

บทที่ 4

บทวิเคราะห์

การศึกษาในเรื่องปัญหาของการเปลี่ยนสถานภาพลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานราชการของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำรินั้น เกิดจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2547 ในเรื่องการช่วยเหลือลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวในส่วนราชการ โดยสาระสำคัญในส่วนของลูกจ้างชั่วคราวนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้ลูกจ้างชั่วคราวที่ปฏิบัติงานซ้ำตัวบุคคลเป็นเวลา 5 ปี ให้เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานราชการ และได้รับค่าครองชีพเบื้องต้น โดยลูกจ้างชั่วคราวดังกล่าวต้องเป็นลูกจ้างชั่วคราวในส่วนราชการ ที่ได้รับงบประมาณประเภทงบบุคลากร

ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริอีก 5 ศูนย์ มีการจ้างลูกจ้างชั่วคราวมาปฏิบัติงานในศูนย์ศึกษาการพัฒนาฯเป็นจำนวนมาก และปฏิบัติงานในศูนย์ศึกษาการพัฒนาฯเกิน 5 ปี แต่ประสบปัญหาการเปลี่ยนสถานภาพจากลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานราชการ และด้วยการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จากสำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ(สำนักงาน กปร.) โดยจัดให้มีการประชุมทำความเข้าใจกับส่วนราชการที่เป็นเจ้าภาพของศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นผลให้ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอื่นสามารถเปลี่ยนสถานภาพลูกจ้างชั่วคราวที่มีคุณสมบัติครบตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นพนักงานราชการได้หมดแล้ว มีเพียงลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริเพียงศูนย์เดียวที่ยังมีปัญหาลูกจ้างชั่วคราว จึงไม่สามารถเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานราชการได้ โดยผลการศึกษาจะศึกษาตามวัตถุประสงค์ภายใต้กรอบแนวคิดการศึกษาเชิงคุณภาพ ดังนี้

1. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 ข้อ 9 เป็นปัญหาอุปสรรคในการเปลี่ยนสถานภาพของลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

2. ความสอดคล้องของภารกิจและยุทธศาสตร์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ(สตช.) กับภารกิจของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ กับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547 ข้อ 9 ในการจัดทำกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการในภาพรวม

3. การบริหารและวิธีการจัดสรรงบประมาณให้แก่ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

4. ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ที่กำกับดูแล โดย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน มอบหมายให้กองกำกับการ 1 กองบังคับการฝึกพิเศษ เป็นหน่วยรับผิดชอบ มีลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งต่าง ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจและโครงสร้างของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน

5. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับลูกจ้างชั่วคราว

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 ข้อ 9 เป็นปัญหาอุปสรรคในการเปลี่ยนสถานภาพของลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547 ซึ่งได้กำหนดเรื่องการช่วยเหลือลูกจ้างชั่วคราวในระบบราชการที่ทำงานในลักษณะประจำและชั่วคราวบุคคลเป็นระยะเวลา 5 ปี ติดต่อกัน ให้ผู้บังคับบัญชาเจ้าสังกัดบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานราชการ และมีสิทธิได้รับเงินช่วยค่าครองชีพพิเศษเช่นเดียวกับลูกจ้างประจำหรือข้าราชการชั้นผู้น้อยตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2547 นั้นในส่วนของลูกจ้างชั่วคราวให้พิจารณาจากกรอบอัตราลูกจ้างชั่วคราวประเภทที่ 1 ในราชการฝ่ายบริหาร ที่สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้รับผิดชอบดูแลอยู่ มีกรอบอัตราลูกจ้างชั่วคราว รวม 449,193 อัตรา แต่มีคนบรรจุจริง 207,255 คน และให้ทุกส่วนราชการจัดทำกรอบอัตราพนักงานราชการของตนเสนอไปยังสำนักงาน ก.พ. ภายในเดือนตุลาคม 2547¹ เพื่อขออนุมัติและบรรจุลูกจ้างชั่วคราวที่มีคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้นลงในกรอบอัตราพนักงานราชการให้ทันภายในปี 2547 ในการขออนุมัติกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการนั้น จะต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารพนักงานราชการ พ.ศ.2547ข้อ 9 ให้ส่วนราชการจัดทำกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการเป็นระยะเวลาสี่ปีโดยให้สอดคล้องกับเป้าหมายการปฏิบัติราชการและแผนงบประมาณเชิงกลยุทธ์ ทั้งนี้ตามแนวทางกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการที่คณะกรรมการกำหนด

ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริได้ดำเนินการขออนุมัติกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการไปยังสำนักงาน กปร. ที่เป็นผู้ดูแลในเรื่องงบประมาณค่าใช้จ่ายของศูนย์ แต่ไม่ได้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ดังนั้นศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริจึงต้องขออนุมัติกรอบ โดยผ่านกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ไปยังสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ได้ขออนุมัติกรอบอัตรากำลังลูกจ้าง

¹ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, บันทึกข้อความที่ นร 0411(ลร.8)/264, ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2547, เรื่อง การช่วยเหลือลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวในระบบราชการ, น. 3-4

ชั่วคราวไว้กับสำนักงาน ก.พ.ตามหนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ. กำหนดให้ส่วนราชการส่งคำขอ อนุมัติกรอบอัตราลูกจ้างชั่วคราว ภายในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2547² เนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่มีกรอบอัตรากำลังที่จะเปลี่ยนเป็นพนักงานราชการในภาพรวมได้ เนื่องจาก

1.ข้าราชการตำรวจที่เกษียณนั้นตามยุทธศาสตร์การปรับกำลังคนภาครัฐ กำหนดให้ยุบอัตราที่ว่างลงร้อยละ 80 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 20 ให้จัดสรรคืนให้ตามเหตุผลตามความ จำเป็น ซึ่งอัตราที่จัดสรรคืนก็ต้องเป็นตำรวจ ไม่ใช่พนักงานราชการ

