

บทที่ 3

ระบบบริหารบุคลากรภาครัฐกรณีของพนักงานราชการ

ที่ผ่านมาระบบราชการไทยมีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด จนในปี พ.ศ.2540 เกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ความล้มเหลวของภาคเอกชนสะท้อนให้เห็นถึงสภาพการขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบราชการชัดเจนยิ่งขึ้น รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย โดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ จึงได้กำหนดแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2540 -2544 โดยกำหนดแนวทางและวิธีการปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของหน่วยงานของรัฐไว้หลายแนวทาง ซึ่งการลดขนาดกำลังคนภาครัฐเป็นแนวทางหนึ่งที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะประเด็นการลดงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐ ในปีงบประมาณ พ.ศ.2550 งบประมาณมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 30.2¹ ของงบประมาณรายจ่ายทั่วประเทศ จากมาตรการการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ รัฐบาลได้มีแนวทางในการดำเนินงานหลายวิธี เช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2541 ให้อยู่ตำแหน่งไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนตำแหน่งที่มีผู้เกษียณอายุ และเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 ได้มีมติให้ยุบตำแหน่งลูกจ้างประจำหมวดแรงงานที่ว่างลง ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 และ 2543 มีมติเห็นชอบโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต หรือโครงการเกษียณก่อนกำหนด รุ่นที่ 1, 2 และรุ่นที่ 3 กล่าวโดยสรุปคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) ได้พิจารณาขุบเลิกอัตรากำลังกรณีเกษียณก่อนกำหนด ในช่วงปี 2542 - 2544 รวมทั้งสิ้น 62,560 อัตรา โดยเป็นตำแหน่งข้าราชการ 46,450 อัตรา และลูกจ้างประจำ 16,110 อัตรา² กรณีที่เกี่ยวกับลูกจ้างประจำ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการมีความเห็นว่าอัตรากำลังลูกจ้างประจำมีอยู่เป็นจำนวนมากและเป็นกำลังคนภาครัฐอีกประเภทหนึ่งที่มีลักษณะงาน และตำแหน่งแตกต่างไปจากตำแหน่งของข้าราชการ กล่าวคือ เป็นตำแหน่งที่ใช้แรงงานหรือใช้ทักษะฝีมือเฉพาะด้านที่ไม่อาจกำหนดเป็น

¹สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี , งบประมาณสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2548 , (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด , 2547) , น. 20.

²สมเกียรติ ศรีลัมภ์ , การปฏิรูประบบราชการ , พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประดิพัทธ์ , 2547) , น. 18.

ตำแหน่งข้าราชการได้ หรืออาจเป็นตำแหน่งที่กำหนดขึ้นเพื่อรองรับคุณสมบัติพิเศษเฉพาะบุคคลที่ไม่อาจบรรจุเป็นข้าราชการได้ โดยสัดส่วนของตำแหน่งลูกจ้างประจำหมวดแรงงานสูงมากเมื่อเทียบกับหมวดอื่น ๆ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการจึงได้เสนอมาตรการในการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐในส่วนของลูกจ้างประจำให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบและคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2541³ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ที่ นร 0505/ ว 96 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2541 โดยมีสาระสำคัญ 4 ประการ คือ

1. ตำแหน่งลูกจ้างประจำในหมวดแรงงาน เมื่อตำแหน่งว่างให้ยุบเลิกและให้ใช้มาตรการจูงใจในแนวเดียวกับของข้าราชการ

2. ให้ทุกส่วนราชการเร่งดำเนินการจ้างเหมาบริการ โดยเฉพาะในเรื่องการรักษาความปลอดภัยสถานที่อาคาร การทำความสะอาด และการดูแลรักษาต้นไม้หรือสวนประดับตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด และให้รายงานผลการดำเนินพร้อมปัญหาอุปสรรคให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการทราบ

3. ให้ทุกส่วนราชการพิจารณาทบทวนว่าภารกิจหรือลักษณะงานใดที่ยังมีความจำเป็นต้องใช้และไม่จำเป็นต้องใช้ตำแหน่งลูกจ้างประจำในหมวดกิ่งฝีมืมาปฏิบัติงานต่อไป

4. ให้กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการศึกษาว่าจะมีงานประเภทใดที่ควรให้มีการจ้างเหมาบริการเพิ่มเติม

ผลจากการดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ ในภาพรวมตั้งแต่ปี พ.ศ.2541-2543⁴ พบว่า ลูกจ้างประจำปี พ.ศ. 2541 ลดลงร้อยละ 2.6 ปี พ.ศ. 2542 ลดลงร้อยละ 5.84 และปี พ.ศ. 2543 เพิ่มขึ้นร้อยละ 2.06 รวมลดลงจำนวน 19,125 อัตรา แต่มีการจ้างลูกจ้างชั่วคราวเพิ่มมากขึ้น คือ จากปี พ.ศ. 2539 มีอัตราลูกจ้างชั่วคราว 186,685 อัตรา เมื่อมีการลดขนาดกำลังคนภาครัฐในปีพ.ศ. 2540 มีจำนวนลูกจ้างชั่วคราวเพิ่มเป็น 217,062 อัตรา คิดเป็นร้อยละ 16.27 และกลับลดลงไปในปี พ.ศ. 2541 ถึงร้อยละ 22.63 แล้วเพิ่มขึ้นมาใหม่ในปี พ.ศ. 2542 ถึงร้อยละ 22.89 และปี พ.ศ.2543 เพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 9.08 แสดงว่ามีแนวโน้มการจ้างเพิ่มขึ้น แต่ไปปรากฏในการจ้างลูกจ้างชั่วคราวแทน ดังนั้นปัญหาเรื่องมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ : ลูกจ้างประจำ ตั้งแต่ปี 2541 คือที่ผ่านมามีส่วนราชการหลายแห่งได้เสนอขอลูกจ้างชั่วคราวและขอต่ออายุการจ้างลูกจ้างชั่วคราวเป็น

³ มัชฌิม ใหญ่สว่าง , การกำหนดอัตรากำลังคนภาครัฐ ศึกษาเฉพาะกรณีลูกจ้างประจำ , (รายงานผลงานทางวิชาการเพื่อประเมินบุคคล , สำนักงบประมาณ , 2543), น.29-30

⁴ เรื่องเดียวกัน

จำนวนมาก คณะรัฐมนตรีในยุคของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ในวาระการประชุมเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2546 มีความเห็นว่าการจ้างลูกจ้างชั่วคราว สำหรับงานหรือภารกิจหลักที่ส่วนราชการ ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ไม่ก่อให้เกิดผลดีทั้งงานของทางราชการและตัวลูกจ้างเอง เนื่องจาก ลูกจ้างชั่วคราวไม่มีความมั่นคง จึงขาดประสิทธิภาพและขาดแรงจูงใจที่จะทำงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และเป็นการหลีกเลี่ยงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ ดังนั้นการจ้าง ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการนับวันจะมีปัญหาทั้งในเรื่องจำนวนและงบประมาณที่มีแนวโน้ม เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการหลีกเลี่ยงมาตรการลดขนาดกำลังคนภาครัฐ

