

บทที่ 2

นโยบายกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ

อัตรากำลังคนของรัฐได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว และได้ส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาหลายประการ โดยที่ภาครัฐมิได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวมากนัก นอกจากนี้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 – 4 มิได้มีการวางมาตรการเพื่อแก้ไขการเพิ่มกำลังคนในภาครัฐ ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ปรากฏอย่างชัดเจนเมื่อประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้หันมาสนใจให้ความสำคัญและกำหนดมาตรการต่าง ๆ รองรับ

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงความเป็นมาของนโยบายกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ และนโยบายอัตรากำลังของทบวงมหาวิทยาลัยตามลำดับดังนี้

2.1 ความเป็นมาของนโยบายกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ

2.2 นโยบายอัตรากำลังของทบวงมหาวิทยาลัย

2.1 ความเป็นมาของนโยบายกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ

2.1.1 นโยบายกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-4

ในปี พ.ศ. 2523 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้เสนอผลการพิจารณาเรื่อง “แนวทางการกำหนดส่วนราชการ และอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน” ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา คณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2523 มีมติเห็นชอบในหลักการและมาตรการที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ เสนอ และนำหลักการและมาตรการดังกล่าวไปปฏิบัติ แต่ภายหลังจากการใช้มาตรการเพิ่มอัตรากำลังฯ ระยะหนึ่งปรากฏว่ามีปัญหาทางปฏิบัติบางประการ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ จึงได้ทำหนังสือชักชวนความเข้าใจในเรื่องนี้ ตามหนังสือที่ สร 0108 / ว.2 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2525 และหนังสือที่ สร 0108 / ว.2 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2526 ดังนั้นแนวทางการกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน (ว.245) มีรายละเอียดดังนี้ (เชาว์ อรรถมานะ, 2531 : 4 – 11)

หลักการและมาตรการ

แนวทางการกำหนดส่วนราชการ และอัตรากำลังฯ ได้กำหนดสาระในด้านนี้เป็น 3 ส่วน คือ

- 1) การกำหนดหลักการและมาตรการในการกำหนดส่วนราชการ และจัดอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งระบุให้ส่วนราชการที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ต้องเป็นงานที่มีความสำคัญและไม่ซ้ำซ้อน ส่วนราชการอื่นมีจุดมุ่งหมายบริการประชาชนเป็นสำคัญ และเป็นการขยายบริการในส่วนภูมิภาค นอกจากนี้การขยายอัตรากำลังในกรณีตั้งหรือขยายส่วนราชการ ให้คำนึงถึงอัตรากำลังที่มีอยู่แล้วที่สามารถสับเปลี่ยนหรือย้ายมาทำหน้าที่ในงานที่เริ่มใหม่ด้วย ทั้งนี้โดยมีมาตรการในการขอตั้งและขยายส่วนราชการทุกระดับ จะต้องให้กระทรวงเจ้าสังกัดเสนอมายังคณะรัฐมนตรี ผ่านทางคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ด้วย
- 2) มาตรการเร่งด่วนเพื่อชะลอการเพิ่มจำนวนข้าราชการและลูกจ้าง
 - (1) ให้ส่วนราชการชะลอการบรรจุอัตรากำลังเพิ่มใหม่ในปีงบประมาณ 2524
 - (2) สำหรับปีงบประมาณต่อไป ให้ชะลอการตั้งตำแหน่งข้าราชการเพิ่มใหม่
 - (3) ห้ามโอนเงินงบประมาณจากหมวดอื่นหรือโครงการอื่น หรือใช้เงินจากหมวดเดียวกัน หรือใช้เงินเดือนเหลือจ่ายของงบกลางมาใช้บรรจุข้าราชการและ ลูกจ้างเพิ่มขึ้นในระหว่างปีงบประมาณ
 - (4) เมื่องานหรือโครงการใดสิ้นสุดลง หรือมีปริมาณงานลดลง ให้ดำเนินการให้ข้าราชการและลูกจ้างของงานหรือโครงการนั้นไปปฏิบัติราชการที่ส่วนราชการอื่นที่มีความจำเป็นก่อน
 - (5) อัตราลูกจ้างประจำที่มีชื่อหรือลักษณะงานเหมือนข้าราชการ ในปีงบประมาณ 2524 ห้ามบรรจุใหม่
 - (6) อัตราลูกจ้างประจำที่ขอตั้งใหม่ในปีงบประมาณ 2524 ที่ตั้งไว้ เมื่อเปลี่ยนสภาพลูกจ้างชั่วคราวมาเป็นลูกจ้างประจำให้ชะลอการบรรจุเท่าที่จำเป็น และการบรรจุนั้นต้องอยู่ในเกณฑ์ที่เป็นลูกจ้างประจำ และให้ระงับการเปลี่ยนสภาพลูกจ้างชั่วคราวเป็นลูกจ้างประจำในปีงบประมาณ 2525
 - (7) ห้ามเพิ่มจำนวนลูกจ้างชั่วคราวหรือต่ออายุการจ้าง

- (8) ห้ามมิให้ส่วนราชการยกเหตุแห่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในระดับกองมาขอปรับระดับตำแหน่งหรือเพิ่มจำนวนข้าราชการ
- (9) การเพิ่มและขยายอัตรากำลังเพื่อปฏิบัติงานในราชการบริหารส่วนกลางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาโดยเคร่งครัด
- (10) การปรับระดับตำแหน่งให้สูงขึ้น ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกระทำอย่างเข้มงวด
- (11) ให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติในการขออัตรากำลังของตำแหน่งเพิ่มในปีงบประมาณ รวมทั้ง วิธีการในการบรรจุข้าราชการและถูกจ้างตามหลักการข้างต้น
- (12) ให้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากำลังคนมาชุดหนึ่ง เพื่อช่วยในการจัดและพัฒนากำลังคนของกระทรวง ทบวง กรม และดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการเร่งด่วนข้างต้น
- (13) ในกรณีที่มีปัญหาในการปฏิบัติตามมาตรการข้างต้น ให้กระทรวง ทบวง กรม นำเสนอคณะรัฐมนตรี หรือผู้ที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายพิจารณาต่อไป

3) หลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อเป็นแนวทางการพิจารณาของส่วนราชการ

ในส่วนนี้มี 2 กรณี คือ กรณีการจัดตั้งส่วนราชการ และกรณีการจัดอัตรากำลัง ซึ่งจะขอกว่าเฉพาะการจัดอัตรากำลังเท่านั้น

หลักเกณฑ์การจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่

- (1) หลักนำตัวบุคคลที่มีอยู่แล้วมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด คือ ถือหลักการจัดและมอบหมายงานใหม่ (Reassignment and Redeployment) มากกว่าการเพิ่มอัตรากำลังให้แก่งานใหม่
- (2) รัฐบาลจำเป็นต้องชะลออัตราการขยายตัวของอัตรากำลังไม่ให้เกินร้อยละ 2 ต่อปี
- (3) การจัดอัตรากำลังจะต้องเป็นไปเพื่อเพิ่มเติมประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามเป้าหมายของทางราชการ โดยนำหลักการพิจารณางบประมาณฐานศูนย์ (Zero Based Budget)

