำกลุ่มงาน และใช้แนวคิดสมรรถนะในระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลด้านต่างๆ ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่ นร1008/ว27 ลงวันที่ 29 กันยายน 2552 เรื่อง มาตรฐานและแนวทางการกำหนดความรู้ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะ ที่จำเป็นสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ

การนำการบริหารผลงานและแนวคิดสมรรถนะมาใช้ในระบบที่ใหม่ โดยหลักการแล้ว จะช่วยสร้างความเชื่อมโยงเชิงยุทธศาสตร์ให้แก่ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ ทั้งนี้ เนื่องจากระบบที่มุ่งเน้นการเติบโตในแนวราบจากการเพิ่มพูนสมรรถนะจากความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานที่เพิ่มขึ้น เพื่อทดแทนการเลื่อนระดับ จึงมีความจำเป็นในการออกแบบกลไกในการบริหารผลงานและสมรรถนะที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเพิ่มแรงจูงใจในการพัฒนาสมรรถนะ และผลงาน และลดการแข่งขันเพื่อเติบโตในแนวตั้งลง

²⁰ คณะทำงานโครงการสมรรถนะ, คู่มือสมรรถนะข้าราชการพลเรือนไทย (นนทบุรี; สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2548), 9.

โดยจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารด้านทรัพยากรมนุษย์ เห็นว่า ระบบแห่งที่ ออกแบบขึ้นโดยใช้แนวคิดดังกล่าว ทำให้ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ปรับไปสู่การเป็นพันธมิตรเชิง ยุทธศาสตร์ที่การบริหารทรัพยากรมนุษย์จะเชื่อมโยงกับการบรรลุเป้าหมายขององค์กร โดยมีการกำหนด ตำแหน่งที่สอดคล้องกับเป้าหมายและสมรรถนะที่จำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมาย ตลอดจนมีการบริหาร ผลงานที่เป็นระบบ ด้วยการยึดโยงกับการบรรลุพันธกิจของหน่วยงานเข้ากับการประเมินผลงานของ บุคลากร ทำให้สามารถติดตามและประเมินผลความสำเร็จเชิงยุทธศาสตร์ได้โดยง่าย

อย่างไรก็ตาม ความเห็นดังกล่าว ตรงข้ามกับความเห็นของกลุ่มเจ้าหน้าที่ และผู้บริหารที่เห็นว่า ในการปฏิบัติจริง ยังคงมีปัญหา ดังนี้

(ก) หลักเกณฑ์การประเมินที่มีความซับซ้อนจากความคลุมเครือของ การกำหนดนิยามหัวข้อในการประเมิน

(ข) การประเมินจริง ไม่มีการนำหลักสมรรถนะเข้ามาใช้ เพราะมี ความยุ่งยาก ประเมินให้มีความเป็นธรรมได้ยากจากงานที่มีความแตกต่างในเชิงคุณภาพ ซึ่งออกแบบ และประเมินผลให้มีความเที่ยงตรงยาก และมีปัจจัยอื่นเข้ามาส่งผลต่อการประเมิน

(ค) กรอบวงเงินเป็นข้อจำกัด ทำให้ไม่สามารถประเมินตามผลการ ปฏิบัติงานจริงได้ เพราะโควตาในการเลื่อนเงินเดือนไม่เพียงพอ

(ง) ผู้ประเมินเป็นผู้บังคับบัญชาเพียงผู้เดียว ทำให้ไม่มีความแตกต่าง จากการประเมินในระบบเดิม ส่งผลให้การประเมินอาจขาดความเที่ยงตรง

(จ) เจ้าหน้าที่เห็นว่า การทราบหลักเกณฑ์การประเมินและการ บริหารผลงาน ไม่ส่งผลต่อการประเมินจริง

จากประเด็นดังกล่าว สะท้อนถึง ปัญหาด้านประสิทธิภาพในการนำแนวคิด สมรรถนะและการบริหารผลงานมาใช้ สอดคล้องกับผลจากการสำรวจที่พบปัญหาว่า บุคลากรเห็นว่าการ ประเมินผลงานและเลื่อนเงินเดือนมีความยุ่งยากซับซ้อน และยังไม่เข้าใจหลักเกณฑ์และวิธีการ อย่างเพียงพอ ตลอดจนเห็นว่าการเลื่อนตำแหน่งไม่ได้เป็นไปตามความรู้ความสามารถและสมรรถนะ

แสดงให้ว่า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงโดยนำการบริหารผลงานและแนวคิด สมรรถนะมาใช้ โดยออกแบบรวมเข้ากับโครงสร้างของระบบแห่ง แต่ในทางปฏิบัติ ทั้งเจ้าหน้าที่และ ผู้บริหารยังไม่มี的信心ในระบบดังกล่าว ประกอบกับขั้นตอนที่มีความซับซ้อน ตั้งแต่การกำหนด องค์กรประกอบและค่าน้ำหนักในการประเมิน การจัดทำคำรับรองผลการปฏิบัติราชการ ตลอดจนวิธีการ คำนวณที่มีซับซ้อน ตั้งแต่การคำนวณกรอบวงเงิน การคำนวณคะแนน และการคำนวณผล เป็นอุปสรรค ต่อการทำให้ระบบสามารถปฏิบัติได้อย่างเกิดผลและความเชื่อมั่น

(2) นโยบายการบริหารทรัพยากรมนุษย์และการหมุนเวียนอัตรากำลัง

การหมุนเวียนอัตรากำลัง ในส่วนการโอนและย้าย สามารถโอนหรือย้ายข้ามสายงานและหน่วยงานได้ โดยเทียบสายงานเกือกลตามรูปแบบในระบบเดิม โดยระบบแห่งมุ่งเน้นการหมุนเวียนอัตรากำลังภายใต้สมรรถนะประจำตำแหน่ง เช่น การแยกระหว่างตำแหน่งที่มีวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาตรีกับวุฒิการศึกษาในระดับต่ำกว่า เป็นต้น แต่ผลสำรวจพบว่า การโอนย้ายข้ามสายงานหรือหน่วยงานมีความชัดเจนของหลักเกณฑ์และความเป็นธรรมในระดับต่ำ สอดคล้องกับความเห็นในกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่เห็นว่า แม้จะมีการนำแนวคิดสมรรถนะมาใช้ แต่กลับไม่นำสมรรถนะมาพิจารณาในการโอนย้ายข้ามสายงานหรือหน่วยงาน ทำให้ไม่มีความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ภายในกรม เนื่องจากหลายหน่วยงานมีโครงสร้างตำแหน่งที่เอื้อต่อการเติบโตสูงกว่า เช่น กรมที่มีลักษณะงานเชิงวิชาการมีโครงสร้างในตำแหน่งระดับกลาง (ชำนาญการพิเศษ) สูงกว่าโดยสัดส่วนเมื่อเทียบกับระดับปฏิบัติการ/ชำนาญการ เป็นต้น การที่ไม่มีการนำสมรรถนะที่เกี่ยวข้องมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาทำให้เป็นช่องทางที่เอื้อต่อระบบอุปถัมภ์ และส่งผลที่ผู้ที่โอนหรือย้ายมาอาจไม่มีสมรรถนะที่เหมาะสมกับตำแหน่ง และส่งผลต่อตำแหน่งที่จะต้องใช้ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานสูง โดยเฉพาะตำแหน่งระดับกลาง (หัวหน้าฝ่ายและผู้อำนวยการส่วน) ในหน่วยงานพื้นที่และหน่วยงานวิชาการที่มีความเฉพาะ (สายงานด้านศุลกากร) ซึ่งพบว่าจากการสำรวจว่า เป็นสายงานที่ต้องอาศัยการเรียนรู้งานเป็นเวลานาน และต้องใช้ทักษะและประสบการณ์สูง

สำหรับการเลื่อนระดับตำแหน่งและความก้าวหน้าในสายอาชีพนั้น พบว่ามีความยุ่งยากลดลง เนื่องจากยกเลิกการแบ่งออกเป็น สายงานของเจ้าหน้าที่ และสายงานปฏิบัติงานมีลักษณะเป็นการควบคุมบังคับบัญชา ส่งผลโดยตรงต่อระดับขั้นในการเลื่อนระดับ เพราะเดิมจะต้องสอบเปลี่ยนสายงานจากสายงานเจ้าหน้าที่ที่สุดเพียงระดับ 6ว ไปเป็นสายงานปฏิบัติงานมีลักษณะควบคุมบังคับบัญชา ประกอบกับมีขั้นย่อยในช่วงระดับกลางถูกยุบรวมกันจาก 6ว 6 7 เป็นระดับชำนาญการ ส่งผลให้จำนวนระดับในการเลื่อนระดับตำแหน่งและหลักเกณฑ์ลดลงจากการที่ไม่ต้องเปลี่ยนสายงาน

แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดในเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Path) ที่กำหนดให้การเลื่อนขึ้นระดับชำนาญการพิเศษ ต้องดำรงตำแหน่งระดับชำนาญการ ไม่น้อยกว่า 6 ปี และในเวลา 6 ปีนั้น ต้องดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี จึงเกิดขึ้นย่อย ภายในจากข้อกำหนดดังกล่าว ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายเป็นตำแหน่งนอกโครงสร้างของระบบแห่ง ทำให้ไม่มี หลักเกณฑ์จากระบบรองรับ เนื่องจากเป็นตำแหน่งที่เกิดจากการใช้กลไกโครงสร้างการบริหารงาน/ อัตรากำลัง การครองตำแหน่งจึงเป็นเพียงการย้ายเจ้าหน้าที่ในระดับชำนาญการไปยังเลขตำแหน่งที่กำหนดตามโครงสร้างให้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าเท่านั้น เมื่อการครองตำแหน่งดังกล่าวมีผลต่อการเลื่อน ระดับในชั้น ส่งผลให้เกิดปัญหาจากการที่ไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการเลื่อนขึ้นในตำแหน่งนี้ และส่งผลต่อความก้าวหน้าของเจ้าหน้าที่ที่จะเลื่อนขึ้นในระดับต่อไป