ความเป็นมาของพนักงานราชการ

ก่อนการปรับเปลี่ยนโครงสร้างส่วนราชการ ตามการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2545 สำนักงานประมาณทำหน้าที่เสมือนหนึ่งองค์กรกลาง รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องลูกจ้างของส่วน ราชการ ได้ปรับเปลี่ยนระบบและวิธีการดำเนินงานเกี่ยวกับลูกจ้างประจำของส่วนราชการใหม่ให้ สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล โดยเห็นว่าน่าจะมีทางเลือกใหม่เพื่อที่จะได้ลูกจ้างที่มีคุณภาพ มี ความสามารถในการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนปรับเปลี่ยนระบบ บริหารงานบุคคลและประกอบกับได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและขนาด กำลังคนภาครัฐ (คปร.) ให้วางระบบลูกจ้างสัญญาจ้าง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ทดแทน ลูกจ้างประจำที่สำนักงานประมาณรับผิดชอบดูแลอยู่ และในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2546⁵ ได้อนุมัติในหลักการที่จะให้มีการใช้ระบบสัญญาจ้างในการบริหารลูกจ้างของ ส่วนราชการ และเห็นชอบหลักการร่างระเบียบว่าด้วยลูกจ้างสัญญาจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. ที่สำนักงานประมาณได้นำเสนอไปด้วย ต่อมาภายหลังการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ.2545 โดยพระราชบัญญัติปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 มีผลทำให้ภารกิจที่ เกี่ยวข้องกับการอนุมัติจำนวนลูกจ้างประจำของส่วนราชการที่สำนักงานประมาณรับผิดชอบอยู่ ได้ ถ่ายโอนมาอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ทางสำนักงาน ก.พ. จึงได้นำเรื่องระบบลูกจ้างสัญญาจ้างมาดำเนินการต่อ โดยได้นำผลการวิจัยเรื่องการใช้งาน ระบบใหม่ในหน่วยงานภาครัฐที่เน้นให้มีรูปแบบการจ้างงานที่มีความหลากหลายและยืดหยุ่น มี

⁵สำนักงาน กพ. , คู่มือการบริหารพนักงานราชการ , (กรุงเทพมหานคร : กลุ่มโรงพิมพ์ สำนัก บริหารกลาง สำนักงาน กพ , 2547) , น. 1.

“ระบบสัญญาจ้าง” เป็นกลไกรองรับมาประกอบการพิจารณาวางระบบ รวมทั้งขยายผลให้มีความหลากหลายของรูปแบบการจ้างงานในส่วนของการจ้างผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ และได้เปลี่ยนชื่อ “ลูกจ้างสัญญาจ้าง” เป็น “พนักงานราชการ” เพื่อดึงดูดใจและแสดงฐานะที่ชัดเจน ตลอดจนการวางระบบบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องตั้งแต่เรื่องการกำหนดลักษณะงาน ตำแหน่ง และกรอบอัตรากำลัง การกำหนดค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ การสรรหา การเลือกสรรและการประเมินผลการปฏิบัติงานภายใต้การบริหารทรัพยากรบุคคลที่สำคัญ คือ หลักสมรรถนะ (Competency) หลักผลงาน(Performance) และหลักคุณธรรม (Merit) รวมทั้งเป็นการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ภายใต้แนวทางที่จะให้ส่วนราชการมีความอิสระและยืดหยุ่น (Freedom and Flexibility) โดยใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 ประกอบกับคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2547 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0504/ว 206 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2547 ได้เห็นชอบในหลักการ เรื่องการช่วยเหลือลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวในระบบราชการ โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับพนักงานราชการ คือ มาตรการช่วยเหลือลูกจ้างชั่วคราวประเภทที่ 1 ที่จ้างจากงบประมาณหมวดค่าตอบแทนบุคลากรที่ปฏิบัติงานต่อเนื่อง (อาจเว้นช่วงได้ ถ้าเป็นการรอต่อสัญญา) และทำงานในลักษณะประจำ ซ้ำตัว บุคคลมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปีติดต่อกัน ให้ผู้บังคับบัญชาเจ้าสังกัดบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานราชการ มีสถานะเหมือนลูกจ้างประจำ แต่มีค่าตอบแทนสูงกว่าเดิมประมาณร้อยละ 20 และมีกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างไม่เกินคราวละ 4 ปี โดยมีระยะเวลาทดลองการปฏิบัติงานพนักงานราชการ 1 ปี และให้พนักงานราชการทุกประเภทมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือค่าครองชีพพิเศษ เช่นเดียวกับลูกจ้างประจำหรือข้าราชการและให้ทุกส่วนราชการที่มีลูกจ้างชั่วคราวจัดทำกรอบอัตราของตนเสนอไปยังสำนักงาน ก.พ. ภายในเดือนตุลาคม 2547 เพื่อขออนุมัติและบรรจุลูกจ้างชั่วคราวที่มีคุณสมบัติลงในกรอบอัตราพนักงานราชการได้ทันภายใน พ.ศ. 2547 และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 ให้ส่วนราชการจัดทำกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการเป็นระยะเวลา 4 ปี โดยให้สอดคล้องกับเป้าหมายการปฏิบัติราชการของส่วนราชการและแผนงบประมาณเชิงกลยุทธ์ ตามแนวทางการจัดกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการตามที่คณะกรรมการกำหนดไว้ โดยจะต้องเสนอต่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้สำนักงบประมาณสนับสนุนงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรตามความจำเป็นและสอดคล้องกับกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ ทั้งนี้การเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามประเภทรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

หลักการเกี่ยวกับพนักงานราชการ

ความหมายของพนักงานราชการ

พนักงานราชการ หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้าง โดยได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณของส่วนราชการ เพื่อเป็นพนักงานของรัฐในการปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการนั้น เป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจ้างลูกจ้างของส่วนราชการที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากความต้องการบุคคลที่มีลักษณะเปิด คือ จ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน โดยการจ่ายค่าตอบแทนไม่จำเป็นต้องจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของตำแหน่งนั้น โดยมีแนวคิดสำคัญ 3 ประการ คือ

1) เป็นระบบการจ้างที่สามารถปรับเปลี่ยนบุคลากรได้ตามสถานการณ์การปรับเปลี่ยนเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ และ/หรือผลผลิตตามเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ เกี่ยวข้องโดยตรงกับบุคลากรที่ต้องมีความรู้ความสามารถและคุณสมบัติตรงตามตำแหน่งที่ต้องการ มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

(1) ไม่ผูกพันการจ้างระยะยาว แต่จะจ้างตามความจำเป็นของการปฏิบัติงาน

(2) มีความเป็นธรรมทั้งในทัศนะของนายจ้าง คือ ต้องมีความสามารถในการนำส่งผลผลิตที่มีประสิทธิภาพ ในทัศนะของลูกจ้างก็ต้องกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสม มีระบบสวัสดิการที่ดี

(3) ให้ได้บุคลากรที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม เพื่อเป็นการตรวจสอบผลงานของลูกจ้าง และกระตุ้นให้เกิดความตั้งใจในการปฏิบัติงาน

