

บทที่ 1

บทนำ

จากการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยที่ผ่านมา เนื่องจากระบบภาครัฐไทยเดิมมีปัญหาว่าระบบราชการมีกำลังคนภาครัฐขนาดใหญ่ มีสายการบังคับบัญชาที่ยาว ทำให้ขั้นตอนการปฏิบัติงานมีความยุ่งยากซับซ้อนไม่สามารถสนองตอบการเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันต่อสถานการณ์ ระบบราชการให้งบประมาณส่วนใหญ่มากกว่าค่าใช้จ่ายประจำ โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นเงินเดือนของข้าราชการทำให้งบลงทุนของประเทศมีน้อย กลไกในการบริหารประเทศขาดประสิทธิภาพจึงมีความจำเป็นต้องปฏิรูประบบราชการโดยการลดขนาดกำลังคนภาครัฐลง โดยมีมาตรการไม่เพิ่มจำนวนข้าราชการ ยุบตำแหน่งเกษียณไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ที่เหลือร้อยละ 20 มาจัดสรรให้ส่วนราชการที่จำเป็น ยุบเลิกลูกจ้างประจำหมวดแรงงานที่ว่างลง ระวังการตั้งหน่วยงานใหม่¹ เป็นผลทำให้ส่วนราชการบางแห่งที่มีปริมาณงานมากขาดบุคลากรในการทำงานจึงจำเป็นต้องจ้างลูกจ้างชั่วคราวเพื่อเข้ามาช่วยงาน ไม่เช่นนั้นจะทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบราชการได้

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ ทรงพระราชทานพระราชดำริให้จัดตั้งศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำรินี้ขึ้นทั้งหมด 6 ศูนย์ ทั่วประเทศ ซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามสภาพภูมิประเทศ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อให้มีการจำลองสภาพปัญหาของแต่ละท้องถิ่นมาไว้ภายในศูนย์ฯ จากนั้นก็จะได้มีการศึกษาทดลองตามแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้นโดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมรวมไปกับการความรู้ และภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นวิธีการที่ไม่ซับซ้อนเกษตรกรสามารถทำตามแนวทางการพัฒนาได้โดยง่าย มีความสอดคล้องกับสภาพภูมิประเทศ สภาพแวดล้อม สังคม และวัฒนธรรม หรือที่เรียกว่า “ภูมิสังคม” ดังนั้นศูนย์ศึกษาการพัฒนาฯ จึงทำหน้าที่เสมือน “พิพิธภัณฑ์ธรรมชาติที่มีชีวิต” เพื่อเป็นศูนย์รวมของการศึกษา ค้นคว้า

¹ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด่วนที่สุด ที่ นร 0504/ว244 ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2546 เรื่อง ยุทธศาสตร์การปรับกำลังคนภาครัฐ

ทดลอง วิจัย และแสวงหาแนวทางและวิธีการพัฒนาด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและการประกอบอาชีพของราษฎรที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคนั้น และเมื่อค้นพบพิสูจน์ได้ผลแล้ว ก็จะนำไป “ขยายผล” สู่ราษฎรในหมู่บ้านรอบ ๆ ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และศูนย์ศึกษาการพัฒนาฯ มี 6 ศูนย์ คือ²

1. ศูนย์ศึกษาการพัฒนาเขาหินซ้อนอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา หน่วยงานหลักคือกรมพัฒนาที่ดิน
2. ศูนย์ศึกษาการพัฒนาพิภพทองอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอเมืองจังหวัดนครราชสีมา หน่วยงานหลักคือกรมพัฒนาที่ดิน
3. ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอ่าวคุ้งกระเบนอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรี หน่วยงานหลักคือกรมประมง
4. ศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพาน อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร หน่วยงานหลักคือกรมชลประทาน
5. ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยฮ่องไคร้อันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ หน่วยงานหลักคือกรมชลประทาน
6. ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (ศูนย์ห้วยทราย) อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี เดิมกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มอบหมายให้กองกำกับการ 1 กองบังคับการฝึกพิเศษเป็นหน่วยงานหลัก เนื่องจากในอาณานิคมศูนย์ห้วยทรายฯ เป็นเขตติดต่อชายแดน และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ จึงมีพระราชกระแสให้หน่วยงานดังกล่าว ซึ่งอยู่ในพื้นที่พระราชนิเวศน์มฤคทายวัน กำกับดูแลศูนย์ห้วยทรายฯ มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2526 เป็นต้นมา ต่อมาเมื่อมีการแบ่งส่วนราชการใหม่ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นต้องมีหน่วยงาน สนองพระราชดำริ จึงตั้งศูนย์อำนวยการโครงการพัฒนา กองบังคับการฝึกพิเศษ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (ศอพ.บก. กฝ.บข.ตชด.) เป็นหน่วยงานหลัก

