

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี ระเบียบ และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเกี่ยวกับการเปลี่ยนสถานภาพของลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานราชการ ศึกษารณีย์ของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จำเป็นต้องศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. หลักการและมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องลูกจ้างชั่วคราว
2. หลักการพนักงานราชการ
3. แนวทางการจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2549
4. แนวทางการพิจารณากรอบอัตรากำลังพนักงานราชการที่ขอเกินกรอบอัตรากำลังลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว
5. ทฤษฎีลำดับชั้นความต้องการของมาสโลว์
6. ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนและสามารถนำไปใช้ประกอบในการวิเคราะห์ และจัดทำข้อเสนอแนะได้อย่างเหมาะสม เป็นที่ยอมรับและสามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของการบริหารงานของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โดยจะนำเสนอ ดังนี้

หลักการและมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องลูกจ้างชั่วคราว

(ก) หลักการจ้างลูกจ้างชั่วคราว¹

ลูกจ้างชั่วคราวในส่วนราชการ หมายถึงลูกจ้างรายเดือน รายวัน รายชั่วโมง ที่จ้างไว้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะชั่วคราว และหรือมีกำหนดเวลาจ้างไม่เกินปีงบประมาณ โดยสามารถจ้างได้จากเงินงบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณ

¹ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1008.5/104 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2548, เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหากรณีลูกจ้างชั่วคราวในระบบราชการร้องเรียนขอความช่วยเหลือในภาพรวม

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการอนุมัติการจ้างลูกจ้างชั่วคราวแต่เดิมสำนักงบประมาณเป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการอนุมัติการจ้างชั่วคราว แต่ปัจจุบันสำนักงาน ก.พ. เป็นผู้อนุมัติกรอบอัตรากำลังและได้กำหนดหลักการจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากเงินงบประมาณแผ่นดิน

(1) เป็นการจ้างเพื่อสนับสนุนภารกิจของข้าราชการหรือลูกจ้างประจำ
 (2) ให้จ้างในอัตราไม่เกินอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของอัตราค่าจ้างข้าราชการหรือลูกจ้างประจำในตำแหน่งนั้น ๆ หากจะสูงกว่าอัตราขั้นต่ำต้องทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง เป็นรายกรณี และโดยที่การจ้างลูกจ้างชั่วคราวจะต้องสิ้นสุดภายในปีงบประมาณ จึงไม่มีการเลื่อนขึ้นค่าจ้างประจำปี

(3) การจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากงบประมาณแผ่นดิน งบรายจ่ายประเภทงบบุคลากร ต้องขออนุมัติการกำหนดตำแหน่งจากสำนักงาน ก.พ. ก่อน

(4) การจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากงบประมาณแผ่นดิน งบรายจ่ายประเภทอื่น ได้แก่ งบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น เป็นกรณีที่ส่วนราชการต้องขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ โดยเป็นการจ้างงานภายใต้โครงการที่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดหรือเป็นการจ้างตามรายละเอียดของค่าใช้จ่ายต่อหน่วยต่อกิจกรรม หรือต่อผลผลิต และมีการกำหนดเป้าหมายผลผลิตของงานตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ซึ่งเป็นการจ้างตามปริมาณงาน โดยไม่ต้องมีการยื่นขออนุญาตกับสำนักงบประมาณ ทั้งนี้ อาจจะเป็นในลักษณะของการจ้างเหมาตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุหรือดำเนินการเอง ลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบรายจ่ายประเภทอื่นดังกล่าวนี้จึงไม่ถือเป็นลูกจ้างของส่วนราชการ

ตามหลักการจ้างลูกจ้างชั่วคราวข้างต้น ประเภทของลูกจ้างชั่วคราวที่ภาครัฐต้องดูแล มีเฉพาะลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างจากงบประมาณรายจ่ายประเภทงบบุคลากร ตามข้อ 3 เท่านั้น ซึ่งตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2549 เป็นต้นไป จะไม่มีลูกจ้างชั่วคราวประเภทนี้อีก เนื่องจากสำนักงาน ก.พ. มิได้กำหนดตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวเหล่านี้แล้ว โดยได้กำหนดให้จ้างเป็นพนักงานราชการตามกรอบอัตรากำลังที่คณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ (คพร.) อนุมัติทดแทนให้ ซึ่ง คพร. ได้อนุมัติกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการทดแทนลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวสำหรับปีงบประมาณ พ.ศ.2548-2551 เป็นจำนวน 227,154 อัตรา โดยในจำนวนพนักงานราชการตามกรอบอัตรากำลังดังกล่าว ส่วนหนึ่งเป็นลูกจ้างชั่วคราวซึ่งได้เปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานราชการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2547

(ข) การกำหนดกรอบอัตราลูกจ้างชั่วคราว

เดิมการกำหนดกรอบอัตราลูกจ้างชั่วคราวนั้นสำนักงานประมาณเป็นผู้กำหนด ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 เกิดการปฏิรูประบบราชการมีการแบ่งส่วนราชการใหม่เห็นว่าการกำหนดกรอบอัตราลูกจ้างชั่วคราวควรจะเป็นหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. และพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ พ.ศ.2545บัญญัติว่า “ให้โอนบรรดากิจการและอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีในส่วนของสำนักงานประมาณเฉพาะงานที่เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน”² ดังนั้น การกำหนดกรอบอัตราค่าจ้างชั่วคราวปัจจุบันจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยมีข้อตกลงระหว่างสำนักงานประมาณ และสำนักงาน ก.พ.ดังนี้³