กระบวนการและกลไกในการดำเนินงานตามมาตรการ

1) ส่วนราชการต่าง ๆ ในการปฏิบัติตามมาตรการ ส่วนราชการต่างๆ จะต้องปฏิบัติดังนี้

- (1) การขอกำหนดตำแหน่งข้าราชการเพิ่มเติมในส่วนราชการ เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากำลังคนของกระทรวงก่อน โดยให้คำนึงถึงหลักการใช้คนเฉลี่ยทั้งกระทรวง
- (2) เมื่อผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนากำลังคนของกระทรวงแล้วให้ส่วนราชการขออนุมัติต่อองค์การกลางบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาวงรอบอัตราากำลังตามแผนงาน โครงการ และความจำเป็นในราว 3 ปี รวมทั้งปีที่ขอ
- (3) หากปีใดส่วนราชการมีความจำเป็นต้องบรรจุข้าราชการในตำแหน่งเพิ่มใหม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี ภายในกรอบอัตราที่กำหนดไว้ ให้ขออนุมัติต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

2) คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ เป็นคณะกรรมการระดับชาติ มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่รัฐบาล เพื่อปรับปรุงบริหารงานของรัฐ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในคณะกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบงานบุคคลและการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

- (1) วางหลักเกณฑ์การขอตั้งงบประมาณและค่าจ้างเพิ่มใหม่ในส่วนที่เกิน 2%
- (2) พิจารณาการขอตั้งงบประมาณและค่าจ้างเพิ่มใหม่ในส่วนที่เกิน 2%
- (3) พิจารณาการขอโอนงบประมาณหมวดอื่น ใช้เงินเดือนเหลือจ่ายเพื่อตั้งเป็นอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง
สำหรับบรรจุข้าราชการและลูกจ้างประจำ ระหว่างปีงบประมาณ ซึ่งมีการกำหนดตำแหน่ง / กรอบอัตราไว้แล้ว
- (4) พิจารณาการขอบรรจุลูกจ้างในอัตราว่างที่มีชื่อและลักษณะงานเหมือนข้าราชการ

ในปัจจุบันคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ได้ปรับปรุงอำนาจหน้าที่เสียใหม่ โดยเน้นบทบาทในการเสนอแนะความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการในระดับมหภาค และไม่ได้ตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการเพิ่มอัตรากำลังในส่วนที่เกิน 2% แต่ได้มอบหมายให้สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ร่วมกัน พิจารณารายละเอียดแทนคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ

3) คณะกรรมการพัฒนากำลังคนของกระทรวง / ทบวง

คณะกรรมการพัฒนากำลังคนของกระทรวง / ทบวง มีหน้าที่ดังนี้

- (1) ช่วยผู้บังคับบัญชาระดับกระทรวง ทบวง กรม ในการจัดและพัฒนา กำลังคนให้เป็นไปตามมาตรการ
- (2) ดำรวจจำนวนและระดับข้าราชการและลูกจ้างประเภทต่าง ๆ เทียบกับ ปริมาณและค่าใช้จ่ายให้เป็นไปตามหลักการบริหารงาน โดยเป้าหมาย และงบประมาณฐานศูนย์
- (3) ทำรายงานข้อ 2) เสนอรัฐมนตรี โดยผ่านคณะกรรมการปฏิรูประบบ ราชการฯ

4) สำนักงานประมาณ

มีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

- (1) พิจารณาในงบประมาณในด้านเงินเดือนและค่าจ้าง หลังจากที่ได้รับพระราช การได้ขออนุมัติตำแหน่งจาก ก.พ. องค์การบริหารงานบุคคลอื่นที่ เกี่ยวข้องแล้ว
- (2) จัดกรอบอัตรากำลังลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว

5) องค์การบริหารงานบุคคลต่าง ๆ

มีหน้าที่ในการวางกรอบอัตรากำลังตามแผนงานและ โครงการและความ จำเป็นสำหรับข้าราชการประเภทต่าง ๆ ทั้งนี้โดยความเห็นชอบของส่วนราชการต่าง ๆ

2.1.2 นโยบายกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5-8

นอกจากได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อชะลอการเพิ่มอัตรากำลังของรัฐได้กำหนดไว้ใน ส่วนที่เป็นมติคณะรัฐมนตรีแล้ว ยังได้กำหนดมาตรการดังกล่าวไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 จนถึงปัจจุบันดังนี้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529)

มาตรการเพิ่มอัตรากำลังของข้าราชการและลูกจ้างของรัฐไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี ได้มีการรองรับจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529) ในบทว่าด้วยการปฏิรูประบบบริหารและพัฒนาองค์กรของรัฐในส่วนกลางด้วย ดังนี้

“ปรับปรุงการบริหารงานกำลังคนของภาครัฐบาล คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับในหลักการที่จะลดอัตราเพิ่มของข้าราชการในสาขางานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโดยตรง โดยเฉพาะหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร โดยมีแนวทางที่กำหนดให้ยึดถือปฏิบัติ 2 ประการคือ

ประการแรก ปรับแนวการบริหารบุคคลของหน่วยราชการต่าง ๆ เสียใหม่ โดยไม่ให้เพิ่มจำนวนขึ้น ยกเว้นในกรณีพิเศษ แต่ให้เน้นในเรื่องการยกระดับ และปรับปรุงคุณภาพข้าราชการหรือสำนักงานที่มีอยู่แล้ว เป็นหลักสำคัญ

ประการที่สอง การเพิ่มจำนวนข้าราชการ หรือพนักงานสำหรับหน่วยงานบริหารที่ไม่เกี่ยวกับการพัฒนาฯ ให้เพิ่มขึ้นได้อย่างมากไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี”

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2534)

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ได้กำหนดไว้ในเรื่องแนวทางการปรับปรุงระบบกำลังคนภาครัฐบาลดังนี้

“ด้านปริมาณและการกระจายข้าราชการ

(1) ในระหว่างที่ยังไม่มีแผนกำลังคนบังคับใช้ ให้หน่วยงานกลางได้แก่สำนักงานประมาณ องค์กรกลางบริหารงานบุคคล และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกันกำหนดสัดส่วนงบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างต้องประมาณทั้งหมดในแต่ละปี และในการจัดสรรให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ให้คำนึงถึงความจำเป็นและความสำคัญในระบบแผนงานเพื่อใช้เป็นกรอบกำลังคนของภาครัฐบาล แทนการใช้นโยบายเพิ่มกำลังคนเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี

(2) ให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลพิจารณากำหนดกฎเกณฑ์การเฉลี่ยกำลังคนมีผลใช้บังคับโดยเร็วที่สุด พร้อมทั้งดำเนินการให้กระทรวง ทบวง กรม สืบรวจข้อมูล และดำเนินการเฉลี่ยกำลังตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว

(3) ให้มีการกระจายกำลังคนภาครัฐบาลระดับที่มีความรู้ ความสามารถไปสู่ภูมิภาคและชนบทให้มากขึ้น โดยปรับปรุงรายได้ สวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูล และสิ่งจูงใจอื่น ๆ อย่างเหมาะสม”

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539)

ได้มีการกำหนดเรื่องกำลังคนภาครัฐไว้ในเรื่องแนวทางการพัฒนาระบบราชการ ดังนี้

“ระบบกำลังคน

ด้านปริมาณ

1. ให้ส่วนราชการมีการวางแผนกำลังคนเพื่อให้การใช้กำลังคนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และมีระบบให้สิ่งจูงใจที่เหมาะสมในการสนับสนุนการดำเนินการของส่วนราชการในเรื่องนี้
2. ควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคคลต้องงบประมาณรายจ่าย รวมให้อยู่ในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 40
3. จำกัดการเพิ่มและลดขนาดบุคลากรตามภาระหน้าที่หลักของหน่วยงาน และจัดลำดับความสำคัญของนโยบายและภารกิจ
4. สร้างกลไก การโยกย้ายถ่ายเทกำลังคนระหว่างส่วนราชการเพื่อเกลี่ยกำลังคนจากจุดที่หมดความจำเป็นหรือจำเป็นน้อยไปให้จุดที่มีความจำเป็นมาก เช่นการจัดสรรงบประมาณเพื่อการรองรับการเกลี่ยกำลังคนระหว่างส่วนราชการ
5. สร้างกลไกเอื้ออำนวยในการโยกย้ายถ่ายเทกำลังคนระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชนอย่างสะดวกและคล่องตัวยิ่งขึ้น
6. การสร้างกลไกและจูงใจให้ข้าราชการและลูกจ้างบางส่วนออกจากราชการก่อนเกษียณ
7. ให้มีการศึกษาวิจัยการใช้กำลังคนภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด”

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ได้มีการออกนโยบายกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ ทั้งนี้เพราะมาตรการชะลอการเพิ่มอัตรากำลังของรัฐในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 และ 6 เมื่อนำไปปฏิบัติก่อให้เกิดอุปสรรค ข้อจำกัดของมาตรการและกลไกที่มีอยู่เดิม ดังนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 จึงได้มีการกำหนดนโยบายกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐขึ้น โดยจัดตั้งคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ เพื่อพิจารณากำหนดนโยบาย เป้าหมาย กลยุทธ์ และวิธีดำเนินการเพื่อให้กำลังคนภาครัฐมีขนาดกะทัดรัด เหมาะสม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งจะต้องชะลอการเพิ่มกำลังคนภาครัฐให้ได้ผลอย่างจริงจัง ซึ่งได้มีการกำหนดมาตรการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยมีสาระสำคัญดังนี้ (สำนักงาน ก.พ., 2537 : 1-16)

มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ

1. เหตุผล

การปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับปรุงประสิทธิภาพของราชการและการควบคุมค่าใช้จ่ายภาครัฐ มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ เป็นมาตรการที่ส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการและควบคุมค่าใช้จ่ายภาครัฐ จึงต้องมีการดำเนินการไปพร้อม ๆ กับการปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือน

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อชะลออัตราการเพิ่มของค่าใช้จ่ายด้านบุคคลโดยรวม ในขณะที่คงรักษาเป้าหมายการเพิ่มรายได้ต่อคนของข้าราชการ

2.2 เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้ส่วนราชการพิจารณาใช้ประโยชน์กำลังคนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านบุคคลและมีขนาดกำลังคนที่เหมาะสม ซึ่งเน้นด้านคุณภาพมากกว่าปริมาณ

2.3 เพื่อปรับขนาดภาครัฐให้กะทัดรัดและมีประสิทธิภาพสูง

3. มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ

3.1 มาตรการชะลอการเพิ่มกำลังคนภาครัฐ

3.1.1 ครึ่งจำนวนตำแหน่งรวมของข้าราชการและลูกจ้างตลอดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ให้มีไม่เกินจำนวนอัตราที่มีเงิน ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2537 และเปิดโอกาสให้สามารถเพิ่มอัตราใหม่ในกรณีจำเป็นได้ไม่เกินจำนวนรวมที่เกิดจากการเกษียณของข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ในช่วงระยะเวลา 2537-2539 โดยมีกลไกในการดำเนินการ คือ

3.1.1.1 ให้ทุกส่วนราชการให้ความสนใจอย่างจริงจังในการใช้กำลังคนอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยไม่เพิ่มอัตรากำลังคนตลอดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 และให้สำนักงานประมาณ ก.พ. ก.ค. ก.ตร. ก.ม. ก.ต. ก.อ. และองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องควบคุมจำนวนตำแหน่งและอัตรากำลังในความรับผิดชอบมิให้เพิ่มมากขึ้นเกินกว่าจำนวนอัตราตำแหน่งที่มีเงินที่มีอยู่ ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2537 และเสริมสร้างสมรรถภาพกำลังคนที่มีอยู่เพื่อยกระดับความสามารถและคุณภาพกำลังคนให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่

3.1.1.2 ให้ส่วนราชการที่มีตำแหน่งข้าราชการเกษียณในแต่ละปี ขยายเล็ก ตำแหน่งแรกบรรจหรือตำแหน่งอื่นตามที่เห็นควรเท่ากับจำนวนการเกษียณในแต่ละปี โดยจัดทำบัญชีรายชื่อตำแหน่งที่จะขยายเล็กเพื่อแจ้งให้คณะกรรมการจัดสรรกำลังคนภาครัฐและกระทรวงการคลังทราบภายในเดือนกรกฎาคมของทุกปี ทั้งนี้ ยกเว้นส่วนราชการที่มีอัตราตำแหน่งมีเงินไม่เกิน 1,000 อัตรา ไม่ต้องขยายเล็กตำแหน่งจากผลการเกษียณดังกล่าว

3.1.1.3 ให้มีคณะกรรมการจัดสรรกำลังคนภาครัฐประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ผู้แทน ก.พ. ก.ค. ก.ตร. ก.ม. ก.ต. ก.อ. สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการ โดยผู้แทนสำนักงาน ก.พ. และผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ร่วมเป็นฝ่ายเลขานุการทำหน้าที่พิจารณาจัดสรรตำแหน่งที่ขยายเล็กจากผลการเกษียณให้กับส่วนราชการที่จำเป็นต้องเพิ่มอัตรากำลังตามความจำเป็น โดยส่วนราชการที่จะขอกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ หรือขอคงตำแหน่งที่ต้องขยายเล็กจากผลการเกษียณ ต้องมีกรณีจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งต่อไปนี้ คือ