2) มีหลักเกณฑ์/แนวทางในการบริหารงานที่อ่อนตัว

3) สามารถมอบอำนาจการบริหารอัตราค่าจ้างฯ ให้กับส่วนราชการเพื่อให้ทำหน้าที่จัดการให้ได้ผลงานภายใต้กรอบงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร

จากหลักการของทั้ง 3 ข้อดังกล่าว มีความสอดคล้องกับหลักการของระบบสัญญาจ้าง จึงเป็นที่มาของการนำระบบสัญญาจ้างมาใช้ในการบริหารอัตราค่าจ้างพนักงานราชการ ซึ่งจะมีลักษณะการจ้างที่เอื้อต่อการปรับเปลี่ยน โดยไม่เป็นภาระต่อรัฐมากนัก พร้อมทั้งวางระบบการบริหารที่มุ่งมอบอำนาจให้ส่วนราชการดำเนินการได้เอง เพื่อให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ ประกอบกับมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ ที่มีแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ให้การบริหารทรัพยากรบุคคลของภาครัฐยุคใหม่มีความเชื่อมโยงกับทิศทางขององค์กร โดยเป็นระบบที่ยึดหลักสมรรถนะ (Competency Based) และยึดหลักผลการปฏิบัติงาน (Performance Based) เพื่อสร้างและพัฒนาระบบราชการให้มีความคล่องตัว ยืดหยุ่น ใช้คนน้อย แต่มีประสิทธิภาพเต็มศักยภาพ ทำเฉพาะ

ภารกิจหลักและนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการทำงาน มองคนเป็นทุน (Human Capital) ที่ต้องมีการพัฒนาให้เป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ มีระบบจูงใจคนรุ่นใหม่เข้ามาสู่ระบบราชการ และถ่ายเทคนที่ศักยภาพต่ำไม่สามารถพัฒนาได้ออกจากระบบ โดยมอบให้ส่วนราชการมีอิสระในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลได้เองภายใต้กรอบตำแหน่งและเงินงบประมาณที่กำหนด ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐที่เหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจที่ต้องปฏิบัติ ไม่เป็นภาระงบประมาณ มีการบริหารจัดการทรัพยากรภาครัฐที่ทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์โลก และการพัฒนาระบบราชการ โดยยึดเป้าหมายและมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก นั้น มีข้อจำกัดในด้านบุคลากรของภาครัฐ 3 กลุ่ม คือ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว

1. ข้าราชการ

1.1 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2541 เรื่อง มาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ : ข้าราชการ

1.1.1 ไม่ให้เพิ่มอัตราใหม่ตั้งแต่ปีงบประมาณพ.ศ.2541

1.1.2 ให้ส่วนราชการยุบเลิกตำแหน่งที่ว่างลงจากการเกษียณอายุ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 สำหรับที่เหลืออีกร้อยละ 20 ให้นำมารวมกันแล้วมอบให้คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) พิจารณาจัดสรรให้ส่วนราชการที่มีความจำเป็น หากจัดสรรไม่หมดให้ยุบเลิก ทั้งนี้ ส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรรตำแหน่งดังกล่าวจะต้องไม่มีตำแหน่งว่างที่มีเงินเหลืออยู่

1.1.3 ในกรณีที่ส่วนราชการโดยยุบตำแหน่งว่างที่มีเงิน ให้มีมาตรการจูงใจเพื่อช่วยสนับสนุนการทำงานของส่วนราชการนั้น โดยให้สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง และสำนักงาน ก.พ. พิจารณากำหนดมาตรการจูงใจเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

1.2 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2545 เรื่อง มาตรการกำหนดอัตรากำลังและการแต่งตั้งข้าราชการในระหว่างการปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรมใหม่

1.2.1 ใช้จำนวนรวมของตำแหน่งที่มีอยู่ตามกรอบอัตรากำลัง ณ ปัจจุบัน (จำนวน 394,385 อัตรา) โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่

1.2.2 คงกรอบอัตรากำลังรวมในแต่ละระดับไว้แล้วใช้การเกลี่ยตำแหน่งจากกระทรวงเดิมไปกระทรวงใหม่แทน

1.2.3 การเกลี่ยอัตรากำลังและโยกย้ายถ่ายโอนข้าราชการ ต้องคำนึงถึงความสมัครใจ ความเป็นธรรมและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งนั้นอยู่

2. ลูกจ้างประจำ

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการมีความเห็นว่าอัตรากำลังลูกจ้างประจำมีอยู่เป็นจำนวนมากและเป็นกำลังคนภาครัฐอีกประเภทหนึ่งที่มีลักษณะงาน และตำแหน่งแตกต่างไปจากตำแหน่งของข้าราชการ กล่าวคือ เป็นตำแหน่งที่ใช้แรงงานหรือใช้ทักษะฝีมือเฉพาะด้านที่ไม่อาจกำหนดเป็นตำแหน่งข้าราชการได้ หรืออาจเป็นตำแหน่งที่กำหนดขึ้นเพื่อรองรับคุณสมบัติพิเศษเฉพาะบุคคลที่ไม่อาจบรรจุเป็นข้าราชการได้ โดยสัดส่วนของตำแหน่งลูกจ้างประจำหมวดแรงงานสูงมากเมื่อเทียบกับหมวดอื่น ๆ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการจึงได้เสนอมาตรการในการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐในส่วนของลูกจ้างประจำให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ ดังนี้

2.1 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 เรื่อง มาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ : ลูกจ้างประจำ กำหนดให้ยุบตำแหน่งลูกจ้างประจำ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0505/ว 96 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2541 โดยมีสาระสำคัญ 4 ประการ คือ

2.1.1 ตำแหน่งลูกจ้างประจำในหมวดแรงงาน เมื่อตำแหน่งว่างให้ยุบเลิกและให้ใช้มาตรการจูงใจในแนวเดียวกับของข้าราชการ

2.1.2 ให้ทุกส่วนราชการเร่งดำเนินการจ้างเหมาบริการ โดยเฉพาะในเรื่องการรักษาความปลอดภัยสถานที่อาคาร การทำความสะอาด และการดูแลรักษาต้นไม้หรือสวนประดับตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด และให้รายงานผลการดำเนินพร้อมปัญหาอุปสรรคให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการทราบ

2.1.3 ให้ทุกส่วนราชการพิจารณาบททวนว่าภารกิจหรือลักษณะงานใดที่ยังมีความจำเป็นต้องใช้และไม่จำเป็นต้องใช้ตำแหน่งลูกจ้างประจำในหมวดกึ่งฝีมือมาปฏิบัติงานต่อไป

2.1.4 ให้กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการศึกษาว่าจะมีงานประเภทใดที่ควรให้มีการจ้างเหมาบริการเพิ่มเติม

2.2 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2545 ให้ทุกส่วนราชการยุบอัตราลูกจ้างประจำที่ว่างลงจากผลการเกษียณอายุและอัตราว่างระหว่างปีทุกตำแหน่งตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545 เป็นต้นไป

