

ระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน :
ศึกษากรณีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
(องค์การมหาชน)



นายศักดิ์ดา ศรีภูมิ

ศูนย์วิทยพัทยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2552
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

PERSONNEL ADMINISTRATION IN THE PUBLIC ORGANIZATION:
A STUDY OF THE OFFICE FOR NATIONAL EDUCATION STANDARDS
AND QUALITY ASSESSMENT (PUBLIC ORGANIZATION)

Mr. Sakda Sripiumee



ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2009
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน: ศึกษากรณี
สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
(องค์การมหาชน)

โดย

นายศักดิ์ดา ศรีภูมิ

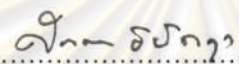
สาขาวิชา

นิติศาสตร์

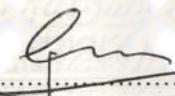
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก


ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์

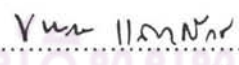
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาดำเนินหลักสูตรปริญญาโท


..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธานีกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. สุพหล นิติไกรพจน์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)


..... กรรมการ
(ดร. ชัยชัย แสงศักดิ์)


..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ดร. คมสร วงษ์รักษา)

ศักดิ์ศรีภูมิ : ระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน ศึกษากรณีสำนักงาน
รับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน)(PERSONNEL
ADMINISTRATION IN THE PUBLIC ORGANIZATION : A STUDY OF THE
OFFICE FOR NATIONAL EDUCATION STANDARDS AND QUALITY
ASSESSMENT (PUBLIC ORGANIZATION)) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก :
ศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, 146 หน้า.

องค์การมหาชนจะต้องมีความเป็นอิสระในการกำหนดระบบบริหารงานบุคคลของ
ตนเอง

วิทยานิพนธ์นี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาโครงสร้างทางกฎหมายของระบบบริหารงาน
บุคคลขององค์การมหาชนไทยที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยใช้
กรณีศึกษาจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)(สมศ.)
และศึกษาเปรียบเทียบระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานภาครัฐไทยในระบบราชการและ
รัฐวิสาหกิจเพื่อเสนอแนวคิดในการแก้ไขและจัดระบบบริหารงานบุคคลต่อไป

ผลการศึกษาเปรียบเทียบพบว่าระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนอยู่ภายใต้
กรอบทางกฎหมายและยึดหลักความเป็นอิสระในการบริหารจัดการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานเป็น
สำคัญ โดยยังมีข้อบกพร่องทางกฎหมาย ได้แก่ ปัญหานิติสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน
ภายใต้กรอบระบบบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน ความไม่เพียงพอของบทบัญญัติ
แห่งกฎหมายที่ไม่อาจกำหนดกรอบมาตรฐานกลางด้านการบริหารงานบุคคลได้อย่างสมบูรณ์
รวมทั้งข้อบกพร่องด้านการประกันสิทธิและการระงับข้อพิพาทของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน ส่งผล
ให้เกิดความด้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐอื่นในส่วนของราชการและ
รัฐวิสาหกิจ ในหลายประการ

จึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยกำหนด
กรอบมาตรฐานกลางด้านการบริหารงานบุคคลอย่างเพียงพอและสร้างความชัดเจนในเรื่อง
สถานภาพ สิทธิและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชนอย่างถูกต้องและเป็นธรรม และมีความ
ทัดเทียมกับองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้้องค์การมหาชน คือ Employer of choice ต่อไป

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....

ปีการศึกษา.....2552.....

ลายมือชื่อนิติสด.....

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

ศักดิ์ศรีภูมิ

๒-๒๖๙.๕

##4986298934: MAJOR LAWS

KEYWORDS : PERSONNEL ADMINISTRATION / PUBLIC ORGANIZATION

SAKDA SRIPHUMEE: PERSONNEL ADMINISTRATION IN THE PUBLIC ORGANIZATION: A STUDY OF THE OFFICE FOR NATIONAL EDUCATION STANDARDS AND QUALITY ASSESSMENT (PUBLIC ORGANIZATION) THESIS ADVISOR: PROF. NANTAWAT BORAMANAND, Ph.D, 146 pp.

The public organizations must have the freedom to set their own personnel administration system.

This thesis analyzes public personnel administration in a study of the Office for National Education Standards and Quality Assessment (Public Organization)(ONESQA) in accordance with law structure by comparing the system of the public organization case with those of Civil Bureau and State Enterprises. The research intends to propose some strategies to improve and direct the personnel administration of the public organization at some point.

From the comparative study, the public organizations have the freedom to set their own personnel administration system under the laws and the new public management. However there are legal problems in the public personnel administration as follows: the legal status of the officers, the inadequate of the public personnel provisions of the law on public organization and the lack of the protection of the right in the due process principle of its personnel administration process compared to Civil Bureau and State Enterprise

The thesis presents the solutions to the public personnel administration in the public organization by amendment to the law on public organization to the improvement of the minimum standards in the public personnel administration and to advocate a public organization as "Employer of choice", the unequal entitlements of personnel administration process compared to Civil Bureau and State Enterprise as well as other state and private sectors should be appropriately improved.

Field of Study :LAWS

Academic Year :2009.....

Student's Signature Sakda S.

Advisor's Signature Nantawat B.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าและให้ความเมตตาอย่างสูงรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาพร้อมกับให้คำชี้แนะในทุกๆเรื่อง ทั้งในด้านการงาน การใช้ชีวิต และการทำวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งเป็นอย่างยิ่งในทุกๆโอกาสที่ได้รับ

ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิตไกรพจน์ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ดร.คมศร วงษ์รักษา ที่กรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผลักดันและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนให้สามารถเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนได้

ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และศาสตราจารย์ ดร.ชาญณรงค์ พรุ่งโรจน์ ผู้อำนวยการ สมศ. ในฐานะผู้บังคับบัญชาที่ให้โอกาสแก่ผู้เขียนให้ทำหน้าที่ของตนเองในทุกๆเรื่องด้วยความรับผิดชอบ คณะผู้บริหาร เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง พี่น้องสมศ.ทุกคนที่เป็นกัลยาณมิตรทั้งในด้านการงานและการเรียน ถ้ามิได้ผู้เขียนจนสามารถทำวิทยานิพนธ์ลุล่วงได้

ขอขอบคุณเพื่อนๆ ทุกคนที่แวะเวียนมาเยี่ยมเยียนถามไถ่ให้ความอบอุ่นตลอดเวลาที่ผ่านมา

ท้ายที่สุดขอขอบพระคุณ คุณพ่อคุณแม่รวมทั้งพี่ๆทุกคนที่เข้าใจและให้โอกาสในการศึกษา ให้กำลังใจผู้เขียนทุกเมื่อเพื่อให้สามารถฟันฝ่าอุปสรรคผ่านพ้นความยากลำบากภายใต้ภาวะความกดดันอย่างสูงและเร่งรีบของงานที่รับผิดชอบ จนส่งผลให้การทำวิทยานิพนธ์บรรลุเป้าหมายได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง	ฎ
บทที่	
1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	2
1.3 สมมติฐาน.....	2
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	3
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
2 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ	
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคล.....	4
2.1.1 ความเปลี่ยนแปลงและการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่.....	4
2.1.2 ความหมายของการบริหารงานบุคคล.....	6
2.1.3 แนวคิดที่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล.....	7
2.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ กับการบริหารงานบุคคล.....	10
2.1.5 ระบบการบริหารงานบุคคล.....	11
2.1.6 กระบวนการบริหารงานบุคคล.....	12
2.2 หลักว่าด้วยความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงาน.....	15
2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล.....	16
2.3.1 รัฐธรรมนูญกับการบริหารงานบุคคล.....	16
2.3.2 กฎหมายกับการบริหารงานบุคคล.....	18
2.3.3 กฎหมายของฝ่ายบริหารกับการบริหารงานบุคคล.....	19
2.4 บทสรุป.....	20

3 การศึกษาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทย

3.1 ระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือนในระบบราชการ.....	21
3.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับข้าราชการ.....	23
3.1.1.1 ความหมาย สถานภาพและบทบาท.....	23
3.1.1.2 ลักษณะที่สำคัญ.....	24
3.1.2 การจัดองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือน.....	25
3.1.3 กระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือน.....	29
3.1.3.1 การวางแผน การกำหนดตำแหน่งหน้าที่ เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง.....	29
3.1.3.2 การสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง และการโอนย้าย.....	31
3.1.3.3 ค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล.....	33
3.1.3.4 การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจ.....	39
3.1.3.5 การรักษาจรรยาข้าราชการ.....	40
3.1.3.6 วินัย การรักษาวินัยและการดำเนินการ.....	41
3.1.3.7 การฟื้นสถานภาพข้าราชการและบำเหน็จบำนาญ.....	44
3.2 ระบบบริหารงานบุคคลในรัฐวิสาหกิจ.....	46
3.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ.....	46
3.2.1.1 ความหมาย สถานภาพ.....	46
3.2.1.2 ลักษณะที่สำคัญ	48
3.2.2 การจัดองค์กรบริหารงานบุคคลในรัฐวิสาหกิจ.....	48
3.2.3 กระบวนการบริหารงานบุคคลในรัฐวิสาหกิจ.....	51
3.2.3.1 การวางแผนกำลังคน การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร.....	51
3.2.3.2 การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง.....	51
3.2.3.3 การพิจารณาความดีความชอบเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือน.....	52
3.2.3.4 การพัฒนาบุคลากร.....	52
3.2.3.5 การจัดและส่งเสริมสวัสดิการ.....	53
3.2.3.6 การกำหนดมาตรฐานทางวินัยและการลงโทษ.....	57
3.2.3.7 การฟื้นสภาพการปฏิบัติงาน.....	57
3.3 ระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนของไทย.....	58
3.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์การมหาชน	58
3.3.1.1 ความหมายและองค์ประกอบขององค์การมหาชน.....	58
3.3.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การมหาชน	61

บทที่

หน้า

3.3.2 การจัดโครงสร้างองค์การบริหารงานบุคคล.....	63
3.3.2.1 คณะกรรมการ.....	63
3.3.2.2 ผู้อำนวยการ.....	66
3.3.3 ผู้ปฏิบัติงาน	67
3.3.3.1 เจ้าหน้าที่.....	68
3.3.3.2 ลูกจ้าง.....	68
3.3.3.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาช่วยปฏิบัติงานชั่วคราว.....	68
3.3.4 หลักเกณฑ์ขั้นต่ำของการบริหารงานบุคคล.....	69
3.3.4.1 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม.....	69
3.3.4.2 กระบวนการบริหารงานบุคคล.....	70
3.3.4.3 การกำหนดประโยชน์ตอบแทน.....	70

4 การศึกษาภาพรวมของระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนไทยในปัจจุบัน

4.1 โรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์	71
4.1.1 การจัดตั้งและวัตถุประสงค์	72
4.1.2 โครงสร้างการบริหารงาน	72
4.1.3 ระบบบริหารงานบุคคล.....	72
4.2 สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน(องค์การมหาชน)	74
4.2.1 การจัดตั้งและวัตถุประสงค์	74
4.2.2 โครงสร้างการบริหารงาน	75
4.2.3 ระบบบริหารงานบุคคล.....	75
4.3 สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง.....	77
4.3.1 การจัดตั้งและวัตถุประสงค์	77
4.3.2 โครงสร้างการบริหารงาน	77
4.3.3 ระบบบริหารงานบุคคล.....	77
4.4 ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.....	80
4.4.1 การจัดตั้งและวัตถุประสงค์	80
4.4.2 โครงสร้างการบริหารงาน	80
4.4.3 ระบบบริหารงานบุคคล.....	81
4.5 สรุปภาพรวมของระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน	83

5 กรณีศึกษา : ระบบบริหารงานบุคคลของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)

5.1 สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน)...	87
5.1.1 ความเป็นมาและเหตุผลในการจัดตั้ง.....	87
5.1.2 การจัดตั้งและวัตถุประสงค์.....	89
5.1.3 โครงสร้างการบริหารงาน.....	90
5.1.4 การบริหารงานบุคคล.....	93
6.2 ประเภทของผู้ปฏิบัติงาน.....	94
5.2.1 เจ้าหน้าที่.....	95
5.2.2 ลูกจ้าง.....	96
5.2.3 ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ.....	96
5.2.4 เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาช่วยปฏิบัติงานชั่วคราว.....	97
5.3 การจัดองค์กรบริหารงานบุคคล.....	98
5.3.1 คณะกรรมการบริหารองค์การมหาชน.....	99
5.3.2 คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล.....	102
5.3.3 คณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์.....	103
5.3.4 ผู้อำนวยการ.....	104
5.3.5 ผู้บังคับบัญชา	106
5.4 กระบวนการบริหารงานบุคคลในองค์การมหาชน.....	106
5.4.1 การวางแผนกำลังคน.....	107
5.4.2 การสรรหา การคัดเลือกและการแต่งตั้ง.....	107
5.4.3 การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง.....	108
5.4.4 การประเมินผลการปฏิบัติงาน.....	109
5.4.5 การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและการเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน.....	112
5.4.6 การจัดและส่งเสริมสวัสดิการ.....	113
5.4.7 วินัย การรักษาวินัยและการดำเนินการ.....	115
5.4.8 การฟื้นฟูสภาพการปฏิบัติงาน.....	121
5.5 การศึกษาเปรียบเทียบระบบบริหารงานบุคคล	122
5.5.1 ด้านโครงสร้างองค์กร	122
5.5.2 ด้านประสิทธิภาพ	122
5.5.3 ด้านการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่	122

บทที่	ฎ หน้า
6 ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน	
6.1 ปัญหาความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน	123
6.2 ปัญหาความไม่เพียงพอของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย.....	125
6.3 ปัญหาหลักประกันในการทำงานและการรวมกลุ่มเป็นองค์กรทางแรงงาน	127
6.4 ปัญหาการวิเคราะห์และตีความ มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ. 2542	128
6.5 ปัญหาเรื่องการหลักประกันสิทธิในการอุทธรณ์และร้องทุกข์.....	129
6.6 ปัญหาของการพิจารณาเหตุแห่งคดีในชั้นศาล	131
 บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
7.1 บทสรุป.....	134
7.2 ข้อเสนอแนะ.....	140
รายการอ้างอิง	142
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	146



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภทบริหาร.....	35
2	บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภทอำนวยการ.....	36
3	บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภทวิชาการ.....	36
4	บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภททั่วไป.....	36
5	บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภทบริหาร.....	36
6	บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภทอำนวยการ.....	36
7	บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภทวิชาการ.....	37
8	บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภททั่วไป.....	37