- (1) เพื่อบรรจนักเรียนทุนรัฐบาล
- (2) เป็นตำแหน่งแพทย์ หรือตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางการแพทย์
- (3) เป็นตำแหน่งอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาตำแหน่งสาย ก. ในสังกัด ก.ม. และบุคลากรที่ทำหน้าที่สอนในสาขาวิชาชีพขาดแคลนตามที่ ก.พ. และกระทรวงการคลังกำหนด
- (4) เป็นงานที่จะดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีได้สั่งการให้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และมีเงินงบประมาณที่ใช้ดำเนินการแล้ว ถ้าไม่ดำเนินการจะทำให้เกิดผลเสียหาย และเป็นงานที่ไม่สามารถจ้างเอกชนดำเนินงานได้ และได้เกลี้ยกำลังคนแล้ว แต่ยังมีกำลังคนไม่พอ
- (5) เป็นงานที่ได้รับเครื่องมือและอุปกรณ์เพิ่มขึ้นซึ่งหลังจากที่ได้เกลี้ยกำลังคนและอบรม/พัฒนาเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่เดิมแล้ว ก็ยังไม่เพียงพอจำเป็นต้องขอ กำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ เพื่อปฏิบัติราชการหรือเพื่อให้บริการประชาชน
- (6) มีการจัดตั้งหน่วยงานหรือส่วนราชการระดับกระทรวงหรือกรมขึ้นใหม่ และจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และหลังจากที่ได้เกลี้ยกำลังคนระหว่างกรมแล้วก็ยังมีกำลังคนไม่เพียงพอ

(7) มีภารกิจเพิ่มขึ้นจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ

ส่วนราชการที่มีความจำเป็นขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ดังกล่าวให้เสนอคำขอพร้อมเหตุผลให้คณะกรรมการจัดสรรกำลังคนภาครัฐพิจารณาภายในเดือนกรกฎาคมของปีนั้น ๆ โดยผ่านการพิจารณาของ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ อ.ก.พ.ที่ทำหน้าที่ อ.ก.พ.กระทรวง หรือองค์กรที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่ทำหน้าที่คล้ายกับ อ.ก.พ.กระทรวง

3.1.1.4 ให้ ก.พ. ก.ค. ก.ตร. ก.ม. ก.ศ. ก.อ. และองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องจัดทำบัญชีรายชื่อข้าราชการและตำแหน่งที่ดำรงอยู่ในส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะครบวาระเกษียณในช่วงปีงบประมาณ 2537 - 2539 และบัญชีรายชื่อส่วนราชการที่อยู่ในข่ายยกเว้นการขยับเล็กตำแหน่งเท่าจำนวนข้าราชการเกษียณให้คณะกรรมการจัดสรรกำลังคนภาครัฐทราบภายในเดือนพฤษภาคม 2537 และในเดือนพฤษภาคมของปีต่อ ๆ ไปด้วย

3.1.1.5 ให้คณะกรรมการจัดสรรกำลังคนภาครัฐพิจารณาคำขอตำแหน่งเพิ่มใหม่ระหว่างปีงบประมาณ 2537 - 2539 โดยควรอนุมัติได้ไม่เกินจำนวนตำแหน่งที่ถูกขยับเล็กเนื่องจากการเกษียณในช่วงเวลาเดียวกัน โดยให้พิจารณาและแจ้งผลให้ส่วนราชการที่ยื่นคำขอทราบภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ในกรณีที่เห็นว่ามีความจำเป็นต้องอนุมัติตำแหน่งเพิ่มใหม่เกินจำนวนการเกษียณ (ซึ่งประมาณว่าในช่วงปีงบประมาณ 2537 - 2539 จะมีข้าราชการฝ่ายพลเรือนครบวาระเกษียณจำนวนประมาณ 16,000 คน) ให้คณะกรรมการจัดสรรกำลังคนภาครัฐเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

3.1.2 ให้ ก.พ. ก.ค. ก.ตร. ก.ม. ก.ศ. ก.อ. และองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องตรวจสอบการใช้ประโยชน์กำลังคนของส่วนราชการที่รับผิดชอบให้เป็นไปตามเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่งอย่างสม่ำเสมอและให้คณะกรรมการจัดสรรกำลังคนภาครัฐตรวจสอบสถานการณ์เรื่องอัตรากำลังจากองค์กรกลางบริหารงานบุคคลทุกแห่งเพื่อรายงานการเพิ่มอัตรากำลังให้คณะรัฐมนตรีทราบทุก 6 เดือน

3.1.3 ให้ส่วนราชการสามารถเกลี่ยอัตรากำลังภายในกรมได้คล่องตัว โดยให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลและองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดอัตราตำแหน่งมอบอำนาจการเปลี่ยนแปลงสายงานและการตัดโอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของตำแหน่งระดับ 7 ลงมา ให้ส่วนราชการดำเนินการได้เอง ทั้งที่เป็นตำแหน่งว่างหรือมีผู้ครองตำแหน่ง โดยให้อธิบดีดำเนินการด้วยความเห็นชอบของ อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.ที่ทำหน้าที่ อ.ก.พ.กรม แล้วแต่กรณีโดยตำแหน่งที่เปลี่ยนแปลงให้เปลี่ยนภายในกลุ่มตำแหน่งประเภทเดียวกัน และต้องไม่เป็นตำแหน่งหัวหน้าหน่วย

งาน และไม่เป็นการตัดโอนตำแหน่งจากส่วนภูมิภาคไปส่วนกลาง ทั้งนี้ ภายในกรอบอัตรากำลัง และระดับตำแหน่งตามที่ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลนั้น ๆ ได้อนุมัติไว้

3.1.4 สำหรับตำแหน่งลูกจ้างให้ดำเนินการในทำนองเดียวกันกับตำแหน่งข้าราชการตามที่กล่าวในข้อ 3.1.1

3.1.5 ให้ระงับการเพิ่มจำนวนส่วนราชการและจังหวัดที่ต้องเพิ่มจำนวนอัตรากำลังตลอดช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ยกเว้นการตั้งส่วนราชการระดับกอง กรม หรือกระทรวง ที่จัดตั้งใหม่ โดยไม่เพิ่มอัตรากำลังในส่วนรวมตามข้อ 3.1.1

3.1.6 ให้สำนักงานประมาณคำนึงถึงการจ้างเหมาเพื่อแทนการจ้างลูกจ้าง และจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณประจำปีให้กับส่วนราชการ