2.ลูกจ้างประจำให้ทุกส่วนขุดเล็กอัตราลูกจ้างประจำที่ว่างลงจากผล เกษียณอายุและอัตราว่างระหว่างปีทุกตำแหน่งเพื่อปรับเข้าสู่ระบบลูกจ้างสัญญาจ้าง ซึ่งในกรณีนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีลูกจ้างประจำแต่เป็นตำแหน่งคนสวน ภารโรง คนขับรถ โดยในปี 2549มี ลูกจ้างประจำ จำนวน 1,705 อัตรา ปี 2550 มีลูกจ้างประจำ จำนวน 1,649 อัตรา ซึ่งเมื่อเกษียณแล้วต้อง ยุบ และหากมีความจำเป็นต้องใช้ลูกจ้างเหล่านี้ให้จ้างเอกชนมาดำเนินการ (Outsource)

3.ลูกจ้างชั่วคราวสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ได้มีตั้งไว้ในงบประมาณ รายจ่ายประจำปีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

จึงทำให้เป็นปัญหาอุปสรรคอันดับแรกที่ทำให้ลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการ พัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริไม่ได้รับการพิจารณากรอบอัตรากำลังเป็นพนักงาน ราชการเพราะไม่เป็นไปตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่ นร 1008.5/คพร/ 24 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2547และ กองกำลังพลสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้พิจารณาจัดกรอบ อัตรากำลังพนักงานราชการในส่วนของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนผนวกไว้ในคราว เดียวกันมีผลให้ลูกจ้างของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จำนวน 21 อัตรา ไม่สามารถเป็นพนักงานราชการได้

แต่เนื่องจากการปรับโครงสร้างภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามพระราช กฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2548 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ เป็นกองบังคับการ หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2548 จาก การปรับโครงสร้างในครั้งนี้เป็นเหตุให้มีส่วนราชการเกิดขึ้นใหม่ คือ ศูนย์อำนวยการโครงการ พัฒนา กองบังคับการฝึกพิเศษ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (ศอพ.บก.กฝ.บช.ตชด.)ฐานะ

² หนังสือสำนักงาน ก.พ.ด่วนที่สุดที่ นร 1008/ว3 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2547 เรื่องซักซ้อมแนวทาง ปฏิบัติเกี่ยวกับลูกจ้างชั่วคราว

เทียบเท่ากองกำกับการ มีหน้าที่รับผิดชอบโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ดังที่กล่าวมาแล้วใน บทที่ 3 หน้า 31-32 และแต่งตั้งผู้กำกับการศูนย์อำนวยการโครงการพัฒนา เป็นผู้อำนวยการศูนย์ ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริด้วย จึงเป็นเหตุให้ศูนย์ศึกษาการพัฒนา ห้วยทรายฯ แยกจากกองกำกับการ 1 กองบังคับการฝึกพิเศษ มาอยู่ในความรับผิดชอบของ ศอพ. บก.กฝ.บช.ตชด. ซึ่งสังกัดกองบังคับการฝึกพิเศษ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน สำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ ประกอบกับคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ (คพร.) ได้กำหนดแนวทางการ พิจารณากรอบอัตรากำลังพนักงานราชการที่ขอเกินกรอบอัตรา กำลังลูกจ้างประจำและลูกจ้าง ชั่วคราว³ คณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ(คพร.) ได้กำหนดแนวทางการพิจารณากรอบ อัตรากำลังพนักงานราชการที่ขอเกินกรอบอัตรากำลังลูกจ้าง ประจำและลูกจ้างชั่วคราว เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2549 ได้พิจารณาเห็นว่าคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันได้มีมติเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2549 ให้ ยกเว้นการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน และแนวทางการจัดสรรงบประมาณประจำปี พ.ศ.2550 ซึ่งมีข้อจำกัดไม่สามารถเพิ่มงบประมาณประเภทบุคลากรเพื่อจ้างพนักงานราชการในส่วนที่เกิน จากกรอบอัตรา กำลังที่ คพร. อนุมัติไปแล้วได้ คพร.จึงมีมติไม่อนุมัติการจัดสรรอัตรากำลัง พนักงานราชการที่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ขออนุมัติเกินจำนวนลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ปีงบประมาณ พ.ศ.2548-2551 ยกเว้นในกรณีที่มีความจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามข้อเสนอของ คพร. ยกเว้น กรณีที่ดำเนินงานตามนโยบายสำคัญของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี หรือกรณีที่ 2 : มี การจัดตั้งหน่วยงานหรือส่วนราชการระดับกระทรวงหรือกรมขึ้นใหม่ และมีความจำเป็นต้องจ้าง พนักงานราชการ ซึ่งเมื่อได้รับอนุมัติอัตรากำลังพนักงานราชการจาก คพร. แล้วจะต้องเสนอให้ สำนักงานประมาณพิจารณางบประมาณตามความเหมาะสมต่อไป ทั้งนี้ระยะเวลาการจ้างพนักงาน ราชการตามข้อยกเว้นทั้ง 2 กรณี จะจ้างได้ไม่เกินระยะเวลาของกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ ปีงบประมาณ พ.ศ.2548-2551 ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงสามารถขออนุมัติกรอบพนักงาน ราชการเกินกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการที่ คพร.อนุมัติไปแล้วได้ในกรณีมีการปรับโครงสร้าง และมีส่วนราชการเกิดขึ้นใหม่ แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติก็เป็นหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่ มีกำลัง พลตำรวจทั่วประเทศ มีภารกิจอื่นที่สำคัญกว่าเป็นจำนวนมาก จึงไม่ได้ดำเนินการขออนุมัติกรอบ อัตรากำลังพนักงานราชการให้ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

³ หนังสือคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ ที่ นร 1008.5/54 ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2549 เรื่อง แนวทางการพิจารณากรอบอัตรากำลังพนักงานราชการที่ขอเกินกรอบอัตรากำลังลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว

สำนักงาน กปร. ที่รับผิดชอบในการดูแลค่าใช้จ่ายของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เห็นว่าลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาอื่น ๆ 5 ศูนย์ ได้เปลี่ยนสถานะลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ที่เข้าข่ายตามมติ ครม.เมื่อ 5 ตุลาคม 2547 เป็นพนักงานราชการหมดแล้ว คงเหลือศูนย์นี้เพียงศูนย์เดียวที่ยังไม่ได้เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานราชการ ทำให้เกิดปัญหาต่อตัวลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ทำให้ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของลูกจ้างชั่วคราว ดังนั้นสำนักงาน กปร.จึงจัดให้มีการประชุมเมื่อ 9 ตุลาคม 2549 โดยเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะเรียนเชิญผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเข้าร่วมประชุม แต่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ส่งผู้แทนคือ พล.ต.ท. ปานศิริ ประภาวัต ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้แทน และเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ.เข้าร่วมประชุมด้วย ในเรื่องแนวทางและวิธีการปรับเปลี่ยนสถานภาพของลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริเป็นพนักงานราชการ โดยที่ประชุมมีมติ ดังนี้ ให้กองกำลังพลสำนักงานตำรวจแห่งชาติเร่งจัดทำกรอบตำแหน่งพนักงานราชการ โดยพิจารณาดำเนินการบรรจุลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริจำนวน 21 คน ที่มีคุณสมบัติครบตามหลักเกณฑ์เป็นพนักงานราชการเป็นกรณีพิเศษโดยเร่งด่วนไปก่อน โดยประสานงานขอรับการอนุมัติจากสำนักงาน ก.พ. เพื่อมิให้เกิดความล่าช้า ส่วนอีก 30 อัตราให้จัดทำกรอบพนักงานราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติในภาพรวม โดยให้ลูกจ้างชั่วคราวที่มีคุณสมบัติยังไม่ครบตามหลักเกณฑ์ที่เหลืออยู่ของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริบรรจุในกรอบพนักงานราชการของของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่จะเสนอไปยังสำนักงาน ก.พ.ต่อไปด้วย นอกจากนี้แล้ว ก.พ. ยังขอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หาแนวทางช่วยเหลือลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายที่เหลือ เพื่อบรรจุเป็นพนักงานราชการในกรอบของกรมต่าง ๆ อีกทางหนึ่งด้วย⁴

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงขออนุมัติกรอบอัตราพนักงานราชการ ให้แก่ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริไปอีกครั้งหนึ่งเมื่อ 6 ธันวาคม 2549 โดยเป็นไปตามมติที่ประชุมสำนักงาน กปร.เมื่อ 9 ตุลาคม 2549ดังกล่าวข้างต้น และ เป็นไปตามแนวทางการพิจารณากรอบอัตรากำลังพนักงานราชการที่ขอเกินกรอบอัตรากำลังลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ในกรณี

⁴ หนังสือสำนักงาน กปร. ที่ กร 0007.1/2763 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2549 เรื่อง ขอส่งรายงานการประชุมเรื่อง โครงสร้างอัตรากำลังของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

ที่ 2 คือ การปรับโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติทำให้มีส่วนราชการเกิดขึ้นใหม่ คือ ศูนย์อำนวยการโครงการพัฒนา กองบังคับการฝึกพิเศษ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (ศอพ.บก.กฝ.บข.ตชด.) ฐานะเทียบเท่ากองกำกับการ ในที่สุดคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ ได้อนุมัติให้เปลี่ยนสถานภาพลูกจ้างชั่วคราวจำนวน 21 รายนี้เป็นพนักงานราชการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2549 โดยการทำสัญญาจ้างพนักงานราชการดังกล่าว ให้ดำเนินการตามหนังสือคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการที่ นร 1008.5/คพร/24 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2547 เป็นการทำสัญญาจ้างเพื่อทดลองปฏิบัติงาน 1 ปี ก่อน และเมื่อครบ 1 ปี พนักงานราชการผู้นั้นผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คพร. กำหนดแล้ว ก็ให้ต่อสัญญาจ้างได้คราวละไม่เกิน 4 ปี ขึ้นอยู่กับภารกิจของส่วนราชการว่ายังจำเป็นต้องมีผู้ปฏิบัติงานต่อเนื่องหรือไม่ โดยจะต้องไม่เกินระยะเวลาตามกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการที่ คพร.อนุมัติ ทั้งนี้ตามนัย ข้อ 9 และ ข้อ 10 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547⁵

แต่ขณะนี้เรื่องดังกล่าวยังอยู่ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติยังไม่ได้ตอบเรื่องดังกล่าวให้ศูนย์อำนวยการโครงการพัฒนา กองบังคับการฝึกพิเศษ กองบัญชาการ ตำรวจตระเวนชายแดน (ศอพ.บก.กฝ.บข.ตชด.)ให้ดำเนินการแต่อย่างใด จากแบบสอบถามในระดับผู้บริหารของ ศอพ.บก.กฝ.บข.ตชด. ความล่าช้าที่เกิดขึ้นเกิดจากในสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหน่วยงานต่างๆ อยู่มากมาย แต่ไม่มีหน่วยงานใดที่จะมีลักษณะพิเศษเหมือน ศอพ.บก.กฝ.บข.ตชด. และไม่มีหน่วยงานใดที่มีลูกจ้างในลักษณะนี้มาก่อน เกี่ยวกับภารกิจของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารพนักงานราชการ พ.ศ.2547 เป็นระเบียบใหม่ที่ สตช.ไม่เคยดำเนินการมาก่อนจึงต้องใช้เวลาในการสร้างความเข้าใจในการประมวลเรื่องในระดับของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ⁶

⁵ หนังสือคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ ที่ นร 1008.6/12, ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2550, เรื่อง การเปลี่ยน สถานภาพลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานราชการ

⁶ ข้อมูลจากแบบสอบถามระดับผู้บริหารของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, เมื่อ 12 เมษายน 2550