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานภาครัฐของไทยในปัจจุบัน ไม่ว่าจะส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือแม้แต่หน่วยงานของรัฐอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการและไม่ใช่อุตสาหกรรมต่างก็มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการกำลังคน และการบริหารงานบุคคลอย่างมาก ทั้งนี้เป็นผลโดยตรงจากอิทธิพลของการเป็นนิติบุคคลมหาชนของหน่วยงานของรัฐไทย และจากแนวคิดของการกระจายอำนาจทางปกครองที่ถูกถ่ายโอนให้กับหน่วยงานของรัฐเกิดความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล

แต่หากพิจารณาเปรียบเทียบถึงระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐทั้งสามข้างต้น กลับมีความแตกต่างกันอย่างมาก กล่าวคือ ระบบบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ ข้าราชการผู้หนึ่งจะดำรงตำแหน่งได้ก็ต่อเมื่อได้รับการสรรหา บรรจุ แต่งตั้งอย่างถูกต้องภายใต้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน อันเป็นผลให้ข้าราชการผู้นั้นถือเป็นบุคลากรภาครัฐของส่วนราชการ ทั้งนี้เพราะข้าราชการพลเรือนทุกคนต่างก็ได้รับการแต่งตั้งโดยผลของกฎหมายดังกล่าว และจะดำรงคงอยู่ในฐานะข้าราชการพลเรือนต่อไปภายใต้กรอบทางกฎหมายเดียวกันทั้งหมด ในขณะที่เมื่อพิจารณาถึงระบบบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจอันมีที่มาของการจัดตั้งที่หลากหลายแตกต่างกันทางสถานภาพ จึงส่งผลให้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นมีสภาพของความเป็นนิติบุคคลแตกต่างกันไปและมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการด้านบุคลากรที่หลากหลายรูปลักษณะตามไปด้วย โดยพนักงานรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งเหล่านั้นล้วนแต่มีความสัมพันธ์ทางกฎหมายบนรากฐานเดียวกันกับความสัมพันธ์ทางแรงงานในภาคเอกชน พนักงานรัฐวิสาหกิจจึงมีสถานภาพทางกฎหมายเป็นลูกจ้างภายใต้สังกัดของรัฐวิสาหกิจที่พนักงานรัฐวิสาหกิจผู้นั้นสังกัด โดยอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์เป็นมาตรฐานไว้

นอกเหนือจากระบบบริหารงานบุคคลทั้งสองระบบแล้ว ยังพบว่ายังมีระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและไม่ใช่อุตสาหกรรมอีกประเภทหนึ่งที่เรียกในทางวิชาการว่า องค์การมหาชนอิสระ อันประกอบไปด้วยหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ และหน่วยงานของรัฐที่ออกตามความกฎหมายแม่บทอื่น เช่น องค์การมหาชนที่ออกตามความพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ ต่างก็มีความเป็นนิติบุคคลมหาชนและมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างหลากหลายกันไปอยู่แล้ว นอกจากนี้ส่วนกรณีองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานที่ออกตามความพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ และในปัจจุบันก็ได้ถูกก่อตั้งมากขึ้นเพื่อจัดทำ

ภารกิจเฉพาะด้านของรัฐ โดยผลให้มีความเป็นนิติบุคคลและมีความเป็นอิสระในการบริหารงานนี้เอง จึงส่งผลกระทบต่อการจัดระบบบริหารงานบุคคลอย่างมาก ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำ ไม่เป็นเอกภาพของการจัดระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนที่มีที่มาของการจัดตั้งโดยผลของกฎหมายฉบับเดียวกัน และโดยที่ได้มีการกำหนดมาตรฐานกลางไว้แล้วแต่ก็มีรายละเอียดสาระที่แตกต่างกันออกไป

ดังนั้น จากสภาพปัญหาดังกล่าวผู้เขียนจึงพิจารณาแล้วเห็นว่าระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนมีความน่าสนใจ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญ¹ ประการ¹ คือ มาตรการทางกฎหมาย ทรัพย์สิน อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองและบุคลากร โดยที่บุคลากรเป็นทรัพยากรทางการบริหารและเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญที่สุดที่จะมีผลทำให้การบริหารองค์กรและเป้าหมายเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงควรที่จะศึกษาถึงระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน โดยเฉพาะที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพราะเป็นกฎหมายที่มีความเป็นมาตรฐานกลาง และกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำไว้แล้วด้วยการเปรียบเทียบกับระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐทั้งสอง และศึกษากับกรณีศึกษา เพื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว หากมีการบัญญัติไว้ไม่เพียงพอหรือมีความบกพร่องประการใด จะได้นำไปสู่ข้อเสนอแนวความคิดการแก้ไขปรับปรุงในโอกาสต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับองค์การมหาชนและการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนตามโครงสร้างของกฎหมาย

1.2.2 เพื่อศึกษาเชิงเปรียบเทียบระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนกับระบบบริหารงานบุคคลของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและเสนอแนวคิดในการจัดระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน

1.3 สมมติฐาน

แม้ว่าพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จะกำหนดถึงระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนไว้เป็นมาตรฐานกลางแล้วก็ตามแต่ก็ยังไม่เพียงพอและมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ ควรที่จะต้องมีเพิ่มเติมเพื่อให้เพียงพอและเป็นมาตรฐานกลางยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องศึกษาและหาแนวทางแก้ไขด้วยการศึกษาเปรียบเทียบจากระบบบริหารงานบุคคล

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), หน้า 97.

ของส่วนราชการและจากระบบบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ เพื่อนำข้อดีมาปรับใช้กับระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับแนวคิดและหลักการของการบริหารจัดการองค์การมหาชนของไทย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตการศึกษาวิจัยนี้จะมุ่งศึกษา แนวคิดในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะโดย องค์การมหาชน แนวคิดและกระบวนการของการจัดระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ภายใต้โครงสร้างทางกฎหมาย โดยการศึกษาเปรียบเทียบในเชิงระบบบริหารงานบุคคลของ หน่วยงานของรัฐ ทั้งสามประเภท ได้แก่ การจัดระบบบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและไม่ใช้รัฐวิสาหกิจ ในรูปแบบของ องค์การมหาชนที่ออกตามความพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ยัง พิจารณาถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายแม่บทในระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมาย ลำดับรองอื่นๆ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลักโดยอาศัยข้อมูล การศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ ตำรา บทความ คำบรรยาย เอกสาร กฎหมาย บทบัญญัติของ กฎหมายทั้งของไทย ทั้งนี้ โดยมุ่งศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน และ เอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับองค์การมหาชนและการบริหารงานบุคคลของ องค์การมหาชนตามโครงสร้างของกฎหมาย

1.6.2 ทราบถึงระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนกับระบบบริหารงาน บุคคลของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และสามารถเปรียบเทียบระบบบริหารงานบุคคลของ หน่วยงานภาครัฐได้

1.6.3 เสนอแนวคิดในการจัดระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน

บทที่ 2

ความเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

ก่อนที่จะทำการศึกษาถึงระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐและศึกษาไปถึงระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนนั้น ก่อนอื่นจำเป็นต้องศึกษาถึงความเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบบริหารงานบุคคล เพื่อให้เห็นถึงภารกิจของระบบบริหารงานบุคคลในเบื้องต้น โดยในบทนี้ได้มีการแบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 หัวข้อได้แก่ 1. แนวความคิดเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลในปัจจุบันที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และส่งผลโดยตรงต่อระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนที่จะต้องสนองตอบทั้งในแง่องค์การบริหารงานบุคคลและกระบวนการบริหารงานบุคคลที่เปลี่ยนแปลงไปภายใต้ขอบเขตของกรอบความคิดในเรื่องความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานในรูปแบบนิติบุคคลมหาชนภาครัฐที่ทำการศึกษานี้ในส่วนที่ 2 และคำนึงถึงปัจจัยภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลในส่วนที่ 3

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคล

ในการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน จำเป็นต้องศึกษาถึงความเปลี่ยนแปลงและการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เป็นที่มาของการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ความหมาย แนวคิดของการบริหารงานบุคคล ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารงานบุคคล ระบบการบริหารงานบุคคล และกระบวนการบริหารงานบุคคล

2.1.1 ความเปลี่ยนแปลงและการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

ในปัจจุบันผลจากพลวัตของความเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี ที่เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทำให้เราไม่สามารถจะทำนายหรือคาดการณ์เหตุการณ์ต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นได้ การบริหารงานขององค์การก็ย่อมมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมเช่นกัน ส่งผลให้ในปัจจุบันองค์กรต่าง ๆ มีความพยายามในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานของตน ไม่เพียงแต่เฉพาะในองค์กรภาครัฐเท่านั้น องค์กรภาครัฐ ก็มีการปรับปรุงและดำเนินการปฏิรูประบบในการบริหารจัดการใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปกล่าวได้ว่า

ในขณะเดียวกันระบบการบริหารงานภาครัฐก็ได้มีความพยายามในการปรับปรุงและทำการปฏิรูประบบสู่รูปแบบที่เป็นปัจจุบัน ที่ให้ความสำคัญกับการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจตามแนวนอน มีการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนและท้องถิ่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การลด

บทบาทขององค์การภาครัฐ การปฏิบัติงานในหน้าที่อย่างมีเหตุมีผล มีความรับผิดชอบ มีความโปร่งใส และพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้

แนวทางในการปฏิรูปที่เกิดขึ้นนี้ อาจกล่าวได้ว่า ได้รับอิทธิพลเชิงแนวคิดและปรัชญาจากกลุ่มทฤษฎีที่เรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New public management หรือ NPM) ซึ่งมีลักษณะสำคัญๆ ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ ดังต่อไปนี้¹

- 1) เป็นกระบวนการบริหารที่เน้นการบริหารงานในแบบมืออาชีพ (Professional management) ทำให้ผู้บริหารมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน มีอำนาจในการตัดสินใจ
- 2) เป็นกระบวนการบริหารงานที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลการดำเนินการอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม ให้ความสำคัญต่อความรับผิดชอบต่อผลงาน (Accountability for results) มากกว่าความรับผิดชอบต่อกระบวนการ (Accountability for process)
- 3) เป็นกระบวนการบริหารงานที่ให้ความสำคัญต่อการควบคุมสัมฤทธิ์ผลและการเชื่อมโยงเข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล
- 4) เป็นกระบวนการบริหารที่พยายามปรับปรุงโครงสร้างองค์การเพื่อให้หน่วยงานมีขนาดที่เล็กลงและเกิดความเหมาะสมในการปฏิบัติงาน (Disaggregation) โดยให้มีการจ้างเหมางานบางส่วนออกไป (Contract out)
- 5) เป็นกระบวนการบริหารที่เปิดให้มีการแข่งขัน (Contestability) ในการให้บริการสาธารณะ อันจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้น
- 6) ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานให้มีความทันสมัยและเลียนแบบวิธีการของภาคเอกชน (Business-like approach)
- 7) เป็นกระบวนการบริหารที่เสริมสร้างวินัยในการใช้จ่ายแผ่นดิน เน้นความประหยัดและความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

ในการนำเอากรอบแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้ในการปฏิรูปการบริหารงานของภาครัฐ ได้ปรากฏแนวทางที่หลากหลายอยู่ ซึ่งในงานศึกษาของ Ewan Ferlie และคณะ ได้สำรวจแนวคิดและจัดแบ่งประเภทของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ออกเป็น 4 แนวทางใหญ่ๆ กล่าวคือ²

แนวทางที่หนึ่ง การปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency drive) อันเป็นแนวคิดเริ่มแรกของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ต้องการปรับเปลี่ยนให้การบริหารงานภาครัฐมีความทันสมัยหรือ

¹ สุพจน์ ทรายแก้ว, การจัดการภาครัฐแนวใหม่, (กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์ทีเจริญวัฒนา, 2545) หน้า 11.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

เลียนแบบการบริหารงานในเชิงธุรกิจมากขึ้น (Business-like approach) โดยเฉพาะการมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการ

แนวทางที่สอง การลดขนาดและการกระจายอำนาจ (Downsizing and decentralization) เป็นการพยายามเปิดให้กลไกตลาดเข้ามาทดแทนภาครัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยการจัดกลุ่มประเภทภารกิจของงานหลักและภารกิจงานรอง มีการใช้ระบบของการทำสัญญาข้อตกลงการปฏิบัติงาน (Contractualism)

แนวทางที่สาม การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (In Search of excellence) เป็นรูปแบบที่เน้นการขยายแนวคิดไปสู่เรื่องของวัฒนธรรมองค์การ ค่านิยมและจรรยาบรรณวิชาชีพ

แนวทางที่สี่ การให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน (Public service orientation) อันเป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นคุณภาพของการดำเนินงานสำหรับภายใต้บริบททางการบริหารปกครองของไทย

นอกจากนี้ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังถือเป็นการให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน ลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มความเป็นอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน การกำหนดผลการดำเนินการ มีการวัดและการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์การและระดับบุคคล รวมไปถึงการสร้างระบบสนับสนุนในด้านบุคลากร เช่น การฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม หรือในด้านเทคโนโลยีที่จะช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์ การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องของการแข่งขันทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน³

ดังนั้น ระบบการบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นหนึ่งในเรื่องการบริหารภาครัฐจึงเป็นอีกส่วนหนึ่งที่กำลังอยู่ในภาวะของความเปลี่ยนแปลงภายใต้ร่มเงาความคิดเรื่องการบริหารภาครัฐแนวใหม่ด้วยเช่นกัน

2.1.2 ความหมายของการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบในการบริหารงานภายในองค์การ ทั้งนี้ ทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญขององค์การ และเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การมหาชนเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนนั้นๆ เพราะทรัพยากรด้านกำลังคนเป็นพื้นฐานหนึ่งที่สำคัญที่ขาดมิได้ในการบริหารองค์การ

ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานในภาครัฐหรือเอกชน หลักการที่สำคัญในการบริหารงานบุคคลภายใน ก็คือ ความพยายามที่จะต้องดึงดูดให้คนที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาทำงานให้

³ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, “การปฏิรูปราชการสู่สภาพที่พึงปรารถนา: ทำอย่างไร ใครรับผิดชอบ,” วารสารข้าราชการ 42, 2(มีนาคม-เมษายน 2540) หน้า 24-43.