การเปลี่ยนโครงสร้างในเชิงระดับส่งผลโดยตรงต่อนโยบายการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ แม้โดยหลักการแล้ว ระบบแห่งจะมุ่งเน้นการกระจายอำนาจในแก่ระดับผู้จัดการ (Line manager) ทั้งในด้านการบริหารกำลังคนในหน่วยงาน (Man power) การบริหารผลงานและการประเมิน (Performance management) และการมีส่วนร่วมในการกำหนดตำแหน่ง แต่อย่างไรก็ตาม ในประเด็น ดังกล่าว มีการเปลี่ยนแปลงภายหลังเข้าสู่ระบบแห่งไปไม่มาก เนื่องจากก่อนหน้าที่จะมีการเปลี่ยนแปลง มีการตั้งคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนของกรม ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาหลักเกณฑ์ย่อยใน หลายประเด็นอยู่แล้ว ประกอบกับมีการมอบอำนาจให้กรมมีอำนาจในการพิจารณาเกี่ยวกับการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์หลายประการ อาทิ การพิจารณาเกณฑ์สำหรับการคัดเลือกผู้มาดำรงตำแหน่ง เป็นต้น ภายหลังการเปลี่ยนแปลง ประเด็นดังกล่าว อำนาจในการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงไปไม่มากนัก

อย่างไรก็ตาม ผลที่กระทบต่อนโยบายการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยตรง กลับเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงระดับ เนื่องจากการยุบรวมสายงาน และระดับตำแหน่งในระดับล่างถึง ระดับกลาง ทำให้โครงสร้างตำแหน่งหลวม กล่าวคือ ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ในสายงานหลัก เหลือเพียง 2 สายงาน โดยแต่ละสายงานมีระดับตำแหน่งของเจ้าหน้าที่เพียง 2 ระดับ ได้แก่ นักวิชาการศุลกากร ระดับ ปฏิบัติการ/ชำนาญการ และเจ้าพนักงานศุลกากร ระดับ ปฏิบัติงาน/ชำนาญงาน โดยระดับของ ตำแหน่งไม่มีผลต่อโครงสร้างอัตรากำลังและการแบ่งงาน เพราะไม่มีข้อจำกัดจากโครงสร้างในแบบเดิม ที่ตำแหน่งในระดับ 4-6 (หัวหน้างาน/สารวัตร) เป็นตำแหน่งที่มีการกำหนดตามโครงสร้างอัตรากำลัง ประกอบกับ การเปลี่ยนจุดมุ่งเน้นไปที่การอำนวยความสะดวกของกรมและลักษณะงานที่ต้องให้บริการ/ แก้ไขปัญหาได้รวดเร็ว จึงมีการมอบอำนาจในลักษณะที่เป็นการทำไป โดยมอบหมายลงไปยังตำแหน่งใน ผู้บังคับบัญชาทุกระดับทุกประเภทงาน

ทั้งนี้ อำนาจในการมอบหมายงาน การสั่งการให้ปฏิบัติหน้าที่ทั้งที่เป็นในลักษณะที่เป็นการย้ายภายในและการมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เพิ่มเติมได้ถูกมอบลงไปในระดับสำนัก/สำนักงาน จึงทำให้เกิดนโยบายการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในลักษณะกระจายอำนาจการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และเกิดความอิสระมากในการจัดการภายใน แตกต่างจากเดิม ที่แม้จะมีการมอบอำนาจแต่ไม่สามารถสับเปลี่ยนหรือมอบหมายและจัดการภายในได้มากนัก เพราะมีระดับของตำแหน่งและสายงานจึงขาดความอิสระในการบริหาร ดังนั้น การเปลี่ยนแปลง โดยที่ไม่เปลี่ยนแปลงกรอบการมอบอำนาจ จึงเป็นการเพิ่มระดับการกระจายอำนาจในการบริหารทรัพยากรมนุษย์โดยปริยาย สอดคล้องกับความเห็นของกลุ่มผู้บริหารระดับกลาง (ชำนาญการพิเศษ) ที่เห็นว่า มีความอิสระในการบริหารจัดการเพิ่มขึ้น และเกิดความคล่องตัวในการบริหารทรัพยากรมนุษย์สูง

4.3.3 ผลและความสัมพันธ์กับองค์ประกอบเชิงโครงสร้าง

(1) โครงสร้าง

ผลต่อการเปลี่ยนเข้าสู่ระบบแห่ง ส่งผลต่อโครงสร้างองค์การไม่มากนัก ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะโครงสร้างในภาพรวมที่เป็นการจัดแบ่งหน้าที่ของหน่วยงานภายในมีการปรับโครงสร้างให้มีความสอดคล้องกับปริมาณและลักษณะงาน โดยมีการจัดโครงสร้างตามหน้าที่ (Function) และพื้นที่ (Area) ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551 ซึ่งประกาศใช้วันเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่การปรับโครงสร้างดังกล่าว เป็นการปรับตามการปฏิรูประบบราชการและปัจจัยภายนอกของกรมศุลกากร จึงไม่เกี่ยวข้องกันกับการเข้าสู่ระบบแห่งโดยตรง

อย่างไรก็ตาม ผลจากการเข้าสู่ระบบแห่งที่มีต่อโครงสร้างของกรมเกิดขึ้นในระดับล่าง กล่าวคือ การปรับระดับของตำแหน่ง โดยรวมตำแหน่ง 6ว-7 เข้าด้วยกันเป็นตำแหน่งระดับชำนาญการ และการยุบสายงานที่มีการปฏิบัติงานในลักษณะบังคับบัญชา (สารวัตรศุลกากร และเจ้าหน้าที่บริหารพิธีการ) ทำให้โครงสร้างในระดับงาน (4-6) ถูกยุบจากโครงสร้างโดยปริยาย

ทั้งนี้ แม้บางหน่วยงานที่ยังจำเป็นต้องกำหนดหรือแบ่งงานออกเป็นหน่วยระดับงาน แต่จะกำหนดขึ้นภายในหน่วยโดยการอาศัยอำนาจทางบริหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และคำสั่งมอบอำนาจของอธิบดี²¹ ที่เปิดช่องผู้บริหารหน่วยงานย่อยสามารถให้มอบอำนาจในการตัดสินใจ อนุมัติ อนุญาต ตามกรอบที่คำสั่งกำหนดไว้ โดยสามารถมอบลงไปยังเจ้าหน้าที่ในระดับชำนาญการได้ ทำให้โครงสร้างในระดับล่าง มีความคล่องตัว เพราะผู้บริหารในระดับสำนักและด้านบุคลากรสามารถบริหารจัดการโครงสร้างในระดับนี้ ทั้งการปรับเปลี่ยน ยุบ และตั้งได้ โดยไม่กระทบกับโครงสร้างอัตรากำลัง

(2) กระบวนการ

ในส่วนของกระบวนการ ทุกกลุ่มเห็นว่า มีความคล่องตัวมากขึ้น เนื่องจากการยุบเลิกสายงาน ทำให้เกิดกระบวนการในลักษณะเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One stop service) เพราะเดิมมีสายงานที่เกี่ยวข้องกับงานด้านบุคลากรโดยตรง 8 สายงาน ทำให้ขั้นตอนในการผ่านพิธีการ มีถึง 4-5 ขั้นตอนโดยผู้ประกอบการหรือตัวแทนจะต้องนำเอกสารมาให้เจ้าหน้าที่พิธีการตรวจสอบ แล้วส่งให้เจ้าหน้าที่ประเมินอากรตรวจสอบพิกัดอัตราศุลกากรและการสำแดงราคา แล้วนำไปให้สารวัตรศุลกากรพิจารณาและกำหนดชื่อนายตรวจศุลกากร เพื่อทำการตรวจสอบทางกายภาพและส่งปล่อยของออกจากอารักขา ขั้นตอนจึงจำนวนมากและใช้ระยะเวลานาน

ดังนั้น เมื่อยุบรวมสายงานและนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ จึงทำให้ผู้ประกอบการสามารถดำเนินการและยื่นเอกสารได้ในระบบฯ และทำการตรวจปล่อยกับเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งนักวิชาการศุลกากร ซึ่งจะพิจารณาทั้งเอกสาร พิกัดอัตราศุลกากร ราคา ใบอนุญาต และตรวจสอบทางกายภาพ โดยไม่ต้องไปผ่านเจ้าหน้าที่ในสายงานอื่นอีก เนื่องจากยุบรวมสายงานโดยรวมอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานมาในสายงานนี้ จึงลดขั้นตอนจากประมาณ 4-5 ขั้นตอนให้เหลือเพียงขั้นตอนเดียวได้

²¹ เนื่องจากการตัดสินใจหลายประการเป็นอำนาจของอธิบดีกรมศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการพิจารณา โดยปกติ จะมีการมอบอำนาจโดยทำเป็นคำสั่ง ซึ่งกำหนดกรอบอำนาจที่ได้รับมอบ ทั้งนี้ผู้รับมอบอำนาจ มีการกำหนดไว้ทั้งโดยตำแหน่งและที่กำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์ เช่น ข้าราชการในตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ และตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับอาวุโส ที่ได้รับมอบหมาย เป็นต้น ปัจจุบัน คือ คำสั่งกรมศุลกากร ที่ 1118/2558 ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2558

(3) สายการบังคับบัญชา

สำหรับในด้านสายการบังคับบัญชา นอกจากตำแหน่งในระดับหัวหน้างาน และหัวหน้าฝ่ายที่มีการยุบสายงานที่ปฏิบัติงานมีลักษณะเป็นการควบคุมบังคับบัญชา (สารวัตร ศุลกากร) มาเป็นนักวิชาการศุลกากร ที่รวมสายงานนายตรวจศุลกากร เจ้าหน้าที่ประเมินอากร กับ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบศุลกากรเข้าด้วยกัน ทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานและผู้บังคับบัญชามาอยู่ในระดับและแห่งเดียวกันแล้ว ตำแหน่งในระดับอื่นเป็นตำแหน่งที่มีการกำหนดตำแหน่งตามโครงสร้างรองรับทั้งหมด คือ ตำแหน่งในระดับผู้อำนวยการส่วนขึ้นไป หรือ 8ว เดิม เปลี่ยนเป็นตำแหน่งในระดับชำนาญการพิเศษ ขึ้นไปสำหรับแห่งวิชาการ และสายงานที่ปฏิบัติงานมีลักษณะควบคุมบังคับบัญชา ในระดับ 8 ขึ้นไป สามารถเทียบตำแหน่งได้ในระดับตำแหน่งต่อแห่งย่อย โดยไม่มีการเทียบแบบระดับควบ ยกเว้นระดับ 10-11 ซึ่งเป็นส่วนที่อยู่นอกเหนือโครงสร้างของกรม โดยตำแหน่งระดับควบคุมบังคับบัญชา ทั้งในระบบเดิมและระบบใหม่ เป็นตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งควบ ผู้ที่เลื่อนขึ้นจะต้องให้ผู้ครองตำแหน่งพ้นจากตำแหน่งไปก่อน ดังนั้น สายการบังคับบัญชาในระดับบนจึงไม่มีการเปลี่ยนแปลง