2.3 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2546 เรื่อง มาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ : ลูกจ้างประจำ หากส่วนราชการใดเหตุผลความจำเป็นที่จะให้คงอัตราตำแหน่งลูกจ้างประจำหมวดแรงงาน ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

3. ลูกจ้างชั่วคราว การจัดสรรอัตราค่าจ้างชั่วคราวที่จ้างจากบุคคลากร ตั้งได้ไม่เกินกรอบอัตรากำลังลูกจ้างชั่วคราวที่สำนักงาน กพ.กำหนด ลูกจ้างชั่วคราวที่ปฏิบัติงานในลักษณะงานประจำให้ใช้กรอบอัตรากำลังพนักงานราชการแทนกรอบอัตรากำลังลูกจ้างชั่วคราว

ผลจากการดำเนินงานตามมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ : ข้าราชการและลูกจ้างประจำ สามารถชะลอการเพิ่มอัตรากำลังและลดงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐในภาพรวม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2541- 2546 ได้ทั้งสิ้น 102,677 อัตรา จำแนกเป็นข้าราชการ 70,246 อัตรา (ร้อยละ 68.41) และลูกจ้างประจำ จำนวน 32,431 อัตรา (ร้อยละ 31.59) ลดภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายบุคลากรลงได้ปีละ 19,742 ล้านบาท จำแนกเป็นข้าราชการ 15,555 ล้านบาท (ร้อยละ 78.79) และลูกจ้างประจำ จำนวน 4,187 ล้านบาท (ร้อยละ 21.21) ⁶ จากผลดังกล่าวทำให้ส่วนราชการมีจำนวนลูกจ้างชั่วคราวเพิ่มขึ้น ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างชั่วคราวไว้เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2546 ว่าส่วนราชการได้เสนอขอจ้างลูกจ้างชั่วคราว และขอต่ออายุการจ้างลูกจ้างชั่วคราวเป็นจำนวนมาก ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นว่าการจ้างลูกจ้างชั่วคราว สำหรับงานหรือภารกิจหลักที่ส่วนราชการต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ไม่ก่อให้เกิดผลดีทั้งงานของทางราชการและตัวลูกจ้างเอง เนื่องจากลูกจ้างชั่วคราวไม่มีความมั่นคง จึงขาดประสิทธิภาพและขาดแรงจูงใจที่จะทำงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ การมีลูกจ้างชั่วคราวดังกล่าว จึงเท่ากับเป็นการดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ

ซึ่งทั้งหมดนี้อาจทำให้เกิดปัญหาการขาดบุคลากรในการปฏิบัติงานจึงจำเป็นต้องนำระบบพนักงานราชการมาใช้

หลักเกณฑ์และวิธีการของพนักงานราชการ ประกอบด้วย 6 ประการ คือ

- 1) การจ้าง สามารถได้ทุกลักษณะงานตั้งแต่ที่ปริกษาระดับสากลจนถึงงานบริการจึงกำหนดพนักงานราชการไว้ 2 ประเภท คือ พนักงานราชการทั่วไป และพนักงานราชการพิเศษ
- 2) ให้มีการบริหารจัดการโดยคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ
- 3) เน้นการวางแผนอัตรากำลังล่วงหน้า

⁶สำนักงานประมาณ. , แนวทางการจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2549 และแนวทางการพิจารณากรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ , (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานประมาณ , 2548) , น. 24.

- 4) มี “สัญญาจ้าง” เป็นกลไกรองรับกระบวนการจ้างงาน
- 5) แนวปฏิบัติในการจ้างงานแตกต่างกันตามประเภทและลักษณะงานของพนักงาน

ราชการ

6) การมอบอำนาจส่วนราชการเป็นผู้บริหารจัดการภายใต้แนวปฏิบัติที่คณะกรรมการบริหารพนักงานราชการกำหนดไว้

ภาพลักษณ์ของ “พนักงานราชการ ” มี 5 ประการ

- 1) มีเกียรติและศักดิ์ศรีในฐานะบุคลากรของรัฐ
- 2) ปฏิบัติงานโดยยึดหลักจิตสมรรถนะและผลงาน
- 3) ทำงานในภาคราชการควบคู่ราชการกับข้าราชการ
- 4) ทำงานหลากหลายตั้งแต่ระดับปฏิบัติจนถึงระดับผู้เชี่ยวชาญ
- 5) เป็นกำลังคนภาครัฐตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่

ประเภทของพนักงานราชการ มี 2 ประเภท คือ

1) พนักงานราชการประเภททั่วไป ได้แก่ พนักงานราชการที่ปฏิบัติงานประจำทั่วไปในด้านงานบริการ งานเทคนิค งานบริหารทั่วไป งานวิชาชีพเฉพาะ และงานเชี่ยวชาญเฉพาะ

2) พนักงานราชการประเภทพิเศษ ได้แก่ พนักงานราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญสูงมากเป็นพิเศษในงานที่มีความสำคัญหรือมีความจำเป็นต้องใช้บุคลากรในลักษณะดังกล่าว

ตารางที่ 2

การกำหนดตำแหน่งตามลักษณะงานและคุณสมบัติเฉพาะของกลุ่มตามประเภทพนักงานราชการ และอัตราค่าจ้าง

ประเภท/ กลุ่มงาน	ลักษณะงานที่สำคัญ	คุณสมบัติเฉพาะ	ลักษณะตัวอย่างงาน	ขั้น เงินเดือน
พนักงาน ราชการ				
ประเภท ทั่วไป	-งานปฏิบัติระดับต้น ไม่สลับซับซ้อนหรือมี ขั้นตอนปฏิบัติชัดเจน และไม่ใช้ทักษะเฉพาะ ด้าน	-วุฒิม.3 มศ.3 ม.6 หรือ -ปวช. ปวท. ปวส.ใน สาขาที่เหมาะสมกับการ ปฏิบัติงาน	งานที่เลี้ยงเด็ก งานเดิน หมาย งานช่วยพยาบาล งานบริการประจำ- สำนักงาน	ขั้น 1-23 5,860- 17,780 บาท
1.กลุ่มงาน บริการ				
2.กลุ่มงาน เทคนิค	-ใช้ความรู้ความชำนาญ ทางเทคนิคซึ่งต้องผ่าน การศึกษาในระบบ การศึกษาในสาขาวิชาที่ ตรงกับลักษณะงานที่จะ ปฏิบัติหรือ -ใช้ความรู้และทักษะ เฉพาะของบุคคลที่ไม่ได้ ผ่านการศึกษาในระบบ	-วุฒิ ปวช. ปวท. ปวส. ในสาขาที่เหมาะสมกับ ลักษณะงานที่ปฏิบัติ หรือ -มีทักษะในงานที่จะ ปฏิบัติไม่ต่ำกว่า 5 ปี	-งานช่างรางวัด งานช่าง เครื่องเรือ งานช่าง- กษาปณ์ งานจับ- เครื่องจักรกล ล่ามงาน- จดชวเลข งานประณีต- ศิลป์ งานนาฏศิลป์ งานฝึกฝีมือแรงงาน งานเขียนโหนด	ขั้น 1-25 6,740- 21,930 บาท
3.กลุ่มงาน บริหาร ทั่วไป	- เชี่ น เ คี ย ว กั บ ที่ ข้าราชการปฏิบัติแต่มี ระยะเวลาเริ่มต้นและ สิ้นสุดแน่นอน หรือ -ไม่ใช้ลักษณะเดียวกับที่ ข้าราชการปฏิบัติ แต่ จำเป็นต้องใช้ความรู้ ระดับปริญญา	-วุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ในสาขาที่เหมาะสมกับ ลักษณะงานที่ปฏิบัติ	-งานนิติการ งานวิเคราะห์นโยบาย และแผน งานวิชาการ เกษตร งานคุมประพฤติ งานวิชาการสาธารณสุข งานฝึกฝีมือแรงงาน งานนาฏศิลป์	-ขั้นต่ำสุด- สูงสุด 9160- 30,540 บาท