1. การจ้างลูกจ้างชั่วคราวที่ปฏิบัติงาน โครงการที่มีระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดแน่นอน ให้ส่วนราชการส่งคำขอมไปที่สำนักงานประมาณโดยตรง

2. การจ้างลูกจ้างชั่วคราวที่นอกเหนือจากข้อ 1 ให้ส่วนราชการส่งคำขออนุมัติกรอบอัตราค่าจ้างชั่วคราวพร้อมทั้งรายละเอียดการจ้างลูกจ้างชั่วคราวที่จะขอจ้างในปีงบประมาณนั้น และข้อมูลรายละเอียดการจ้างลูกจ้างชั่วคราวในปีงบประมาณที่ผ่านมาไปให้สำนักงาน ก.พ. พิจารณานุมัติก่อนที่จะส่งคำขอตั้งงบประมาณค่าจ้างชั่วคราวดังกล่าวไปให้สำนักงานประมาณพิจารณาต่อไป ทั้งนี้การจ้างลูกจ้างชั่วคราวตามข้อ 2 ให้ส่งให้สำนักงาน ก.พ.ภายในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2547

สำหรับลูกจ้างชั่วคราวที่ได้รับการจ้างจากงบรายจ่ายประเภทงบบุคคลากร และได้รับการยกเว้นให้มีการจ้างได้มี 4 ประเภทเท่านั้น คือ⁴

(1) ลูกจ้างชาวต่างประเทศที่มีสัญญาจ้าง

² พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ พ.ศ.2545, มาตรา 7

³ หนังสือสำนักงาน ก.พ.ด่วนที่สุดที่ นร 1008/ว3 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2547, เรื่อง ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างชั่วคราว

⁴ หนังสือสำนักงาน ก.พ.ด่วนที่สุดที่ นร 1008.5/3 ลงวันที่ 31 มกราคม 2549, เรื่อง การจัดสรรงบประมาณประเภทงบบุคคลากรสำหรับลูกจ้างชั่วคราว

(2) ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศ การจ้างลูกจ้างในต่างประเทศ

(3) ลูกจ้างชั่วคราวตามระเบียบทบวงมหาวิทยาลัยว่าด้วยการจ้างผู้มีความรู้ความสามารถพิเศษเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัย

(4) ลูกจ้างชั่วคราวอื่นที่มีข้อตกลงพิเศษกับกระทรวงการคลัง

การบรรจุลูกจ้างชั่วคราวเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างประจำหรือพนักงานราชการเป็นกรณีที่มีระเบียบปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ อยู่แล้ว ซึ่งในกรณีการจ้างพนักงานราชการ คพร. ได้มีมติอนุมัติเป็นหลักการเฉพาะคราวสำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับพนักงานราชการ โดยให้ส่วนราชการใช้ดุลยพินิจในการสรรหาพนักงานราชการตามกรอบอัตราค่าจ้างที่ คพร. อนุมัติในครั้งแรกจากลูกจ้างของส่วนราชการหรือบุคคลภายนอก และให้ดำเนินการเลือกสรรตามหลักเกณฑ์ที่ คพร. กำหนด

(ค) การช่วยเหลือลูกจ้างชั่วคราวในระบบราชการ

ตามมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการช่วยเหลือลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวในระบบราชการ โดยในส่วน of ลูกจ้างชั่วคราวได้มีมติเห็นชอบในหลักการให้ลูกจ้างชั่วคราวในราชการฝ่ายบริหารที่ปฏิบัติงานต่อเนื่อง และทำงานในลักษณะประจำซ้ำตัวบุคคลมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปีติดต่อกัน ให้ผู้บังคับบัญชาเจ้าสังกัดบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานราชการและมีสิทธิได้รับเงินช่วยค่าครองชีพพิเศษได้ โดยคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ (คพร.) ได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี จึงมีแนวทางให้ส่วนราชการมีขั้นตอนดำเนินการ คือ⁵

(1) สํารวจจำนวนลูกจ้างชั่วคราวในราชการฝ่ายบริหารที่มีคุณสมบัติจะเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานราชการตามมติคณะรัฐมนตรี โดยมีแนวทางการพิจารณา ดังนี้

- ลูกจ้างชั่วคราวตามมติคณะรัฐมนตรี หมายถึง

ก. ลูกจ้างชั่วคราวในราชการฝ่ายบริหารที่จ้างจากเงินงบประมาณประเภทบุคคลากร ราชการค่าจ้างชั่วคราว ซึ่งปฏิบัติงานต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือ

⁵ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด่วนที่สุด ที่ นร 0504/ว206 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2547, เรื่อง การช่วยเหลือลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวในระบบราชการ

ข. ลูกจ้างชั่วคราวในราชการฝ่ายบริหารที่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ได้รับการจ้างจากเงินหลายประเภท โดยมีสัดส่วนระยะเวลาการจ้างด้วยงบประมาณ ประเภทบบุคลากร รายการค่าจ้างชั่วคราว แต่ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีการจ้างจากเงินหลายประเภท โดยมีสัดส่วนระยะเวลาการจ้างด้วยงบประมาณ ประเภทบบุคลากร รายการค่าจ้างชั่วคราวมากกว่าระยะเวลาการจ้างด้วยเงินประเภทอื่นเป็นระยะเวลาปฏิบัติงานต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 5 ปี

(2) การนับระยะเวลาการปฏิบัติงานไม่น้อยกว่า 5 ปีต่อเนื่องกันเพื่อให้การดำเนินการช่วยเหลือลูกจ้างชั่วคราวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล คณะกรรมการ บริหารพนักงานราชการ (คพร.) ได้มีมติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนับระยะเวลาการปฏิบัติงานต่อเนื่อง ไม่น้อยกว่า 5 ปี ของลูกจ้างชั่วคราวที่สังกัดในราชการฝ่ายบริหารเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานราชการ ดังต่อไปนี้⁶

ก. กรณีการนับระยะเวลาการปฏิบัติงานของลูกจ้างชั่วคราวต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 5 ปีของลูกจ้างชั่วคราวที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการเดียวกันมาโดยตลอด ให้นับระยะเวลาที่ได้ปฏิบัติงานในทุกตำแหน่งรวมกันได้ แม้จะมีการเว้นช่วงการจ้าง 1-3 เดือน เพื่อรอการดำเนินการจ้าง เนื่องจากส่วนราชการได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับการจ้างชั่วคราวระหว่าง 9 -12 เดือน หรือการเว้นช่วงการจ้างเกินกว่า 3 เดือนแต่ไม่เกิน 6 เดือน เพื่อรอการดำเนินการจ้างในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง เช่น รอประกาศผลการสอบคัดเลือก รอการเรียกตัวฯ เป็นต้น หรือการเว้นช่วงการจ้างด้วยเหตุที่ลูกจ้างชั่วคราวลาออกตามสิทธิที่กำหนดในระเบียบของกระทรวงการคลัง

ข. กรณีการนับระยะเวลาการปฏิบัติงานต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 5 ปีของลูกจ้างชั่วคราวในราชการฝ่ายบริหารที่สังกัดหลายส่วนราชการ โดยไม่ใช่อันเนื่องมาจากการตัดโอนภารกิจระหว่างส่วนราชการ ให้นับระยะเวลาการปฏิบัติงานของผู้นั้นที่ได้ปฏิบัติงานในส่วนราชการเดิมรวมกับส่วนราชการปัจจุบันเป็นการจ้างต่อเนื่อง

ค. ให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาคุณสมบัติลูกจ้างชั่วคราวที่จะเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานราชการตามแนวทางที่ คพร. กำหนดให้แล้วเสร็จภายในวันที่

⁶ หนังสือคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการด่วนที่สุดที่ นร 1008.5/คพร./82 ลงวันที่ 13 กันยายน 2548, เรื่อง การนับระยะเวลาการปฏิบัติงานต่อเนื่องของลูกจ้างชั่วคราวเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานราชการ

30 กันยายน 2548 หรือโดยเร็วที่สุด โดยลูกจ้างชั่วคราวดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการจ้างด้วยงบประมาณประเภทบุคลากร ราชการค่าจ้างชั่วคราวในปีงบประมาณ พ.ศ.2548

ง. เมื่อส่วนราชการได้ดำเนินการเปลี่ยนสถานภาพของลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานราชการเสร็จสิ้นแล้ว ให้แจ้งจำนวนและกลุ่มงานตามประเภทของพนักงานราชการให้ คพร. ทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ดำเนินการจ้างพนักงานราชการแล้ว ทั้งนี้ พนักงานราชการที่ได้รับการเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานราชการ ในกลุ่มที่ 1 กลุ่มพนักงานราชการทั่วไป จะต้องนับรวมอยู่ในกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการประเภทพิเศษ เมื่อว่างลงก็ให้ขุบเลิกตำแหน่งพนักงานราชการดังกล่าว

(3) ทั้งนี้การพิจารณาคุณสมบัติของลูกจ้างชั่วคราวที่เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานราชการ โดยให้ส่วนราชการจัดทำสัญญาจ้างเพื่อทดแทนการปฏิบัติงาน 1 ปีก่อน เมื่อพนักงานราชการผู้นั้นปฏิบัติงานครบ 1 ปี และผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการในประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการแล้ว ก็ให้ต่อสัญญาจ้างได้คราวละไม่เกิน 4 ปี ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับภารกิจของส่วนราชการว่ายังจำเป็นต้องมีผู้ปฏิบัติงานต่อเนื่องหรือไม่

- การให้เงินช่วยค่าครองชีพพิเศษสำหรับลูกจ้างชั่วคราว ให้ส่วนราชการพิจารณาการให้เงินช่วยค่าครองชีพพิเศษแก่พนักงานราชการที่เปลี่ยนสถานภาพจากลูกจ้างชั่วคราว และพนักงานราชการที่คณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ (คพร.) ได้อนุมัติกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการแล้ว โดยให้มีสิทธิได้รับเงินช่วยค่าครองชีพพิเศษเดือนละ 1,000 บาท เช่นเดียวกับลูกจ้างประจำหรือข้าราชการระดับต้น มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2548 โดยมีเงื่อนไข ดังนี้⁷