ส่วนในระดับล่าง การยุบรวมตำแหน่งในระดับชำนาญการ ที่รวมตำแหน่งระดับ 6ว 6 และ 7 เข้าด้วยกัน ประกอบกับการยุบรวมสายงานที่เดิมแบ่งออกเป็นสายงานของเจ้าหน้าที่ และสายงานที่มีลักษณะบังคับบัญชา ทำให้โครงสร้างสายการบังคับบัญชาในระดับล่างในระบบใหม่หายไปจากโครงสร้าง แต่กรมได้ใช้กลไกทางบริหาร และระบบค่าตอบแทนพิเศษ กำหนดให้มีตำแหน่งระดับชำนาญการ ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย (เทียบเท่า 7 เดิม) เป็นตำแหน่งตามโครงสร้างของกรม และกำหนดในเส้นทางความก้าวหน้า สายบังคับบัญชาในระดับนี้จึงไม่ได้หายไป

ทั้งนี้ ในประเด็น ค่าจากแบบสอบถาม ออกมาสอดคล้องกับความเห็นจากการสัมภาษณ์เห็นว่า แม้จะมีการกำหนดสายบังคับบัญชาในระดับหัวหน้าฝ่ายไว้ เหมาะสมกับภาระงาน เพราะมีการมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับหัวหน้าฝ่ายหลายประการ ประกอบกับมีการมอบอำนาจส่วนใหญ่ที่มอบลงไปยังระดับผู้อำนวยการส่วน นายด่านศุลกากร และผู้อำนวยการสำนัก ในเกือบทุกเรื่อง โดยแบ่งระดับการมอบอำนาจตามระดับความรับผิดชอบและดุลยพินิจที่ต้องใช้ หากเป็นเรื่องที่ต้องใช้ดุลยพินิจและความรอบคอบในการตัดสินใจ จะมอบในผู้บริหารระดับกลางถึงระดับสูง ซึ่งไม่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการ เพราะประเด็นดังกล่าวจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความอาวุโสพิจารณาถ่วงถ่วงในขั้นต้นก่อน เพื่อให้การพิจารณาเกิดความรัดกุมและไม่เป็นปัญหาในภายหลัง สายบังคับบัญชาที่กำหนดเพิ่มในระดับกลางจึงไม่เกินความจำเป็น แต่กลับส่งผลดีต่อระบบงาน อย่างไรก็ตาม จากแบบสอบถามในประเด็นความยาวของสายการบังคับบัญชา ที่เห็นว่าสายการบังคับบัญชายาวเกินไป จากการสัมภาษณ์พบว่า เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในโครงสร้างในระดับบน คือ ตั้งแต่ระดับส่วน (ชำนาญการพิเศษ) ขึ้นไป

ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะโครงสร้างในระดับนี้ ยังไม่มีการปรับเปลี่ยนจากระบบแบ่งมากนัก ส่วนใหญ่สามารถเทียบกลับในระบบเดิมได้ทั้งหมด โดยไม่มีการยุบรวมของระดับชั้นแต่อย่างใด

ส่วนในระดับหัวหน้างานที่ถูกยุบโดยการเปลี่ยนแปลงระบบกำหนดตำแหน่งโดยปริยายนั้น ส่งผลให้สายการบังคับบัญชาในหน่วยงานวิชาการมีความเหมาะสม ไม่ยาวเกินความจำเป็น ส่วนหน่วยงานพื้นที่/ปฏิบัติ ยังสามารถปรับเปลี่ยนสายบังคับบัญชาในระดับที่ต่ำกว่าหัวหน้าฝ่ายได้โดยอาศัยกลไกทางบริหาร ซึ่งสามารถปรับได้ตามความเหมาะสม กับลักษณะงานที่มีความแตกต่างกัน เช่น สนามบินซึ่งเปิดทำการตลอด 24 ชั่วโมง โดยไม่มีวันหยุด จำเป็นจะต้องแบ่งออกเป็นผลัด ไม่น้อยกว่า 3 ผลัด เพื่อให้สามารถเปิดทำการได้ตลอดเวลา จึงจำเป็นต้องกำหนดผู้บังคับบัญชาในระดับล่าง เพื่อให้การตัดสินใจในการปฏิบัติงานของหน่วยงานมีความคล่องตัว เป็นต้น

4.3.4 การบรรลุเป้าหมายขององค์กร

สำหรับการบรรลุเป้าหมายขององค์กร แม้ระบบแบ่งกำหนดโดยหลักสมรรถนะ เพื่อช่วยสร้างกลไกในการบรรลุเป้าหมายขององค์กร เพราะยึดการกำหนดตำแหน่งเข้ากับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ และสร้างความชัดเจนในการแบ่งตำแหน่ง/สายงานจากเดิมที่มีความซับซ้อนและยุ่งยาก ทำให้การประเมินมีความคล่องตัว เกิดความเชื่อมโยงกับเป้าหมาย ซึ่งจะส่งผลกับการบรรลุพันธกิจโดยตรง

แต่ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในประเด็นการบริหารผลงานและสมรรถนะ ในเรื่องนี้จากการสำรวจกลับพบว่า บุคลากรมีความเข้าใจในหลักเกณฑ์และวิธีการไม่เพียงพอ ตลอดจนเห็นว่ามีความยุ่งยากซับซ้อนเกินไป สอดคล้องกับสัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่พบว่า การบริหารผลงานยังไม่เป็นไปตามผลงานจริง เนื่องจากข้อจำกัดของการประเมินผล ประกอบกับสมรรถนะก็ยังไม่ได้นำมาใช้จริง ซึ่งเป็นประเด็นที่สะท้อนจากกลุ่มผู้บริหาร ซึ่งเป็นผู้ทำการประเมิน ประกอบกับกลุ่มเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้รับการประเมิน เห็นว่า ยังไม่สร้างแรงจูงใจเพียงพอ และไม่ได้ประเมินจากการสะท้อนผ่านผลงานและสมรรถนะ

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ เห็นว่า ระบบแบ่งตอบสนองต่อพันธกิจและเป้าหมาย ด้วยเหตุผลด้านการออกแบบโครงสร้างของระบบแบ่ง เนื่องจากเป้าหมายของกรมศุลกากรที่มุ่งเน้นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการ การออกแบบที่ช่วยลดขั้นตอน โดยการยุบรวมสายงาน และระดับของตำแหน่ง (ยกเลิกสายการบังคับบัญชาในระดับงาน) จึงสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายด้านนี้ เพราะช่วยลดขั้นตอนและความยุ่งยากในการปฏิบัติพิธีการลงได้โดยตรง ประกอบกับผลจากคล่องตัวทั้งนี้ได้รับการบริหารจัดการบุคลากรภายในหน่วยงานและความคล่องตัวในการจัดการเชิงโครงสร้าง/สายการบังคับบัญชา และกลไกการมอบอำนาจ จึงเป็นส่วนเสริมให้สามารถบรรลุพันธกิจด้านการอำนวยความสะดวกโดยตรง

สำหรับพันธกิจในอีกด้านหนึ่ง ผลจากการเข้าสู่ระบบแห่งกลับเป็นไปในทางตรงข้าม เพราะไม่มีได้แบ่งย่อยตำแหน่ง ความรับผิดชอบจะตกอยู่กับเจ้าหน้าที่มากเกินไป ส่งผลต่อขวัญกำลังใจในการทำงาน ประกอบกับการยุบรวมสายงาน ทำให้ไม่เกิดความเชี่ยวชาญในงาน ระบบแห่งในปัจจุบันจึงสนับสนุนเฉพาะด้านการอำนวยความสะดวกเท่านั้น กระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและการตรวจสอบสินค้า (พันธกิจด้านการปกป้องสังคม) จึงอาจส่งผลต่อเป้าหมายในระยะยาวและสนับสนุนต่อการบรรลุพันธกิจรวมในภาพรวม

4.3.5 อภิปรายผลการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า ผลที่เกิดขึ้นมีความสอดคล้องตามกรอบการศึกษาที่กำหนด ความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างองค์ประกอบในแต่ละด้านมีความสอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎี โดยอาจแบ่งประเด็นและปัญหาที่พบออกได้ 2 ด้าน

(1) ด้านแนวคิดและการออกแบบ

ระบบแห่ง เป็นแนวคิดที่เป็นลักษณะการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงรูปธรรม (Hard HRM) ที่มุ่งเน้นความสอดคล้องระหว่างความสอดคล้องระหว่างกลยุทธ์และเป้าหมายขององค์การกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ภายใต้มุมมองต่อบุคลากรในฐานะเป็นทรัพยากรที่จะถูกใช้เพื่อตอบสนองต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การ ซึ่งความสำเร็จขององค์การจะเกิดจากการจัดการและใช้งานทรัพยากรมนุษย์อย่างเหมาะสม²²

ซึ่งจากผลการศึกษาจะเห็นความสอดคล้องและเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบดังกล่าวได้อย่างชัดเจน แบ่งตามรายประเด็นได้ ดังนี้

(ก) นโยบายการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจโดยปริยายจากการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างตำแหน่งและสายงาน ประกอบกับกลไกการมอบอำนาจ ทำให้ผู้บริหารหน่วยงานย่อยมีอิสระในการจัดการบุคลากรในหน่วยงาน เกิดความคล่องตัว สามารถจัดการหมุนเวียน สับเปลี่ยนกำลังคนภายในได้เอง โดยไม่มีข้อจำกัดจากระดับตำแหน่งและสายงาน

²² Wendy Bloisi, Introduction to Human Resource Management, 23-24.