เมื่อเปรียบเทียบกับศูนย์ศึกษาการพัฒนาศูนย์อื่น ๆ อีก 5 ศูนย์นั้น เป็นหน่วยงานที่สังกัดกรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน กรมประมง ซึ่งอยู่ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีกรอบอัตราลูกจ้างประจำในราชการฝ่ายบริหาร จำนวน 46,760 อัตรา และกรอบอัตราลูกจ้างชั่วคราวในฝ่ายบริหาร จำนวน 285,537 อัตรา⁷ การขออนุมัติเปลี่ยนแปลงสถานภาพของลูกจ้างชั่วคราวของทั้ง 5 ศูนย์เป็นพนักงานราชการที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงไม่มีปัญหา และได้รับอนุมัติกรอบอัตรากำลังจาก กพร. รวมทั้งสิ้น 676 อัตรา (ศูนย์ศึกษาการพัฒนาเขาหินซ้อนฯ 50 อัตรา ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอ่าวคุ้งกระเบน 97 อัตรา ศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพานฯ จำนวน 171 อัตรา, ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยฮ่องไคร้ฯ จำนวน 176 อัตรา, ศูนย์ศึกษาการพัฒนาพิภพทองฯ จำนวน 182 อัตรา)⁸

สรุปได้ว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่มีกรอบอัตรากำลังในภาพรวมได้แก่ ข้าราชการลูกจ้างประจำที่เกษียณ และลูกจ้างชั่วคราวที่จะไปกำหนดให้เป็นกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547 ข้อ 9 ในเรื่องการกำหนดกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ ทำให้เกิดความล่าช้าในการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

ความสอดคล้องของภารกิจและยุทธศาสตร์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) กับภารกิจของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547 ข้อ 9 ในการจัดทำกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการในภาพรวม

สำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้นมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการถวายความปลอดภัยองค์พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ ให้บริการที่ดีโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางและชุมชนเป็นฐาน ป้องกันและควบคุมอาชญากรรมโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม อำนวยความยุติธรรมโดยยึดหลักนิติธรรม รักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของชาติด้วยการบริหารจัดการที่ดี และส่งเสริมให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม โดยมียุทธศาสตร์ในปีงบประมาณ พ.ศ.2550 จำนวน 3 ยุทธศาสตร์ได้แก่⁹

⁷ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, บันทึกข้อความที่ นร 0411 (ลร.8) /264 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2547, เรื่อง การช่วยเหลือลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวในระบบราชการ, น. 1-3

⁸ สำนักงาน กปร., สรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, จัดทำเมื่อ มกราคม 2549, น. 25-26 (เอกสารอัดสำเนา)

⁹ สำนักงบประมาณ, เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เล่มที่ 10 ส่วนราชการไม่สังกัด และหน่วยงานอิสระของรัฐ, (กรุงเทพมหานคร: พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด, 2549), น.85-87

1.ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ โดยมีเป้าหมายการปฏิบัติราชการ ได้แก่ ข้าราชการตำรวจ ครอบครัวและประชาชนได้รับบริการสุขภาพที่มีคุณภาพได้มาตรฐานทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม สังคมและชุมชนมีความเข้มแข็งและปลอดภัยจากการแพร่ระบาดของยาเสพติด ประชาชนมีความปลอดภัยจากการใช้ยานพาหนะทางบก มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดทั่วถึง

2.ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้ขยายตัวอย่างสมดุล โดยมีเป้าหมายให้นักท่องเที่ยวมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ และได้รับการช่วยเหลืออำนวยความสะดวกอย่างทั่วถึงทันเหตุการณ์

3.ยุทธศาสตร์การรักษาความมั่นคงและส่งเสริมธรรมาภิบาล โดยมีเป้าหมาย คือ มีระบบการบริหารจัดการงานตรวจคนเข้าเมืองระบบการป้องกันการลักลอบเข้าเมืองและการปราบปรามจับกุมผลักดันคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายอย่างที่มีประสิทธิภาพ ถวายและรักษาความปลอดภัยถวายพระเกียรติองค์พระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ ประชาชนในพื้นที่หมู่บ้านชายแดนและเขตน่านน้ำมีความมั่นคงปลอดภัยมีข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ รัฐและบุคคลสำคัญมีความมั่นคงปลอดภัยจากภัยคุกคาม การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ และควบคุมสถานการณ์ความไม่สงบในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ในส่วนที่รับผิดชอบให้สามารถยุติเหตุการณ์ก่อความไม่สงบรายวัน ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีความเชื่อมั่นในอำนาจรัฐ ผู้กระทำความผิดถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย รวมทั้งประชาชนได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

ส่วนภารกิจของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำรินั้นดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 เป็นในเรื่องการศึกษา วิจัย ทดลอง และนำผลที่ได้ไปขยายผลสู่ประชาชน โดยนำองค์ความรู้ต่าง ๆ ทำเป็นเอกสารเผยแพร่ การฝึกอบรม การประชาสัมพันธ์ ด้านการเกษตร ด้านป่าไม้ การปลูกหญ้าแฝก

จึงเห็นได้ว่าภารกิจของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริกับภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีความแตกต่างกันอย่างมาก ทำให้เป็นปัญหาอุปสรรคในการพิจารณาของกองกำลังพลสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่นำเสนอกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการให้กับศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริให้ กพร. อนุมัติกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการด้วย

การบริหารและวิธีการจัดสรรงบประมาณให้แก่ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