(1) กรณีที่ได้รับเงินช่วยค่าครองชีพพิเศษเดือนละ 1,000 บาท เมื่อรวมกับค่าตอบแทนที่ได้รับอยู่แล้ว ต้องไม่เกินเดือนละ 10,500 บาท

(2) กรณีที่ได้รับเงินช่วยค่าครองชีพพิเศษเดือนละ 1,000 บาท เมื่อรวมกับค่าตอบแทนที่ได้รับอยู่แล้วไม่ถึงเดือนละ 7,350 บาท ให้ได้รับเงินช่วยค่าครองชีพพิเศษอีกจำนวนหนึ่ง เพื่อให้มีรายได้รวมเป็นเดือนละ 7,350 บาท

⁷ หนังสือกระทรวงการคลังด่วนที่สุดที่ กค.0409.6//ว143 ลงวันที่ 27 กันยายน 2548, เรื่อง หลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินช่วยค่าครองชีพพิเศษของพนักงานราชการ

หลักการพนักงานราชการ

“พนักงานราชการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างโดยได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณของส่วนราชการ เพื่อเป็นพนักงานของรัฐในการปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการนั้น⁸

หลักการและเหตุผลในการนำระบบนี้มาใช้ในการทำงานเพื่อเป็นทางเลือกของการจ้างงานภาครัฐที่ยืดหยุ่นและคล่องตัว เน้นการจ้างบุคลากรตามหลักสมรรถนะและหลักสัมฤทธิ์ผลของงาน ให้มีการเข้าออกจางานตามระบบสัญญาจ้างซึ่งเป็นไปตามภารกิจโดยมีการต่อสัญญาได้ ไม่ใช่การจ้างตลอดชีพ มีระยะเวลาสิ้นสุดตามนโยบายแผนงานหรือโครงการ และให้ความเป็นอิสระและความยืดหยุ่นแก่ส่วนราชการในการดำเนินการ⁹

วิธีการของระบบพนักงานราชการสามารถจ้างได้ทุกลักษณะงานตั้งแต่ที่ปรึกษา ระดับสากลถึงงานบริการจึงกำหนดพนักงานราชการไว้ 2 ประเภท คือ พนักงานราชการทั่วไป และพนักงานราชการพิเศษ ให้มีการบริหารจัดการโดยคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เน้นการวางแผนอัตรากำลังล่วงหน้า มี “สัญญาจ้าง” เป็นกลไกรองรับกระบวนการจ้างงานแนวปฏิบัติในการจ้างงานแตกต่างกันตามประเภทและลักษณะงานของพนักงานราชการ และการมอบอำนาจส่วนราชการเป็นผู้บริหารจัดการภายใต้แนวปฏิบัติที่คณะกรรมการบริหารพนักงานราชการกำหนดไว้¹⁰

ภาพลักษณ์ของ“พนักงานราชการ”มีเกียรติและศักดิ์ศรีในฐานะบุคลากรของรัฐ ปฏิบัติงานโดยยึดหลักซื่อสัตย์สุจริตและผลงาน ทำงานในภาคราชการควบคู่กับข้าราชการ ทำงานหลากหลายตั้งแต่ระดับปฏิบัติงานถึงระดับผู้เชี่ยวชาญ และเป็นกำลังคนภาครัฐตามหลักการบริหารจัดการยุคใหม่¹¹

จุดเด่นของระบบพนักงานราชการ ได้แก่ ส่วนราชการสามารถวางแผนกำลังคนได้ตามต้องการ และตามสถานการณ์ได้อย่างคล่องตัว ภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547, ข้อ 3

⁹ สำนักงาน ก.พ., คู่มือบริหารพนักงานราชการ (กรุงเทพมหานคร: กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักบริหารกลาง สำนักงาน ก.พ., 2547), น. 2

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, น. 3

¹¹ เรื่องเดียวกัน, น. 3

ส่วนราชการมีทางเลือกในการจ้างงานเพิ่มขึ้น ในการจ้างจะมีการกำหนดภารกิจและผลงานไว้ชัดเจน การปฏิบัติงานยึดหลักสมรรถนะและผลงานส่วนราชการสามารถให้พนักงานราชการออกจากระบบได้ง่ายหากหย่อนประสิทธิภาพ และพนักงานราชการได้รับค่าตอบแทนสอดคล้องกับสภาพการจ้าง¹²

การจัดทำกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ ส่วนราชการจะต้องทำกรอบอัตรากำลังที่มีระยะเวลา 4 ปี โดยพิจารณาถึงการใช้กำลังคนในภาพรวม และแนวคิดในการจัดอัตรากำลังตามภารกิจใน 3 กลุ่ม ดังนี้¹³