3.1.7 ให้ทุกส่วนราชการทบทวนบทบาท ภารกิจ และวิธีการปฏิบัติงาน โดยให้จัดลำดับความสำคัญของงานในหน้าที่ และให้ยุบเลิกงานที่มีความสำคัญต่ำสุดและเกี่ยวข้องกับตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างประจำรวมกันประมาณร้อยละ 5 เพื่อนำตำแหน่งหรือกำลังคนในงานที่ยุบเลิกนั้นไปเกลี่ยเพิ่มให้กับงานอื่น ๆ ที่มีความสำคัญเร่งด่วนกว่า ทั้งนี้ ให้จัดลำดับความสำคัญของงาน ดังนี้

3.1.7.1 งานที่เป็นหน้าที่พื้นฐานให้มีความสำคัญเป็นอันดับแรก โดย “หน้าที่พื้นฐาน” หมายถึง หน้าที่ซึ่งถูกกำหนดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

3.1.7.2 งานที่เป็นหน้าที่หลักให้มีความสำคัญรองลงมา โดยเป็นหน้าที่ที่กำหนดขึ้นจากการนิยามและขยายความของหน้าที่พื้นฐาน ซึ่งมีลักษณะแจกแจงรายละเอียดขยายความจากหน้าที่พื้นฐานเพื่อให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น ทั้งนี้ ให้จัดลำดับความสำคัญของการนิยามและขยายความหน้าที่พื้นฐานตามแหล่งที่มาของการตีความลดหลั่นกัน ดังนี้

- (1) งานที่ระบุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- (2) งานที่กำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ
- (3) งานที่กำหนดไว้เป็นนโยบายและแผนงานสำคัญของกระทรวง ทบวง กรมนั้น
- (4) งานที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยเหนือ เช่น คณะรัฐมนตรี เป็นต้น

โดยงานที่ขยายความตามข้อ (1) – (4) จะต้องสัมพันธ์และนำไปสู่การปฏิบัติตามหน้าที่พื้นฐาน

3.1.7.3 งานที่เป็นหน้าที่รองหรือหน้าที่ส่วนเกินให้มีความสำคัญต่ำสุด โดยหน้าที่รองหรือหน้าที่ส่วนเกิน หมายถึง หน้าที่ซึ่งไม่อาจถูกตีความว่าเป็นส่วนจำเป็นต้องกระทำให้เกิดผลตามขอบเขตของหน้าที่พื้นฐาน แต่เป็นหน้าที่ที่ส่วนราชการจัดทำขึ้นเองเพื่อให้ครบวงจรการปฏิบัติหน้าที่หลักโดยไม่จำเป็นต้องส่งทอดให้ส่วนราชการอื่นและองค์กรท้องถิ่นรับไปดำเนินการตามความชำนาญพิเศษของส่วนราชการอื่นหรือองค์กรท้องถิ่นเหล่านั้น

3.1.7.4 จัดลำดับความสำคัญของงาน หลังจากจัดกลุ่มงานในหน้าที่พื้นฐาน หน้าที่หลัก หน้าที่รองแล้ว ให้ส่วนราชการนำงานในกลุ่มเดียวกัน เช่น งานที่เป็นหน้าที่พื้นฐานหรือเป็นหน้าที่หลักที่มีแหล่งที่มาของการตีความในลำดับเดียวกันมาจัดลำดับความสำคัญโดยพิจารณาจากเหตุผลความจำเป็นจากสูงไปต่ำ ดังนี้

(1) จำเป็นต้องปฏิบัติอย่างยิ่ง มิฉะนั้นจะเกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศชาติ ประชาชน หรือราชการ

(2) จำเป็นต้องปฏิบัติ มิฉะนั้นจะเกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติ ประชาชน หรือราชการ

(3) ควรปฏิบัติอย่างยิ่ง เพราะมีประโยชน์ต่อประเทศชาติประชาชน หรือราชการ

(4) ควรปฏิบัติ เพราะได้ดำเนินการต่อเนื่องมาแล้ว

ทั้งนี้ ในการจัดลำดับความเร่งด่วนของงานดังกล่าวควรกำหนดว่างานใดเร่งด่วนและสำคัญมาก งานใดเร่งด่วนและสำคัญ และงานใดไม่เร่งด่วนและสำคัญน้อย และงานใดสำคัญแต่ไม่เร่งด่วนมาประกอบการพิจารณาด้วยเพื่อจัดลำดับงานให้เหมาะสมต่อไป

3.1.7.5 ยับเลิกงานที่มีความสำคัญต่ำสุด หลังจากจัดลำดับความสำคัญของงานตามข้อ 3.1.7.4 แล้ว ให้คำนวณงานที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งงานหรือกำลังคนประมาณร้อยละ 5 ของส่วนราชการนั้นเพื่อนำอัตราตำแหน่งหรือกำลังคนในส่วนนั้นไปเกลี่ยเพิ่มให้กับงานอื่น ๆ ที่มีความสำคัญเร่งด่วนมากกว่า ด้วยวิธีนี้ส่วนราชการจะสามารถมีอัตรากำลังเพิ่มในงานที่มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนโดยไม่ต้องเพิ่มอัตรากำลังใหม่แต่ประการใด

ทั้งนี้ การดำเนินการตามข้อ 3.1.7 นี้ ควรดำเนินการโดยใช้ อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง แล้วแต่กรณีเป็นกลไกและเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จให้แจ้งผลให้คณะกรรมการจัดสรรกำลังคนภาครัฐ องค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่สังกัดกระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณทราบต่อไป

3.1.8 ให้ อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.ทบวง และ อ.ก.พ.กรม มีหน้าที่พิจารณาทบทวนภาระงานและการดำเนินการเพื่อถ่ายโอนงานให้ภาคเอกชน ตามข้อ 3.1.8.1 และ 3.1.8.2

และให้คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐกำหนดแนวทางและวางมาตรการสนับสนุน โดยให้สำนักงานประมาณ สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมพิจารณาดำเนินการวางมาตรการดังกล่าวกับคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ โดย

3.1.8.1 ในระยะสั้นให้กำหนดแนวทางการถ่ายโอนงานเกี่ยวกับลักษณะงานช่วยอำนวยความสะดวกให้ภาคเอกชนดำเนินการ เช่น งานรักษาความปลอดภัยในอาคารสถานที่ งานรักษาความสะอาด งานดูแลและบำรุงรักษาอาคารสถานที่ งานซ่อมบำรุงเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์ในสำนักงาน งานบริการยานพาหนะและซ่อมบำรุงรักษายานพาหนะ งานโรงพิมพ์ งานวางระบบคอมพิวเตอร์และงานเขียนโปรแกรม งานสำรวจและบันทึกข้อมูลสถิติ และงานเทคนิคต่าง ๆ ที่ภาคเอกชนมีความชำนาญกว่า เป็นต้น