จากการที่ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำรินั้นไม่ได้เป็นหน่วยงานระดับกรม หรือเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่กลับเป็นหน่วยงานที่ฝากไว้กับกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปให้แก่ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ค่าใช้จ่ายของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริจึงต้องเบิกจ่ายจากงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ซึ่งตั้งงบประมาณไว้ในแต่ละปีจำนวน 2,000,000,000 บาท (สองพันล้านบาท) สำหรับโครงการที่เกิดจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯและพระบรมวงศานุวงศ์ เนื่องจากตอนตั้งงบประมาณงบกลางดังกล่าว ไม่สามารถจะทราบได้ว่าในปีหนึ่ง ๆ จะมีพระราชดำริเรื่องใดบ้าง การตั้งงบประมาณงบกลางส่วนใหญ่จะตั้งไว้ในงบรายจ่ายอื่นก่อน เมื่อส่วนราชการใดได้รับอนุมัติโครงการจาก กปร. แล้วจึงขออนุมัติเงินประจำงวดมาที่สำนักงบประมาณ และสำนักงบประมาณก็จะโอนงบประมาณจากงบรายจ่ายอื่น ไปเป็นงบค่าใช้จ่ายตามที่ส่วนราชการขอมาและถูกต้องตามระเบียบการจำแนกงบรายจ่าย เป็นที่ทราบคืออยู่แล้วว่าการใช้งบกลาง ควรจะต้องเป็นงบในลักษณะเร่งด่วนและจำเป็น แต่ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของศูนย์นั้นเป็นค่าใช้จ่ายที่นำมาใช้ในลักษณะงบประจำ เช่น งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุนก็จะเป็นครุภัณฑ์เสียเป็นส่วนใหญ่ งานของศูนย์ก็เป็นงานปกติ (Routine) และต่อเนื่องไม่ได้เป็นการดำเนินงานในช่วงสั้นๆ แล้วจบไป ไม่เป็นลักษณะโครงการที่มีระยะเวลาเริ่มต้นสิ้นสุด การที่ไม่ได้มีการกำหนดงบประมาณของศูนย์ไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงทำให้ไม่มีงบบุคลากร ประเภทค่าจ้างชั่วคราวในงบประมาณของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนั้นลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จึงไม่ได้เป็นลูกจ้างชั่วคราวในส่วนราชการ เพราะไม่ได้จ้างจากงบบุคลากร ดังนั้น ในครั้งแรกที่ขอ ไปจึงไม่ได้รับอนุมัติให้เปลี่ยนสถานภาพ

นอกจากนี้แล้วจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ พ.ศ.2534 กำหนดไว้หาก กปร. ได้อนุมัติโครงการ แผนงาน หรือกิจกรรมใด ๆ และงบประมาณรายจ่ายแล้ว และมีงบประมาณผูกพันในปีต่อ ๆ ไป ให้สำนักงบประมาณเป็นผู้จัดสรร

งบประมาณผูกพันเพื่อให้โครงการ แผนงาน และกิจกรรมใด ๆ ดังกล่าวสามารถดำเนินไปได้ อย่างเรียบร้อย¹⁰ นอกจากนี้เมื่อ กปร.อนุมัติโครงการ และงบประมาณรายจ่ายเพื่อให้สามารถเริ่ม ดำเนินการได้ในระยะแรกหรือปีแรก ส่วนงบประมาณดำเนินการในปีต่อไป ส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องจะต้องเสนอของบประมาณรายจ่ายตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่ง ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ¹¹ จากระเบียบในข้อ 13 (4) นั้นสำนักงานงบประมาณพิจารณา งบประมาณผูกพันให้ เช่น โครงการขนาดใหญ่ของกรมชลประทานที่เป็นโครงการอันเนื่องมาจาก พระราชดำริ ในปีแรกจะขอจากงบกลาง กปร.แต่ในปีต่อไป จะเป็นโครงการที่ตั้งงบประมาณไว้ ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรมชลประทาน นอกจากนี้เป็นโครงการที่ เกิดขึ้นปลายปีไม่สามารถขอตั้งงบประมาณในปีต่อไปได้ทัน เนื่องจากการตั้งงบประมาณ เกิดในช่วงประมาณเดือนมีนาคมถึงเดือนพฤษภาคม ซึ่งจะต้องพิมพ์เอกสารงบประมาณแล้ว ในกรณีนี้การตั้งงบประมาณผูกพันในปีถัดไปไม่ทัน ก็ต้องขอใช้จากงบกลางอีกปีหนึ่ง แต่ในกรณี ของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำรินั้นเป็นงานที่มีลักษณะต่อเนื่องตามที่ กล่าวไปแล้วคงไม่เข้าในลักษณะนี้ แต่สำหรับ ระเบียบ ข้อ 15 (2) นั้น กปร. จะสนับสนุนงบกลางให้ ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายฯในระยะแรกหรือปีแรก และงบประมาณในปีต่อไป ให้ส่วนราชการ ต้องเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการต่อไป แต่เนื่องจากศูนย์ห้วยทรายฯเป็นหน่วยงาน ฝากตามทีกล่าวมาแล้ว สดช. โดยกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนเป็นเพียงเจ้าภาพหลักเท่านั้น การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีข้าราชการตำรวจทั่วประเทศจำนวนมากและมีภารกิจมากมาย การ เสนอขอตั้งงบประมาณของศูนย์ศึกษาฯซึ่งไม่ใช่ภารกิจหลักจึงเป็นสิ่งที่ไม่สามารถทำได้เลย หลักการ ตั้งงบประมาณจะต้องสอดคล้องกับภารกิจของกรมด้วย สำนักงานงบประมาณจึงจะเสนอตั้งให้

การจ้างลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำรินั้น เป็นการจ้างลูกจ้างชั่วคราวในลักษณะที่เป็นโครงการที่มีเวลาเริ่มต้นสิ้นสุด สำนักงานงบประมาณ สามารถอนุมัติงบประมาณให้ได้โดยไม่ต้องขออนุมัติกรอบอัตรากำลังกับสำนักงาน ก.พ. ศูนย์ศึกษา การพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริซึ่งเป็นหน่วยงานที่ไม่ได้อยู่ในโครงสร้างของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

¹⁰ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ พ.ศ.2534 หมวด 4 ข้อ 13 (4)

¹¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ พ.ศ.2534 หมวด 4 ข้อ 15 (2)

งบประมาณรายจ่ายประจำปี การเปลี่ยนสถานภาพของลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริเป็นพนักงานราชการ ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเพื่อช่วยเหลือลูกจ้างชั่วคราวเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2547 เพราะลูกจ้างชั่วคราวตามมติคณะรัฐมนตรี หมายถึง