ก. ภารกิจหลัก หมายถึงงานตามกฎหมาย หรืองานกำหนดนโยบาย หรืองานที่ทำเพื่อความคงอยู่ขององค์กรตามบทบาทภารกิจของหน่วยงานผู้ปฏิบัติควรเป็นข้าราชการประมาณร้อยละ 90-100 ที่เหลือเป็นพนักงานราชการหรือจ้างเหมา

ข. ภารกิจรอง หมายถึง งานที่ทำเพื่อสนับสนุนภารกิจหลักหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติควรเป็นข้าราชการประมาณร้อยละ 50-75 ที่เหลือเป็นพนักงานราชการหรือจ้างเหมา

ค. ภารกิจสนับสนุน หมายถึง งานด้านธุรการและบริหารผู้ปฏิบัติควรเป็นข้าราชการประมาณ ร้อยละ 25-50 ที่เหลือเป็นพนักงานราชการหรือจ้างเหมา

พนักงานราชการได้รับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์มีสาระสำคัญ¹⁴ คือ การกำหนดอัตราค่าตอบแทนให้แก่พนักงานราชการเมื่อได้รับการว่าจ้าง ได้รับค่าตอบแทนตามกลุ่มลักษณะงาน การจ้างผู้มีประสบการณ์ตรงตามลักษณะงานในตำแหน่งที่ได้รับการว่าจ้างให้ได้รับอัตราค่าตอบแทนที่สูงขึ้น การเลื่อนขั้นค่าตอบแทนประจำปีและการได้รับค่าตอบแทนพิเศษ การได้รับสิทธิประโยชน์จากการประกันสังคม สิทธิประโยชน์จากกองทุนเงินทดแทน

สำหรับบทเฉพาะกาล มีสาระสำคัญเพื่อให้ส่วนราชการสามารถจ้างพนักงานราชการได้ทันในปีงบประมาณ พ.ศ.2548 เช่นในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการตามระเบียบนี้ให้มีคณะกรรมการบริหารงานลูกจ้างตามสัญญาจ้าง ปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการตามระเบียบนี้

¹² เรื่องเดียวกัน, น. 4

¹³ ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง การกำหนดลักษณะงานและคุณสมบัติเฉพาะกลุ่มงานและการจัดทำกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ ข้อ 15 ประกาศ ณ วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2547

¹⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547, หมวด 2 ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์

จนกว่าคณะกรรมการตามระเบียบนี้จะเข้ารับหน้าที่ หรือหากส่วนราชการยังจัดทำกรอบไม่เสร็จ ถ้ามีความจำเป็นส่วนราชการสามารถจ้างบุคคลในกลุ่มเชี่ยวชาญพิเศษได้ถ้ามีงบประมาณแล้ว เป็นต้น

แนวทางการจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2549

เนื่องจากการตั้งงบประมาณในเรื่องพนักงานราชการเริ่มขึ้นครั้งแรกในปีงบประมาณ พ.ศ.2549 (ซึ่งอยู่ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 เนื่องจากการตั้งงบประมาณต้องตั้งล่วงหน้า 1 ปี) ดังนั้น สำนักงบประมาณจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อใช้ในการตั้งงบประมาณบุคลากรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ดังนี้¹⁵

(1) เงินเดือน ห้ามมิให้เพิ่มอัตราข้าราชการตั้งใหม่ อัตราข้าราชการที่จะเกษียณอายุในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ให้หักออกทั้งหมดก่อนใช้เป็นฐานในการกำหนดวงเงินเลื่อนขั้นเลื่อนอันดับของเงินเดือนจากปีงบประมาณ 2548 และเงินค่าครองชีพพิเศษสำหรับข้าราชการระดับต้นยังคงตั้งไว้ต่อไปจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงระบบค่าตอบแทนของข้าราชการครั้งใหม่

(2) ค่าจ้างประจำ ห้ามมิให้ตั้งอัตราลูกจ้างประจำเพิ่มใหม่ ให้ตัดอัตราลูกจ้างประจำที่ว่างระหว่างปีและที่จะเกษียณอายุในปีงบประมาณ พ.ศ.2548 ทั้งหมดก่อนที่จะใช้เป็นฐานในการกำหนดวงเงินเลื่อนขั้นของค่าจ้างประจำจากปีงบประมาณ พ.ศ.2548

(3) ค่าจ้างชั่วคราว การจัดสรรอัตราค่าจ้างชั่วคราวที่จ้างจากบุคลากร ตั้งได้ไม่เกินกรอบอัตรากำลังลูกจ้างชั่วคราวที่สำนักงานก.พ.กำหนด ลูกจ้างชั่วคราวที่ปฏิบัติงานในลักษณะงานประจำ ให้ใช้กรอบอัตรากำลังพนักงานราชการแทนกรอบอัตรากำลังลูกจ้างชั่วคราว และลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างจากงบประมาณประเภทอื่น ซึ่งเบิกจ่ายในลักษณะค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร หรือเป็นการจ้างในเนื้องานปกติ (Change to Work) หรือเป็นค่าใช้จ่ายต่อหน่วย (Unit Cost) หรือเป็นการจ้างในโครงการที่มีระยะเวลาเริ่มต้นสิ้นสุดแน่นอน ยังคงจ้างได้โดยให้อยู่ในดุลพินิจของสำนักงบประมาณ