ได้ และในขณะเดียวกันก็ต้องมีการชำระรักษาทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพมีความรู้ความสามารถ เหล่านั้นให้อยู่กับองค์กรต่อไป ด้วยการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถแก่บุคลากรอยู่ตลอด ดังนั้น ถ้าองค์กรใดขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานหรือไม่สามารถที่จะบริหารบุคลากรภายในองค์กรของตนให้ปฏิบัติงานด้วยดีได้แล้ว องค์กรนั้นก็ไม่สามารถที่จะบรรลุยังเป้าหมายที่วางไว้ได้ การบริหารงานบุคคลจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต่อองค์กร

การบริหารงานบุคคล เป็นเรื่องของการหาคนที่มีความรู้ความสามารถตรงกับที่ องค์กรต้องการเข้ามาทำงาน เป็นการใช้คนให้ถูกวิธีเพื่อที่จะได้เอาความดีที่มีอยู่ในตัวบุคคลนั้น อุดหนุนให้ทำงานรวมทั้งองค์กร และบำรุงรักษาให้คนดีมีความสามารถอยู่ทำงานกับองค์กรให้นาน ที่สุดโดยยึดถือประสิทธิภาพของงานเป็นพื้นฐาน⁴ การบริหารงานบุคคลจึงเป็นทั้ง “ศาสตร์” และ “ศิลป์” ที่เป็น “ศาสตร์” เพราะมีแนวทางของหลักวิชาที่ศึกษาได้ มีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับมีจุดอ่อน จุดแข็งของวิชาที่ต้องศึกษา เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ สำหรับความเป็น “ศิลป์” นั้นพิจารณาในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบริหาร ซึ่งสามารถนำไปใช้ในการบริหารงานให้เกิดผลได้ทั้งผลในทางบวกและ ผลในทางลบตามที่ต้องการได้⁵

กล่าวโดยสรุป การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการในการบริหารงานด้าน บุคลากรขององค์กร ทั้งในส่วนของ การสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง การใช้ประโยชน์จากบุคลากร และการ พัฒนาชำระรักษาบุคลากร เพื่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จนถึงการพ้น ออกจากงาน ครอบคลุมถึงกิจกรรมในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับบุคลากร ตั้งแต่การเริ่มรับบุคลากร เหล่านั้นเข้าสู่องค์กร จนกระทั่งพ้นไปจากองค์กร

2.1.3 แนวคิดว่าด้วยการบริหารงานบุคคล

การศึกษาเรื่องการบริหารงานบุคคลสามารถที่จะแบ่งออกได้เป็น 2 แนวทางใหญ่ ๆ ตามพัฒนาการของวิชาการบริหารงานบุคคล ได้แก่

- 1) ยุคแรก แนวคิดการบริหารงานบุคคลแบบเก่า (Traditional public personnel administration) มีพัฒนาการเกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1800 จนถึงทศวรรษที่ 1960
- 2) ยุคที่สอง ของแนวคิดการบริหารงานบุคคลคือตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 จนถึง ปัจจุบันเรียกว่าการบริหารงานบุคคลยุคใหม่ (New public personnel administration)

⁴ เสนาะ ดิยาวาร์และคณะ, การบริหารงานบุคคล, (กรุงเทพมหานคร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 4.

⁵ อมร รักษาสัตย์, “การบริหารงานบุคคล: ห้าสิบปีแห่งการถอยหน้าถอยหลัง,” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, 19: 2(เมษายน 2522), หน้า 316.

ยุคแรกการบริหารงานบุคคลแบบเก่า(Traditional public personnel administration) เป็นการศึกษาการบริหารงานบุคคลในความหมายที่แคบ (The narrow conception of personnel function) หรือเป็นยุคของการบริหารงานบุคคลในฐานะที่เป็นกิจกรรม เทคนิค และระบบคุณธรรมของการบริหาร (Public personnel administration qua administration) ซึ่งลักษณะที่สำคัญของการบริหารงานในยุคนี้ ได้แก่การบริหารงานบุคคลที่มุ่งต่อต้านระบบอุปถัมภ์ และมีการปกป้องไม่ให้การเมืองเข้ามาแทรกแซงในระบบการบริหารงาน

การบริหารงานแบบเก่านี้มีการแยกระหว่างการเมืองและการบริหารออกจากกันอย่างชัดเจน เน้นในเรื่องของหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) โดยการใช้เทคนิคต่างๆ ในการบริหารงานบุคคล ทำให้หลักในเรื่องประสิทธิภาพและเทคนิคในการบริหารงานบุคคลกลายเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงานบุคคล มีการใช้ระบบคุณธรรม (Merit system) เอาแนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์มาใช้ (Scientific management) กับหลักประสิทธิภาพ (Efficiency approach) ที่เน้นหลักการทำงานที่ใช้ทรัพยากรให้น้อยที่สุดและได้ประโยชน์สูงสุดภายใต้วิธีการที่ดีที่สุดวิธีเดียว(One best way) จึงเป็นการเน้นการศึกษาในลักษณะความหมายที่แคบ มองมิติในการบริหารงานบุคคลเพียงด้านเดียวละเลยและไม่สนใจสภาพแวดล้อมภายนอก ทั้งยังให้ความสำคัญเฉพาะประสิทธิภาพและเทคนิคในการบริหารงานโดยละเลยเป้าหมายขององค์การในด้านอื่นๆ การบริหารงานบุคคลจึงเป็นกลไกของฝ่ายบริหารที่มีไว้สำหรับการควบคุมบุคลากรในองค์การ(Management control activities) มากกว่าที่จะมองว่าการบริหารงานบุคคลนั้นเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยแวดล้อมภายนอกและเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของบุคลากรภายในองค์การ (People – connected activities)

ยุคที่สอง การบริหารงานบุคคลยุคใหม่(New public personnel administration) การบริหารงานบุคคลยุคใหม่ที่มองการบริหารงานบุคคลในยุคนี้ว่าเป็นแนวการศึกษาการบริหารงานบุคคลที่มีความหมายที่กว้าง(Broad conception) มีลักษณะของการเชื่อมโยงการบริหารงานบุคคลกับสาขาวิชาอื่นมากขึ้น ในลักษณะเป็นกิจกรรมทางการเมือง (Public personnel administration qua political science) แนวคิดการบริหารงานบุคคลยุคใหม่เป็นแนวความคิดที่มีพัฒนาการมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1960 จนถึงปัจจุบัน “การบริหารงานบุคคล” (Personnel administration หรือ personnel management) หรือที่เรียกว่า “การจัดการทรัพยากรมนุษย์” (Human resource management) ลักษณะที่สำคัญของแนวคิดการบริหารงานแบบใหม่ ได้แก่ มีลักษณะที่ยอมรับความเป็นการเมืองมากขึ้น (More political) ให้ความสำคัญกับค่านิยม (Value – laden view) มองเรื่องการจัดการบุคลากรในฐานะที่เป็น การจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ (Human resource management) และบริหารจัดการด้านบุคลากรในเชิงบูรณาการ (Integrated approach) มากขึ้น

นอกจากนี้ แนวคิดนี้ยังให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของข้าราชการ หรือบุคลากร ให้ความสำคัญกับการมีสหภาพแรงงานข้าราชการที่มีพลังในการต่อรอง (Bargaining power) และการนัดหยุดงาน (Strike) เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล (Personnel policy) กล่าวคือบุคลากรในภาครัฐหรือข้าราชการ มิควรจะถูกจำกัดกรอบโดยหลักความเป็นกลางทางการเมือง (Neutrality) ที่เมินเฉยต่อสังคม หากต้องทำงานโดยมีการพิจารณาถึงปัญหาสังคม และคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ (Public interest) และความเสมอภาคในสังคมมากกว่าเพียงมุ่งเน้นในเรื่องของประสิทธิภาพและการประหยัด นอกจากนี้ ยังมีการให้ความสำคัญกับพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์กรมากกว่าการให้ความสำคัญในเรื่องเทคนิคการบริหารเท่านั้น แนวคิดนี้ยังเปลี่ยนฐานความคิดที่มองมนุษย์ในองค์กรคือ “ทรัพยากร” และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ต้องมีการศึกษาและนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง

หัวใจสำคัญประการต่อมา ได้แก่ การมองกระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในเชิงบูรณาการ มิได้มุ่งเน้นเฉพาะกระบวนการบริหารงานบุคคลอย่างในอดีต หากแต่ต้องมีการจัดการที่เน้นการบูรณาการทั้งกระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์กร และความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร (Internal and external environment) เข้าไว้ด้วยกันอย่างเป็นระบบ การบริหารงานบุคคลยุคใหม่ จึงเป็นระบบบริหารงานบุคคลในภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ จะต้องเป็นระบบที่มีความสามารถและให้ผลตอบแทนคุ้มค่าในการสร้างประโยชน์แก่สาธารณะ ขณะเดียวกันก็ต้องมีหลักประกันความสำเร็จในการบริหารงานบุคคลคือ ทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรที่มีคุณภาพด้วย

แนวคิดในการบริหารงานยุคใหม่นี้เป็นการบริหารงานที่อยู่บนพื้นฐานของการพิจารณาความหมายและปัจจัยแวดล้อมในมิติที่กว้างขึ้นมากกว่าที่จะเน้นเพียงเทคนิควิธีในการบริหารงาน การบริหารงานบุคคลยุคใหม่ยังมีสาระสำคัญอีก 5 ประการคือ

- 1) การมองมนุษย์หรือบุคลากรซึ่งถือเป็นทรัพยากรขององค์กรในทางที่ดีเพิ่มมากขึ้น
- 2) การรู้จักใช้ประโยชน์จากคุณสมบัติของบุคลากรที่มีความแตกต่างกัน หรือการใช้คนให้เหมาะสมกับงาน และความสามารถ
- 3) การให้บุคคลควบคุมตนเองแทนการควบคุมจากภายนอก ซึ่งเป็นการให้ความเชื่อมั่นและความไว้วางใจในบุคลากรมากขึ้น
- 4) การมีความจริงใจต่อกันมากขึ้น กล่าวคือเน้นในเรื่องความสัมพันธ์และบรรยากาศที่ดีภายในองค์กร
- 5) การพิจารณาประเมินบุคลากรขององค์กรมีการรู้จักใช้วิธีในการพิจารณาปัจจัยด้านอื่น ๆ เพิ่มมากขึ้นแทนที่จะพิจารณาในเรื่องของผลงานเพียงอย่างเดียว

ดังนั้น แนวคิดในการบริหารงานบุคคลยุคใหม่ จึงมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือเพื่อเป็นการสรรหาและเลือกสรร(Recruitment and selection) ให้ได้มาซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ เข้ามาร่วมงานภายในองค์กร และสามารถใช้ประโยชน์ของบุคคลนั้นให้เกิดผลสูงสุด (Utilization) รวมไปถึงการรักษาไว้ซึ่งบุคลากรให้สามารถอยู่ปฏิบัติงานกับองค์กรให้นาน (Maintenance) เพื่อที่จะพัฒนาให้บุคลากรมีความรู้ความสามารถ และมีศักยภาพเพิ่มขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง (Development)

2.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารงาน

บุคคล

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน องค์กรภาครัฐจะต้องมีการปรับตัวในการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน (competitive advantage) เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น และในขณะเดียวกันก็ต้องมีความพยายามในการปรับลดขนาดขององค์กรให้เล็กลงและมีสายบังคับบัญชาที่สั้น (smaller and flatter organization) ตลอดจนการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการที่กระจายความรับผิดชอบและความอิสระในการบริหารจัดการภายในหน่วยงานต่างๆ เพิ่มมากขึ้น

ในปัจจุบันรูปแบบในการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรภาครัฐมีการปรับตัวไปสู่ระบบการจัดการในเชิงบูรณาการ จึงได้รับเอากระบวนการทัศน์ใหม่ทางการจัดการภาครัฐที่เรียกว่า การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่(New public management) เข้ามารับใช้ โดยมีทฤษฎีในกลุ่มนี้ เข้ามารับเปลี่ยนระบบการจัดการทรัพยากรมนุษย์ เช่น ทฤษฎีการปรับรีระบบ (Reengineering), ทฤษฎีการจัดการแบบมุ่งเน้นความสามารถในงาน (Competency-based management), แนวคิดการจัดการคุณภาพแบบเบ็ดเสร็จ(Total quality management – TQM), ทฤษฎีการจัดการแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ (Result-based management) และทฤษฎีองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning organization) เป็นต้น

ภายใต้การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่(New public management) นี้เองที่ส่งผลให้การบริหารงานบุคคลมีการปรับตัวตามการบริหารงานไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรมหาชนที่มีสถานะเป็นองค์กรภาครัฐและสามารถดำเนินการต่างๆ ได้เองอย่างเป็นอิสระและคล่องตัว ส่งผลไปถึงความพยายามที่จะลดขนาดของอัตรากำลังขององค์กรมหาชนและมุ่งกำหนดกลยุทธ์หรือทางเลือกในการบริหารงานบุคคลเพิ่มมากขึ้น เช่น ในเรื่องของการทำงานที่มีได้มีเพียงรูปแบบการจ้างระบบสัญญาจ้าง (Contract out) เท่านั้น แต่ยังคงปรากฏในรูปแบบของการเปิดให้เอกชนสามารถเข้ามาดำเนินงานแทนในเรื่องบางอย่างได้ (Out-sourcing) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การบริหารงานบุคคลยุคใหม่ภายใต้ความเปลี่ยนแปลงทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจนี้เองที่นำไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐในแนวใหม่ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรมหาชนเองก็ต้องอาศัยกรอบแนวคิดเชิงบูรณาการ

เพื่อให้การบริหารงานบุคคลหรือทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรของตนหรือในภาครัฐมีความสอดคล้องกับทิศทางที่ดำเนินอยู่ด้วย

หากพิจารณาการจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ ต้องมีการปรับเปลี่ยนโดยให้ความสำคัญสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร เช่น กฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และเทคโนโลยี เป็นต้น ทั้งยังต้องคำนึงถึงการแข่งขันและความเปลี่ยนแปลงในตลาดแรงงาน มองการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในฐานะที่เป็นกระบวนการระยะยาว ที่เป็นการสร้างทางเลือกในเชิงกลยุทธ์ และการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ถือว่าทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรทุกคนมีความสำคัญ ทั้งในระดับบริหารและปฏิบัติการ มีการจัดการอย่างเชื่อมโยงและสอดคล้องระหว่างการจัดการทรัพยากรมนุษย์และกลยุทธ์ขององค์กร ภายใต้แนวคิดการจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์นี้เอง จึงเป็นความพยายามในการบูรณาการระบบการบริหารงานบุคคลเข้ากับพันธกิจ(Mission) เป้าหมาย (Goal) และวัตถุประสงค์ (Objective) ขององค์กรที่มีลักษณะเปิด (Open organization) โดยรับรู้ต่อความเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมด้วย