ก. ลูกจ้างชั่วคราวในราชการฝ่ายบริหารที่จ้างจากเงินงบประมาณ ประเภทบุคลากร ราชการค่าจ้างชั่วคราว ซึ่งปฏิบัติงานต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือ

ข. ลูกจ้างชั่วคราวในราชการฝ่ายบริหารที่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ได้รับการจ้างจากเงินหลายประเภท โดยมีสัดส่วนระยะเวลาการจ้างด้วยงบประมาณ ประเภทบุคลากร ราชการค่าจ้างชั่วคราว แต่ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีการจ้างจากเงินหลายประเภท โดยมีสัดส่วนระยะเวลาการจ้างด้วยเงินประเภทอื่นเป็นระยะเวลาปฏิบัติงานต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 5 ปี

ลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างในศูนย์ศึกษาพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำรินั้นไม่เป็นไปตามระเบียบที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดว่าเป็นลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างจากงบประมาณ ประเภทลูกจ้างชั่วคราว เนื่องจากลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ฯ ไม่ได้มีงบประมาณจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่จ้างจากงบกลาง กปร. ซึ่งไม่ได้ปรากฏในเอกสารงบประมาณตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงไม่เข้าข่ายตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ในข้อ 1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงไม่ได้ขออนุมัติกรอบพนักงานราชการให้ในช่วงแรก

ดังนั้น การบริหารและวิธีการจัดสรรงบประมาณให้แก่ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จึงเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถเปลี่ยนสถานภาพจากลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานราชการ

ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ที่กำกับดูแล โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน มอบหมายให้กองกำกับการ 1 กองบังคับการฝึกพิเศษ เป็นหน่วยรับผิดชอบ มีลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งต่าง ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน

ภารกิจของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายเดนนั้นมีภารกิจหลักในด้านการแก้ไขปัญหาด้านสถานการณ์ความมั่นคงที่ส่งผลกระทบต่อรัฐ และสนับสนุนการปฏิบัติการกิจในการป้องกันปราบปราม การก่อความไม่สงบและการก่อการร้าย เฝ้าระวังและรักษาสถานการณ์ชายแดน รักษาความสงบเรียบร้อยบริเวณหมู่บ้านและชุมชนชายแดน ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมพัฒนาและช่วยเหลือประชาชน และสนองงาน โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

ภารกิจของศูนย์เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการศึกษา วิจัย ทดลอง ตามแนวพระราชดำรินำแนวพระราชดำริ และ ผลที่ได้มา ดำเนินการในพื้นที่ของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายฯ ให้เกิดเป็นรูปธรรม รวบรวมผลการศึกษา ผลการวิจัย ผลการทดลอง จัดทำเป็นองค์ความรู้ เพื่อใช้ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และเพื่อใช้เป็นคู่มือในการขยายผลสู่ประชาชน โดยรอบพื้นที่ ส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู พัฒนา ดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และให้มีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา การวางแผนพัฒนาคุณภาพชีวิต ในชุมชนของตนเอง จากภารกิจดังกล่าวนี้ทำให้ลูกจ้างชั่วคราวที่ทำงาน ในศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำรินั้นเป็นตำแหน่งในด้านเจ้าพนักงานเกษตร นักวิเคราะห์นโยบายและแผน นักวิชาการเกษตร นักวิชาการศึกษา นักวิชาการเผยแพร่ เจ้าพนักงานสัตวบาล เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ผู้ช่วยนักวิจัย หัวหน้างานศึกษาพัฒนาป่าไม้ เจ้าหน้าที่ธุรการ โดยตำแหน่งส่วนใหญ่เป็นตำแหน่งที่ควรสังกัดกับหน่วยงานด้านการเกษตรมากกว่าเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลโดย ศูนย์อำนวยการโครงการพัฒนา กองบังคับการฝึกพิเศษ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน

จากตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำรินั้น เป็นตำแหน่งที่ไม่สอดคล้องกับตำแหน่งและภารกิจของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ดังนั้นการพิจารณาขอเปลี่ยนสถานภาพจากลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานราชการของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำรินั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยกองกำลังพลตำรวจต้องพิจารณาโดยการหาข้อมูลมาประกอบเพื่อพิจารณากรอบอัตรากำลังพนักงานราชการให้ จึงทำให้เกิดความล่าช้า

จากแบบสอบถามของลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำรินั้นพบว่า

1. การเป็นลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำรินั้น เงินเดือนน้อย ไม่มีสวัสดิการอื่นใด นอกจากประกันสังคม แต่การทำงานของลูกจ้างชั่วคราวเป็นเพียงการตอบสนองตามความต้องการในลำดับที่ 1 ความต้องการในปัจจุบัน 4 การทำงานเพื่อที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม อาหารและยารักษาโรค เท่านั้น เนื่องจากเงินเดือนของลูกจ้างชั่วคราวน้อยมากไม่เพียงพอใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ซึ่งลูกจ้างชั่วคราวเหล่านี้ต้องประหยัดค่าใช้จ่ายเพื่อให้เพียงพอ แต่ยังมีคามจำเป็นต้องทำงานที่ศูนย์ห้วยทรายฯอยู่เนื่องมาจาก¹²

¹² ข้อมูลจากแบบสอบถามลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำรินั้น ตำแหน่งเจ้าหน้าที่นโยบายและแผน, เมื่อ 19 เมษายน 2550

ก. ผู้บริหารของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริเป็นผู้ที่มีความโอบอ้อมอารี ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน รายเดือน และข้าราชการตำรวจในศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ มีแม่บ้านเตรียมอาหารกลางวันไว้ให้โดยใช้วัตถุดิบในศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทราย เนื่องจากศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอยู่ไกลจากตลาดทำให้เสียเวลาเดินทาง นอกจากผู้บริหารของศูนย์ฯแล้ว สำนักงาน กปร. เป็นหน่วยงานที่ดูแลบริหารจัดการอย่างจริงจังให้ลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริในการช่วยเหลือให้เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานราชการ เช่น การจัด การประชุม โดยเชิญผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพื่อให้สามารถตัดสินใจในเรื่องนี้ได้