¹⁵ สำนักงบประมาณ, แนวทางการจัดสรรงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2549 และแนวทางการพิจารณากรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ,(กรุงเทพมหานคร: สำนักพัฒนาระบบงบประมาณ สำนักงบประมาณ,2548), น. 2-3

(4) ค่าตอบแทนพนักงานราชการ การตั้งค่าตอบแทนพนักงานราชการให้ตั้งตามความจำเป็นไม่เกินกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการแล้วเท่านั้น การตั้งงบประมาณสำหรับพนักงานราชการจะเป็นการตั้งปีต่อปีและต้องกำหนดในงบบุคลากรเท่านั้น รวมทั้งให้ตั้งเงินสมทบการประกันสังคมในฐานะนายจ้างตามอัตราที่กฎหมายกำหนดอีกส่วนหนึ่งด้วย

แนวทางการพิจารณากรอบอัตรากำลังพนักงานราชการที่ขอเกินกรอบอัตราจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว¹⁶

โดยที่คณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันได้มีมติเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2549 ให้อยกเว้นการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ขณะนี้จึงถือว่าไม่มีการนำแผนการบริหารราชการแผ่นดินมาปฏิบัติ ดังนั้น การพิจารณาจัดสรรกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการเพิ่มเติมตามหนังสือคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ ที่นร 1008.5/ว16 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2549 จึงไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

แนวทางการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งมีข้อจำกัดไม่สามารถเพิ่มงบประมาณประเภทบุคลากรเพื่อจ้างพนักงานราชการในส่วนที่เกินจากกรอบอัตราจ้างที่ คพร.อนุมัติไปแล้วได้ คพร.จึงมีมติไม่อนุมัติการจัดสรรอัตราจ้างพนักงานราชการที่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ขออนุมัติเกินจำนวนลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548-2551 ยกเว้นกรณีมีความจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามข้อเสนอของ คปร. ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2549 ดังนี้

กรณี 1 : เป็นงานที่จะต้องดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีได้สั่งการให้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ถ้าไม่ดำเนินการจะทำให้เกิดผลเสียหาย ซึ่งเป็นกรณีตามข้อ 19 ของประกาศ คพร. เรื่องการกำหนดลักษณะงานและคุณสมบัติเฉพาะของกลุ่มงานและการจัดทำกรอบอัตราจ้างพนักงานราชการ

¹⁶ หนังสือคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ ที่ นร 1008.5/54 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2549, เรื่อง แนวทางการพิจารณากรอบอัตราจ้างพนักงานราชการที่ขอเกินกรอบอัตราจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว

กรณี 2 : มีการจัดตั้งหน่วยงานหรือส่วนราชการระดับกระทรวงหรือกรมขึ้นใหม่ และมีความจำเป็นต้องจ้างพนักงานราชการ ซึ่งเมื่อได้รับอนุมัติอัตรากำลังพนักงานราชการจาก กพร. แล้วจะต้องเสนอให้สำนักงบประมาณพิจารณาขออนุมัติงบประมาณตามความเหมาะสมต่อไป

ทั้งนี้ ระยะเวลาการจ้างพนักงานราชการตามข้อยกเว้นทั้ง 2 กรณี จะจ้างได้ไม่เกิน เวลาของกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการปีงบประมาณ พ.ศ.2548-2551

ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์¹⁷

ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ (Maslow's Hierarchy of Needs) มาสโลว์กล่าวว่า มนุษย์เราทุกคนต่างพยายามดิ้นรนเพื่อต่อสู้สู่จุดมุ่งหมายของตนเอง แต่เนื่องจากการที่มนุษย์มีความแตกต่างกัน ฉะนั้นการที่จะได้รับการตอบสนองถึงขั้นไหนย่อมขึ้นอยู่กับศักยภาพของแต่ละบุคคล

จากแผนภาพที่ 2-1 แบบที่แสดงลำดับขั้นความต้องการพื้นฐานของมาสโลว์ สามารถแบ่งได้ดังนี้

ขั้นที่ 1 ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs) เป็นระดับความต้องการปัจจัยพื้นฐานของมนุษย์ ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย

ขั้นที่ 2 ความต้องการความมั่นคงและความปลอดภัย (Security and Safety Needs) เช่น ปราศจากการประสบอุบัติเหตุ การบาดเจ็บ การเจ็บป่วย เศรษฐกิจตกต่ำ การถูกข่มขู่จากบุคคลอื่น และการถูกโจรกรรมทรัพย์สิน เป็นต้น

ขั้นที่ 3 ความต้องการทางสังคม (Social Needs) ได้แก่ ความต้องการการยอมรับการเข้าเป็นสมาชิก การให้ความรัก การให้อภัย และความเป็นมิตร เป็นต้น

ขั้นที่ 4 ความต้องการการยอมรับนับถือและเห็นว่าตนเองมีคุณค่าต่อสังคม (Esteem or Ego Needs) มาสโลว์ ได้ให้ความหมายไว้ 2 ประการ คือ ความต้องการการยกย่องนับถือ และความต้องการที่เกี่ยวกับการมีชื่อเสียง

¹⁷ <http://web.acc.chula.ac.th/~yexec101/MIT-WU/download/seminar/Motivation-Report.doc> ,