2.1.5 ระบบการบริหารงานบุคคล

ปัจจุบันไม่ว่าหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ยังคงยึดถือระบบการบริหารงานบุคคลอยู่ 2 ระบบคือ ระบบอุปถัมภ์(Patronage system) และระบบคุณธรรม (Merit system) กล่าวคือ

ระบบอุปถัมภ์ (Patronage system) เป็นระบบที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลในรูปแบบดั้งเดิมสืบต่อกันมาแม้จนกระทั่งปัจจุบัน ระบบอุปถัมภ์นี้อาจเรียกได้ในหลายๆชื่อ เช่น ระบบซุบเลี้ยง (Spoils system) ที่มีการสืบทอดตำแหน่งกันในลักษณะการสืบทอดทางสายโลหิต ระบบเล่นพรรคเล่นพวก (Nepotism) ที่มีลักษณะเป็นการชักจูงญาติสนิทมิตรสหาย หรือวงศ์าคณาญาติเข้ามาทำงานในองค์กรและส่งเสริมเกื้อกูลให้ได้ดิบได้ดี ระบบชอบพอพิเศษ (Favoritism) ที่มีลักษณะของการให้ตำแหน่งแก่บุคคลที่รักใคร่ชอบพอใกล้ชิดสนิทสนมโดยไม่ได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถที่แท้จริงของผู้นั้น ในแง่ที่ดีของระบบนี้ เหมาะสมสำหรับงานในบางลักษณะที่อาจต้องการผู้ที่ไว้วางใจได้และภักดี ระบบนี้ก็จะเหมาะสมกว่า

อย่างไรก็ตาม ระบบอุปถัมภ์เองก็ยังมีข้อเสีย คือ ในแง่ผลการดำเนินงานขององค์กร อาจเกิดความด้อยประสิทธิภาพและประสิทธิภาพจากการไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคลากร ไม่เปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันในการได้คนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในองค์กร อันอาจจะนำไปสู่ความล้มเหลวในที่สุด

ส่วนระบบคุณธรรม(Merit system) เป็นระบบที่ดำเนินการอย่างเป็นธรรมและเป็นระบบ โดยการเน้นที่ความรู้ความสามารถของบุคคลสำหรับในกระบวนการบริหารงานบุคคลต่างๆ มีหลักการที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่

1) หลักความมั่นคง (Security on tenure) คือหลักการที่ประกันการทำงานของบุคคลว่าหากผู้นั้นยังคงมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี รวมทั้งมีความรับผิดชอบหรือความประพฤติที่ดีแล้ว ก็ยังคงมีโอกาสดำรงงานอยู่ต่อไปโดยได้รับความคุ้มครอง ไม่ถูกกลั่นแกล้งให้ออกจากงานโดยปราศจากความผิด หลักการนี้จะก่อให้เกิดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานอย่างมาก นำไปสู่การทุ่มเทในการทำงานอันจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรและต่อตัวบุคคลเอง

2) หลักความสามารถ (Rule of competence) เป็นหลักการที่ยอมรับว่าการที่ผู้ใดจะเข้ามามีส่วนปฏิบัติงานในองค์กรใดองค์กรหนึ่งได้นั้น จะต้องมีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่งนั้นๆ ตามหลักการเลือกคนให้เหมาะสมกับงาน (Put the right man in the right job) ทั้งนี้อาจโดยวิธีการสอบแข่งขันเพื่อเป็นเครื่องมือสะท้อนความสามารถให้ได้คนดีมีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง

3) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political neutrality) เป็นหลักการที่มีความประสงค์เพื่อให้การดำเนินการใดๆ เป็นไปตาม กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือแนวทางการปฏิบัติสำหรับเป็นกรอบในการปฏิบัติงาน ผู้บริหารองค์กรไม่อาจใช้อิทธิพลหรือกลั่นแกล้งผู้ที่ตนไม่ชอบได้

4) หลักความเสมอภาค (Equality of opportunity) คือการเปิดโอกาสให้บุคคลมีความเท่าเทียมกันในกระบวนการบริหารงานบุคคลทุกขั้นตอน ตั้งแต่ความเสมอภาคในโอกาสของการรับสมัครเข้าทำงาน ไปจนถึงโอกาสในความเสมอภาคของความก้าวหน้าในอาชีพ ความเสมอภาคในค่าตอบแทนตามผลงานเท่ากัน เงินต้องเท่ากัน (Equal pay for equal work) รวมถึงความเสมอภาคในการปฏิบัติหน้าที่ในเกณฑ์มาตรฐานเดียวกัน ไม่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดเกณฑ์การพิจารณาการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน

2.1.6 กระบวนการบริหารงานบุคคล

ในเมื่อการบริหารงานบุคคล ถือว่า “คน” เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญสูงสุดขององค์กร เพราะฉะนั้น กระบวนการให้ได้มาซึ่งคนที่มีคุณภาพทั้งในด้านความรู้และความสามารถ เพื่อมาทำงานให้กับองค์กร จึงเป็นสิ่งที่องค์กรต้องพิจารณาและให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก นอกจากนั้นยังมีสิ่งที่สำคัญตามมาในการบริหารงานบุคคล คือการดูแลและเพิ่มพูนศักยภาพให้แก่บุคลากรในองค์กร ตลอดจนบำรุงรักษาให้บุคลากรเหล่านั้นสามารถอยู่กับองค์กรให้นานที่สุดซึ่งขอบข่ายภาระความรับผิดชอบดังกล่าวล้วนแล้วแต่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารงานบุคคลทั้งสิ้น

ขอบเขตของการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานต่างๆ โดยทั่วไปจะครอบคลุมขอบเขตการดำเนินงาน 4 ประการ ดังนี้

- ก. ขอบเขตในด้านการแสวงหาบุคลากร
- ข. ขอบเขตในด้านการบำรุงรักษาบุคลากร

ค. ขอบเขตในด้านการพัฒนาบุคลากร

ง. ขอบเขตในด้านการให้บุคคลากรพ้นจากหน้าที่การงาน

เมื่อการบริหารงานบุคคลเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับคน ตั้งแต่ กระบวนการในการสรรหา จนกระทั่งออกไปจากองค์กร จึงอาจลำดับขั้นตอนที่สำคัญๆ ได้ดังนี้

1. การกำหนดนโยบายและการวางระเบียบเกี่ยวกับตัวบุคคล เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญในเชิงนโยบาย ที่กำหนดขอบเขตเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยตรงอีกทั้งยังเป็น การกำหนดถึงระบบในการบริหารงานบุคคลด้วย

2. การวางแผนในการจัดอัตรากำลังให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เมื่อได้มีการ ดำเนินการกำหนดนโยบายและระเบียบในเชิงนโยบายแล้ว กระบวนการนี้จะเป็นกระบวนการที่ ต่อเนื่องเพื่อกำหนดแผนการจัดอัตรากำลังเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของฝ่ายบริหารด้วย

3. การวางโครงการปฏิบัติงาน เป็นการนำนโยบายมากำหนดเป็นการปฏิบัติใน ลักษณะที่เป็นโครงการ

4. การกำหนดหน้าที่และคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่างๆ กระบวนการ ดังกล่าวเป็นกระบวนการวิเคราะห์งานเพื่อกำหนดขอบข่ายหน้าที่และคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานใน ตำแหน่งหน้าที่ต่างๆของทั้งองค์กร

5. การจำแนกตำแหน่ง เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกับการกำหนดอำนาจหน้าที่และ คุณสมบัติ เพื่อกำหนดตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบในส่วนต่างๆของงาน

6. การกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้าง เป็นกระบวนการที่สำคัญที่จะสามารถ กำหนดอำนาจในการแข่งขันขององค์กร และในขณะเดียวกันเป็นกระบวนการที่ต้องคำนึงอำนาจใน การจ่ายขององค์กรด้วย

7. การสรรหาบุคลากร เป็นกระบวนการแรกที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งบุคลากรของ องค์กร อีกทั้งยังเป็นการกำหนดทิศทางของบุคลากรภายในไม่ว่าจะเป็นการสรรหาจากภายใน หรือ ภายนอกก็ตาม

8. การเลือกสรรและทดสอบ เป็นวิธีการที่ต่อเนื่องของการสรรหาบุคลากรด้วยวิธีการ เลือกสรรหรือการทดสอบ เพื่อให้ได้มาซึ่งคนที่มีความรู้ความสามารถ เหมาะสมกับงาน

9. การให้ทดสอบปฏิบัติงาน เมื่อได้รับบุคคลเข้ามาทำงานแล้วจะมีกระบวนการให้ ทดสอบ การปฏิบัติงานนี้เป็นกระบวนการที่สำคัญเพื่อพิจารณาถึงความรู้ความสามารถและความ เหมาะสมต่อตำแหน่งงาน เป็นกระบวนการที่มีอิทธิพลสูงต่อการกำหนดเป้าหมายการทำงานและ การรับเข้าทำงานในระยะยาวต่อไป

10. การบรรจุแต่งตั้ง เป็นขั้นตอนในการรับบุคคลที่ได้รับการพิจารณาจาก กระบวนการสรรหา และกำหนดให้เข้ามาทำงานด้วยการบรรจุพร้อมกับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ตาม ลักษณะของงานที่ได้รับมอบหมาย

11. การจัดทำทะเบียนประวัติเป็นกระบวนการในการบันทึกข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องตั้งแต่การเริ่มเข้าจนถึงการพ้นสภาพออกไป
12. การย้ายและการโอน อาจมีได้ในการบริหารงานบุคคลเพื่อความเหมาะสม ในการย้าย หรือการโอนนี้ อาจมีทั้งการย้ายหรือโอนในเนื้อหาของงานและการย้ายหรือการโอนเพื่อรับผิดชอบในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง
13. การพัฒนาตัวบุคลากร เป็นกระบวนการที่มาจากขอบเขตในด้านการพัฒนาบุคลากรเพื่อให้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสม หรือทันสมัยกับความเปลี่ยนแปลงไปที่เกิดขึ้น
14. การประเมินผลการปฏิบัติงาน เมื่อมีการปฏิบัติงานภายใต้ความรับผิดชอบและหน้าที่ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการตรวจสอบคุณภาพการทำงานโดยมีการกำหนดเงื่อนไข หรือหลักเกณฑ์การทำงานที่แตกต่างกันออกไป
15. การพิจารณาความดีความชอบ เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นเงื่อนไขในการได้รับความดีความชอบในรูปแบบต่างๆ
16. การเลื่อนตำแหน่งฐานะ เป็นการรับทำหน้าที่ที่สูงขึ้นไปของบุคคล ถือเป็นความก้าวหน้าที่สำคัญของบุคคลในการทำงาน
17. การดูแลรักษาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการอยู่ร่วมกันที่จะต้องมีการบำรุงรักษา ดูแลและกำหนดให้มีความปลอดภัยร่วมกันของบุคคล
18. การจัดสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูล เป็นสิ่งที่นอกเหนือจากค่าตอบแทนที่องค์กรได้จ่ายให้แก่ผู้ปฏิบัติงานอาจมีอยู่ในรูปแบบต่างๆที่แตกต่างกันไปตามอำนาจในการจ่ายขององค์กร
19. การปกครองบังคับบัญชา ถือเป็นอำนาจบริหารที่สำคัญในการกำกับดูแล ควบคุม ไม่ให้เกิดความไม่สงบภายใน ทั้งนี้ในหน่วยงานของรัฐ อำนาจการปกครองดังกล่าวจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และต้องมีการคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆที่สำคัญร่วมด้วย
20. การรักษาในเรื่องวินัย เป็นมาตรการที่สำคัญในการกำหนดความประพฤติและการกระทำที่เกี่ยวข้องในการทำงาน ทั้งนี้หากมีการฝ่าฝืนจะได้รับการลงโทษตามเงื่อนไขของการกระทำนั้นๆ
21. การให้พ้นจากงาน เป็นไปตามกฎหมายหรือตามเงื่อนไขที่ได้มีการกำหนดไว้ของแต่ละหน่วยงาน
22. การจัดระบบบำเหน็จบำนาญ เป็นการจัดระบบการดูแลของผู้ปฏิบัติงานต่อไปภายหลังการพ้นสภาพการเป็นบุคลากรแล้ว ขึ้นอยู่กับวิธีการที่เหมาะสมสำหรับองค์กรนั้นๆ
23. การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับตัวบุคคล เป็นภารกิจที่สนับสนุนการบริหารงานบุคคลของหน่วยงาน เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงงานให้ดียิ่งขึ้นไป

กระบวนการบริหารงานบุคคลดังกล่าวข้างต้น เป็นหน้าที่ขององค์กรที่จะต้องดำเนินการอย่างครบถ้วน ในแต่ละกระบวนการที่กล่าวไว้อาจมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ กระบวนการบริหารงานบุคคลนั้นอาจมีการระบุอย่างชัดเจนเป็นขั้นตอนในกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องนั้นก็ได้

2.2 หลักว่าด้วยความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานของนิติบุคคลมหาชน

หลักการกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิคเป็นที่มาและวิธีการที่รัฐมอบอำนาจบางส่วนให้แก่นิติบุคคลมหาชนหรือหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง

ความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานของนิติบุคคล มักอยู่ในรูปของการมีอำนาจสั่งการและการดำเนินการต่างๆตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง หากแต่ส่วนกลางมีอำนาจแต่เพียงการกำกับดูแลให้การดำเนินการของนิติบุคคลนั้นเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยประการสำคัญของความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานที่ปรากฏอย่างชัดเจน คือ การรับรองการมีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีการกระจายอำนาจในการดำเนินงาน ที่มีส่วนให้สามารถตัดสินใจและกระทำการใดๆ ได้ตามดุลพินิจ ส่วนกลางไม่มีอำนาจเข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลพินิจ การมีฐานะนิติบุคคลนี้ยังมีผลต่อการกอนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างหน่วยงานหรือบุคคลอื่นได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น นอกจากนี้การมีฐานะนิติบุคคลนี้ยังมีสิทธิและหน้าที่อื่นที่กฎหมายกำหนดด้วย เช่น การดำเนินคดีทางศาล การเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงาน ส่งอิทธิพลไปถึงอำนาจในการบริหารงานบุคคลของนิติบุคคลมหาชนนั้นด้วย กล่าวคือ องค์กรมหาชนมีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการตามกระบวนการของการบริหารงานบุคคลได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงสามารถกำหนดสิทธิประโยชน์แก่บุคลากรในองค์กรได้โดยที่ไม่ขัดกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่มุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งสามารถจูงใจคนที่มีความรู้ความสามารถเข้าร่วมงานได้ ด้วยเหตุนี้เอง ความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานที่เกิดจากการมีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงมีความสำคัญอย่างมาก เพราะหากขาดความเป็นนิติบุคคล องค์กรมหาชนก็จะไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ที่มีได้ด้วยตนเอง ต้องกระทำผ่านนิติบุคคลอื่นก็จะไม่สนองต่อความมุ่งประสงค์ที่จะให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานได้