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ประเภท/ กลุ่มงาน	ลักษณะงานที่สำคัญ	คุณสมบัติเฉพาะ	ลักษณะตัวอย่างงาน	ขั้น เงินเดือน
4.กลุ่มงาน วิชาชีพ เฉพาะ	-ต้องใช้วุฒิเฉพาะทาง -เป็นงานที่มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนซึ่งมีองค์กรวิชาชีพตรวจสอบและรับรองการประกอบวิชาชีพหรือเป็นงานที่ขาดแคลนกำลังคนในภาครัฐหรือเป็นงานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในเชิงวิจัยและพัฒนา	-วุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือ -วุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีและมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ หรือ -วุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีและมีประกาศนียบัตรรับรองในสาขาวิชาชีพ	-แพทย์ พยาบาล เทคนิคการแพทย์ เภสัชกรรม วิศวกรรมไฟฟ้า วิศวกรรมโยธา -ฟิสิกส์รังสี วิศวกรรมชลประทาน วิศวกรรมปิโตรเลียม งานกัญชาวิทยารังสี งานชีววิทยารังสี งานคอมพิวเตอร์ -การบิน	-ขั้น ต่ำสุด- สูงสุด 9,160- 39,220 บาท
5.กลุ่มงาน เชี่ยวชาญ เฉพาะ	-ใช้ความรู้ ประสบการณ์ หลักวิชาหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือ -งานเชิงพัฒนาระบบหรือมาตรฐานที่ต้องใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะ	-ปริญญาตรีและ ประสบการณ์ 6 ปี หรือ -ปริญญาโทและ ประสบการณ์ 4 ปี หรือ -ปริญญาเอกและ ประสบการณ์ 2 ปี หรือ -ปริญญาตรีและ ประกาศนียบัตรในสาขาที่ตรงกับงานแลประสบการณ์ 6 ปี หรือ -ปริญญาโทและ ประกาศนียบัตร ในสาขาที่ตรงกับงานแลประสบการณ์ 4 ปี หรือ -ปริญญาเอกและ ประกาศนียบัตร ในสาขาที่ตรงกับงานแลประสบการณ์ 2 ปี หรือ -ประสบการณ์ในงานไม่ต่ำกว่า 10 ปี	-งานเชี่ยวชาญด้าน กฎหมาย -งานเชี่ยวชาญด้าน ศิลปะแขนงต่างๆ -งานเชี่ยวชาญด้าน ต่างๆตามภารกิจหลัก ของส่วนราชการ -การบิน	-ขั้น ต่ำสุด- สูงสุด 15,340 - 59,600 บาท

ประเภท/ กลุ่มงาน	ลักษณะงานที่สำคัญ	คุณสมบัติเฉพาะ	ลักษณะตัวอย่างงาน	ขั้น เงินเดือน
พนักงาน ราชการ ประเภท พิเศษ 6.กลุ่มงาน เชี่ยวชาญ พิเศษ	-ใช้ความรู้ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญเป็น พิเศษในสาขาที่เกี่ยวข้อง กับงานหรือโครงการ ซึ่งเป็นที่ยอมรับและ -เป็นงานหรือโครงการ ที่มีภารกิจหรือเป้าหมาย ชัดเจนแน่นอนและ -เป็นงานหรือโครงการที่ มีความสำคัญเร่งด่วน และไม่อาจหาผู้ปฏิบัติที่ เหมาะสมในหน่วยงาน ได้	-ส่วนราชการกำหนด คุณวุฒิการศึกษา ประสบการณ์และ ผลงาน ความเชี่ยวชาญ ตามระดับของความ เชี่ยวชาญพิเศษ 3 ระดับ (ระดับสากล ระดับประเทศและระดับ ทั่วไป)	-งานที่ปรึกษาด้าน ต่างๆ เช่น ด้าน กฎหมาย ด้านการ ลงทุน ด้านเจรจา การค้า เป็นต้น -ผู้ทรงคุณวุฒิสาขา ต่างๆ -ผู้บริหารโครงการ	-ระดับสากล ไม่เกิน 200,000 บาท -ระดับประเทศ ไม่เกิน 150,000 บาท -ระดับทั่วไป ไม่เกิน 100,000 บาท

ที่มา : คู่มือการบริหารพนักงานราชการ สำนักงาน ก.พ., 2547

หลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการสรรหา/เลือกสรรพนักงานราชการ

1) การเข้าสู่ระบบพนักงานราชการ ส่วนราชการต้องทำแผนการจัดทำกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ 4 ปี และเสนอคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ พิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยสัญญาจ้างคราวละ 4 ปี หรือตามโครงการและต่อสัญญาได้ตามความเหมาะสม การเข้ามาโดยการสรรหาและเลือกสรรตามแนวทางที่คณะกรรมการกำหนด โดยยึดหลักสมรรถนะ ความเท่าเทียมในโอกาสและประโยชน์ของทางราชการ ด้วยกระบวนการที่ได้มาตรฐานยุติธรรมและโปร่งใส เพื่อรองรับการตรวจสอบตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยการเข้าสู่ระบบพนักงานราชการเป็น 2 ประเภท คือ

(1) กรณีที่ 1 พนักงานราชการที่เปลี่ยนสภาพจากลูกจ้างชั่วคราวตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2547 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร 0504/ว 206 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2547 เรื่องการช่วยเหลือลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวในระบบราชการ กรณีการนับระยะเวลาการปฏิบัติงานต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 5 ปี ของลูกจ้างชั่วคราวที่จะเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานราชการ ซึ่งการนับอายุงานเป็นไปตามตามหนังสือของคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ ค่วนที่สุด ที่ นร 01008.5/คพร./82 ลงวันที่ 15 กันยายน 2548 เรื่องการนับระยะเวลาการปฏิบัติงานต่อเนื่องของลูกจ้างชั่วคราวเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานราชการ

(2) กรณีที่ 2 พนักงานราชการตามกรอบอัตรากำลังระยะเวลา 4 ปีที่คณะกรรมการบริหารพนักงานราชการกำหนด

2) การจ้างงาน เน้นระบบเปิด คือ เป็นการจ้างที่เน้นการจ่ายค่าตอบแทนตามผลของงาน เพื่อเปิดโอกาสให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์เข้ามาปฏิบัติงานภายใต้ระบบสัญญาจ้าง โดยยึดหลักสมรรถนะ ความเท่าเทียมในโอกาสและประโยชน์ทางราชการ ด้วยกระบวนการที่ได้มาตรฐาน ยุติธรรมและ โปร่งใส เพื่อรับรองการตรวจสอบตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

3) หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการสรรหาและการเลือกสรร

พนักงานราชการทั่วไป - ใช้การประกาศรับสมัครโดยกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะงาน กลุ่มงาน ชื่อตำแหน่ง ความรับผิดชอบ ระยะเวลาการจ้าง ค่าตอบแทน คุณสมบัติผู้สมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและเลือกสรร เกณฑ์การตัดสินใจและเงื่อนไข เพื่อประกาศให้ผู้มีสิทธิสมัครรับทราบ โดยปิดไว้ในที่เปิดเผยไม่น้อยกว่า 5 วันทำการ ก่อนวันรับสมัคร สำหรับเกณฑ์การเลือกสรรบุคคลเพื่อปฏิบัติงานให้ยึดหลัก “ สมรรถนะ ” ที่จำเป็นต้องใช้สำหรับการปฏิบัติงานให้ส่วนราชการเป็นผู้กำหนด ซึ่งจะประกอบด้วย ความรู้ในการปฏิบัติงาน ความสามารถหรือทักษะเฉพาะ วิธีการประเมินสมรรถนะส่วนราชการเป็นผู้กำหนด ได้แก่ การสอบข้อเขียน การทดสอบตัวอย่างงาน การสัมภาษณ์ การทดสอบด้วยสถานการณ์จำลอง การตรวจสอบกับบุคคลที่อ้างอิง มีการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการสรรหาและเลือกสรร ไม่น้อยกว่า 3 คน ประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ได้รับมอบหมาย ผู้ที่รับผิดชอบงานหรือโครงการของตำแหน่งที่จะสรรหาและบุคลากรจากหน่วยงานการเจ้าหน้าที่

พนักงานราชการพิเศษ – ดำเนินการเช่นเดียวกันและแสดงแหล่งข้อมูลที่จะสรรหาและเลือกสรร ได้แก่ สถาบันการเงิน องค์กรระหว่างประเทศ สมาคมอาชีพ สถานทูต ศูนย์ที่ปรึกษากระทรวงการคลัง ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต่างๆที่เคยจ้างบุคคลในงานประเภทเดียวกัน หรือ

แหล่งข้อมูลอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร หัวหน้าส่วนราชการหรือคณะกรรมการที่หัวหน้าส่วนราชการ แต่งตั้งและผู้รับผิดชอบงานหรือโครงการ ดำเนินการสรรหารายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมจาก แหล่งข้อมูลที่กำหนดและเลือกสรรพนักงานราชการพิเศษ

การกำหนดค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์

โดยใช้บัญชีตามกลุ่มลักษณะงาน มีอัตราเงินเดือน 6 บัญชีตามกลุ่มงาน โดยใช้ฐาน บัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนเป็นฐานในการกำหนด โดยปรับจากฐานเพิ่มขึ้น 20 % เพื่อชดเชย บำเหน็จ สวัสดิการและประกันสังคม ให้สะท้อนถึงอัตราตลาด ขนาดของงาน จิตสมรรถนะ ความสามารถในการจ่ายของภาครัฐ โดยแบ่งค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินและสิทธิประโยชน์ แบ่งเป็น 2 ประการ คือ

1) ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน ได้แก่ ค่าตอบแทนตามกลุ่มบัญชีงาน ค่าตอบแทน พิเศษ ค่าตอบแทนวิชาชีพ ค่าตอบแทนสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ

2) สิทธิประโยชน์ ได้แก่ การลา การตอบแทนระหว่างลา ค่าตอบแทนนอกเวลา ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าเบี้ยประชุม สิทธิในการรับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ การได้รับรถ ประจำตำแหน่ง สิทธิประโยชน์จากการประกันสังคม

การประเมินผลการปฏิบัติงาน

การประเมินผลการปฏิบัติงานอยู่บนพื้นฐานผลสำเร็จและผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยมี วัตถุประสงค์ของการประเมิน เพื่อเลื่อนค่าตอบแทน เลิกจ้าง ต่อสัญญาจ้าง เป็นต้น สิ่งที่ต้อง ประเมินพนักงานราชการ รวม 2 ประการ คือ

1) ผลงาน พิจารณาจากปริมาณงาน คุณภาพงาน ความทันเวลา

2) คุณลักษณะ พิจารณาจากการมุ่งผลสัมฤทธิ์ บริการที่ดี การสั่งสมความเชี่ยวชาญ ในงานอาชีพ มีจริยธรรม และมีความร่วมแรงร่วมใจ

การประเมินผลพนักงานราชการทั่วไป -โดยประเมิน 2 ครั้งในรอบ 1 ปี ผลงานไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ระดับการประเมิน มี 3 ระดับ คือ ดีเด่น ดี และควรปรับปรุง โดยผู้บังคับบัญชา ระดับต้น และคณะกรรมการกลั่นกรองการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยการประเมินเน้นที่ ผลสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน คือ ผลงานและคุณลักษณะในการปฏิบัติงาน ให้สอดคล้องกับ หน้าที่ความรับผิดชอบหรือผลผลิตที่ได้กำหนดในสัญญาจ้าง ซึ่งสัดส่วนของผลงานไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 หากผลการประเมินต่ำกว่าดีติดต่อกัน 2 ครั้ง ก็จะเลิกจ้าง ถ้าผลเฉลี่ยย้อนหลังไม่เกิน 4 ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดี ก็ต่อสัญญา

การประเมินผลพนักงานราชการพิเศษ – ระยะเวลาที่ประเมินส่วนราชการเป็นผู้กำหนด โดยหัวหน้าส่วนราชการและผู้รับผิดชอบโครงการเป็นผู้ประเมินจากผลการปฏิบัติงานตามเป้าหมายและคุณลักษณะการปฏิบัติงาน มีองค์ประกอบ คือ ผลงานและคุณลักษณะ ระดับการประเมิน มี 3 ระดับ คือ ดีเด่น ดี และควรปรับปรุง โดยประเมินเป็นรายเดือนหรือเป็นระยะ เมื่องาน/โครงการ ได้ดำเนินการสำเร็จไปแล้วร้อยละ 25 ร้อยละ 50 ร้อยละ 75 และร้อยละ 100 หรืออื่น ๆ โดยเทียบเคียงกับเป้าหมายของงาน/โครงการ

การนำพนักงานราชการเข้ามาในระบบการบริหารงานบุคคลของกระทรวงวัฒนธรรม ในปีงบประมาณ พ.ศ.2549