3.1.8.2 ในระยะยาวให้กำหนดแนวทางการถ่ายโอนงานให้ภาคเอกชน ซึ่ง เป็นงานที่ภาคเอกชนมีความพร้อมดำเนินการหรือมีสมาคมวิชาชีพ หรือองค์กรเอกชนที่จะคอยดูแลตรวจสอบในเรื่องนั้น ๆ เช่น งานสำรวจดำเนินการออกแบบก่อสร้าง งานควบคุมการก่อสร้าง งานตรวจสอบและรับรองมาตรฐาน งานศึกษาวิจัยและพัฒนา เป็นต้น

สำหรับส่วนราชการระดับกรมที่ตั้งขึ้นภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนนี้แล้ว งานในข้อ 3.1.8.1 ให้ขอทำความเข้าใจกับสำนักงานประมาณ และกระทรวงการคลังเพื่อให้ภาคเอกชนรับไปดำเนินการแทนดำเนินการเอง

3.1.9 ให้ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เร่งรัดดำเนินการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการให้บริการการศึกษา ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7

3.1.10 ให้กระทรวงสาธารณสุขและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการให้บริการทางแพทย์ โดยเฉพาะในเขตเมืองและเขตพื้นที่เศรษฐกิจใหม่

3.1.11 ให้ทุกส่วนราชการมีระบบข้อเสนเทศกำลังคนที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อประโยชน์การบริหารกำลังคน โดยให้สำนักงาน ก.พ. รับพิจารณาวางแผนพัฒนาและดำเนินการในเรื่องนี้และให้สำนักงานประมาณสนับสนุนงบประมาณเพื่อเตรียมเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็น

3.1.12 ให้คณะกรรมการจัดสรรกำลังคนภาครัฐกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยให้จัดทำเป็นแผนปฏิบัติการและให้ประชาสัมพันธุ์อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการจัดสรรกำลังคนภาครัฐเป็นเจ้าของเรื่อง

3.1.13 ให้ส่วนราชการรายงานผลการดำเนินการตามข้อ 3.1 ในรายงานประจำปี เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ของ อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ อ.ก.พ.ทบวง เสนอต่อ ก.พ. องค์การกลางบริหารงานบุคคลที่สังกัดและกระทรวงหรือทบวงเจ้าสังกัด นอกจากนี้ให้ถือผลการดำเนินการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินความดีความชอบของหัวหน้าส่วนราชการ ด้วย

3.2 มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐระยะยาว

3.2.1 ให้มีการทบทวนและจัดทำนโยบายการให้บริการของรัฐในแต่ละด้าน (Sector) โดยพิจารณาว่ารัฐควรเพิ่มหรือลดบทบาทในงานประเภทใดเพื่อให้การชะลอการเพิ่มหรือการเกลี้ยอัตรากำลังเป็นไปอย่างเหมาะสม

3.2.2 ให้มีการกำหนดรูปแบบ ภาระงาน และวิธีดำเนินการเพื่อให้เอกชนเข้ามารับแบ่งเบาภาระของภาครัฐ โดยพิจารณาว่าเอกชนควรเข้ามามีบทบาทในงานของรัฐประเภทใด เช่น การให้บริการทางการศึกษาสูงกว่าระดับพื้นฐาน การให้บริการทางสาธารณสุขในเขตเมือง เป็นต้น และพิจารณากำหนดลักษณะงานที่ทางราชการไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยให้ใช้วิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมของเรื่อง เช่น วิธีการจ้างเหมา การให้เอกชนรับช่วงดำเนินการ วิธีการให้สิทธิบัตรหรือสัมปทาน เป็นต้น ทั้งนี้ ให้พิจารณากำหนดมาตรการจูงใจ/สนับสนุนตามความเหมาะสมด้วย

3.2.3 ให้มีการจัดทำเป้าหมายกำลังคนภาครัฐในช่วง 10 ปีข้างหน้า (ถึง พ.ศ. 2547) ว่ากำลังคนภาครัฐควรมีสัดส่วนอย่างไรและจะมีวิธีกำหนดขนาดกำลังคนให้เข้าสู่เป้าหมายดังกล่าวอย่างไร จะมีกำลังคนภาครัฐกระจายปฏิบัติงานอยู่ในงานด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านความมั่นคง ด้านอุตสาหกรรม ด้านพัฒนาและวิจัย ด้านบริหารและบริการ และอื่น ๆ เป็นสัดส่วนอย่างไร จึงจะสอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และทิศทางการพัฒนาประเทศ

3.2.4 ให้มีการกำหนดสัดส่วนโครงสร้างกำลังคนในแต่ละด้าน เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดตำแหน่งและการวางแผนกำลังคนให้สอดคล้องกับการปรับบทบาทของรัฐ ซึ่งเน้นการ “กำกับ ดูแล และส่งเสริม” และการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานซึ่งเน้นการ “ลดขั้นตอนงานและกระจายอำนาจไปสู่ฝ่ายปฏิบัติและสู่ส่วนภูมิภาค” เช่น สัดส่วนของเจ้าหน้าที่ในกลุ่มปฏิบัติการ/กลุ่มช่วยอำนวยความสะดวก/กลุ่มสนับสนุน สัดส่วนของข้าราชการในตำแหน่งทั่วไป/วิชาชีพเฉพาะ – เชี่ยวชาญเฉพาะ/บริหาร เป็นต้น

3.2.5 ให้มีการกำหนดสัดส่วนกำลังคนภาครัฐในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ตลอดจนมาตรการจูงใจหรือส่งเสริมให้ข้าราชการและลูกจ้างปฏิบัติราชการในภูมิภาคและท้องถิ่นที่ห่างไกล เพื่อสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเพียงพอและทั่วถึงยิ่งขึ้น

3.2.6 ให้มีการกำหนดมาตรการและวิธีจูงใจให้กำลังคนภาครัฐบางประเภท ออกจากราชการก่อนเกษียณ โดยให้ปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมทั้งนี้ให้คำนึงถึงความจำเป็นที่ต้องรักษาคนดี มีความรู้ความสามารถไว้ในระบบราชการต่อไปด้วย

3.2.7 ให้มีการพิจารณานำเทคโนโลยี สมัยใหม่ที่เหมาะสมมาใช้ในการเพื่อทดแทนกำลังคนและเพื่อลดขั้นตอนและระยะเวลาการทำงานลง ทั้งนี้ ให้จัดทำมาตรการจูงใจให้ส่วนราชการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน และมาตรการวัดประสิทธิภาพของส่วนราชการด้วย

3.2.8 ให้มีคณะกรรมการการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบกำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประธาน และผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนจากหน่วยงานกลางได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ และสำนักงาน ก.พ. โดยมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงาน ก.พ. เป็นฝ่ายเลขานุการร่วม และให้คณะกรรมการนี้มีหน้าที่ศึกษากำหนดเป้าหมายรายละเอียดและวิธีดำเนินการตามมาตรการ ข้อ 3.2.1 – 3.2.7 และจัดทำแผนการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544)