การกำหนดระบบบริหารงานบุคคลของนิติบุคคลมหาชนหรือหน่วยงานของรัฐจึงต้องมีความเป็นอิสระทั้งในการว่าจ้างบุคลากรเพื่อปฏิบัติงาน ตามสภาพและตำแหน่งงานหากรัฐต้องการกำหนดแนวทางนอกเหนือจากการจัดระบบบริหารงานบุคคลที่เป็นมาตรฐานเดิมให้มีความแตกต่างไป รัฐก็ย่อมสามารถกำหนดได้ ภายใต้การกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย เพราะหน่วยงานของ

รัฐต่างก็เป็นองค์กรที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน มีความเป็นอิสระในการบริหารงานการเงินและบุคคล จึงจำเป็นต้องมีระบบการควบคุมหรือการกำกับดูแลและอำนาจการกำกับดูแลนั้นจะต้องมีกำหนดไว้ อย่างชัดเจนในกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระนั้น เพราะมิฉะนั้นรัฐก็ไม่อาจ ควบคุมองค์กรได้ อำนาจการกำกับดูแลโดยปกติได้แก่การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล และการกำกับ ดูแลเหนือการกระทำ

2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล

แม้ว่าองค์การมหาชนจะมีความเป็นอิสระในการบริหารทั้งในทางการเงิน งบประมาณ และบุคลากรที่แยกแตกต่างกันไปมากเพียงใด แต่ภายใต้ความเป็นอิสระนั้นก็ยังมีเครื่องมือในการ จัดทำบริการสาธารณะอีกประการที่เป็นเสมือนเครื่องมือที่ให้อำนาจและเป็นกรอบจำกัดกระบวนการ บริหารงานบุคคลไว้ด้วย นั่นคือ อำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายปกครอง การศึกษาการ บริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สนองตอบภารกิจขององค์การมหาชน จึงจำเป็น อย่างยิ่งที่จะต้องมีเครื่องมือที่สำคัญดังกล่าวในการวางหลักการการบริหารงานบุคคล ดังนี้

2.3.1 รัฐธรรมนูญกับการบริหารงานบุคคล

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศมีเนื้อหาที่สำคัญในการวาง ระเบียบการปกครอง กำหนดกลไกการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านองค์กรต่าง ๆ รวมถึงการกำหนดการ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน ในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของ รัฐเองก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคในฐานะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็คือประชาชน ด้วยเช่นกัน ดังนั้น ในการกำหนดระบบบริหารงานบุคคลจึงต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและความ เสมอภาคของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้รองรับไว้

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญถือเป็นแหล่งที่มาของอำนาจทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ ระบบการบริหารงานบุคคล เห็นได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่มี บทบัญญัติเกี่ยวกับงานของหน่วยงานของรัฐ ที่จะต้องพัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการ พัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและ วิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการเพื่อการ จัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้โดย

คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งนี้ต้องดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม⁶

ในฐานะที่รัฐธรรมนูญเป็นทั้งที่มาของกฎหมายและในขณะเดียวกันก็เป็นข้อจำกัดในการใช้สิทธิเสรีภาพ ตัวอย่างเช่น แต่เดิมเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีสิทธิในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกันประชาชน ที่เคยปรากฏเพียงสมาคมหรือชมรมข้าราชการพลเรือนเท่านั้นที่เป็นการรวมกลุ่มของข้าราชการเพื่อดำเนินการตามกรอบกฎหมาย แต่ก็มีข้อจำกัดของการก่อตั้งและการดำเนินการทั้งสิ้น และที่สำคัญไม่อาจเป็นตัวแทนในการเรียกร้องสิทธิใดๆของข้าราชการได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่พนักงานรัฐวิสาหกิจสามารถที่จะรวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้ภายใต้กรอบของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และมีอำนาจเรียกร้องหรือต่อรองได้อย่างสมบูรณ์ โดยที่ในทางกลับกันเสรีภาพของบรรดาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นยังไม่อาจกระทำได้จึงยังคงเป็นข้อเรียกร้องอย่างต่อเนื่องเสมอมาให้รองรับเสรีภาพดังกล่าว

จนกระทั่งต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ประกาศบังคับใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มจึงปรากฏขึ้นชัดเจนในมาตรา 64 และได้รับการยอมรับ โดยมีความหมายถึงบรรดาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ในการดำเนินการตามเสรีภาพดังกล่าวก็ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเสรีภาพดังกล่าวนี้จะต้องถูกตราเป็นกฎหมายเพื่อรองรับและกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการด้วย นับเป็นการให้เสรีภาพแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวมกลุ่มมากขึ้น ดังนั้นเมื่อจะออกกฎหมายมาจำกัดเสรีภาพที่ถูกรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นนี้ จึงต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

ดังนั้น ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ อันรวมถึง เจ้าหน้าที่องค์การมหาชนก็ย่อมมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคในฐานะประชาชนตามรัฐธรรมนูญ และภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในการบริหารงานบุคคลก็จะกระทำการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติที่ให้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นไว้ไม่ได้ จะเห็นได้ว่าการกำหนดระบบบริหารงานบุคคล จึงต้องคำนึงถึงปัจจัยในทางกฎหมายนี้ด้วย เพราะหากมีการกระทำอันใด หรือการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับใดๆนั้นออกไปขัดหรือแย้งกับหลักการที่รองรับสิทธิเสรีภาพของรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมมีอาจใช้บังคับได้

ความข้างต้นนี้ เป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย โดยหากมีข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ข้อเท็จจริงของระบบการบริหารงานบุคคลนั้นจะต้องนำมาพิจารณาถึงสิทธิ และหน้าที่ ตลอดจนอำนาจในทางเนื้อหาสาระว่าการบริหารงาน

⁶ มาตรา 78 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

บุคคลในเรื่องนั้นๆ มีความข้องเกี่ยวกับประเด็นในทางรัฐธรรมนูญใดๆหรือไม่ หรือมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในทางเนื้อหาของสิทธิหน้าที่ในความเสมอภาคอย่างไรหรือไม่ เพื่อว่าในการดำเนินการด้านการบริหารบุคคลนั้นๆจะต้องคำนึงถึงกรอบอำนาจทางรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิ เสรีภาพ หรือ ความเสมอภาค หรือการกระทำใดหรือไม่ เพื่อเป็นการป้องกันให้การบริหารงานบุคคลนั้นดำเนินการไปได้อย่างถูกต้องชอบธรรม ไม่ถูกโต้แย้งเพิกถอนสิทธิจากศาลที่มีอำนาจในประเด็นพิพาทต่างๆนั้นด้วย

2.3.2 กฎหมายกับการบริหารงานบุคคล

นอกจากรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดที่ต้องคำนึงถึงสำหรับการบริหารงานบุคคลนั้นแล้ว สิ่งที่ต้องพิจารณาตามลำดับลงมาคือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวนี้ ทั้งนี้เพราะ รัฐธรรมนูญ เพียงแต่ทำหน้าที่วางกรอบโครงสร้างของรัฐ ส่วนรายละเอียดเนื้อหา หรือแก่นสาระต่างๆ นั้นจะต้องพิจารณาในส่วนอื่นๆ คือกฎหมายที่กำหนดเนื้อหาของสาระในเรื่องนั้นๆ ไว้

ในที่นี้ กฎหมายจึงหมายถึงความถึงกฎหมายที่ถูกตราโดยรัฐสภาที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะสำหรับกรณีองค์การมหาชน ที่จะต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่วางกรอบอำนาจในการบริหารงานบุคคลไว้ด้วย

เช่นในกรณีที่มีกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการจัดตั้ง หน่วยงานของรัฐประเภทต่างๆ ตัวอย่าง องค์การมหาชน คือพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยที่กฎหมายดังกล่าวได้วางกรอบการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนที่สำคัญ ได้แก่

1. กำหนดประเภทขององค์กรให้เป็นหน่วยงานของรัฐ และมีความเป็นอิสระมีความเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน
2. กำหนดโครงสร้างการบริหารองค์กรให้มีคณะกรรมการของแต่ละองค์การมหาชน อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีที่รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนแห่งนั้น
3. กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและอำนาจหน้าที่ขององค์กรสูงสุดนั้นให้มีอำนาจภายใต้กรอบอำนาจที่ให้ไว้ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานขององค์การมหาชน การอนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินขององค์การมหาชนและทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไปตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การมหาชนในเรื่องต่างๆ เช่น การจัดแบ่งส่วนงานขององค์การมหาชน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานการกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างขององค์การมหาชน การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การมหาชน การจัด

สวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบ

จะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวได้สร้างรูปแบบองค์กรของรัฐให้อำนาจในการบริหารงานในลักษณะของการกระจายอำนาจต่อไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือองค์กรที่ได้รับอำนาจนั้น

แต่อย่างไรก็ดี กระบวนการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในส่วนของรัฐเช่นองค์การมหาชนนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาหรือทำความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายต่างๆที่เข้ามาข้องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็น กฎหมายที่กำหนดมาตรฐานแรงงานในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆหรือในการกำหนดแต่ละขั้นตอนของการบริหารงานบุคคล กฎหมายที่เกี่ยวข้องอาจมีในทุกภาคส่วน เช่นตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติของบุคคล การสรรหา การกำหนดตำแหน่ง กฎหมายที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนต่างๆนี้ ถือเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจทางปกครอง ในฐานะที่องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐ มีอำนาจทางปกครองในการดำเนินการ การกระทำการใด จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดด้วยกรอบทางกฎหมาย นั่นคือ ในฐานะฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจแต่เพียงที่กฎหมายให้อำนาจนั้นไว้ และนอกเหนือจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นๆที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการทำหน้าที่ ในฐานะที่เป็นที่มาและเป็นทั้งข้อจำกัดในการใช้อำนาจ ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนโดยส่วนใหญ่ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการ พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นต้น

2.3.3 กฎของฝ่ายบริหารกับการบริหารงานบุคคล

นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐแล้วนั้น กฎหมายของฝ่ายบริหารหรือกฎหมายลำดับรองที่ตราโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายก็เป็นสิ่งที่มีสำคัญต่อการบริหารงานบุคคลด้วย ไม่ว่าจะเป็นชื่อเรียกและกระบวนการตราที่แตกต่างกันไปก็ตาม ก็เป็นสิ่งแสดงถึงการมีอำนาจในการตรากฎหมายของหน่วยงานของรัฐนั้นๆเช่นกัน

ตัวอย่างกรณีหน่วยงานของรัฐ เช่น กรณีองค์การมหาชนได้เป็นที่ยอมรับว่าองค์การมหาชนมีความเป็นอิสระในการปกครองหรือดำเนินการด้วยตนเองได้ ดังนั้นโดยทั่วไปพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จึงเป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบโครงสร้างเท่านั้นในส่วนรายละเอียดจะต้องนำไปออกเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารอีกครั้ง ซึ่งก็คือการออกกฎหมายจัดตั้งในลักษณะของกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร ที่สามารถแบ่งได้ 2 รูปแบบ ได้แก่

1) กฎที่ฝ่ายบริหารตราขึ้น ได้แก่ กฎหมายที่รัฐบาลตราขึ้นไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบพระราชกฤษฎีกาหรือ กฎกระทรวง ซึ่งรัฐบาลจะตราขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ ตัวอย่างที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนต่างๆ ที่ออกตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

2) กฎที่แต่ละองค์การมหาชนตราขึ้นเอง ได้แก่ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ ที่สามารถออกได้ภายใต้กฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้ เช่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน เป็นต้น

2.4 บทสรุป

ระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐในปัจจุบันนั้นจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงแนวทางของการบริหารการเปลี่ยนแปลงและการบริหารงานบุคคลแนวใหม่ ที่มุ่งพิจารณาถึงภารกิจของรัฐ และแนวคิดของการบริหารบุคคลที่นำมาปรับใช้ร่วมกันทั้งนี้เพื่อสนองตอบต่อนโยบายและประสิทธิภาพและประสิทธิผลของภารกิจของรัฐเป็นสำคัญ การบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐจึงต้องไม่หยุดนิ่งและทันสมัยอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะต้องคำนึงถึงปัจจัยในหลายๆด้าน เพราะหน่วยงานของรัฐจะกระทำการใดได้ภายใต้กรอบและอำนาจที่กฎหมายได้มอบไว้ให้ การดำเนินการบริหารงานบุคคลทั้งหลายจึงต้องคำนึงถึง กฎหมายในทุกลำดับศักดิ์ และเพื่อให้การบริหารงานบุคคลเป็นเครื่องของฝ่ายบริหารในการดูแลและควบคุมบุคลากรให้บรรลุผลด้วยดี

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

การศึกษาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทย

ระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือนในระบบราชการ และระบบบริหารงานบุคคลของพนักงานรัฐวิสาหกิจในรัฐวิสาหกิจ ล้วนแต่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อทิศทางการบริหารงานบุคคลภาครัฐของประเทศ และเป็นที่ยอมรับไปถึงกรอบความคิดในการเทียบเคียงของระบบการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐประเภทที่สาม คือ องค์กรการมหาชนที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติองค์กรการมหาชน พ.ศ.2542 โดยในบทนี้จะทำการศึกษาในเชิงโครงสร้างทางกฎหมายทั้งในส่วนของโครงสร้างองค์กรบริหารงานบุคคล และกระบวนการบริหารงานบุคคล มีลำดับ ดังนี้

3.1 ระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือนในระบบราชการ

โดยทั่วไป ระบบราชการอาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบการจ้างงานที่มีขนาดใหญ่ เนื่องจากภาครัฐการมีภารกิจที่มากมายและหลากหลาย ระบบราชการจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกของรัฐบาลในการปกครองประเทศและมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจของรัฐที่จะต้องดำเนินการนั้น ดังนั้น โดยที่ระบบราชการเป็นระบบขนาดใหญ่มีประเภทของข้าราชการอยู่หลากหลายประเภท ทำหน้าที่ครอบคลุมภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะของทั้งประเทศ ในการศึกษาครั้งนี้ จึงเลือกทำการศึกษาเฉพาะระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น

ระบบราชการไทยมีปัญหาคriticalหลายประการนับแต่อดีต ไม่ว่าจะเป็นการขยายตัวอย่างไร้ทิศทางและเป้าหมาย ความพยายามที่จะปฏิรูประบบราชการแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จกลายเป็นองค์กรที่ไม่มีประสิทธิภาพ ประชาชนไม่ได้รับความพึงพอใจต่อการให้บริการ ระบบงานล่าช้าขาดการพัฒนา ในขณะที่ระบบธุรกิจภาคเอกชนมีการเจริญเติบโตและพัฒนาอย่างรวดเร็วด้วยการแข่งขันและต้องการทำกำไร จึงทำให้การเจริญเติบโตของธุรกิจภาคเอกชนพัฒนาก้าวหน้าไปมากกว่าระบบราชการ¹ ปัญหาประการสำคัญ ก็คือ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ที่ไม่อาจทำให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพตอบสนองการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ และสนองตอบความพึงพอใจในการรับบริการจากประชาชน ต่อมาได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงระบบการทำงานของราชการรวมถึงระบบการบริหารงานบุคคลอย่างต่อเนื่อง

¹ รุ่ง แก้วแดง, รีเอ็นจิเนียริงระบบราชการไทย: ข้อเขียนจากประสบการณ์การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2538), หน้า 45.