ข. เนื่องจากเป็นการทำงานเพื่อสนองพระราชดำริ เป็นงานที่มีเกียรติ รู้สึกภาคภูมิใจที่ได้ทำงานในศูนย์ ศึกษาการพัฒนาฯ และใกล้ชิดเบื้องยุคลบาท เพราะศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริต้องส่งผักปลอดสารพิษส่งเข้าวังไกลกังวลด้วย และต้องปฏิบัติตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ทำให้เกิดความซาบซึ้งในภารกิจ

ค. ทำงานใกล้บ้าน ไม่ต้องออกนอกพื้นที่ได้อยู่กับครอบครัว และสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายได้

ง. ลูกจ้างชั่วคราวหลายคนทำงานอยู่ที่ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริเป็นเวลานาน ทำให้อายุมากขึ้น หางานยาก การมีงานทำในยุคเศรษฐกิจตกต่ำเช่นนี้ คิดว่าการไม่มีงานทำ

2. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2547 ในการช่วยเหลือลูกจ้างชั่วคราวที่ปฏิบัติงานชั่วคราวบุคคลเป็นเวลา 5 ปี ให้ผู้บังคับบัญชาเจ้าสังกัดบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานราชการ และมีสิทธิได้รับเงินช่วยค่าครองชีพพิเศษ ได้นั้นเป็นแรงจูงใจให้พนักงานราชการรู้สึกมีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น และมีโอกาสได้เงินเดือนเพิ่มขึ้นปีละ 3-5% เป็นแรงจูงใจในเรื่องความรู้สึกมั่นคงปลอดภัย ตามทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ชั้นที่ 2 นอกจากนี้แล้วข้อมูลจากแบบสอบถามผู้บริหารของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริพบว่า การเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานราชการทำให้หน่วยงานสามารถรักษาผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะเรื่องไว้ได้ซึ่งส่งผลต่อผลสำเร็จของงาน เพราะการดำเนินงานในบางเรื่องเป็นการดำเนินงานที่ต้องกระทำโดยต่อเนื่องใช้เวลานานกว่าจะเห็นผล¹³

¹³ ข้อมูลจากแบบสอบถามผู้บริหารของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, ตำแหน่งผู้กำกับการและรองผู้กำกับการ, เมื่อ 12 เมษายน 2550

การแก้ไขปัญหาในเรื่องการเปลี่ยนสถานภาพของลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานราชการ เป็นไปตามผลการวิจัยของนิศดาร์ก เวชยานนท์ เมื่อมีปัญหาที่เกิดขึ้นกับลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายที่ไม่มีกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการในตอนแรกทำให้ลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ไม่สามารถเปลี่ยนเป็นพนักงานราชการได้ในระยะแรก สำนักงาน กปร. และผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริได้ปรึกษาหารือและจัดให้มีการประชุม ให้หัวหน้าส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมารับทราบปัญหา เป็นลักษณะเด่นของการบริหารคนแบบไทย มีข้อดีในเชิงการบริหารเน้นการให้ความสำคัญกับเรื่องของจิตใจ การบริหารแบบพี่น้อง เน้นการแก้ปัญหาแบบไม่เป็นทางการมากกว่าการใช้กฎระเบียบหรือกฎหมาย แต่ยังให้ความเคารพต่อผู้อาวุโส ทำให้ทุกคนรู้จักการวางตัว ลดการแก่งแย่งชิงดีชิงเด่น ทำให้เกิดความผูกพันทั้งในแง่ของงานและตัวบุคคล บรรยากาศในการทำงานมีความอบอุ่นทำให้เกิดความร่วมมือกันสูง เอื้ออำนวยต่อการทำงานเป็นทีม ลดความขัดแย้ง ลดลักษณะที่เป็นทางการ(Formality)ในงานลง ตรงกับแนวคิดของการบริหารสมัยใหม่ เน้นการผสมผสานของแนวคิดต่างๆ ทั้งตะวันตกและตะวันออกทำให้เกิดความหลากหลายในการบริหาร

จากแบบสอบถามในเรื่องประสิทธิภาพการทำงานของลูกจ้างชั่วคราวที่อยู่ในศูนย์ห้วยทรายข้านั้นเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ มีความชำนาญในการทำงาน หากมีแรงจูงใจในการทำงานที่ดีแล้วเป็นผลให้ลูกจ้างชั่วคราวเหล่านั้นสามารถทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น¹⁴

เมื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับลูกจ้างชั่วคราวจากการสัมภาษณ์ลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริพบว่ามีปัญหาดังนี้¹⁵

- 1.เงินเดือนน้อย ค่าครองชีพต่ำ
- 2.ไม่มีการขึ้นเงินเดือน
- 3.ไม่มีสวัสดิการให้ลูกจ้างชั่วคราวนอกจากประกันสังคม
- 4.การเข้าออกจางานเกิดขึ้นได้ง่าย
- 5.การทำงานของศูนย์เป็นงานในด้านการศึกษาวิจัย การทดลอง การที่

¹⁴ ข้อมูลจากแบบสอบถามผู้บริหารของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, ตำแหน่งผู้กำกับการและรองผู้กำกับการ, เมื่อ 12 เมษายน 2550

¹⁵ ข้อมูลจากแบบสอบถามลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, ตำแหน่งเจ้าหน้าที่นโยบายและแผน, เมื่อ 19 เมษายน 2550

เป็นลูกจ้างชั่วคราว บางครั้งไม่มีอำนาจพอที่จะผลักดันงานของศูนย์ศึกษาการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการของศูนย์ได้

6. ลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์มีวุฒิการศึกษาไม่ตรงกับหน้าที่ความรับผิดชอบ ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้ลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ห่วยทรายเป็นขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน รวมทั้งขาดแรงจูงใจในการทำงานด้วย

ปัญหาการเปลี่ยนสถานภาพของลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริล่าช้าเกิดจาก

1. สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่มีกรอบอัตรากำลังในภาพรวม ได้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำที่เกษียณ และลูกจ้างชั่วคราวที่จะไปกำหนดให้เป็นกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547 ข้อ 9 ในเรื่องการกำหนดกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ ทำให้เกิดความล่าช้าในการเปลี่ยนสถานภาพของลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

2. ภารกิจของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริกับภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่เหมือนกันเลยแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ทำให้เป็นปัญหาอุปสรรคในการพิจารณาของกองกำลังพลสำนักตำรวจแห่งชาติที่นำเสนอกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการให้กับศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริเพื่อให้ คพร. อนุมัติกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการด้วย

3. การบริหารและวิธีการจัดสรรงบประมาณให้แก่ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ห้วยทรายฯจ้างจาก งบกลาง กปร. ไม่ได้จ้างจากงบบุคลากร ประเภทลูกจ้างชั่วคราว ที่กำหนดค่าใช้จ่ายๆไว้ในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถเปลี่ยนสถานภาพจากลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานราชการ

4. จากตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริดังกล่าว นั้น เป็นตำแหน่งที่ไม่สอดคล้องกับตำแหน่งและภารกิจของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ดังนั้นการพิจารณาขอเปลี่ยนสถานภาพจากลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานราชการของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำรินั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยกองกำลังพลตำรวจต้องพิจารณาโดยการหาข้อมูลมาประกอบเพื่อพิจารณากรอบอัตรากำลังพนักงานราชการให้ จึงทำให้เกิดความล่าช้า

จากปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ถึงแม้ว่าลูกจ้างชั่วคราวเหล่านั้นจะได้รับการบรรจุเป็นพนักงานราชการแล้วก็ตาม ความรู้สึกของลูกจ้างชั่วคราวเหล่านี้ก็ยังไม่ดีเท่าที่ควร เพราะจากแบบสอบถามลูกจ้างชั่วคราวมีความไม่มั่นใจในเรื่องได้รับการต่อสัญญาจ้างอย่างต่อเนื่องหรือไม่

หรือเมื่อเป็นพนักงานราชการแล้วจะมีสิ่งใดที่ดีกว่าการเป็นลูกจ้างชั่วคราว¹⁶ ลูกจ้างชั่วคราวเหล่านั้นมีความต้องการตามหลักความต้องการของมาสโลว์ ในขั้นที่ 1 คือ ความต้องการทางกาย คือ เงินเดือนสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในปัจจัยสี่ ซึ่งต่ำมากอยู่แล้วหากเป็นพนักงานราชการอาจจะได้เงินเดือนเพิ่มสูงขึ้น ได้ค่าครองชีพเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ปัจจุบันในฐานะที่เป็นลูกจ้างชั่วคราวได้รับเงินเดือนและค่าครองชีพอยู่แล้ว แต่อาจจะมีเงินเดือนที่ต่ำกว่าพนักงานราชการ ในขณะที่พนักงานเหล่านั้นยังไม่มีรายได้สามารถสนองความต้องการขั้นต่ำของตนเองได้ดีพอ เพราะรายได้ที่มีอยู่ยังต้องใช้จ่ายในการกินอยู่ในครอบครัวอันได้แก่ปัจจัยสี่ ซึ่งเป็นความต้องการพื้นฐานของร่างกาย ถ้าเป็นเช่นนี้การจูงใจก็คงไร้ผล แต่ความต้องการในความมั่นคงเป็นความต้องการขั้นที่ 2 รู้สึกขาดความมั่นคง เพราะลูกจ้างชั่วคราวไม่มั่นใจว่าจะได้รับการจ้างอย่างต่อเนื่อง ตามหลักการของพนักงานราชการเมื่อลูกจ้างได้ลงนามในสัญญาจ้างแล้ว ต้องปฏิบัติงานก่อน 1 ปี หากผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักการปฏิบัติงาน หลักสมรรถนะ และหลักคุณธรรมแล้วจึงต่อสัญญาให้ได้ไม่เกิน 4 ปี ต้องได้รับแรงจูงใจในการทำงาน ดังนั้นการจูงใจจึงต้องคำนึงถึงความพร้อมของบุคคลด้วย ประสิทธิภาพของการจูงใจจึงขึ้นอยู่กับข้อสำคัญที่ว่า เราได้ทำการจูงใจได้ถูกช่วงจังหวะ หรือเหมาะสมกับเงื่อนไขหรือไม่ ในเมื่อบุคลากรมีความพร้อมที่จะเป็นพนักงานราชการ แต่ความล่าช้าของสำนักงานตำรวจแห่งชาติทำให้พนักงานเหล่านี้เสียโอกาส แทนที่จะได้เงินเดือนขึ้นเพิ่มขึ้นทุกปี ในอัตราร้อยละ 3-5 เป็นผลทำให้ประสิทธิภาพแรงจูงใจลดลงหรือหายไป ลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ฯ จึงไม่มีแรงจูงใจในการทำงาน ประสิทธิภาพในการทำงานลดลงด้วย โดยที่ลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ฯ ศึกษาการพัฒนาอื่น ๆ อีก 5 ศูนย์ ซึ่งสังกัดกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เป็นพนักงานราชการไปครบทั้ง 5 ศูนย์แล้ว เหลือเพียงศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายเพียงแห่งเดียวเท่านั้นที่ยังไม่ได้บรรจุลูกจ้างชั่วคราวให้เป็นพนักงานราชการ ยิ่งทำให้ลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน

¹⁶ ข้อมูลจากแบบสอบถามลูกจ้างชั่วคราวของศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, ตำแหน่งเจ้าหน้าที่นโยบายและแผน, เมื่อ 19 เมษายน 2550