(ข) องค์กรประกอบเชิงโครงสร้างมีความยืดหยุ่น เพราะการยุบระดับตำแหน่ง ทำให้โครงสร้างอัตรากำลังซึ่งเป็นกรอบโครงสร้างที่ผูกอยู่กับระดับตำแหน่งเปลี่ยนแปลง โดยหน่วยงานย่อยในระดับถูกยุบจากโครงสร้างตำแหน่งที่เปลี่ยนไป ประกอบกับกลไกการมอบอำนาจ จึงทำให้โครงสร้างในระดับล่าง เป็นอิสระจากกรอบโครงสร้างภาพรวม ผู้บริหารหน่วยงานย่อยสามารถจัดการโครงสร้างในส่วนนี้ได้อย่างอิสระ ในอีกด้านหนึ่ง การยุบรวมสายงาน ส่งผลโดยตรงกับกระบวนการในการตรวจปล่อย ซึ่งเป็นกระบวนการหลักตามภารกิจ การที่สายงานที่ลดลง ทำให้กระบวนการที่ต้องใช้เจ้าหน้าที่หลายสายงาน เปลี่ยนมาใช้เจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวในการปฏิบัติ ขั้นตอนในกระบวนการจึงลดลง

(ค) การบรรลุเป้าหมายขององค์กร การเปลี่ยนแปลงในการบรรลุเป้าหมายขององค์กร จากการออกแบบระบบแห่ง คือ ระบบการบริหารผลงาน และสมรรถนะ อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษาจะพบว่า ระบบการบริหารผลงาน และสมรรถนะ ยังไม่ประสบผลในการเชื่อมโยงระบบแห่งเข้ากับการบรรลุเป้าหมายขององค์กร แต่กลับพบว่า ผลจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเป็นไปตามความคาดหวังในการออกแบบ ที่มุ่งให้เกิดความยืดหยุ่น คล่องตัว และตอบสนองต่อเป้าหมายการอำนวยความสะดวกทางการค้า ในอีกด้านหนึ่ง การยุบรวมสายงาน ก็ยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงาน และส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายด้านการจัดเก็บภาษีและการปกป้องสังคมด้วยเช่นกัน

จากความสอดคล้องดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึง การมุ่งเน้นความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง การบริหารทรัพยากรมนุษย์ เข้ากับการจัดการเชิงกลยุทธ์ ของระบบแห่ง และผลที่เกิดขึ้นแสดงว่า องค์กรประกอบในแต่ด้านมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันทั้งในเชิงการออกแบบและในเชิงผลกระทบต่อสอดคล้องกับตัวแบบ Michigan Model ที่เห็นว่า ระบบขององค์กรจะต้องมีความสอดคล้องกันระหว่างกลยุทธ์ โครงสร้าง และระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Organization's Strategy, Structure and HRM Systems) โดยมุ่งเน้นเพื่อให้เกิดอรรถประโยชน์ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุดแก่องค์กร²³

อย่างไรก็ตาม จากประเด็นระบบการบริหารผลงานและสมรรถนะ ที่ยังไม่ประสบผลในการเชื่อมโยงระบบแห่งเข้ากับการบรรลุเป้าหมายขององค์กร ซึ่งเกิดจากปัญหาและความซับซ้อนในหลักเกณฑ์วิธีการประเมิน และความไม่เข้าใจ ไม่นับใจของบุคลากร ตลอดจนประเด็นการสร้างชั้นย่อยในระดับหัวหน้าฝ่ายขึ้น และการสร้างสายการบังคับบัญชาย่อย เพิ่มเติมในระดับล่าง

²³ C.J. Fombrun, N.M. Tichy, and M.A. Devanna, *Strategic Human Resource Management* (Hoboken, N.J.; John Wiley & Sons, 1984), 41, quote in Wendy Bloisi, *Introduction to Human Resource Management* (London; McGraw-Hill Education, 2007), 23.

ของหลายหน่วย โดยไม่มีการใช้เครื่องมือภายในระบบแบ่งอย่างการทำงานเป็นทีมเข้ามาทดแทน สะท้อนให้เห็นว่า ค่านิยมของบุคลากร เป็นอุปสรรคในการเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติ ทั้งในการประเมินผลงาน และยึดติดรูปแบบวิธีการทำงานในแบบสายการบังคับบัญชา ซึ่งในการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบบแบ่งไม่พบว่า มีการใช้กลไกหรือค่านึงการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในเชิงนามธรรม (Soft HRM) ในประเด็นการสื่อสาร การจูงใจ และภาวะผู้นำ ที่จะต้องเน้นการพัฒนาเพื่อสร้างความตกลง/ความเข้าใจร่วมกัน (Commitment) ระหว่างผู้จัดการ (Managers) กับบุคลากร ซึ่งจะนำไปสู่ความผูกพันและนำไปสู่ผลผลิตกับองค์กร²⁴

การไม่คำนึงถึงปัจจัยในด้านดังกล่าว ทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดแรงต้าน เพราะขาดแง่มุมด้านพฤติกรรมและค่านิยมของบุคลากร สอดคล้องกับแนวคิดการเปลี่ยนแปลงองค์กร ที่เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงองค์กรอาจเป็นในด้านวิทยาการ กระบวนการ หรือโครงสร้าง แต่ในที่สุดผลกระทบจะตกอยู่กับคนหรือบุคลากร²⁵ การเปลี่ยนแปลงองค์กรจึงเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงทั้งโครงสร้างองค์กร กระบวนการปฏิบัติงาน และมิติด้านทรัพยากรมนุษย์

ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงรูปธรรม (Hard HRM) จะต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในเชิงนามธรรม (Soft HRM) ด้วย เพราะหากไม่คำนึงแง่มุมด้านพฤติกรรมและค่านิยมของบุคลากรแล้ว ก็อาจส่งผลให้เกิดแรงต้าน หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงแต่รูปแบบ แต่ค่านิยมและวิธีปฏิบัติไม่เปลี่ยนแปลงตาม

(2) ด้านกระบวนการ

จากปัญหาในด้านแนวคิดและการออกแบบ สิ่งที่เกิดขึ้น ยังสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในเชิงกระบวนการ กล่าวคือ ในการเปลี่ยนแปลง ยังไม่มีกลไกในการจัดการความเสี่ยงและแก้ไขปัญหาจากแรงต้านในการเปลี่ยนแปลง ทำให้การบริหารผลงาน ที่ควรเป็นกลไกในการเชื่อมโยงระหว่างระบบแบ่ง ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ และการบรรลุเป้าหมายขององค์กร ขาดประสิทธิภาพ โดยยังไม่มีกลไกใด ที่เข้ามาช่วยให้การบริหารผลงาน เกิดประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ

ทั้งนี้ การเข้าสู่ระบบแบ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ ที่มีมิติเกี่ยวข้องกับทุกองค์ประกอบในองค์กร ทำให้ผลที่เกิดขึ้นมีความสลับซับซ้อน หากพิจารณาในแง่การเปลี่ยนแปลงองค์กร ตามตัวแบบของ Kurt Lewin ทุกการเปลี่ยนแปลงอาจเกิดแรงต้านได้ทั้งสิ้น เพราะความกลัวในผลกระทบและความไม่แน่นอน สอดคล้องกับผลการศึกษา ที่บุคลากรทั้งในฐานะผู้รับการประเมิน

²⁴ Wendy Bloisi, Introduction to Human Resource Management, 14-23.

²⁵ สมยศ นาวิการ, การบริหาร : การพัฒนาองค์กร และการจูงใจ (กรุงเทพฯ; บรรณกิจ, 2547), 59.

และผู้ประเมิน ไม่เข้าใจ ไม่มั่นใจในการประเมินผลงานแบบใหม่ นอกจากนี้ ในประเด็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน สะท้อนการรักษาสถานะเดิม อย่างชัดเจน จากความพยายามรักษารูปแบบการทำงาน ในแบบสายการบังคับบัญชาไว้ โดยไม่มีการปรับเปลี่ยนไปสู่วิธีการทำงานแบบทีมที่มีความสอดคล้องกับระบบที่เปลี่ยนแปลงมากกว่า ทำให้เกิดการทวนกระแส โดยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง ด้วยการพยายามสร้างระบบเก่า (สายการบังคับบัญชา) ซ้อนขึ้นมาในระบบใหม่

ในประเด็นเหล่านี้ ไม่พบว่า มีความพยายามใด ในการออกแบบกลไกรองรับ หรือวางแผนในการจัดการกับแรงต้านที่เกิดขึ้น สะท้อนให้ปัญหาในเชิงกระบวนการว่า ไม่มีการวางแผนหรือกลไกรองรับ เพื่อจัดการกับแรงต้านในการเปลี่ยนแปลง ซึ่งส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงขาดประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ออกแบบไว้ในที่สุด

นอกจากนี้ การเข้าสู่ระบบแห่ง ยังขาดวางแผน ประเมิน และจัดการผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะ ในเรื่องการขยายขอบเขตของงาน (Enlargement) ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมายขององค์การ ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ เนื่องจากกระทบต่อขวัญกำลังใจของบุคลากรและการบรรลุเป้าหมายที่เป็นพันธกิจหลักขององค์การ การขาดการวางแผนในการจัดการผลกระทบ ตลอดจนไม่มีกลไกในการติดตามผล ทำให้แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงมาตั้งแต่ ปี 2551 แต่ปัจจุบันปัญหาดังกล่าว ยังคงไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งจะสร้างปัญหาให้กับองค์การในระยะยาว