จนกระทั่ง ปี พ.ศ. 2551 ได้มีการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งมีการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวความคิดหลักดังนี้²

1. ให้การปฏิบัติราชการของข้าราชการมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐมากขึ้น
2. ให้ข้าราชการเป็นผู้มีฝีมือ เป็นมืออาชีพ และมีสมรรถนะในการปฏิบัติราชการ
3. ให้ข้าราชการมีคุณธรรม ยึดถือจรรยาวิชาชีพ และวินัยโดยเคร่งครัดยิ่งขึ้น
4. ให้ข้าราชการมีคุณภาพชีวิตที่ดีโดยสมดุลกับการทำงาน
5. ให้ข้าราชการได้รับความคุ้มครองเป็นธรรมจากการปฏิบัติของทางราชการยิ่งขึ้น
6. ให้ระบบการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนมีความยืดหยุ่นที่สามารถปรับเงินเดือนให้สอดคล้องกับอัตราการตลาดและเงินเดือนของข้าราชการประเภทอื่น ตลอดจนให้จ่ายค่าตอบแทนตามผลงานและสะท้อนค่างานของตำแหน่งแต่ละประเภทอย่างแท้จริงได้
7. ให้การสรรหาคนมารับราชการและการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่ว่างกระทำโดยเปิดวงเลือกให้กว้าง ไม่จำกัดเฉพาะภายในส่วนราชการต้นสังกัด เพื่อให้หาคนดีมีค่า ยิ่งกว่าได้
8. ให้การบริหารทรัพยากรบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือน มีความคล่องตัว สะดวก รวดเร็ว ยิ่งขึ้น โดยไม่รวมอำนาจไว้ที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลมากเกินไป
9. ให้ข้าราชการผู้ครบเกษียณอายุตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่มีคุณค่า ซึ่งราชการต้องการใช้ ได้รับการต่อเวลารับราชการต่อไปตามกำหนดเวลาที่เหมาะสม
10. ให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนมีองค์ประกอบและบทบาทที่เหมาะสม

จากการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ครั้งนี้ส่งผลให้ระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน มีการปรับปรุงและกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่โครงสร้างองค์กรบริหารงานบุคคล เช่น การปรับปรุงองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่และบทบาทของ ก.พ. พร้อมกับจัดตั้งองค์กรด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ในส่วนของกระบวนการบริหารงานบุคคลพบการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ การปรับแนวคิด ระบบการทำงาน การกระจายอำนาจของกระบวนการบริหารงานบุคคลมากขึ้น มีการปรับปรุงกระบวนการที่สำคัญ เช่น การกำหนดตำแหน่ง ระบบค่าตอบแทน ระบบจรรยาวินัย ระบบการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ ระบบการเกษียณอายุราชการ นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มเติมมาตรการพิทักษ์ระบบคุณธรรม พร้อมกับทำ

² ประวิณ ฒ นคร, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551: สรุปสาระสำคัญและคำอธิบายรายมาตรา, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สวัสดิการ สำนักงาน ก.พ., 2551), หน้า 3.

การยกเลิกกระบวนการบริหารงานบุคคลที่เห็นว่าหมดความจำเป็นแล้ว เช่น การยกเลิกการกำหนดตำแหน่งข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ เป็นต้น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการระบุอย่างชัดเจนว่า ระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนเป็นระบบคุณธรรม (Merit system) หากใช้ระบบอุปถัมภ์ (Patronage system) ดังที่ถูกล่าอ้างมาแต่ในอดีต

3.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับข้าราชการ

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2472 ได้วางแนวความคิดที่สำคัญเกี่ยวกับข้าราชการ โดยสรุปได้ว่า ข้าราชการคือ ข้า ของพระมหากษัตริย์ที่ได้รับเลือกสรรจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถ (competence) เพื่อเข้ามารับราชการภายใต้ระบบคุณธรรม โดยยึดถือเป็นอาชีพ (career service) ให้ได้รับค่าตอบแทนที่เพียงพอแก่การดำรงชีพไม่หากินจากตำแหน่งหน้าที่ รักษาวินัยปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับจากความรู้ความสามารถนั้น ต่อมาแนวคิดดังกล่าวก็ยังถูกถ่ายทอดมาสู่การปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยยังคงแนวคิดนี้ไว้และเพิ่มเติมหลักการโดยจะต้องเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติราชการอย่างมีคุณภาพ คุณธรรม และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

3.1.1.1 ความหมาย สถานภาพและบทบาท

1) ความหมาย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ให้ความหมายของข้าราชการพลเรือนไว้ คือ บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน³

หมายความว่า บุคคลที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนได้ จะต้องได้รับการบรรจุและแต่งตั้งโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณ ซึ่งจะต้องได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามกฎหมายฉบับนี้เท่านั้น

2) สถานภาพและบทบาท

เมื่อได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนแล้ว ผู้นั้นจะมีสถานภาพเป็นข้าราชการ และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักกฎหมายมหาชน ซึ่งจะมีบทบาทตามตำแหน่งของข้าราชการผู้นั้น

³ มาตรา 4 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

โดยทั่วไปข้าราชการอาจมีบทบาท 7 ประการ⁴ได้แก่

-บทบาทในด้านการเสนอแนะนโยบายเสนอข้อเท็จจริงข้อมูลต่างๆที่เป็นประโยชน์ ประกอบการตัดสินใจและกำหนดนโยบายในด้านต่างๆ

-บทบาทในด้านการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งได้แก่งานในด้านกระบวนการยุติธรรม เพื่อควบคุมให้สังคมอยู่กันอย่างมีความสงบสุขและประชาชนได้รับความยุติธรรมอย่างเสมอภาค

-บทบาทในด้านการให้บริการประชาชน เป็นบทบาทที่มีความเด่นและสำคัญมาก เพราะเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประชาชนตั้งแต่แรกเกิดจนสิ้นชีวิต สนับสนุนการดำรงชีวิตอย่างผาสุก

-บทบาทในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศในทุกๆเรื่อง รวมไปถึงการทำหน้าที่วิจัยเพื่อเสนอรูปแบบการพัฒนาประเทศด้วย

-บทบาทในด้านการป้องกันประเทศ บทบาทด้านนี้เป็นบทบาทของข้าราชการทุกประเภทเพื่อการรักษาไว้ซึ่งเอกราชของประเทศ และบูรณภาพแห่งอาณาเขตของประเทศ

-บทบาทในด้านการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นบทบาทของข้าราชการทั่วโลกเพื่อนำความเจริญและผลประโยชน์ของแต่ละประเทศ

-บทบาทในด้านงานบริหารทั่วไป คือบทบาทในการจัดระบบงานราชการ และงานทั่วไปของรัฐให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความประหยัดคุ้มค่ากับภารกิจของหน่วยงาน

ข้าราชการพลเรือนที่ได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับจากสถานภาพและบทบาทนั้น ถือเป็นเครื่องมือในการบริหารงานของฝ่ายปกครองประการหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งในการขับเคลื่อนภารกิจของราชการให้บรรลุผล

3.1.1.2 ลักษณะที่สำคัญ

นอกจากความหมาย สถานภาพและบทบาทของข้าราชการพลเรือน อาจกล่าวถึงลักษณะที่สำคัญของข้าราชการพลเรือน ได้ดังนี้

1) ข้าราชการพลเรือนเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถตามหลักสมรรถนะ ที่ถูกกำหนดไว้ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง โดยได้รับความ

⁴ ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, แนวคิดโครงสร้างและระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เอกสาร การสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547), หน้า 12-13.

คุ้มครองเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือภายใต้ข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆที่ฝ่ายปกครองจะนำมาบังคับใช้ แต่จะไม่นำมาตราฐานการคุ้มครองแรงงานของภาคเอกชนมาบังคับใช้

2) ข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัดเท่านั้น เนื่องจากสถานภาพเกิดขึ้นตามความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นโดยรัฐ และจะอยู่ภายใต้สังกัดของแต่ละกระทรวง โดยมีสายบังคับบัญชาอย่างชัดเจน และมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการกำหนดนโยบายด้านการบริหารบุคคลในระดับชาติ ส่วนกระบวนการบริหารงานบุคคลต่างๆจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ดูแลด้านการบริหารงานบุคคลของแต่ละกระทรวง

3.1.2 การจัดองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือนสามัญ

การบริหารงานบุคคลจะต้องคำนึงถึงปรัชญาของการบริหารของระบบราชการที่มีความชัดเจนเป็นระบบ ในการศึกษาาระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญจึงต้องศึกษาจากโครงสร้างตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งได้จัดองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนไว้ ดังนี้

(1) คณะรัฐมนตรี

เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญมาก เนื่องจากทำหน้าที่กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรภาครัฐ ให้ความเห็นชอบในการออกกฎเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล ให้ความเห็นชอบในการตีความตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน⁵ กำหนดวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการและการลาของราชการ⁶ ปรับปรุงอัตราค่าตอบแทนของข้าราชการที่เป็นเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ⁷ อนุมัติการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง⁸ ออกระเบียบการให้บำเหน็จความชอบแก่ข้าราชการที่ถึงแก่ความตายเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ⁹ ให้ความเห็นชอบวิธีการเยียวยาหรือแก้ไขตามที่ ก.พ. กำหนด ในกรณีที่ศาลปกครองพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการ¹⁰

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵ มาตรา 8 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁶ มาตรา 39 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁷ มาตรา 38 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁸ มาตรา 57 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁹ มาตรา 71 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

¹⁰ มาตรา 71 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(2) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

องค์ประกอบและที่มา¹¹ ก.พ. มีองค์ประกอบที่สำคัญคือ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมายซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินเจ็ดคน และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ เป็นที่ปรึกษาของคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ ทำหน้าที่ออกกฎ ระเบียบ มาตรฐาน และหลักเกณฑ์วิธีการในการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน ตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กำกับ ดูแล ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน¹² เป็นผู้นำในการบริหารบุคคลภาครัฐ¹³ เป็นผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล

(3) อ.ก.พ. หรือคณะอนุกรรมการวิสามัญ¹⁴ หรือคณะอนุกรรมการสามัญ¹⁵ ทำหน้าที่บริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่ ก.พ. มอบหมาย

(4) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค.

ที่มาและองค์ประกอบ

ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคนซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการ ก.พ.ค. ต้องทำงานเต็มเวลา มีเลขาธิการ ก.พ. เป็นเลขานุการของ ก.พ.ค.¹⁶ ทั้งนี้ผู้จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ ก.พ.ค. ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้¹⁷

(4.1) มีสัญชาติไทย

(4.2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี

(4.3) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

¹¹ มาตรา 6 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

¹² มาตรา 8 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

¹³ มาตรา 10 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

¹⁴ มาตรา 12 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

¹⁵ มาตรา 14 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

¹⁶ มาตรา 24 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

¹⁷ มาตรา 25 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(ก) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการครู คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

(ข) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา

(ค) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือเทียบเท่า หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

(ง) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า

(จ) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือเทียบเท่าตามที่ ก.พ. กำหนด

(ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แต่ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

ในการได้มาซึ่ง ก.พ.ค. จะต้องมึคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการให้คณะกรรมการคัดเลือกมีหน้าที่คัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติ จำนวน 7 คน เพื่อให้ผู้ได้รับคัดเลือกประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ก.พ.ค. แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง¹⁸

กรรมการ ก.พ.ค. ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้¹⁹

- (1) เป็นข้าราชการ
- (2) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด
- (3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- (4) เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ
- (5) เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ

¹⁸ มาตรา 26 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

¹⁹ มาตรา 27 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(6) ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกร
ใด ๆ หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนด
ในพระราชกฤษฎีกา

หากพบว่าผู้ได้รับคัดเลือกเป็นกรรมการ ก.พ.ค. ผู้ใดมีลักษณะต้องห้ามผู้นั้น
ต้องลาออกจากการเป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามหรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้
เลิกการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือการประกอบการอันมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวต่อ
เลขานุการ ก.พ.ค. ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับคัดเลือกในกรณีที่ผู้ได้รับคัดเลือกเป็น
กรรมการ ก.พ.ค. มิได้ลาออกหรือเลิกการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือการประกอบการ
ดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าผู้นั้นมิเคยได้รับคัดเลือกเป็นกรรมการ
ก.พ.ค. และให้ดำเนินการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ขึ้นใหม่²⁰

กรรมการ ก.พ.ค. มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปีนับแต่วันที่ทรงพระกรุณา
โปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว กรรมการ ก.พ.ค. ซึ่งพ้นจาก
ตำแหน่งตามวาระอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ
แต่งตั้งกรรมการ ก.พ.ค. ใหม่²¹

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการ ก.พ.ค. พ้นจากตำแหน่ง
เมื่อ²² ตาย ลาออก มีอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ต้องคำ
พิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอกการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอกการลงโทษในความผิดอัน
ได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท ไม่สามารถปฏิบัติงาน
ได้เต็มเวลาอย่างสม่ำเสมอตามระเบียบของ ก.พ.ค. เมื่อมีกรณีพ้นจากตำแหน่ง ให้กรรมการ
ก.พ.ค. เท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และให้ถือว่า ก.พ.ค. ประกอบด้วยกรรมการ ก.พ.ค.
เท่าที่เหลืออยู่ เว้นแต่มีกรรมการ ก.พ.ค. เหลืออยู่ไม่ถึง 5 คน เมื่อมีกรณีพ้นจากตำแหน่งด้วย
เหตุต่าง ๆ หรือกรณีที่กรรมการ ก.พ.ค. พ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้คณะกรรมการคัดเลือก
ดำเนินการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. แทนกรรมการ ก.พ.ค. ซึ่งพ้นจากตำแหน่งโดยเร็ว

ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้²³

(1) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ.
หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหาร
ทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