ตามที่รัฐบาลได้นำการจ้างบุคลากรของรัฐในรูปแบบใหม่ เป็นอัตรากำลังคนของภาครัฐตามหลักการบริหารจัดการยุคใหม่ ปฏิบัติงานโดยยึดหลักขีดสมรรถนะและผลงาน มาทำงานในภาคราชการควบคู่กับข้าราชการและทดแทนการบรรจุลูกจ้างประจำตามระบบเดิมรวมถึงการลดการจ้างลูกจ้างชั่วคราว โดยใช้ระบบสัญญาจ้างเพื่อจ้างบุคคลเข้ามาใช้ เป็นการจ้างที่มีความหลากหลายและยืดหยุ่น ในชื่อ พนักงานราชการ ภายใต้หลักการบริหารทรัพยากรบุคคล คือหลักสมรรถนะ (Competency) หลักผลงาน (Performance) และหลักคุณธรรม (Merit) และกระทรวงวัฒนธรรมได้นำรูปแบบการจ้างนี้มาใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2549 เนื่องจาก กระทรวงวัฒนธรรมเป็นกระทรวงที่เกิดขึ้นใหม่จากการปฏิรูประบบราชการในปี 2545 ที่มีปัญหาเรื่องขาดแคลนอัตรากำลังที่เป็นผลมาจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างส่วนราชการ ดังนั้นหลังจากปี 2545 ได้แก้ปัญหาด้วยการจ้างลูกจ้างชั่วคราว ต่อมาเมื่อภาครัฐได้นำการจ้างพนักงานราชการมาใช้ จึงได้ขออนุมัติกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการต่อคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการมาช่วยในการปฏิบัติราชการแทนลูกจ้างชั่วคราว และได้รับอนุมัติกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ รวม 594 อัตรา จึงขอเสนอรายละเอียดภารกิจและหน้าที่ ของกระทรวงวัฒนธรรม ดังนี้

1. การกิจและโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงวัฒนธรรม

กระทรวงวัฒนธรรมเป็นกระทรวงใหม่ที่ได้รับการสถาปนาจากการปฏิรูปส่วนราชการ เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545⁷ ตามบทบัญญัติมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 หลังจากถูกยุบเลิกเมื่อปี 2501 เป็นระยะเวลาจนถึง 45 ปี โดยได้แยกงานด้านศิลปะ ศาสนาและวัฒนธรรมออกจากกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้มีเจ้าภาพรับผิดชอบงานด้านวัฒนธรรมของชาติให้ชัดเจนเป็นการเฉพาะ โดยได้รวมหน่วยงานระดับกรมที่มีภาระรับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องกับศิลปวัฒนธรรม เข้ามาอยู่ในสังกัดกระทรวงวัฒนธรรม ประกอบด้วย กรมศิลปากร กรมการศาสนา สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ และจัดตั้งหน่วยงานระดับกรมขึ้นอีก 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรมและสำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชนขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม คือ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านศิลปะ ศาสนาและวัฒนธรรม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงวัฒนธรรม หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม โดยกระทรวงวัฒนธรรมได้กำหนดวิสัยทัศน์ให้ป็นองค์การในการบูรณาการศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมสู่ประชาชนเพื่อความภาคภูมิใจในความเป็นไทยและมีวิถีชีวิตที่งดงามบนพื้นฐานวัฒนธรรม นำสู่สังคมสันติสุขอย่างยั่งยืน มีเป้าประสงค์ 4 ประการ คือ

1. ธำรงรักษาไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ เอกลักษณ์ของชาติ และวัฒนธรรมแต่ละท้องถิ่น
2. ประชาชนเป็นคนดี มีคุณธรรม มีความรู้ความเข้าใจ และภาคภูมิใจในวัฒนธรรมไทย นำหลักธรรมทางศาสนามาใช้ในชีวิตประจำวัน และมีความสามารถในการสร้างสรรค์และรับรู้ในสุนทรียภาพ
3. สังคมมีศักยภาพในการเลือกรับและสร้างสรรค์ผลผลิตอย่างมีคุณภาพและสามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาสังคมและเศรษฐกิจบนพื้นฐานทางวัฒนธรรม
4. องค์ความรู้ทางวัฒนธรรมและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้รับการบริหารจัดการอย่างมีระบบสามารถนำไปใช้และเผยแพร่ถ่ายทอดสู่ประชาชน

⁷กระทรวงวัฒนธรรม , กระทรวงวัฒนธรรม 2548 , (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด กชกร พับลิชชิ่ง , 2548) , น. 10.

โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงวัฒนธรรม แบ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการศาสนา กรมศิลปากร สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย และศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรซึ่งเป็นองค์การมหาชน โดยมีโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการดังแสดงในรูปที่ 1

รูปที่ 1

โครงสร้างกระทรวงวัฒนธรรม



2. หน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานภายในกระทรวงวัฒนธรรม

กระทรวงวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับศิลปะศาสนาและวัฒนธรรมและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงวัฒนธรรม หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม โดยมีส่วนราชการที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ 6 หน่วยงาน ดังนี้

2.1 สำนักงานปลัดกระทรวง มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นศูนย์กลางการบริหารของกระทรวงในการพัฒนายุทธศาสตร์ แปลงนโยบายของของกระทรวงเป็นแผนปฏิบัติ จัดสรรทรัพยากรและและบริหารราชการทั่วไปของกระทรวง เพื่อการบรรลุเป้าหมายและเกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของกระทรวง

2.2 กรมการศาสนา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐด้านศาสนา โดยการทำนุบำรุง ส่งเสริมและให้การอุปถัมภ์คุ้มครองกิจการด้านพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ๆ ที่ทางราชการรับรอง ตลอดจนส่งเสริม พัฒนาความรู้คู่คุณธรรม ส่งเสริมความเข้าใจอันดี และสร้างความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนทุกศาสนา รวมทั้งดำเนินการเพื่อให้คนไทยนำหลักธรรมของศาสนาไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้เป็นคนดีมีคุณธรรม

2.3 กรมศิลปากร มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการคุ้มครอง ป้องกัน อนุรักษ์ บำรุงรักษา ฟื้นฟู ส่งเสริม สร้างสรรค์ เผยแพร่ จัดการศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนา สืบทอดศิลปะ และทรัพย์สินมรดกทางศิลปวัฒนธรรมของชาติ เพื่อธำรงคุณค่าและเอกลักษณ์ของความเป็นชาติอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคมไทยและความมั่นคงของชาติ

2.4 สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ มีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริม บำรุงรักษาวัฒนธรรมไทย โดยการศึกษา ค้นคว้า วิจัย ฟื้นฟู พัฒนา เผยแพร่ และส่งเสริมหน่วยงานของรัฐ เอกชน และประชาชนที่ดำเนินงานด้านวัฒนธรรม รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการประสานงาน แลกเปลี่ยนด้านวัฒนธรรม

2.5 สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย มีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินการส่งเสริม สนับสนุนและเผยแพร่ กิจการสร้างสรรค์ศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย เพื่อเพิ่มพูนพัฒนาภูมิปัญญา และการประยุกต์ใช้ในสังคม

2.6 ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานที่ทำงานด้านการสะสมและสร้างความรู้ทางด้านมานุษยวิทยา โบราณคดี ประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรมและความรู้ท้องถิ่นของไทยและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