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการวิจัย

การเข้าสู่ระบบแท่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการ ในส่วนที่มุ่งเน้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ องค์กรประกอบเชิงโครงสร้าง และมุ่งสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายในเชิงผลงาน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ ที่ส่งผลกระทบต่อในทุกองค์ประกอบขององค์การ ผลจากการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นทั้งที่เป็นผลจากการออกแบบโดยตรง และผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนในองค์ประกอบ ทั้งนี้ การศึกษาเรื่อง “การเปลี่ยนระบบการกำหนดตำแหน่งเข้าสู่ระบบแท่ง และองค์ประกอบเชิงโครงสร้างของกรมศุลกากร” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่าการเข้าสู่ระบบแท่ง (Broadbanding) มีผลต่อระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ องค์กรประกอบเชิงโครงสร้างขององค์การ (Organization Structure) และการบรรลุพันธกิจขององค์การของกรมศุลกากร หรือไม่อย่างไร และศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบดังกล่าวภายใต้การเปลี่ยนแปลง เพื่อนำเสนอเป็นแนวทางดำเนินการของกรมศุลกากร โดยสามารถสรุปผลรายประเด็นตามวัตถุประสงค์ได้ ดังนี้

(1) ผลจากการเข้าสู่ระบบแท่งต่อระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ องค์กรประกอบเชิงโครงสร้างขององค์การ (Organization Structure) และการบรรลุพันธกิจขององค์การของกรมศุลกากร

(1.1) ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงโดยมีการนำเอาแนวคิดสมรรถนะและการบริหารผลงานเข้ามาใช้ ทั้งนี้ เพราะระบบแท่งมุ่งเน้นการเติบโตจากด้านข้าง และโครงสร้างเงินเดือนถูกยุบรวมออกเป็นช่วงกว้าง จึงต้องมีการกำหนดสมรรถนะของแต่ละสายงาน เพื่อให้สามารถมาตรฐานตำแหน่งได้ชัดเจนไม่สับสน และการบริหารผลงานที่สอดคล้อง เพื่อให้การบริหารค่าตอบแทนในระบบแท่งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนในการประเมินที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาประเมินเป็นรายบุคคล การกำหนดกรอบวงเงินสำหรับการเลื่อนเงินเดือนของส่วนราชการ ตลอดจนสมรรถนะที่กำหนดมีลักษณะที่เป็นนามธรรม เช่น การประเมินด้านพฤติกรรม เป็นต้น จึงทำให้การนำการบริหารผลงานและแนวคิดสมรรถนะมาใช้ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

นอกจากนี้ ประเด็นเรื่องสมรรถนะยังเกี่ยวข้องกับการกำหนดสายงาน ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะงานที่มีความรับผิดชอบสูง ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ การยุบรวมสายงานและการกำหนดสมรรถนะจากการเข้าสู่ระบบแท่ง จึงส่งผลให้เกิดปัญหาในการสั่งสมความเชี่ยวชาญและการถ่ายทอดองค์ความรู้ เนื่องจากสายงานประเมินอากร และสายงานนายตรวจศุลกากรที่ยุบรวมเป็นสายงานที่เป็นลักษณะวิชาชีพเฉพาะ (Professional) ที่ต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์ และลักษณะงานมีความแตกต่างกันโดยชัดเจน ประกอบกับมีความรับผิดชอบในการตรวจสอบและตัดสินใจเกี่ยวกับการเสียภาษีสูง ทำให้เกิดปัญหาในการจัดการความรู้และการพัฒนาบุคลากรในระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ตามมา

(1.2) องค์ประกอบเชิงโครงสร้าง พบว่า การเปลี่ยนเข้าสู่ระบบแท่ง ส่งผลโดยตรงต่อโครงสร้างองค์การ ระบบงาน และสายการบังคับบัญชา โดยในส่วนของโครงสร้างองค์การ ระบบแท่งยุบรวมตำแหน่งในระดับ 6-7 เป็น ประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ และระดับ 4-5 เป็น ประเภททั่วไป ระดับปฏิบัติงานและชำนาญงาน ทำให้โครงสร้างของหน่วยงานย่อยในระดับงานถูกยุบจากโครงสร้างขององค์การโดยปริยาย ส่งผลให้โครงสร้างระดับกลางมีความคล่องตัวในการบริหารงานมากขึ้น เนื่องจากในส่วนที่มีความจำเป็น เช่น สนามบินที่ต้องปฏิบัติงานตลอด 24 ชั่วโมง หรือด่านศุลกากรที่มีพื้นที่รับผิดชอบกว้าง ผู้บริหารของหน่วยงานในระดับสำนักหรือด่านศุลกากร มีอิสระในการกำหนดตั้ง ยุบ หรือจัดการเองได้

สำหรับระบบงานเกิดผลกระทบจากเปลี่ยนแปลงของระบบแท่งโดยตรงจากการยุบรวมสายงานที่มีจำนวน 8 สายงาน ทำให้ขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่ลดลง เนื่องจากการยุบรวมสายงานทำให้ขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้น โดยจะต้องรับผิดชอบหน้าที่จากสายงานเดิมที่ถูกยุบรวมด้วย ซึ่งกระบวนการเดิม การปฏิบัติพิธีการจะต้องผ่านขั้นตอนจากสายงานพิธีการ สายงานประเมินอากร สายงานสารวัตรศุลกากร และสายงานนายตรวจศุลกากร ปัจจุบันอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ถูกยุบรวมเป็นสายงานนักวิชาการศุลกากร ประกอบกับการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาใช้ ทำให้ขั้นตอนจากเดิมที่ต้องผ่านเจ้าหน้าที่ อย่างน้อย 4 คน จาก 4 สายงาน สามารถยุบเหลือเพียงขั้นตอนเดียว ความยาวของขั้นตอนในการปฏิบัติพิธีการลดลงอย่างชัดเจน

ในส่วนของสายการบังคับบัญชา ระยะเวลาประสบปัญหาจากโครงสร้างของระบบแห่งที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะงานและโครงสร้างของกรมศุลกากร ในระดับหัวหน้าฝ่าย ต่อมาจึงได้อาศัยกลไกจากระบบค่าตอบแทนพิเศษ (ค่าทำการล่วงเวลา) และการกำหนดเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ เพื่อสร้างชั้นย่อย แต่การยุบรวมตำแหน่งระดับ 6-7 เป็น ประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ และระดับ 4-5 เป็น ประเภททั่วไป ระดับปฏิบัติงานและชำนาญงาน ทำให้โครงสร้างของหน่วยงานย่อยในระดับงานถูกยุบจากโครงสร้าง มีสายบังคับบัญชาภายในลักษณะที่ยืดหยุ่น และแตกต่างกันไปตามลักษณะงานของหน่วยงาน จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานในส่วนงานวิชาการไม่มีการใช้อำนาจทางบริหารในการมอบหมายให้มีหัวหน้างานหรือเทียบเท่า แต่จะพบเฉพาะหน่วยงานจัดเก็บ/หน่วยงานพื้นที่บางหน่วยเท่านั้น

(1.3) การบรรลุเป้าหมายขององค์การ พบว่า นอกจากการนำเอาการบริหารผลงานมาใช้ ทำให้กรมศุลกากรมีกลไกในการติดตามความสำเร็จเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งประสบปัญหาในทางปฏิบัติแล้ว ขั้นตอนการออกแบบระบบแห่ง กลับมีส่วนสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายตามพันธกิจของหน่วยงาน เนื่องจากในการออกแบบการกำหนดตำแหน่งมีการเชื่อมโยงกับการบรรลุเป้าหมายในด้านการอำนวยความสะดวก เพราะการเปลี่ยนจุดมุ่งเน้นในการบรรลุพันธกิจกรมศุลกากรที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ทำให้สามารถลดขั้นตอนและสร้างความคล่องตัวในเชิงโครงสร้างและการบริหารงานสอดคล้องกับความจำเป็นเชิงยุทธศาสตร์ อย่างไรก็ตาม การยุบรวมสายงานในส่วนนายตรวจศุลกากรและประเมินอากรนั้น กระทบต่อพันธกิจในการตรวจสอบ การจัดเก็บภาษี และการปกป้องสังคมขององค์การ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบบแห่ง นอกจากการนำระบบการบริหารผลงานมาใช้แล้ว การออกแบบสายงานและการกำหนดตำแหน่ง ก็เป็นส่วนสำคัญที่ส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานที่จะต้องคำนึงถึงในการออกแบบด้วยเช่นกัน

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างระบบแห่งกับระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ องค์ประกอบเชิงโครงสร้างขององค์การ (Organization Structure) และการบรรลุพันธกิจขององค์การ

จากการศึกษาพบว่า ระบบแห่งเป็นแนวคิดด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงรูปธรรม (Hard HRM) ที่มุ่งเน้นความสอดคล้องระหว่างความสอดคล้องระหว่างกลยุทธ์และเป้าหมายขององค์การกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยมีองค์ประกอบในการออกแบบสอดคล้องกับตัวแบบ Michigan Model ที่เห็นว่า ระบบขององค์การจะต้องมีความสอดคล้องกันระหว่าง กลยุทธ์ โครงสร้าง และระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Organization's Strategy, Structure and HRM Systems) เพื่อให้เกิดอรรถประโยชน์ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุดแก่องค์การ

ทั้งนี้ จากผลการศึกษาพบว่า องค์ประกอบทั้ง 3 ด้าน มีความสัมพันธ์กัน และส่งผลกระทบต่อกันโดยตรง ภายใต้การเปลี่ยนเข้าสู่ระบบแห่ง เนื่องจากระบบแห่งเป็นระบบที่มุ่งเน้นการจัดโครงสร้างตำแหน่งและค่าตอบแทน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ และการจัดโครงสร้างดังกล่าว ทำให้โครงสร้างอัตรากำลังเปลี่ยนแปลง ส่งผลต่อองค์ประกอบเชิงโครงสร้าง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ และองค์ประกอบเชิงโครงสร้าง ส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมาย ทั้งในเชิงสนับสนุนและอุปสรรค โดยแบ่งตามรายละเอียดได้ ดังนี้

(2.1) นโยบายการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจโดยปริยายจากการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างตำแหน่งและสายงาน ผู้บริหารหน่วยงานย่อยมีอิสระในการจัดการ เพราะสามารถสับเปลี่ยนกำลังคนภายในได้เอง จากการลดข้อจำกัดจากระดับตำแหน่งและสายงาน