(3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์

²⁰ มาตรา 28 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

²¹ มาตรา 29 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

²² มาตรา 30 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

²³ มาตรา 31 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

- (4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม
- (5) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้
- (6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรรมการ ก.พ.ค. กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้รับเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และให้มีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง²⁴
- (5) สำนักงาน ก.พ. ทำหน้าที่²⁵ เกี่ยวกับการดำเนินงานของ ก.พ. และ ก.พ.ค. เป็นที่ปรึกษาของกระทรวง ทบวง กรม เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล ดำเนินการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนในบางกรณี
- (6) ส่วนราชการ ทำหน้าที่ดำเนินการบริหารทรัพยากรบุคคล

3.1.3 กระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือนสามัญ

มีหลักการและรายละเอียด ดังนี้

3.1.3.1 การวางแผน การกำหนดตำแหน่งหน้าที่ เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง

การวางแผน

การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ให้คำนึงถึงระบบคุณธรรมดังต่อไปนี้²⁶ การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ การบริหารทรัพยากรบุคคล คำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามิได้ การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

²⁴ มาตรา 32 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

²⁵ มาตรา 13 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

²⁶ มาตรา 42 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

การกำหนดตำแหน่ง

ก.พ. เป็นเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งโดยจำแนกตำแหน่งเป็นประเภทและสายงานตามลักษณะงาน และจัดตำแหน่งในประเภทเดียวกันและสายงานเดียวกันที่คุณภาพของงานเท่ากันโดยประมาณเป็นระดับเดียวกัน²⁷ ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญมี 4 ประเภท²⁸ ดังต่อไปนี้

(1) ตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร

(2) ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าระดับกรมและตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการ

(3) ตำแหน่งประเภทวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตามที่ ก.พ. กำหนดเพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้น

(4) ตำแหน่งประเภททั่วไป ได้แก่ ตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ และตำแหน่งประเภทวิชาการ ทั้งนี้ ตามที่ ก.พ. กำหนด ทั้งนี้ โดยที่ระดับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่ละตำแหน่งมีต่อไป²⁹

(1) ตำแหน่งประเภทบริหาร มีระดับดังต่อไปนี้

(ก) ระดับต้น

(ข) ระดับสูง

(2) ตำแหน่งประเภทอำนวยการ มีระดับดังต่อไปนี้

(ก) ระดับต้น

(ข) ระดับสูง

(3) ตำแหน่งประเภทวิชาการ มีระดับดังต่อไปนี้

(ก) ระดับปฏิบัติการ

(ข) ระดับชำนาญการ

(ค) ระดับชำนาญการพิเศษ

(ง) ระดับเชี่ยวชาญ

(จ) ระดับทรงคุณวุฒิ

(4) ตำแหน่งประเภททั่วไป มีระดับดังต่อไปนี้

(ก) ระดับปฏิบัติงาน

²⁷ มาตรา 48 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

²⁸ มาตรา 45 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

²⁹ มาตรา 46 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(ข) ระดับชำนาญงาน

(ค) ระดับอาวุโส

(ง) ระดับทักษะพิเศษ

เงินเดือน และเงินประจำตำแหน่ง

โดยทั่วไปเมื่อกำหนดโครงสร้าง ตำแหน่งของข้าราชการข้าราชการพลเรือนสามัญจะมีการกำหนดเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ไว้เป็นการเฉพาะโดยสำหรับบัญชีเงินเดือน ได้กำหนดเป็นบัญชี 4 บัญชีตามประเภทของข้าราชการพลเรือนแต่ละประเภทนั้นโดยที่ แต่ละบัญชีใช้เฉพาะแต่ละประเภทตำแหน่ง ที่มีการกำหนดแต่ขั้นต่ำขั้นสูง ไม่มีขั้นวิ่ง ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งใดจะได้รับเงินประจำตำแหน่งใด อย่างไรก็ตามจะไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.³⁰

3.1.3.2 การสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง และการโอนย้าย

กระบวนการที่จะได้คนเข้ามารับราชการในแต่ละขั้นตอนมีดังนี้

(1) การสรรหาคณะบุคคลเข้ารับราชการต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคล³¹ การสรรหา มี 2 วิธีการ ได้แก่

(1.1) การสรรหาโดยวิธีสอบแข่งขัน เป็นการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด ให้บรรจุและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งนั้นโดยบรรจุและแต่งตั้งตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้³²

(1.2) การสรรหาโดยวิธีคัดเลือก กรณีนี้อาจคัดเลือกบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งโดยไม่ต้องดำเนินการสอบแข่งขันได้³³ เช่น ในกรณีที่มีเหตุพิเศษ มีลักษณะเป็นการพิจารณารายกรณี หรือกรณีการบรรจุนักเรียนทุนรัฐบาล ผู้ใช้วิชาชีพขาดแคลน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกรณี บรรจุบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และความชำนาญงานสูง เข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการชำนาญการพิเศษ เชี่ยวชาญ หรือทรงคุณวุฒิ หรือตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ³⁴ หรือในกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้ออกจากราชการไปแล้วขอกลับเข้ารับราชการ³⁵

³⁰ มาตรา 50 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

³¹ มาตรา 52 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

³² มาตรา 53 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

³³ มาตรา 55 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

³⁴ มาตรา 56 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

³⁵ มาตรา 63 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

การรับโอนข้าราชการอื่นหรือพนักงานท้องถิ่น³⁶ การบรรจุข้าราชการอื่นหรือพนักงานท้องถิ่นที่
ออกจากราชการหรือออกงานไปแล้วกลับรับราชการ³⁷

ก่อนการสรรหา ผู้สมัครสอบแข่งขัน เพื่อเข้ารับราชการจะต้อง
คุณสมบัติ 2 อย่างคือ

คุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้าม³⁸ สำหรับผู้สมัคร
สอบแข่งขัน ได้แก่คุณสมบัติทั่วไปมีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี เป็นผู้เลื่อมใสในการ
ปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ

ผู้สมัครสอบแข่งขัน ยังต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ได้แก่ เป็นผู้
ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริต
หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่ง
พักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น เป็น
ผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคม เป็นกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่
รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง เป็นบุคคลล้มละลาย เป็น
ผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญาเว้นแต่
เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้
ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก
หรือปลดออก เพราะกระทำความผิดวินัยตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น เป็นผู้เคยถูก
ลงโทษไล่ออก เพราะกระทำความผิดวินัยตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่น เป็นผู้เคย
กระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการ หรือเข้าปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

(2) การบรรจุ การแต่งตั้ง

การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ โดย
หลักจะมีผู้มีอำนาจเป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้งตามประเภทและระดับตำแหน่ง เป็นไปตาม
กฎหมาย³⁹

ทั้งนี้ เมื่อมีการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการจะต้องทำการทดลองการ
ทำงาน ผู้ได้รับบรรจุและแต่งตั้งมีการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการและต้องได้รับการพัฒนา
เพื่อให้รู้ระเบียบแบบแผนของทางราชการและเป็นข้าราชการที่ดีตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ถ้ามี
ผลการประเมินทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่
กำหนด ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุก็จะสั่งให้ผู้นั้นรับราชการต่อไป ถ้าผู้นั้นมีผลการ

³⁶ มาตรา 64 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

³⁷ มาตรา 65 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

³⁸ มาตรา 36 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

³⁹ มาตรา 57 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ประเมินทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด ก็ให้สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการได้ไม่ว่าจะครบกำหนดเวลาทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้วหรือไม่ก็ตาม⁴⁰

(3) การโอน

เป็นการเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญอีกวิธีหนึ่งซึ่งอาจไม่ใช้วิธีการสรรหา ดังเช่นที่กล่าวไว้ในตอนต้น โดยทั่วไปการโอนมาบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญจะเป็น พนักงานส่วนท้องถิ่น ข้าราชการอื่น และเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐอื่น ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนดไว้

3.1.3.3 ค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล

การจ่ายเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้ข้าราชการพลเรือนให้ เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ทั้งนี้ มีกำหนดวันเวลาการทำงานของข้าราชการปรากฏรายละเอียด ดังนี้

กำหนดวันทำงาน ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องกำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2502⁴¹ ดังนี้

(1) วันทำงานปกติ เริ่มตั้งแต่วันจันทร์ถึงวันศุกร์

(2) เวลาทำงานปกติเริ่มตั้งแต่เวลา 8.30 น ถึง 16.30 น รวมทำงานวันละ 7 ชั่วโมง

นอกจากนี้ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2550 กำหนดให้ วันทำการหมายความว่ารวมถึงวันทำการที่ส่วนราชการกำหนดเป็นอย่างอื่น ซึ่ง เวลาราชการหมายความว่ารวมถึงช่วงเวลาอื่นที่ส่วนราชการกำหนดให้ข้าราชการในสังกัดปฏิบัติงานเป็นผลัดหรือกะหรืออย่างอื่น⁴² นั่นคือเวลาราชการอาจมีความหมายอื่นที่ไม่ใช่ เวลา 8.30 น ถึง 16.30 น ก็ได้

(3) เวลาพักหยุดพักกลางวัน เวลา 12.00 น ถึง 13.00 น. เท่ากับพักหนึ่งชั่วโมง

(4) วันหยุด มี 2 ประเภท คือวันหยุดประจำสัปดาห์และวันหยุดราชการ

(4.1) วันหยุดประจำสัปดาห์ ได้แก่ วันเสาร์และวันอาทิตย์

⁴⁰ มาตรา 59 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁴¹ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องกำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2502

⁴² ข้อ 4 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2550

(4.2) วันหยุดราชการตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ(ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2500 รวม 16 วัน ดังนี้⁴³ วันขึ้นปีใหม่ วันที่ 31 ธันวาคมและวันที่ 1 มกราคม วันมาฆบูชา วันที่ระลึกมหาจักรีบรมราชวงศ์วันที่ 6 เมษายน วันสงกรานต์วันที่ 13 14 15 เมษายน วันฉัตรมงคล วันพืชมงคล วันวิสาขบูชา วันอาสาฬหบูชา วันเข้าพรรษา วันเฉลิมพระชนมพรรษาสมเด็จพระบรมราชินีนาถ 12 สิงหาคม วันปิยมหาราช วันเฉลิมพระชนมพรรษา วันที่ 5 ธันวาคม วันรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 แบ่งการลาออกเป็น 9 ประเภท⁴⁴ ได้แก่

(ก) การลาป่วยข้าราชการสามารถลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง แต่การลาตั้งแต่ 30 วันขึ้นไปต้องมีใบรับรองของแพทย์ หากมีการลาไม่ถึง 30 วันลาครั้งเดียวหรือหลายครั้งติดต่อกันถ้าผู้มีอำนาจอนุญาตเห็นสมควร จะสั่งให้ใบรับรองแพทย์ประกอบการลาก็ได้

(ข) การลาคลอดบุตร ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 ให้ข้าราชการมีสิทธิลาคลอดได้ครั้งละไม่เกิน 90 วัน⁴⁵

(ค) การลาภิกษุส่วนตัว ข้าราชการมีสิทธิลาภิกษุส่วนตัวโดยได้รับเงินเดือนปีละไม่เกิน 45 วันทำการหากประสงค์จะเลี้ยงดูบุตรให้สิทธิลาต่อเนื่องจากการคลอดบุตรได้ไม่เกิน 150 วันทำการ⁴⁶

(ง) การลาพักผ่อน ข้าราชการใช้สิทธิลาพักผ่อนประจำปีได้ 10 วันทำการ⁴⁷ หากปีใดมิได้ลาพักผ่อนประจำปีหรือลาแล้วแต่ไม่ครบ 10 วันทำการ สามารถสะสมวันที่ยังไม่ได้ลารวมเข้ากับปีต่อไปได้แต่จะต้องไม่เกิน 20 วันทำการและผู้ที่รับราชการติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี ให้มีสิทธิในวันลาพักผ่อนสะสมรวมกับวันลาพักผ่อนในปีปัจจุบันได้ไม่เกิน 30 วันทำการ⁴⁸

(จ) การลาอุปสมบทหรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์ ข้าราชการที่ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ลาอุปสมบทหรือได้รับอนุญาตให้ลาไปประกอบพิธีฮัจย์ จะต้องอุปสมบทหรือออกเดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ ภายใน 10 วันนับแต่เริ่มลาและจะต้องกลับมารายงานตัวภายใน 5 วันนับแต่วันที่ลาสิกขาบท หรือเดินทางถึงประเทศไทย

⁴³ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องกำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ(ฉบับที่ 11)

พ.ศ. 2500

⁴⁴ ข้อ 16 ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535

⁴⁵ ข้อ 3 ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539

⁴⁶ ข้อ 6 ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539

⁴⁷ ข้อ 24 ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535

⁴⁸ ข้อ 25 ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535

(ฉ) การลาเข้ารับการตรวจเลือกหรือเข้ารับการเตรียมพลให้รายงานการลาต่อผู้บังคับบัญชาก่อนวันเข้ารับการตรวจเลือกไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง ส่วนข้าราชการที่ได้รับหมายเรียกเข้ารับการเตรียมพลให้รายงานการลาต่อผู้บังคับบัญชาภายใน 48 ชั่วโมงนับแต่เวลารับหมายเรียกเป็นต้นไป และให้เข้ารับการตรวจเลือกหรือเข้ารับการเตรียมพลแล้ว ให้มารายงานตัวกลับเข้าปฏิบัติราชการตามปกติต่อผู้บังคับบัญชาภายใน 7 วัน เว้นแต่กรณีที่มีเหตุจำเป็น หัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดอาจขยายเวลาให้ได้แต่รวมแล้วไม่เกิน 15 วัน⁴⁹

(ซ) การลาไปศึกษา อบรม ดูนาน หรือปฏิบัติการวิจัย ข้าราชการสามารถลาเพื่อไปศึกษาอบรม ดูนาน หรือปฏิบัติการวิจัย ในต่างประเทศ และได้รับค่าจ้างอัตราปกติตลอดระยะเวลาที่ไป

(ซ) การลาไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ มี 2 ประเภท คือ การลาไปปฏิบัติงานกรณีหนึ่งกรณีใดต่อไปนี้ การลาไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศซึ่งไทยเป็นสมาชิกและเป็นวาระที่ต้องส่งไปในองค์การนั้น รัฐบาลมีข้อผูกพันที่จะต้องส่งไปปฏิบัติงานตามความตกลงระหว่างประเทศ ประเทศไทยต้องส่งไปปฏิบัติงานเพื่อพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของประเทศตามความต้องการของรัฐบาลไทย หรืออีกกรณีคือการไปปฏิบัติงานนอกเหนือจากประเภทแรก