²อำพล เสนาณรงค์, “การพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำริเพื่อความยั่งยืนระดับชุมชน” ในวารสารอันเนื่องมาจากพระราชดำริปีที่ 3 ฉบับที่ 4 ประจำเดือน ตุลาคม-ธันวาคม 2548, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน กปร., 2548), น. 16-17

ศูนย์ศึกษาการพัฒนาเป็นหน่วยงานในลักษณะบูรณาการ กล่าวคือ ได้มีการนำเอาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลากหลายหน่วยงานมารวมกันไว้ ณ แห่งเดียวกัน และร่วมกันทำงานโดยไม่มีหน่วยงานใดเป็นเจ้าของ แต่มีหน่วยงานหลักเป็นเจ้าภาพ ในการอำนวยความสะดวกและประสานการดำเนินงาน นอกจากนี้ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริยังมีลักษณะพิเศษ คือ เป็นระบบ “การบริการเบ็ดเสร็จที่จุดเดียว” หรือ one stop services for the farmers กล่าวคือ เมื่อเกษตรกรหรือผู้สนใจมีความต้องการทางด้านความรู้หรือความช่วยเหลือในการประกอบอาชีพ ก็จะสามารรถติดต่อขอรับบริการจากทุกหน่วยงานภายในศูนย์ศึกษาการพัฒนาฯ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตร ด้านน้ำเพื่อการเกษตร ด้านเมล็ดพันธุ์ ด้านการตลาดและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพของการเกษตร ซึ่งนอกจากจะเป็นการให้บริการแก่ประชาชนแล้ว เจ้าหน้าที่จากส่วนราชการต่าง ๆ ยังมีโอกาสได้แลกเปลี่ยนความรู้ความคิดเห็นกันอีกด้วย สำหรับผู้ปฏิบัติงานในศูนย์ฯจะมาจากส่วนราชการต่าง ๆ เช่น ถ้ามีปัญหาเรื่องน้ำกรมชลประทานก็ส่งเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานในพื้นที่เข้ามาช่วยงาน หรือถ้ามีเรื่องการพัฒนาดินกรมพัฒนาที่ดินก็ส่งเจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดินที่อยู่ในพื้นที่มาช่วยงานของศูนย์ฯ แต่เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ มาประจำอยู่ที่ศูนย์ฯมีจำนวนไม่มาก เนื่องจากส่วนราชการก็ประสบปัญหาบุคลากรมีจำนวนจำกัด ไม่สามารถหาเพิ่มได้ ภารกิจของข้าราชการเหล่านั้นมีมากอยู่แล้ว จึงมาทำงานในศูนย์ฯเต็มตัวไม่ได้ นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ที่มาประจำที่ศูนย์ฯบางครั้งถูกละเลยจากส่วนราชการในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง จึงทำให้ไม่ค่อยมีข้าราชการเต็มใจมาประจำในศูนย์ฯ ดังนั้น การบริหารงานในศูนย์ศึกษาการพัฒนาทั้ง 6 ศูนย์ฯจึงมีความจำเป็นต้องจ้างลูกจ้างชั่วคราวมาช่วยงานในศูนย์ฯต่างๆ ซึ่งก็มาปฏิบัติงานในภารกิจหลักของศูนย์ฯด้วย

ในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (ปี พ.ศ.2544-2548) ได้มีนโยบายรัฐบาลเพื่อเป็นการช่วยเหลือลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวในระบบราชการ จึงมีมติคณะรัฐมนตรีด่วนที่สุดที่ นร 0504/ว206 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2547 เรื่องการช่วยเหลือลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวในระบบราชการ โดยมีสาระสำคัญเพื่อให้ลูกจ้างมีค่าครองชีพเพิ่มขึ้นและให้ลูกจ้างชั่วคราวที่ปฏิบัติงานช่วยราชการที่ได้รับบบบุคลากร ประเภทค่าจ้างชั่วคราว ในปีงบประมาณ พ.ศ.2548 และปฏิบัติงานต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 5 ปี ให้เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานราชการ ดังนั้น การจ้างพนักงานราชการจึงเริ่มมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 หลังจากมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมาตรการดังกล่าวนอกจากจะเพิ่มค่าครองชีพเบื้องต้นให้กับข้าราชการระดับต้น ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวเพื่อให้มีเงินเพิ่มขึ้นมีมาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้นแล้ว ยังช่วยเหลือลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างจากบุคลากรประเภทลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างครบ 5 ปีให้เป็นพนักงานราชการด้วย

การจ้างลูกจ้างชั่วคราวจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการสรรหาคนเข้ามาทำงานในระบบราชการโดยไม่ทำให้กรอบอัตรากำลังข้าราชการเพิ่มขึ้น ลูกจ้างชั่วคราวเงินเดือนน้อย ไม่มีการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง และเป็นการจ้างปีต่อปี ทำให้ลูกจ้างชั่วคราวมีความรู้สึกที่ไม่มั่นคงต่อการทำงาน ขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน มติ ครม.ดังกล่าวเป็นผลทำให้ลูกจ้างชั่วคราวเหล่านั้นมีความหวังและมีแรงจูงใจในการทำงาน ลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนา ทั้ง 6 ศูนย์ ควรจะได้ปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานราชการ แต่ปรากฏว่าลูกจ้างชั่วคราว 5 ศูนย์ ซึ่งหน่วยงานหลักอยู่ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ปรับเปลี่ยนสถานภาพจากลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานราชการ แต่ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (ศูนย์ห้วยทรายฯ) มี ศอพ.บก.กฟ.บข.ตชด.เป็นหน่วยงานหลัก เนื่องจากพื้นที่ศูนย์ห้วยทรายฯซึ่งอยู่ในอาณาบริเวณที่เป็นเขตติดต่อชายแดน และได้ถูกราษฎรบุกรุกเข้าป่าทำมาหากินเป็นเวลานาน การที่จะเข้าไปพัฒนาในระยะแรกนั้น มีความยากลำบาก เนื่องจากพื้นที่บางส่วนจะต้องใช้เพื่อการสร้างสาธารณูปโภค สร้างอ่างเก็บน้ำ สร้างคลองส่งน้ำ ทำให้ราษฎรบางกลุ่มเสียประโยชน์ในที่ดิน ประกอบกับการถูกขูดรีดจากกลุ่มบุคคลผู้แสวงหาผลประโยชน์ทำการต่อต้านการทำงานของส่วนราชการที่เข้าไปดำเนินงานในพื้นที่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯทรงตระหนักถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้น จึงมีพระราชกระแสให้กองกำกับการ 1 กองบังคับการฝึกพิเศษ ดำรวจตระเวนชายแดน ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่พระราชนิเวศน์มฤคทายวัน เป็นผู้อำนวยการ โครงการและมีหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมดำเนินการศึกษาทดลองกิจกรรมด้านต่างๆ และมีการจ้างลูกจ้างชั่วคราวจำนวน 53 อัตรา โดยมีผู้ทำงานเกิน 5 ปี จำนวน 23 อัตรา (ลาออกไปประกอบอาชีพอื่น 2 อัตรา) คงเหลือ 21 อัตรา และผู้ที่มีอายุงานไม่ถึง 5 ปีจำนวน 30 คน ยังไม่สามารถเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานราชได้ จึงทำให้ผู้ศึกษาต้องการศึกษาเพื่อหาสาเหตุที่เป็นปัญหาอุปสรรคทำให้การปรับเปลี่ยนสถานภาพของลูกจ้างชั่วคราวไปเป็นพนักงานราชการของศูนย์ห้วยทรายฯไม่เป็นผลจนถึงปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงสาเหตุของปัญหาการปรับสถานภาพของลูกจ้างชั่วคราวในศูนย์ห้วยทรายฯเพื่อเป็นพนักงานราชการล่าช้ากว่าศูนย์ศึกษาอื่น ๆ
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับลูกจ้างชั่วคราวในปัจจุบัน
3. เพื่อประเมินข้อมูล/สถานการณ์และโอกาสในการบรรลุเป้าหมายของการเปลี่ยนสถานภาพของลูกจ้างชั่วคราวเพื่อเป็นพนักงานราชการ และจัดทำข้อเสนอแนะ เพื่อแก้ไขปัญหาปรับปรุงวิธีการ