(2.2) องค์ประกอบเชิงโครงสร้างมีความยืดหยุ่น เพราะการยุบระดับตำแหน่งทำให้หน่วยงานย่อยในระดับถูกยุบจากโครงสร้างตำแหน่งที่เปลี่ยนไป ประกอบกับกลไกการมอบอำนาจจึงทำให้โครงสร้างในระดับล่าง เป็นอิสระจากกรอบโครงสร้าง นอกจากนี้ กระบวนการในการตรวจสอบปล่อย ซึ่งเป็นกระบวนการหลักตามภารกิจ มีสายงานที่ลดลง ทำให้ใช้เจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวในการปฏิบัติขั้นตอนในกระบวนการจึงลดลง

(2.3) การบรรลุเป้าหมายขององค์การ ระบบการบริหารผลงาน และสมรรถนะที่ออกแบบให้เป็นตัวเชื่อมโยงยังไม่ประสบผลในการเชื่อมโยงระบบแห่งเข้ากับการบรรลุเป้าหมายขององค์การ แต่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทำให้เกิดความยืดหยุ่น คล่องตัว และตอบสนองต่อเป้าหมายด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้า ในอีกด้านหนึ่ง การยุบรวมสายงาน เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงาน และส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายด้านการจัดเก็บภาษีและการปกป้องสังคมด้วยเช่นกัน

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่า ผลกระทบของระบบแห่งมีความสัมพันธ์กับองค์ประกอบขององค์การในทุกด้าน นอกจากส่วนที่ส่งผลดีแล้ว บางส่วนยังทำให้เกิดปัญหาบางประเด็นขึ้น จึงมีข้อเสนอแนะใน 2 ประเด็น คือ

(1) ข้อเสนอในเชิงกระบวนการ

จากผลการศึกษาที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า ปัญหาเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโดยไม่ได้คำนึงปัจจัยด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงนามธรรม (Soft HRM) และไม่มีการวางแผนจัดการกับแรงต้านและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง ทำให้ไม่สามารถจัดการและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ จึงมีข้อเสนอ ดังนี้

(1.1) ในการเปลี่ยนแปลงองค์การทุกครั้งจะต้องคำนึงปัจจัยด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงนามธรรม (Soft HRM) และปัจจัยด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงรูปธรรม (Hard HRM) ควบคู่กัน เพื่อให้การวางแผนในการเปลี่ยนแปลงมีความสอดคล้องกัน ทั้ง 2 ด้าน สามารถจัดการผลกระทบหรือป้องกันจากแรงต้านที่อาจเกิดขึ้น โดยเฉพาะแง่มุมมองเชิงพฤติกรรม ด้านการสร้างความเข้าใจและการเปลี่ยนแปลงค่านิยม ซึ่งเปลี่ยนแปลงได้ยาก จะต้องวางแผนในการเปลี่ยนแปลงประเด็นในด้านนี้ ให้สอดคล้องกับระบบที่จะมีการเปลี่ยนแปลงด้วย เนื่องจากบุคลากรจะเป็นผู้ที่ได้รับผลโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลง และเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดผลในทางปฏิบัติ

(1.2) ในการเปลี่ยนแปลงองค์การทุกครั้งจะต้องมีการวางแผน ติดตาม และ ประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง เพื่อแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนแก้ไขในกรณีที่การเปลี่ยนแปลงไม่เกิดผลตามที่ออกแบบไว้ได้อย่างทัน่วงที

(2) ข้อเสนอในเชิงกระบวนการ คือ

จากผลการศึกษา พบว่ามีปัญหาที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนให้ระบบแห่งมีประสิทธิภาพและลดปัญหาผลกระทบต่อองค์ประกอบขององค์การ มี 2 ประเด็น ดังนี้

(2.1) ปัญหาการยุบรวมสายงาน

ปัญหาจากการยุบรวมสายงาน เกิดจากการเปลี่ยนแปลงจุดมุ่งเน้นในการกำหนดตำแหน่งและการบริหารทรัพยากรมนุษย์ จากการมุ่งเน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ไปเป็นการมุ่งเน้นความเชี่ยวชาญที่หลากหลาย โดยที่ลักษณะของงานหรือสมรรถนะที่ต้องการยังมีลักษณะต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะและประสบการณ์อยู่ อย่างไรก็ตาม หากแก้ไขโดยการเปลี่ยนแปลงโดยแยกตำแหน่งสายงานก็อาจกระทบต่อพันธกิจหลักที่ต้องมุ่งเน้นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการได้

ดังนั้น การแก้ไขจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนที่ระบบการพัฒนาศิลปะ เพราะจากการศึกษา จะเห็นได้ว่า แม้การอบรมขั้นต้นจะเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน แต่ไม่อาจแก้ไขให้ข้าราชการสามารถสั่งสมความเชี่ยวชาญได้ ในสายงานเฉพาะยังคงเกิดปัญหาด้านการสั่งสมความเชี่ยวชาญและการถ่ายทอด ส่งผลโดยต่อประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมายพันธกิจในการตรวจสอบ การจัดเก็บภาษี และการปกป้องสังคมขององค์การ จึงควรกำหนดให้การอบรมมีความเข้มข้นในหลักสูตรมากขึ้น และเพิ่มเติมการพัฒนาในลักษณะที่สร้างประสบการณ์ โดยใช้การพัฒนาในลักษณะวิชาชีพ เพราะสอดคล้องกับการพัฒนาที่มุ่งเน้นด้านการถ่ายทอดประสบการณ์และทักษะ เช่น ระบบพี่เลี้ยงที่บุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์จะถ่ายทอดความรู้ให้แก่บุคลากรใหม่โดยตรง ผ่านการชี้แนะและการทำงานจริง หรือระบบหมุนเวียนงานในหน่วยวิชาการ ให้มีประสบการณ์ในการพิจารณา ตัดสินใจ โดยมีหลักวิชาการทางศุลกากรทั้งในด้านพิกัตอัตราศุลกากร และราคา เพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญในหน้าที่การประเมินอากรเสียก่อน จึงหมุนเวียนออกไปปฏิบัติหน้าที่ ณ หน่วยงานจัดเก็บที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งการประเมินอากร และการตรวจปล่อยไปพร้อมกัน

(2.2) ปัญหาการบริหารผลงาน

ปัญหาการบริหารผลงาน เป็นปัญหาที่มีข้อจำกัดมาก เนื่องจากกรอบสมรรถนะประจำตำแหน่งและเงินในการเลื่อนเงิน ถูกกำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน แต่หน่วยงานสามารถปรับในส่วนของผู้ประเมิน ขั้นตอนการประเมิน และการนิยามกรอบการประเมินได้ ทั้งนี้ เห็นว่า ควรมีการกำหนดนิยามขององค์ประกอบในการประเมินให้มีความชัดเจน และมีความเที่ยงในการวัดผล เพิ่มเติมจากพจนานุกรมสมรรถนะที่กำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และทำให้เข้าใจง่าย เพื่อให้ข้าราชการมีความมั่นใจในผลการประเมิน ซึ่งจะช่วยให้กลไกการบริหารผลงานเกิดประสิทธิภาพในการเป็นแรงจูงใจในการปฏิบัติงานให้บรรลุผล

สำหรับในส่วนขั้นตอนการประเมิน และผู้ประเมินนั้น ควรนำกลไกการประเมินผลแบบ 360 องศามาใช้ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะบริการ นอกจากจะช่วยลดอคติในการประเมินลงแล้ว ยังทำให้การประเมินสะท้อนผลการปฏิบัติที่แท้จริงจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้อย่างเป็นรูปธรรม

รายการอ้างอิง

หนังสือและบทความในหนังสือ

- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน. "สาระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่." ใน *สาระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่*. บรรณาธิการโดย กลุ่มสื่อสารองค์กร สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2550: 8-19.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. *การจำแนกตำแหน่งในระบบข้าราชการพลเรือนไทย*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518.
- เจษฎา ประกอบทรัพย์, สุชาติ แสงทองสวัสดิ์, อลิณี ธนะวัฒน์สังจะเสรี, ธีรานันท์ โกศลยุทธสาร, คมกฤษ พอนอ่วม และชินพันธ์ ฤกษ์จำนง. *ระบบการกำหนดตำแหน่งและค่าตอบแทน*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2551.
- ฉัตรพงษ์ วงษ์สุข (หัวหน้าโครงการวิจัย) และ สมบูรณ์ กุลวิเศษชนะ (ผู้วิจัย). *รายงานการวิจัย ระบบข้าราชการในอนาคต: ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่รองรับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2552.
- ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์. "หน่วยที่ 3 แนวคิดและทฤษฎีการบริหารการเปลี่ยนแปลง." ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการเปลี่ยนแปลง หน่วย 1-7*. บรรณาธิการโดย คณะกรรมการกลุ่มผลิตชุดวิชาการบริหารการเปลี่ยนแปลง. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2548: 99-154.
- ประวีณ ณ นคร. *พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พร้อมด้วยสรุปลำดับสาระสำคัญและคำอธิบายรายมาตรา*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551.
- ณัฐพันธ์ เขจรนันท์. *กลยุทธ์การเปลี่ยนแปลงและพัฒนาองค์กร*. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2545.
- บุษกร วัชรศรีโรจน์. *การบริหารความเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ: ก.พลพิมพ์, 2539.
- ที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, สำนักงาน. *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของบุคลากรในสายงานด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในกระทรวงยุติธรรม*. นนทบุรี: สำนักงานที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2552.
- ธัญญา ผลอนันต์. *บริหารค่าตอบแทนแบบสร้างสรรค์ด้วยระบบ Broadbanding*. พิมพ์ครั้งที่ 2 [แก้ไขปรับปรุง] กรุงเทพฯ: ขวัญข้าว' 94, 2551.