ได้มีการกำหนดกำลังคนภาครัฐไว้ในเรื่องการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรัฐดังนี้

“ การปรับปรุงบทบาทการบริหารจัดการของส่วนราชการ

(1) ปรับบทบาทของระบบราชการจากการตรวจสอบ ควบคุม เป็นการกำกับ ดูแล ส่งเสริม พร้อมทั้งลดบทบาทในการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐ เพื่อส่งเสริมให้ภาคประชาชนและภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น

(2) ลดขนาดระบบราชการ โดยจำกัดการขยายตัวของหน่วยราชการและครึ่งกำลังคนภาครัฐ พร้อมทั้งเร่งการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรทั้งภารกิจ บุคลากร และขั้นตอนการทำงานให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เป็นอยู่อย่างจริงจัง ”

เนื่องจากนโยบายกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 สามารถชะลอการเพิ่มกำลังคนได้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ดังนั้นคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ จึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ใช้มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐต่อไปในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

มติ คปร. ปรับปรุงแนวทางการกำหนดอัตราเงินเดือน / ค่าจ้างประจำเพิ่มใหม่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 - 2544 และแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับตำแหน่งข้าราชการ/ลูกจ้างประจำ ที่ต้องขยับเลิกจากผลการเกษียณอายุ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 - 2544 ตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐให้เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจการเงินและการคลังของประเทศและสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2540 วันที่ 14 ตุลาคม 2540 และวันที่ 30 ธันวาคม 2540 ในอันที่จะดำเนินการเพื่อปรับลดค่าใช้จ่ายด้านบุคคลภาครัฐลง ดังนี้

(1) ให้ระงับการกำหนดอัตราเงินเดือน/ค่าจ้างประจำเพิ่มใหม่ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 - 2544 (จนสิ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8)

โดยมีข้อยกเว้น 1) กรณีนักเรียนทุนรัฐบาลและนักเรียนทุนที่มีข้อผูกพันเมื่อสำเร็จการศึกษาต้องบรรจุเข้ารับราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งจะสำเร็จการศึกษาและต้องบรรจุเข้ารับราชการในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 - 2544 ให้ อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.ทบวงพิจารณาขอกำหนดงบประมาณหมวดอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ได้เท่าที่จำเป็นภายในกรอบวงเงินประมาณที่ได้รับจัดสรรจากสำนักงานงบประมาณ ทั้งนี้จะได้นำอัตราที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขยับเลิกจากผลการเกษียณอายุ หรืออัตราว่างจากกรณีอื่น ๆ เช่น ข้าราชการลาออก ข้าราชการโอน หรือข้าราชการเสียชีวิต ฯลฯ ซึ่งอาจใช้บรรจุนักเรียนทุนดังกล่าวได้มาพิจารณาประกอบกำหนดงบประมาณหมวดอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ดังกล่าวด้วย

2) กรณีตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตำแหน่ง สาย ก. (อาจารย์) ซึ่งต้องทำหน้าที่ผู้สอน โดยที่การรับนิสิตนักศึกษาใหม่แต่ละปีมีผลผูกพันมหาวิทยาลัย/สถาบัน ในการเรียนการสอนเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 4 ปี ไม่สามารถลดภาระงานการสอนของอาจารย์ลงทันที จึงมอบหมายให้ทบวงมหาวิทยาลัยร่วมกับมหาวิทยาลัย/สถาบันอุดมศึกษาในสังกัด จัดทำแผนความต้องการกำลังคนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 - 2544 สำหรับตำแหน่ง สาย ก. (อาจารย์) ที่สอนในสาขาขาดแคลน เสนอให้ คปร. พิจารณาอีกครั้ง

สำหรับกรณีตำแหน่งข้าราชการครู เนื่องจากมีข้อผูกพันต้องปรับสัดส่วน ครู : นักเรียน จาก 1 : 20 เป็น 1 : 25 ตามเงื่อนไขโครงการเงินกู้จากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย จึงให้ กระทรวงศึกษาธิการทบทวนและจัดทำแผนการใช้อัตรากำลังครูให้ เหมาะสมและสอดคล้องกับ เงื่อนไขดังกล่าว แล้วเสนอให้ คปร. พิจารณาด้วย

(2) ปรับปรุงแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับตำแหน่งข้าราชการ/ลูกจ้างประจำที่ต้องยุบเลิก จากผลการเกษียณอายุ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 – 2544 ใหม่ ดังนี้

2.1 ปรับปรุงระยะเวลาซึ่งเดิมกำหนดให้ส่วนราชการที่มีอัตราข้าราชการ/ลูกจ้าง ประจำเกิน 1,000 อัตรา แจ้งบัญชีรายชื่อตำแหน่งที่จะยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุ เท่ากับจำนวน ข้าราชการ/ลูกจ้างประจำที่เกษียณอายุต่อ คปร. และกระทรวงการคลัง ภายในเดือนกรกฎาคมของ ทุกปี เป็นกำหนดให้แจ้งบัญชีรายชื่อตำแหน่งที่จะยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุ เท่ากับจำนวนข้าราชการ/ลูกจ้างประจำที่เกษียณอายุต่อ คปร. และกระทรวงการคลังภายในเดือนพฤศจิกายนของปี งบประมาณถัดไป คือแจ้งหลังจากการเกษียณอายุ 30 กันยายนแล้ว

2.2 เพื่อให้การลดอัตรากำลังคนภาครัฐ โดยการยุบเลิกตำแหน่งจากผลการเกษียณ อายุตำแหน่งข้าราชการ/ลูกจ้างประจำ ตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถลดค่าใช้จ่ายด้านบุคคลภาครัฐตามนโยบายของรัฐบาลลงได้ และไม่มีปัญหาทางปฏิบัติสำหรับตำแหน่งที่ต้องยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุ จึงกำหนดให้ ตำแหน่งใดก็ตามที่ผู้ดำรงตำแหน่งจะเกษียณอายุ ซึ่งส่วนราชการที่มีอัตรากำลังข้าราชการ/ลูกจ้าง ประจำ ที่มีเงินเกิน 1,000 อัตรา ต้องยุบเลิก และแจ้งบัญชีจำนวนตำแหน่งที่ยุบเลิกต่อ คปร. และกระทรวงการคลัง ภายในเดือนพฤศจิกายนของปีงบประมาณถัดไป (ตามข้อ 1) แม้ว่า ตำแหน่งดังกล่าวจะว่างลงก่อนวันที่ 30 กันยายนของปีงบประมาณนั้น (คือลงระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม – 30 กันยายน ของปีงบประมาณนั้น) เพราะเหตุผู้ดำรงตำแหน่งลาออกจากราชการก่อน การเกษียณอายุ หรือออกจากราชการเพราะเหตุอื่นใดก็ตาม