3. อัตรากำลังของกระทรวงวัฒนธรรม⁸

1. สำนักงานรัฐมนตรี	จำนวน	7	อัตรา
2. สำนักงานปลัดกระทรวง	จำนวน	2,140	อัตรา
- ส่วนกลาง	จำนวน	155	อัตรา
- ส่วนภูมิภาค	จำนวน	1,985	อัตรา
3. กรมศิลปากร	จำนวน	2,469	อัตรา
- ส่วนกลาง	จำนวน	1,140	อัตรา
- ส่วนภูมิภาค	จำนวน	1,049	อัตรา
4. กรมการศาสนา	จำนวน	83	อัตรา
5. สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ	จำนวน	218	อัตรา
6. สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย	จำนวน	45	อัตรา
7. ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร	จำนวน	50	อัตรา

ระเบียบและวิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์

เครื่องมือและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การรวบรวมข้อมูลใช้วิธีค้นคว้าจากเอกสารและข้อมูลทั้งระดับปฐมภูมิและทุติยภูมิ สำหรับข้อมูลปฐมภูมิใช้วิธีการสัมภาษณ์ (Interview) ซึ่งแบ่งเป็นการสัมภาษณ์แบบกลุ่มเฉพาะ (Focus Groups) เป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) โดยสัมภาษณ์ประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ ผู้ที่ปฏิบัติงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม กรมการศาสนา กรมศิลปากร สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติและสำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มพนักงานราชการ ส่วนราชการฯ ละ 2 คน รวม 10 คน
2. กลุ่มผู้ร่วมปฏิบัติงาน ได้แก่ ข้าราชการหรือลูกจ้างประจำ ส่วนราชการละ 1 คน รวม

5 คน

⁸ กระทรวงวัฒนธรรม, กระทรวงวัฒนธรรม 2549, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด กชกร พับลิชชิ่ง, 2549), น. 24.

3. กลุ่มผู้บังคับบัญชาและผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้อำนวยการส่วนระดับ 8 หัวหน้าฝ่ายระดับ 7 ที่มีพนักงานราชการอยู่ในความรับผิดชอบ ฝ่ายการเจ้าหน้าที่/ฝ่ายแผนงาน ส่วนราชการละ 2 คน รวม 10 คน

รวมกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ จำนวน 25 คน

สาเหตุที่เลือกวิธีการสัมภาษณ์เนื่องจากการสัมภาษณ์เป็นการติดต่อสื่อสารโดยตรงระหว่างผู้สัมภาษณ์และผู้รับการสัมภาษณ์ทำให้สามารถทำความเข้าใจในข้อมูลที่ซักถามได้ถูกต้องตรงประเด็น ผู้รับการสัมภาษณ์แสดงความคิดเห็นหรือให้ข้อมูลได้อย่างเต็มที่ และยังมีความยืดหยุ่นมากกว่า สามารถตัดแปลงและแก้ไขหรือถามจนกว่าผู้ตอบจะเข้าใจคำถาม มีประโยชน์ต่อการสร้างความรู้ความเข้าใจในทัศนคติของผู้ให้สัมภาษณ์ในเรื่องนั้น ๆ และเลือกแบบเจาะจงผู้ที่มีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการทำงานของพนักงานราชการ ผู้เขียนได้กำหนดประเด็นในการสัมภาษณ์เกี่ยวกับประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานราชการของกระทรวงวัฒนธรรม รวม 10 คำถาม ดังนี้

1. การจ้างพนักงานราชการของกระทรวงวัฒนธรรมประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์การจ้างตามหลักสมรรถนะและหลักผลสัมฤทธิ์หรือไม่
2. การนำระบบพนักงานราชการมาใช้ภายในหน่วยงานของกระทรวงวัฒนธรรม มีความสอดคล้องกับหลักการของพนักงานราชการ คือ หลักสมรรถนะ หลักผลงาน รวมถึงหลักคุณธรรม หรือไม่ ตั้งแต่เริ่มกระบวนการการรับเข้ามาทำงานและการประเมินเพื่อต่อสัญญาจ้าง
3. การนำระบบพนักงานราชการมาใช้มีผลต่อภาระงบประมาณด้านบุคลากรของหน่วยงานหรือไม่อย่างไร และมีความสอดคล้องกับมาตรการลดขนาดกำลังคนภาครัฐหรือไม่
4. การนำระบบพนักงานราชการมาใช้ในการจ้างบุคลากรช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นหรือไม่
5. การใช้หลักการค่าตอบแทนเพื่อจูงใจ มีผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานราชการหรือไม่ และเหมาะสมหรือไม่
6. ความสัมพันธ์ของพนักงานราชการ กับข้าราชการและลูกจ้างประจำเป็นอย่างไรและจากการสังเกตและสอบถามผู้ร่วมงานกับพนักงานราชการ มีความพึงพอใจต่อการทำงานของพนักงานราชการหรือไม่
7. เมื่อประเมินผลเปรียบเทียบการทำงานระหว่างข้าราชการ ลูกจ้างประจำและพนักงานราชการมีความแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร
8. การประเมินผลการปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ตามหลักการของการจ้าง

9. เมื่อเริ่มนำวิธีการจ้างลูกจ้างพนักงานราชการ โดยระบบสัญญาจ้างมาใช้มีปัญหาเกิดขึ้นหรือไม่และได้แก้ไขอย่างไร

10. การปรับโครงสร้างกระทรวงทบวงกรมรวมถึงมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐที่ผ่านมามีผลต่อการทำงานของกระทรวงอย่างไรในด้านอัตรากำลัง

ส่วนข้อมูลระดับทุติยภูมินั้น ใช้วิธีสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (Literature Review) ซึ่งครอบคลุมทั้งงานวิจัย (Research Report) บทความ (Articles) หนังสือ (Textbooks) การสำรวจเอกสารภายใน (In-house Documentation) ตลอดจนวารสารและสิ่งพิมพ์ (Publications) การเก็บข้อมูลดังกล่าวทั้งในระดับปฐมภูมิและทุติยภูมิ โดยดำเนินการในช่วงระหว่างเดือนธันวาคม พ.ศ. 2549 - มีนาคม พ.ศ.2550

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลของการศึกษาครั้งนี้อยู่บนพื้นฐานวิธีการวิจัยที่รวบรวมเอกสารทางวิชาการ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์จากปรากฏการณ์และสภาพแวดล้อมของพนักงานราชการของหน่วยงานต่าง ๆ สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม เพื่อศึกษาในมิติประสิทธิภาพในการทำงาน ผลที่เกิดจากการลดขนาดกำลังคนภาครัฐมีความสอดคล้องกันหรือไม่และมีมิติด้านงบประมาณ การวิเคราะห์ข้อมูลได้มุ่งเน้นข้อมูลเชิงปริมาณ แต่เน้นด้านความรู้สึคนึกคิด ค่านิยม ปัญหาที่เกิดขึ้นของผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานเพื่อนร่วมงาน เพื่อจัดทำให้เป็นระบบ โดยผสมผสานกับข้อมูลจากวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจ้างพนักงานราชการ ซึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จัดหมวดหมู่ไว้แล้วเพื่อที่จะเชื่อมโยงกันในภาพรวม ซึ่งจะได้แสดงผลการศึกษาในบทต่อไป