- ศุภชัย ยาวะประภาส. *การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย : กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย*. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: จุดทอง, 2548.
- สมยศ นาวิการ. *การบริหาร : การพัฒนาองค์การ และการจูงใจ*. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2547.
- Armstrong, Michael and Murlis, Helen. *Reward Management*. Rev. ed. London: Kogan Page, 2007.
- Armstrong, Michael and Taylor, Stephen. *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice*. 13th ed. London: Kogan Page, 2014.
- Beer, M. Spector, B. Lawrence, P.R. Mills, D. Quinn and Walton, R.E. *Managing Human Assets*. New York: Free Press, 1984. quote in Bloisi, Wendy. *Introduction to Human Resource Management*. London: McGraw-Hill Education, 2007.
- Bloisi, Wendy. *Introduction to Human Resource Management*. London: McGraw-Hill Education, 2007.
- Gerhart, Barry "Compensation Strategy and Organizational Performance." in *Compensation in Organizations : Current Research and Practice*. ed. Rynes, Sara L. and Gerhart, Barry. San Francisco: Jossey-Bass, 2000: 151-194.
- Heneman, Robert L. Ledford, Gerald E. Jr. and Gresham, Maria T. "The Changing Nature of Work and Its Effects on Compensation Design and Delivery." in *Compensation in Organizations : Current Research and Practice*. ed. Rynes, Sara L. and Gerhart, Barry. San Francisco: Jossey-Bass, 2000: 195-240.
- Martocchio, Joseph. *Strategic Compensation : A Human Resource Management Approach*. 5th ed.. Upper River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2006.
- Zorn, Theodore E. Christensen, Lars Thøger Cheney, George. *Do We Really Want Constant Change?*. San Francisco: Berrett-Koehler, 1999.

บทความวารสาร

- พยัต วุฒิรงค์. "ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงระบบค่าตอบแทนแบบดั้งเดิมสู่ Broadbanding." *วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์* 48, ฉ. 3, (2551): 19-46.
- Arnold, Edwin W. and Scott, Clyde J.. "Does Broad Banding Improve Pay System Effectiveness?," *Southern Business Review* 27, no. 2, (Spring, 2002): 1-8.

- Brown, Duncan. "Broadbanding: A Study of Company Practices in the United Kingdom." *Compensation and Benefits Review* 28, no. 6, (Nov/Dec, 1996): 41-49.
- Giancola, Frank L. "A Framework for Understanding New Concepts in Compensation Management." *Benefits & Compensation Digest* 46, no. 9, September, 2009: 13-16.
- Hofrichter, David. "Broadbanding: A Second Generation Approach." *Compensation and Benefits Review* 25, no. 5, September/October, 1993: 53-58.
- Parus, Barbara. "Broadbanding Highly Effective, Survey Shows." *ACA News* 41, no. 7, July/August, 1998: 40-42.
- Wright, Patrick M. and McMahan, Gary C.. "Theoretical Perspectives for Strategic Human Resource Management." *Journal of Management* 18, no. 2, 1992: 295-320.

วิทยานิพนธ์

- มะลิ จันทะศรี. "การเตรียมความพร้อมต่อการปรับเปลี่ยนระบบจำแนกตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์." สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- ฐาปกรณ์ กั้นเกตุ. "การปรับบทบาทและการเปลี่ยนแปลงองค์การของกรมศุลกากร." ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- วรรณดี ภูพันธ์ตระกูล. "ความคิดเห็นต่อการเปลี่ยนระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนใหม่ของข้าราชการพลเรือนสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย." ปัญหาพิเศษปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการบริหารทั่วไป วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2552.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน. "การกำหนดตำแหน่ง." คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน.

http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com_content&view=article&id=3373&catid=533&Itemid=244 (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2559)

เดลินิวส์. "เปิดใจแม่บ้าน กทม. ทำกรุงเทพฯ เป็นเมืองสวรรค์." เดลินิวส์.

<http://m.dailynews.co.th/News.do?contentId=255376> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2559)

แนวหน้า. "ซุบซิบ กทม. 26 มกราคม 2558." แนวหน้า.

<http://www.naewna.com/local/141255> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2559)

ศักดิ์พงศ์ ธรรมอาชวกุล. "ระบบแบ่งดีกว่าระบบชื้ออย่างไร." Facebook. https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=654007371366391&id=100002714010567 (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2559)

ศาลปกครอง. "บัญชีการฟ้องคดี." ศาลปกครอง.

<http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/03suit.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2559)

เอกสารอื่น

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับ
กฤษฎีกา เล่ม 125 ตอนที่ 22 ก. 25 มกราคม 2551.

คำสั่งกรมศุลกากร ที่ 1118/2558 ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2558.

ประกาศกรมศุลกากร ที่ 161/2558 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2558 เรื่อง เส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ
(Career Path) ของกรมศุลกากร.

พระราชกฤษฎีกาการปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2544. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 128 ตอนที่ 22 ก. 31 มีนาคม 2544.

หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1001/1527 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ...
ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2548.

สายสะพาย. "ทุกข์ของข้าราชการกรมศุลกากร." ข้าราชการ. *มติชน*. 24 พฤศจิกายน 2552, 22.

สัมภาษณ์

- กลุ่มเจ้าหน้าที่. สัมภาษณ์โดย นิตี เฉลยรส, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 27 พฤษภาคม 2560.
- กลุ่มเจ้าหน้าที่. สัมภาษณ์โดย นิตี เฉลยรส, ม.ป.ท., 27 พฤษภาคม 2560.
- กลุ่มเจ้าหน้าที่. สัมภาษณ์โดย นิตี เฉลยรส, ม.ป.ท., 28 พฤษภาคม 2560.
- กลุ่มเจ้าหน้าที่. สัมภาษณ์โดย นิตี เฉลยรส, กรมศุลกากร, 25 พฤษภาคม 2560.
- กลุ่มเจ้าหน้าที่. สัมภาษณ์โดย นิตี เฉลยรส, ม.ป.ท., 25 พฤษภาคม 2560.
- กลุ่มเจ้าหน้าที่. สัมภาษณ์โดย นิตี เฉลยรส, ม.ป.ท., 29 พฤษภาคม 2560.
- กลุ่มนักทรัพยากรบุคคล. สัมภาษณ์โดย นิตี เฉลยรส, ม.ป.ท, 28 พฤษภาคม 2560.
- กลุ่มนักทรัพยากรบุคคล. สัมภาษณ์โดย นิตี เฉลยรส, ม.ป.ท, 28 พฤษภาคม 2560.
- กลุ่มนักทรัพยากรบุคคล. สัมภาษณ์โดย นิตี เฉลยรส, กรมศุลกากร, 25 พฤษภาคม 2560.
- กลุ่มนักทรัพยากรบุคคล. สัมภาษณ์โดย นิตี เฉลยรส, กรมศุลกากร, 26 พฤษภาคม 2560
- กลุ่มผู้บริหาร. สัมภาษณ์โดย นิตี เฉลยรส, ม.ป.ท., 24 พฤษภาคม 2560.
- กลุ่มผู้บริหาร. สัมภาษณ์โดย นิตี เฉลยรส, ม.ป.ท., 25 พฤษภาคม 2560.
- กลุ่มผู้บริหาร. สัมภาษณ์โดย นิตี เฉลยรส, ม.ป.ท., 26 พฤษภาคม 2560.
- กลุ่มผู้บริหารทรัพยากรมนุษย์. สัมภาษณ์โดย นิตี เฉลยรส, กรมศุลกากร, 25 พฤษภาคม 2560.
- กลุ่มผู้บริหารทรัพยากรมนุษย์. สัมภาษณ์โดย นิตี เฉลยรส, กรมศุลกากร, 26 พฤษภาคม 2560.



ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
แบบสัมภาษณ์
(ข้าราชการกรมศุลกากร)
การค้นคว้าอิสระ

เรื่อง การเปลี่ยนระบบการกำหนดตำแหน่งเข้าสู่ระบบแท่ง

และองค์ประกอบเชิงโครงสร้างของกรมศุลกากร

สัมภาษณ์ เมื่อวันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

ข้อมูลพื้นฐาน

1. ชื่อ-นามสกุล ผู้ให้สัมภาษณ์
2. เพศ.....
3. อายุ.....ปี
4. ตำแหน่ง.....ตำแหน่งทางบริหาร (ถ้ามี).....
สังกัด.....
5. อายุราชการ.....ปี
6. ระดับการศึกษา..... (ตาม ก.พ. 7 และวุฒิมหาวิทยาลัยที่ได้รับ)

แบบสัมภาษณ์

1. ท่านมีความเห็นเกี่ยวกับระบบแท่งใช้ในกรมศุลกากรอย่างไร (เฉพาะผู้รับราชการตั้งแต่ระบบมาตรฐานกลาง) หากเปรียบเทียบกับระบบมาตรฐานกลาง มีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันอย่างไร
2. (สำหรับผู้มีตำแหน่งทางบริหารและการบริหารทรัพยากรมนุษย์) ท่านเห็นว่า ระบบแท่งมีผลต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์อย่างไร (ความคล่องตัวและระบบการจัดการ) และมีส่วนสนับสนุนในการวางแผนบริหารทรัพยากรมนุษย์หรือไม่อย่างไร (การจัดอัตรากำลังและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์)
3. การประเมิน การเลื่อนขั้น ค่าตอบแทนและการจูงใจ ปัจจุบันมีความแตกต่างจากอดีตหรือไม่ ส่งผลดีผลเสียอย่างไรบ้าง และการนำหลักสมรรถนะมาใช้ส่งผลต่อกระบวนการปฏิบัติงานหรือไม่เกี่ยวข้องกับความก้าวหน้าและแรงจูงใจหรือไม่อย่างไร

4. การพัฒนาสมรรถนะและความก้าวหน้าในอาชีพ ในปัจจุบันมีความสัมพันธ์กันหรือไม่ และท่านมีความเห็นเกี่ยวกับเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ มีความเหมาะสมกับระบบงาน องค์กร และการพัฒนาบุคลากรหรือไม่ และมีจุดใดที่ต้องปรับเปลี่ยนหรือไม่อย่างไร

5. หน่วยของท่านมีการจัดโครงสร้างสอดคล้องกับตำแหน่งในระบบหรือไม่ มีการสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่สอดคล้องกับตำแหน่งงานหรือไม่ หากมี เป็นเพราะเหตุใด และมีการกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติมจากระบบปกติหรือไม่ เช่น หัวหน้าฝ่าย หัวหน้าเวร หัวหน้างาน สารวัตร ผู้ช่วย เป็นต้น

ตำแหน่งที่กำหนดเพิ่มเติม มีเหตุผลใดที่ต้องกำหนดเพิ่มเติม และส่งผลกระทบต่อระบบงานอย่างไร มีการจัดสวัสดิการค่าตอบแทนใดเพิ่มเติมหรือไม่ และบุคลากรที่ได้รับตำแหน่งดังกล่าวพอใจหรือเกิดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน และ/หรือมีปัญหาใดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่