2.3 ให้ยุบเลิกอัตราจากผลการเกษียณอายุ สำหรับตำแหน่งข้าราชการ/ลูกจ้าง ประจำ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 - 2544

แต่เพื่อมิให้เกิดผลเสียเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของส่วนราชการ หรือเกิดผล กระทบกับบริการที่ประชาชนจะได้รับจากส่วนราชการ คปร. จะพิจารณาอนุมัติให้ยกเว้นการยุบ เลิกอัตราจากผลการเกษียณอายุ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 – 2544 สำหรับตำแหน่งต่าง ๆ ตาม บัญชีที่ส่วนราชการแจ้งยุบเลิก และขอยกเว้นการยุบเลิก หากตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในหลักเกณฑ์ดัง ต่อไปนี้

- เป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ ซึ่งได้แก่ ตำแหน่งประเภทรักษาระดับสูง (บส.) ตำแหน่งประเภทรักษาระดับกลาง (บก.) รวมทั้งตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง ผู้ตรวจราชการกรม และตำแหน่งที่ปฏิบัติงานในฐานะหัวหน้าฝ่ายตามโครงสร้างที่กำหนดด้วย

- เป็นตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะ (วช.) และตำแหน่งประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ (ชช.)

- เป็นตำแหน่งในสายงานที่ขาดแคลน ได้แก่ แพทย์ พยาบาล วิศวกรรมสาขาต่าง ๆ เป็นต้น

- ตำแหน่งในสายงานหลักของแต่ละส่วนราชการ

ทั้งนี้ มติ คปร. ที่ได้อนุมัติหลักการให้ยกเว้นการยุบเลิกอัตราจากผลการเกษียณอายุ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 – 2544 (จนถึงสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8) สำหรับตำแหน่งข้าราชการประเภทต่าง ๆ ไว้แล้ว คือ

- ตำแหน่งข้าราชการครู
- ตำแหน่งข้าราชการตุลาการ
- ตำแหน่งข้าราชการอัยการ
- ตำแหน่งข้าราชการตำรวจ

- ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย สาย ก. (อาจารย์) และสาย ข. สาย ค. สำหรับตำแหน่งในบางสายงาน ซึ่งปฏิบัติงานในภาควิชา หรือศูนย์ปฏิบัติการหรือห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนโดยตรงตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะ และตำแหน่งซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับการให้บริการทางการแพทย์/สัตวแพทย์ ยังคงอนุมัติเป็นหลักการและให้ถือปฏิบัติต่อไป

2.2) นโยบายอัตรากำลังของทบวงมหาวิทยาลัย

นโยบายอัตรากำลังของทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ เนื่องจากคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) พิจารณาให้มีการกำหนดนโยบายอัตรากำลังสำหรับมหาวิทยาลัย ทั้งนี้เพราะกรอบอัตรากำลังของมหาวิทยาลัยมีความแตกต่างจากหน่วยงานอื่น ดังนั้นนโยบายจึงกำหนดเกี่ยวกับการจ้างบุคคลเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยแทนการบรรจุเป็นข้าราชการ ดังนี้

1. ให้สำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัย / สถาบัน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจ้างพนักงานทดแทนการบรรจุข้าราชการใหม่ในตำแหน่งว่างที่มีอยู่และที่จะว่างต่อไป รวมทั้งตำแหน่งที่กำหนดจากเงินที่ได้รับจัดสรรทดแทนตำแหน่งที่เกษียณอายุในอัตราเพิ่มขึ้นจากอัตราเงินเดือนแรกบรรจุของข้าราชการในอัตรา 1.7 เท่า สำหรับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยในสาย ก. และในอัตรา 1.5 เท่าสำหรับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยสาย ข. และสาย ค. ซึ่งการจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างในอัตราดังกล่าวอนุมัติให้ใช้ชั่วคราวไปพลางก่อนจนกว่าจะจัดทำโครงสร้างบัญชีค่าจ้าง และระบบค่าตอบแทนผลงาน (Performance Payscale System) แล้วเสร็จและมีผลบังคับใช้ ทั้งนี้ให้มหาวิทยาลัย / สถาบัน กำหนดจำนวนบุคคลที่จะจ้างและอัตราค่าจ้าง จากวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรได้โดยได้รับความเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัย

2. ให้ทบวงมหาวิทยาลัยร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ. รับผิดชอบการจัดทำบัญชีอัตราค่าจ้างและระบบค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance Payscale System) ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2542 ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อใช้เป็นระบบอ้างอิงในการจัดจ้างงบประมาณ และการคำนวณหาค่าใช้จ่ายต่อหน่วย (Unit Cost) ซึ่งสำนักงานงบประมาณจะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

3. โดยที่มีแนวทางดำเนินการตามข้อ 1 และข้อ 2 แล้ว จึงให้คงหลักการตามมติ คปร. เดิม เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2542 ทำให้เลื่อนกำหนดเวลาการใช้วิธีการจ้างทดแทนการบรรจุข้าราชการในตำแหน่งว่างที่มีอยู่ไปเป็นตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2542 เฉพาะใช้ 2 กรณี ดังนี้

1) กรณีใช้เพื่อบรรจุบุคคลในตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่ว่างที่มหาวิทยาลัย / สถาบันได้ดำเนินการสรรหา เช่น ประกาศรับสมัคร ตอบรับการโอน ฯลฯ ไปก่อนที่จะทราบมติ คปร. โดยให้บรรจุเฉพาะเท่าที่มีความจำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้ให้มหาวิทยาลัย / สถาบัน จัดส่งหลักฐานวันดำเนินการสรรหาและวันรับทราบมติ คปร. ให้ทบวงมหาวิทยาลัยตรวจสอบด้วย

2) กรณีใช้เพื่อบรรจุนักเรียนทุนรัฐบาลหรือทุนอื่น ๆ ซึ่งมีข้อผูกพันในสัญญาให้ข้าราชการและผู้รับทุนประสงค์จะขอบรรจุเป็นข้าราชการ แต่ถ้าหากผู้รับทุนไม่ประสงค์จะขอบรรจุเป็นข้าราชการก็ให้ดำเนินการบรรจุเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย / สถาบัน

ทั้งนี้ สำหรับการรับเงินเดือนเมื่อเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตาม 2) ให้ได้รับเงินเดือนในอัตราที่เพิ่มขึ้นตามข้อ 1) ไปพลางก่อนจนกว่าจะจัดทำโครงสร้างบัญชีค่าจ้างและระบบค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance Payscale System) แล้วเสร็จและมีผลบังคับใช้