ขั้นที่ 5 ความต้องการความสำเร็จ (Actualization Needs) เป็นความต้องการระดับสูงสุดของมนุษย์ เป็นความพยายามของมนุษย์ที่จะให้บุคคลอื่นยอมรับนับถือตนเองรวมกับความ ต้องการและความสำเร็จของตนเอง ซึ่งมาสโลว์เรียกว่า ความต้องการความเจริญก้าวหน้า (Growth Needs)

มาสโลว์ได้กล่าวเน้นว่า ความต้องการต่าง ๆ เหล่านี้ต้องเกิดเป็นลำดับขั้น และจะไม่มี การข้ามขั้น ถ้าขั้นที่ 1 ไม่ได้รับการตอบสนอง ความต้องการในลำดับขั้นที่ 2-5 ก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ การตอบสนองที่ได้รับในแต่ละขั้นไม่จำเป็นต้องได้รับทั้ง 100% แต่ต้องได้รับบ้างเพื่อจะได้เป็น บันไดนำไปสู่การพัฒนาความต้องการในระดับที่สูงขึ้นในลำดับขั้นต่อไป

แผนภูมิที่ 1 : แผนภูมิแสดงความต้องการตามลำดับขั้นของมาสโลว์



แนวความคิดในการนำทฤษฎีของมาสโลว์มาใช้ในทฤษฎีของมาสโลว์ สามารถนำมาใช้ประโยชน์เพื่อการสร้างประสิทธิภาพในการจูงใจได้ โดยทำให้เราได้แก่งคิดที่ว่า ก่อนที่เราจะสามารถจูงใจบุคคลให้เกิดพฤติกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดนั้น เราได้คำนึงถึงลำดับขั้นของ ความต้องการของบุคคลเสียก่อนหรือไม่ เช่น ถ้าเราต้องการให้พนักงานของรัฐทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ มี สมรรถนะในการทำงาน ในขณะที่พนักงานเหล่านั้นยังไม่มีรายได้สามารถสนองความต้องการขั้น ต่ำของตนเองได้ก็พอ เพราะรายได้ที่มีอยู่ยังต้องใช้จ่ายในการกินอยู่ในครอบครัวอันได้แก่ปัจจัยสี่ ซึ่งเป็นความต้องการพื้นฐานของร่างกาย ถ้าเป็นเช่นนี้การจูงใจก็คงไร้ผล ดังนั้นการจูงใจจึงต้อง คำนึงถึงความพร้อมของบุคคลด้วย ประสิทธิภาพของการจูงใจจึงขึ้นอยู่กับข้อสำคัญที่ว่า เราได้ทำ การจูงใจได้ถูกช่วงจังหวะ หรือเหมาะสมกับเงื่อนไขหรือไม่

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นิสดารค์ เวชยานนท์ ได้ทำการวิจัยเรื่องการบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบไทย ๆ พบว่า “การบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบไทย ๆ คือการผสมผสานรูปแบบ หลักการของทฤษฎีตะวันตก ตะวันออกเข้ากับแนวคิด ความเชื่อ และวัฒนธรรมของคนไทย กล่าวคือ มีการนำเอาระบบการบริหารของต่างประเทศมาใช้มากในการกำหนดวิสัยทัศน์ การปรับรีอระบบ(Reengineering) กลยุทธ์ในการดึงดูดใจ และรักษาพนักงาน เป็นทฤษฎีของตะวันตกส่วนใหญ่ การใช้ระบบการวางแผนกำลังคน การประเมินผลการปฏิบัติงาน การทดสอบเพื่อคัดเลือกพนักงานใหม่ การวางแผนสายอาชีพ(Career Planning) การใช้ระบบกองทุนเงินสวัสดิการ พวกนี้ล้วนเป็นทฤษฎีการบริหารของประเทศที่พัฒนาแล้วเช่นในอเมริกา ยุโรป

ขณะเดียวกัน องค์กรของไทยก็นำแนวคิดตะวันออก เช่น การบริหารงานแบบญี่ปุ่นที่เป็นในเรื่องการเคารพในความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค การส่งเสริมการบริหารคุณภาพทั้งระบบ (Total Quality Control) การหลีกเลี่ยงการปลดพนักงาน การทำงานเป็นทีม เป็นต้น”¹⁸