6. ขอให้ท่านอธิบายระบบและกระบวนการงานในหน้าที่ท่านโดยสังเขป และอธิบายการส่งต่อหรือความสัมพันธ์ในกระบวนการงานกับตำแหน่งอื่นโดยสังเขป

และระบบงานและขั้นตอนการสั่งการ ตลอดจนการแบ่งหน้าที่ มีความเหมาะสมกับงานและเป้าหมายหรือไม่อย่างไร หากไม่เหมาะสม จะต้องปรับในด้านใดบ้าง

7. ท่านเห็นว่า การจัดโครงสร้างที่มีความเหมาะสมกับการปฏิบัติงานในหน่วยของท่านควรมีลักษณะเป็นเช่นใด มีการแบ่งตำแหน่ง หน้าที่ ความรับผิดชอบ และการสั่งการอย่างไรบ้าง

8. การกำหนดตำแหน่งและคุณลักษณะงานในตำแหน่งของท่านมีความเหมาะสมหรือไม่ และการกำหนดตำแหน่งในสายงานหลัก-นักวิชาการศุลกากร มีความเหมาะสมกับหน้าที่ในการปฏิบัติงานและเป้าหมายหรือไม่ อย่างไร

9. อะไรคือเป้าหมายของกรมศุลกากร และท่านมีส่วนในการบรรลุเป้าหมายนั้นหรือไม่ อย่างไร การกำหนดตำแหน่งและลักษณะงานมีผลต่อการสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายของกรมอย่างไร ทั้งในประเด็นที่เป็นส่วนสนับสนุนและอุปสรรค

ภาคผนวก ข

แบบสอบถาม

การศึกษา เรื่อง การเปลี่ยนระบบการกำหนดตำแหน่งเข้าสู่ระบบแท่ง และองค์ประกอบเชิงโครงสร้าง

แบบสอบถามนี้ จัดทำขึ้นรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มประชากร **ข้าราชการ** เพื่อประกอบการศึกษาและจัดทำสารนิพนธ์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ของ นายนิติ เฉลยรส

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

คำชี้แจง กรุณาเลือกตอบโดยวงกลมรอบเลขหน้าข้อความที่ตรงกับความเป็นจริงของท่าน

และเติมข้อความในช่องว่างให้สมบูรณ์

1. เพศ 1. ชาย 2. หญิง
2. อายุ.....ปี
3. ระดับการศึกษาสูงสุด
 1. ต่ำกว่าปริญญาตรี 2. ปริญญาตรี/เทียบเท่า
 3. ปริญญาโท/เทียบเท่า 4. ปริญญาเอก/เทียบเท่า
4. ตำแหน่ง.....ระดับ.....
(โปรดระบุชื่อตำแหน่งในสายงาน เช่น เจ้าพนักงานธุรการ นักจัดการงานทั่วไป ฯลฯ)
- ฐานะของตำแหน่ง
 1. ผู้บังคับบัญชา ระดับ..... (เช่น ผอ.สำนัก หน.ฝ่าย ฯลฯ)
 2. ผู้ใต้บังคับบัญชา (ผู้ปฏิบัติงาน)
5. สังกัด ฝ่าย.....ส่วน/เทียบเท่า.....
สำนัก/เทียบเท่า.....
6. อายุราชการ.....ปี

ส่วนที่ 2 การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงาน

กรุณาเลือกตอบโดยทำเครื่องหมาย ลงในช่องที่ตรงกับความเป็นจริงของท่านมากที่สุด

คำถาม	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็น ด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง
1. ระบบแห่ง/การกำหนดตำแหน่ง <u>ทำให้การบริหารงานบุคคลในหน่วยของท่าน มีความคล่องตัว</u> เช่น ผู้บังคับบัญชาสามารถจัดแบ่งหรือสับเปลี่ยนหน้าที่ได้ง่าย				
2. การเลื่อนเงินเดือนและการประเมินผลงาน <u>เป็นไปตามผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงและหลักสมรรถนะ</u>				
3. การเลื่อนเงินเดือนและการประเมินผลงาน <u>มีความยุ่งยากซับซ้อน</u>				
4. ปัจจุบันท่านคิดว่าตนเองยังไม่เข้าใจในหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงานอย่างเพียงพอ				
5. ระบบแห่งทำให้สามารถโยกย้ายข้ามสายงานได้ง่าย				
6. การโยกย้ายข้ามสายงาน (เช่น นักจัดการ ไปเป็น นักวิชาการศุลกากร) และการโอนข้ามหน่วยงาน <u>มีหลักเกณฑ์ชัดเจนและมีความเป็นธรรม</u>				
7. การโยกย้ายข้ามสายงาน/การโอนข้ามหน่วยงาน ของผู้ <u>มีตำแหน่งในระดับบังคับบัญชา มีความรู้สามารถในเรื่องที่เกี่ยวข้องเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่</u>				
8. การเลื่อนตำแหน่งเป็นไปโดยความรู้ความสามารถและหลักสมรรถนะ				
9. การเลื่อนตำแหน่งโดยการทำผลงานวิชาการ (ว) <u>สะท้อนความรู้ความสามารถเพียงพอต่อการเลื่อนระดับ</u>				
10. การสอบเป็นการวัดความรู้ความสามารถในการเลื่อนระดับ <u>ได้ดีกว่าการทำผลงานวิชาการ (ว)</u>				
11. หน่วยงานมีระบบการจัดการความรู้ การสอนงาน และการถ่ายทอดความรู้ที่เหมาะสม เพียงพอ				
12. การพัฒนาข้าราชการบรรจุใหม่ เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหลัก				
13. คำตอบแทนที่ท่านได้รับมีความเหมาะสมแล้ว				
14. ความรับผิดชอบในหน้าที่เหมาะสมกับระดับตำแหน่งของท่าน				

15. ระดับความยากง่ายของงานที่ท่านได้รับมอบหมาย เหมาะสมกับระดับตำแหน่งของท่าน				
16. ตำแหน่งของท่าน ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้านในการปฏิบัติหน้าที่				
17. งานในตำแหน่งของท่าน ต้องใช้เวลาเรียนรู้งานเป็น เวลานาน จึงจะมีความเชี่ยวชาญ				
คำถามข้างล่างเป็นคำถามเฉพาะตำแหน่งที่มีการยุบรวมสายงาน เช่น นักวิชาการศุลกากร เจ้าพนักงานศุลกากร และนักทรัพยากรบุคคล				
18. การยุบรวมสายงานในตำแหน่งของท่าน ทำให้เกิด ความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่				
19. การยุบรวมสายงานในตำแหน่งของท่าน ทำให้ เจ้าหน้าที่มีความรับผิดชอบมากเกินไปจนความจำเป็น				
20. การยุบรวมสายงานในตำแหน่งของท่าน ทำให้เกิด ปัญหาในการสั่งสมความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพราะ ขอบเขตงานกว้างเกินไป				
21. สายงานของท่านมีปัญหาด้านการถ่ายทอด และสั่งสมความรู้ความเชี่ยวชาญในงาน				

ส่วนที่ 3 โครงสร้าง ระบบงาน และสายการบังคับบัญชา

กรุณาเลือกตอบโดยทำเครื่องหมาย ลงในช่องที่ตรงกับความเป็นจริงของท่านมากที่สุด

คำถาม	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ไม่เห็น ด้วย	เห็นด้วย	เห็นด้วย อย่างยิ่ง
1. ในหน่วยของท่าน มีการตั้งตำแหน่งนอกโครงสร้าง เช่น สารวัตร, หน. ชุด, หน. เวร, หน. งาน เป็นต้น				
2. การตั้งตำแหน่งเพิ่มเติมใน ข้อ 1 มีความเหมาะสมกับภาระงานและการปฏิบัติหน้าที่จริง				
3. การกำหนดตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย (ชำนาญการ-ชำนาญการพิเศษ) ที่เป็นตำแหน่งตามโครงสร้างของกรม <u>เหมาะสม</u> กับภาระงานและการปฏิบัติหน้าที่จริง				
4. การจัดโครงสร้างในหน่วยงานของท่าน <u>เหมาะสม</u> กับการปฏิบัติงานจริง และสอดคล้องกับลักษณะงาน				
5. <u>กฎระเบียบ</u> ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานสอดคล้องกับขั้นตอนการปฏิบัติงานจริง				
6. สายการบังคับบัญชาในปัจจุบันของหน่วยงานยาวเกินความจำเป็น				
7. การมอบอำนาจช่วยลดขั้นตอนที่เกินความจำเป็น และเพิ่มความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติงาน				
8. การมอบอำนาจ ทำให้เจ้าหน้าที่บางระดับ เช่น ระดับชำนาญการ ฯลฯ ที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาตามโครงสร้าง ต้องรับผิดชอบมาเกินกว่าระดับตำแหน่ง				
9. ในหน่วยงานของท่านมีการมอบอำนาจ ให้เจ้าหน้าที่บางระดับ เช่น ระดับชำนาญการ ฯลฯ ที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาตามโครงสร้าง				
10. ระบบแห่ง/การกำหนดตำแหน่ง มีส่วนสนับสนุนในการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน				
11. ขั้นตอนการปฏิบัติงานในตำแหน่งของท่านมีความเหมาะสม ไม่มีขั้นตอนที่เกินความจำเป็น				

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายนิติ เฉลยรส
วันเดือนปีเกิด	3 เมษายน 2533
ตำแหน่ง	นักวิชาการศุลกากรปฏิบัติการ ศูนย์บริการศุลกากร ท่าอากาศยานดอนเมือง สำนักงานศุลกากรกรุงเทพ กรมศุลกากร
ประสบการณ์ทำงาน	2 กันยายน 2557 - 29 กันยายน 2559 นักวิชาการศุลกากรปฏิบัติการ ส่วนมาตรฐานพิกัดอัตราศุลกากร 1 สำนักพิกัดอัตราศุลกากร กรมศุลกากร 30 กันยายน 2559 - ปัจจุบัน นักวิชาการศุลกากรปฏิบัติการ ศูนย์บริการศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง สำนักงานศุลกากรกรุงเทพ กรมศุลกากร