ขอบเขตการศึกษา

มุ่งศึกษาถึงสาเหตุของปัญหาปัญหาการเปลี่ยนสถานภาพของลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์
 ห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริเพื่อเป็นพนักงานราชการล่าช้า ตลอดจนวิธีการจัดสรร
 งบประมาณให้ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

วิธีการศึกษา

1. เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร หนังสือ และวารสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับลูกจ้าง
 ชั่วคราวศูนย์การศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นวิธีการหลัก
2. สอบถามและเก็บข้อมูลจากการทอแบบสอบถามแบบปลายเปิดเป็นวิธีการ
 รอง โดยมีเจ้าหน้าที่ศูนย์ห้วยทรายมีทั้งหมด 6 คน เป็นผู้บริหาร 2 คน ในตำแหน่ง ผู้กำกับศูนย์
 อำนวยการ โครงการพัฒนา และรองผู้กำกับศูนย์อำนวยการโครงการพัฒนา จึงทอแบบไป 2 ชุด
 ส่วนเจ้าหน้าที่ศูนย์ห้วยทรายฯ มี 4 คน ทอแบบสอบถามไป 4 ชุด และ ลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์
 ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ที่ได้รับเงินงบประมาณงบบุคลากร ติดต่อกัน
 5 ปี มี 21 คน ได้ทอแบบสอบถามไป 5 ชุด
3. ศึกษารายละเอียดของข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้และวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้
 ความเหมาะสม ปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น เพื่อช่วยเหลือลูกจ้างชั่วคราวในการหาแนว
 ทางการแก้ไขให้เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานราชการ

ประเด็นศึกษา

สาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนสถานภาพของลูกจ้างชั่วคราวเพื่อเป็น
 พนักงานราชการของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริล่าช้ากว่าศูนย์ศึกษา
 การพัฒนาฯอื่น ๆ และแนวทางการช่วยเหลือลูกจ้างชั่วคราวของทางราชการในเรื่องนี้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ได้เข้าใจในเรื่องหลักการจ้างลูกจ้างชั่วคราวและกรอบแนวคิดหลักการของพนักงานราชการ ตลอดจนผลกระทบต่องานของศูนย์ช่วยเหลือฯ
2. ได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค แนวคิด ทศนคติของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนสถานภาพลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานราชการของศูนย์ช่วยเหลือฯ รวมถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการเปลี่ยนสถานภาพลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานราชการ
3. ได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่อศูนย์ศึกษาช่วยเหลือฯ และจะได้ใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงนโยบายการจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงต่อไป

ข้อจำกัดการศึกษา

เนื่องจากการศึกษาในเรื่องนี้ใช้เอกสารทางราชการเป็นวิธีการหลักในการวิเคราะห์ข้อมูล ส่วนในวิธีการรอนั้นเป็นวิธีการทอแบบสอบถามไปให้เจ้าหน้าที่ของศูนย์ช่วยเหลือฯ มี 6 คน ซึ่งมีเพียงผู้บริหาร 2 คน และ เจ้าหน้าที่ดำรงอีก 1 คน ที่ตอบแบบสอบถาม แต่สำหรับลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ช่วยเหลือฯ มี 21 คน ที่อายุงานเกิน 5 ปี และมีสิทธิ์ได้รับการเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานราชการทอแบบสอบถามไป 5 ชุด มีผู้ตอบแบบสอบถามเพียง 1 ชุด เนื่องจากเป็นคำถามปลายเปิดที่ค่อนข้างยาก และเจ้าหน้าที่บางคนไม่เข้าใจในเรื่องพนักงานราชการจึงไม่ยอมตอบแบบสอบถาม