ลักษณะเด่นของการบริหารคนแบบไทย มีข้อดีในเชิงการบริหารเน้นการให้ความสำคัญกับเรื่องของจิตใจ การบริหารแบบพี่น้อง เน้นการแก้ปัญหาแบบไม่เป็นทางการมากกว่า การใช้กฎระเบียบหรือกฎหมาย แต่ยังให้ความสำคัญต่อผู้อาวุโส ทำให้ทุกคนรู้จัก การวางตัวลดการแก่งแย่งชิงดีชิงเด่น ทำให้เกิดความผูกพันทั้งในแง่ของงานและตัวบุคคล บรรยากาศในการทำงานมีความอบอุ่นทำให้เกิดความร่วมมือกันสูง เอื้ออำนวยต่อการทำงานเป็นทีม ลดความขัดแย้ง ลดลักษณะที่เป็นทางการ (formality) ในงานลง ตรงกับแนวคิดของการบริหารสมัยใหม่ เน้นการผสมผสานของแนวคิดต่าง ๆ ทั้งตะวันตกและตะวันออก ทำให้เกิดความหลากหลายในการบริหาร ในความเป็นจริงก็ไม่มีทฤษฎีใดหรือวิธีใดที่ดีที่สุดในการบริหารคน ปัจจุบันแนวคิดตะวันตกก็หันมาประยุกต์แนวคิดตะวันออก เช่น การสร้างความผูกพันทางใจมากขึ้น เพราะปัญหาคนเข้า-ออกงานสูง และสามารถเลือกสิ่งที่ดีที่สุดของแต่ละหลักการมาใช้ ให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้นำค่อนข้างสูง สามารถดึงให้พนักงานที่มีความสามารถอยู่กับองค์กรได้เพราะความเชื่อในลักษณะนี้ทำให้ผู้นำในองค์กรของไทยที่ประสบความสำเร็จต้องทำงานหนักขึ้น ทั้งในงานขององค์กรเอง และใน

¹⁸ นิสดารค์ เวชยานนท์ รายงานการวิจัยเรื่อง “การบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบไทย ๆ”, (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์สมารธรรม, 2545), น. 93-94

ด้านสังคมเพราะความคาดหวังที่มีสูงกว่า และไม่มีภารกิจกันในเรื่องเชื้อชาติ - ศาสนา ทำให้เกิดความกลมเกลียวในหมู่พนักงาน ส่งเสริมในเรื่องของสิทธิมนุษยชน (human right) และพนักงานไม่แบ่งเป็นกลุ่มเป็นเหล่า ตามเชื้อชาติ ศาสนา¹⁹

ลักษณะด้อยของการบริหารคนแบบไทย ทำให้เกิดปัญหาในเชิงการบริหาร ได้แก่ ความไม่มีวินัย ปัญหาคือทำให้ประสิทธิภาพการบริหารด้อยลง สร้างปัญหาในการบังคับบัญชา ไม่มีมาตรฐานในการทำงาน คาดหวังผลงานได้ยาก และคุณภาพของงาน (quality focus) ไม่เกิดขึ้น มีความเชื่อบุญคุณและคุณธรรมสูง ทำให้เป็นปัญหาต่อผู้บริหารต้องสูญเสียหลักการที่ควรจะเป็น การให้คุณให้โทษทำตามหลักการได้ยาก เพราะติดเรื่องบุญคุณ เสียค่าใช้จ่ายในการพัฒนาคนเพิ่ม ทำให้คนขาดแรงกระตุ้นในการการทำงาน และทำให้คนงมง่าย ขาดเหตุผลในการทำงาน ผู้บริหารมักจะใจเกรงใจ ใจระแวง เป็นปัญหาในเชิงการบริหาร ทำให้ผู้บริหารไม่ค่อยกล้าแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ไม่กล้าพูดต่อหน้า ทำให้สร้างปัญหา และการประเมินผลโดยใช้ระบบคุณธรรม (merit) ทำไม่ได้ นอกจากนั้นไม่แยกเรื่องงานออกจากเรื่องส่วนตัว “รักหน้าและศักดิ์ศรี” เกินพอดี ทำให้สร้างปัญหาที่ไม่ใช่ปัญหาในทางการบริหารให้ผู้บริหารต้องแก้ และทำให้ระบบการบริหารคนรวนเร ไม่สามารถทำตามหลักการในการให้คุณให้โทษอย่างตรงไปตรงมาได้ มีความมุ่งมั่นในงานน้อย พนักงานขาดความจริงใจในการทำงาน และผลผลิตขององค์กรต่ำทั้งปริมาณและคุณภาพ มีระบบเส้นสายมากเกินไป กระบวนการบริหารงานบุคคลไม่เป็นตามหลักการ เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวก และลดประสิทธิภาพในการทำงานเป็นทีม²⁰

กรอบแนวคิดของการศึกษาเชิงคุณภาพสำหรับงานภาคนี้

ในการศึกษาถึงปัญหาของการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานราชการของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ควรจะมีปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลกระทบ ดังนี้

1. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารพนักงานราชการ พ.ศ.2547ข้อ9 มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริเป็นพนักงานราชการ

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, น. 94-96

²⁰ เรื่องเดียวกัน, น. 96-97

2.ความสอดคล้องระหว่างภารกิจและยุทธศาสตร์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) กับภารกิจศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ กับ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547 ข้อ 9 ในการจัดทำกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการในภาพรวม

3.การบริหารและวิธีการจัดสรรงบประมาณให้แก่ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

4. ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ที่กำกับดูแล โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน มอบหมายให้กองกำกับการ 1 กองบังคับการฝึกพิเศษ เป็นหน่วยรับผิดชอบ มีลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งต่างๆ ที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจและโครงสร้างของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน

เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์มาย่อยเป็นประเด็นปัญหา นำกรอบแนวคิดที่ได้นำไปเป็นฐานในการศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

กรอบแนวคิดของการศึกษาเชิงคุณภาพของการศึกษางานนี้

แผนภูมิที่ 2 : กรอบแนวคิดของการศึกษาเชิงคุณภาพของการศึกษางานนี้