(ณ) การลาติดตามคู่สมรส หมายถึงลาติดตามสามีหรือภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไปปฏิบัติงานต่างประเทศตามความต้องการ

ค่าตอบแทน

ค่าจ้างอัตราปกติ บัญชีเงินเดือนและบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน ตามที่กำหนดท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังนี้

ตารางที่ 1 บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหาร

	บาท	บาท
ขั้นสูง	64,340	66,480
ขั้นต่ำ	48,700	53,690
ขั้นต่ำชั่วคราว	23,230	28,550
ระดับ	ต้น	สูง

⁴⁹ ข้อ 32-33 ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535

ตารางที่ 2 บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทอำนวยการ

	บาท	บาท
ขั้นสูง	50,550	59,770
ขั้นต่ำ	25,390	31,280
ขั้นต่ำชั่วคราว	18,910	23,230
ระดับ	ต้น	สูง

ตารางที่ 3 บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทวิชาการ

	บาท	บาท	บาท	บาท	บาท
ขั้นสูง	22,220	36,020	50,550	59,770	66,480
ขั้นต่ำ	7,940	14,330	21,080	29,900	41,720
ขั้นต่ำชั่วคราว	6,800	12,530	18,910	23,300	28,550
ระดับ	ปฏิบัติการ	ชำนาญการ	ชำนาญการพิเศษ	เชี่ยวชาญ	ทรงคุณวุฒิ

ตารางที่ 4 บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภททั่วไป

	บาท	บาท	บาท	บาท
ขั้นสูง	18,190	33,540	47,450	59,770
ขั้นต่ำ	4,630	10,190	15,410	48,220
ระดับ	ปฏิบัติงาน	ชำนาญงาน	อาวุโส	ทักษะพิเศษ

ตารางที่ 5 บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหาร

ระดับ	อัตรา(บาท/เดือน)
ระดับสูง	21,000
	14,500
ระดับต้น	10,000

ตารางที่ 6 บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทอำนวยการ

ระดับ	อัตรา(บาท/เดือน)
ระดับสูง	10,000
ระดับต้น	5,600

ตารางที่ 7 บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทวิชาการ

ระดับ	อัตรา(บาท/เดือน)
ทรงคุณวุฒิ	15,600
	13,000
เชี่ยวชาญ	9,900
ชำนาญการพิเศษ	5,600
ชำนาญการ	3,500

ตารางที่ 8 บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภททั่วไป

ระดับ	อัตรา(บาท/เดือน)
ทักษะพิเศษ	9,900

นอกจากเงินเดือนในการปฏิบัติราชการ ยังมีการกำหนดให้มีการจ่ายเงินเดือนในระหว่างลาตามพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535 ดังนี้

(ก) ข้าราชการที่ลาป่วยได้รับเงินเดือนระหว่างลาได้ในปีหนึ่งไม่เกิน 60 วันทำการ แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาตั้งแต่ตำแหน่งอธิบดีหรือตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไปเห็นสมควร จะให้จ่ายเงินเดือนต่อไปอีกก็ได้ แต่ไม่เกิน 60 วันทำการ⁵⁰

(ข) ข้าราชการลาเนื่องจากการคลอดบุตร ให้ได้รับเงินเดือนระหว่างลาได้ไม่เกิน 90 วัน⁵¹

(ค) การลากิจส่วนตัว ข้าราชการที่รับราชการปีแรกลากิจส่วนตัวได้ไม่เกิน 15 วันทำการ แต่หากพ้นปีแรกไปแล้ว ข้าราชการจะได้รับเงินเดือนระหว่างลาได้ไม่เกิน 45 วันทำการ⁵²

(ง) การลาพักผ่อนข้าราชการที่ลาพักผ่อนประจำปีได้รับเงินเดือนระหว่างลาไม่เกินระยะเวลาที่กำหนดในระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ⁵³

⁵⁰ มาตรา 27 พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535

⁵¹ มาตรา 3 พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539

⁵² มาตรา 29 พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535

⁵³ มาตรา 30 พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535

(จ) การลาอุปสมบทหรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์ให้ลาโดยได้รับเงินเดือนระหว่างลาได้ไม่เกิน 120 วัน ทั้งนี้ ต้องรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน⁵⁴

(ฉ) การลาเข้ารับการตรวจเลือกหรือเข้ารับการเตรียมพลให้ได้รับเงินเดือนในระหว่างนั้นได้ แต่ถ้าพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วไม่รายงานตัวเพื่อเข้าปฏิบัติราชการภายใน 7 วันให้งดจ่ายเงินเดือนหลังจากนั้นไว้จนถึงวันเข้าปฏิบัติราชการวันแต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นผู้บังคับบัญชาตั้งแต่ตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไปจะให้จ่ายเงินเดือนระหว่างนั้นต่อไปอีกก็ได้ แต่ไม่เกิน 15 วัน⁵⁵

(ช) การลาไปศึกษา อบรม ศึกษาน หรือปฏิบัติการวิจัย ให้ได้รับเงินเดือนในระหว่างลาไม่เกิน 4 ปี นับแต่วันไปศึกษา ฝึกอบรม ศึกษานหรือปฏิบัติการวิจัยจนถึงวันก่อนวันมารายงานตัวเพื่อเข้าปฏิบัติราชการในกรณีที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจอนุญาตการลาเห็นสมควรให้ข้าราชการลาไปศึกษาฝึกอบรม ศึกษานหรือปฏิบัติการวิจัยเกิน 4 ปี ก็ให้ได้รับเงินเดือนระหว่างลาได้ แต่ทั้งนี้เมื่อรวมทั้งสิ้นจะต้องไม่เกิน 6 ปี⁵⁶

(ซ) การลาไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างไม่ได้รับเงินเดือนระหว่างลาเว้นแต่อัตราเงินเดือน ที่ได้รับจากองค์การระหว่างประเทศต่ำกว่าอัตราเงินเดือนของทางราชการที่ผู้นั้นได้รับอยู่ในขณะนั้นให้ได้รับเงินเดือนจากทางราชการสมทบซึ่งเมื่อรวมกับเงินเดือนจากองค์การระหว่างประเทศแล้วไม่เกินอัตราเงินเดือนของทางราชการที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับอยู่ในขณะนั้น⁵⁷

(ณ) การลาติดตามคู่สมรส ไม่ให้ได้รับเงินเดือนระหว่างลา⁵⁸

ค่าจ้างนอกเวลา

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2550 กำหนดให้มีสิทธิเบิกเงินตอบแทนได้ไม่เกินวันละ 4 ชั่วโมง อัตราชั่วโมงละ 50 บาท⁵⁹

⁵⁴ มาตรา 31 พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535

⁵⁵ มาตรา 32 พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535

⁵⁶ มาตรา 33 พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535

⁵⁷ มาตรา 34 พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535

⁵⁸ มาตรา 35 พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535

ค่าจ้างในวันหยุด

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2550 ให้จ่ายค่าตอบแทนการทำงานของข้าราชการไม่เกินวันละ 7 ชั่วโมงในอัตราชั่วโมงละ 60 บาท⁶⁰

นอกจากนี้ สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ ของข้าราชการยังมีอีกหลายรูปแบบ เช่น เบี้ยประชุม เงินค่าเช่าบ้าน เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล และค่าตรวจสุขภาพ เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร เงินสวัสดิการเบี่ยงกันดาร เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการช่วยเหลือบุตร เงินสงเคราะห์ข้าราชการ ผู้ได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเพราะเหตุปฏิบัติราชการค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการและการฝึกอบรม ค่าเบี่ยงเลี้ยงเดินทาง ค่าเช่าที่พัก ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศชั่วคราว สิทธิและประโยชน์ตอบแทนเหล่านี้ ยังรวมไปถึงเมื่อพ้นจากราชการแล้ว บำเหน็จบำนาญ เงินช่วยพิเศษ โดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. 2547 ให้อำนาจแก่ส่วนราชการที่จะริเริ่ม ดำเนินการสนับสนุนการจัดสวัสดิการภายในของส่วนราชการต่างๆ ดังนั้น จึงมีรูปแบบการจัดสวัสดิการภายในของแต่ละส่วนราชการที่หลากหลายกันออกไป เช่น การออมทรัพย์ การให้กู้ยืม การฝึกอบรมเพื่อเป็นรายได้เสริม การกีฬาันทนาการ ร้านค้าสวัสดิการ เงินช่วยค่าอาหาร เงินช่วยค่าเดินทาง เงินช่วยค่าแต่งกาย เงินทุนการศึกษา เป็นต้น

3.1.3.4 การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจ

ในส่วนนี้มีความมุ่งหมายหลักเพื่อเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการของข้าราชการ ที่จะส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐด้วยวิธีการ 2 แนวทาง

แนวทางที่ 1 การเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานโดยถือเป็นหน้าที่ของทุกส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการให้ข้าราชการ มีคุณภาพ คุณธรรม และ จริยธรรม

แนวทางที่ 2 การเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงาน ด้วยการสร้างคุณภาพชีวิต สร้างขวัญ กำลังใจ

ทั้งนี้ ผู้บังคับบาจะต้องปฏิบัติตนอย่างมีคุณธรรมและเที่ยงธรรม และเสริมสร้างแรงจูงใจให้ข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาดำรงตนเป็นข้าราชการที่ดี ประพฤติปฏิบัติในจรรยา ระเบียบ วินัย โดยการดำเนินการที่ชัดเจนคือ การประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการนั้นหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผล

⁵⁹ ข้อ 7.1 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2550

⁶⁰ ข้อ 7.2 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2550

การปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.เรื่องหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่ นร 1012/ว 20 ลงวันที่ 3 กันยายน พ.ศ.2552 โดยหลักเกณฑ์กำหนดไว้ว่าการประเมินผลการปฏิบัติราชการให้ประเมินอย่างน้อยสององค์ประกอบ ได้แก่ผลสัมฤทธิ์ของงาน และพฤติกรรมการปฏิบัติราชการ หรือสมรรถนะ โดยผลสัมฤทธิ์ของงานจะต้องมีสัดส่วนคะแนนไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ผลสัมฤทธิ์ของงาน ให้ประเมินจากปริมาณผลงานคุณภาพผลงาน ความรวดเร็วหรือตรงตามเวลาที่กำหนด หรือความประหยัด หรือความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร ทั้งนี้ให้มีการประเมินปีละ 2 รอบ รอบที่ 1 เป็นการประเมินผลการปฏิบัติราชการระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม ถึง 31 มีนาคม และรอบที่ 2 เป็นการประเมินผลการปฏิบัติราชการระหว่างวันที่ 1 เมษายน ถึง 30 กันยายน

นอกจากนี้ ในการส่งเสริมข้าราชการพลเรือนสามัญที่ประพฤติตนอยู่ใน จรรยาและระเบียบวินัย และปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ ของรัฐเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้ตามควรแก่กรณีตามที่ กำหนดในกฎ ก.พ. รวมทั้งจะให้บำเหน็จความชอบอย่างอื่นซึ่งอาจเป็นคำชมเชย เครื่องเชิดชู เกียรติ หรือรางวัลด้วยก็ได้⁶¹ หรือผู้บังคับบัญชาส่งเสริมให้ข้าราชการศึกษาเพิ่มเติม ฝึกอบรม ดู งาน หรือปฏิบัติการวิจัยในประเทศหรือต่างประเทศ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด⁶²

3.1.3.5 การรักษาจรรยาข้าราชการ

เป็นกระบวนการควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการ โดยมีข้อกำหนดให้ ข้าราชการต้องรักษาจรรยาและวินัย และมีมาตรการบังคับให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้อง รักษาจรรยาข้าราชการตามที่ส่วนราชการกำหนดไว้โดยมุ่งประสงค์ให้เป็นข้าราชการที่ดี มี เกียรติและศักดิ์ศรีความเป็นข้าราชการ โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้⁶³

- (1) การยึดมั่นและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง
- (2) ความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบ
- (3) การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้
- (4) การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม
- (5) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

⁶¹ มาตรา 74 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁶² มาตรา 75 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁶³ มาตรา 78 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ถ้าข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการอันมิใช่เป็นความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาตักเตือน นำไปประกอบการพิจารณาแต่งตั้งเลื่อนเงินเดือน หรือสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับการพัฒนา⁶⁴

3.1.3.6 วินัย การรักษาวินัยและการดำเนินการ

1) วินัย

เป็นเครื่องควบคุมพฤติกรรมของคนที่มีลักษณะเป็นทั้งข้อห้ามและข้อปฏิบัติ กำหนดไว้เพื่อให้การทำงานของคนมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล มีผลสัมฤทธิ์ ตามภารกิจผู้บังคับคือผู้ที่มีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยและป้องกันไม่ให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำความผิด⁶⁵ โดย วินัยที่ข้าราชการจะต้องระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติมีดังนี้⁶⁶

- (1) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม
- (2) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- (3) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจอุทิศสาคะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ
- (4) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม
- (5) ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้
- (6) ต้องรักษาความลับของทางราชการ
- (7) ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ
- (8) ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน

⁶⁴ มาตรา 79 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁶⁵ มาตรา 87 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁶⁶ มาตรา 82 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(9) ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย

(10) ต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย

(11) กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ

ทั้งนี้ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการใดอันเป็นข้อห้ามดังต่อไปนี้⁶⁷

(1) ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้งถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย

(2) ต้องไม่ปฏิบัติราชการอันเป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว

(3) ต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

(4) ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

(5) ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

(6) ต้องไม่เป็นการรวมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

(7) ต้องไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการกลั่นแกล้ง กดขี่ หรือข่มเหงกันในการปฏิบัติราชการ

(8) ต้องไม่กระทำการอันเป็นการลวงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

(9) ต้องไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ

(10) ไม่กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ผลจากการที่ข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทั้งสองจะถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัย และหากมีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁶⁸

⁶⁷ มาตรา 83 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁶⁸ มาตรา 85 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต

(2) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(3) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

(4) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง

(5) ดุหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ ช่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง

(6) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(7) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(8) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 80 วรรคสองและมาตรา 82 (11) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 (10) ที่มีกฎ ก.พ. กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้น จะมีการดำเนินการทางวินัย ดังนี้⁶⁹

(1) เมื่อมีการกล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งดำเนินการสอบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีนี้มีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้ยุติเรื่องได้

(2) ในกรณีที่ผลการสอบสวนหรือผลการพิจารณาปรากฏว่ากรณีนี้มีมูล ถ้าความผิดนั้นไม่ใช่ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีโดยไม่ตั้งกรรมการสอบสวนก็ได้

⁶⁹ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 15 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), หน้า 267-268.

(3) ในกรณีที่ผลการสอบสวนหรือพิจารณาปรากฏว่ากรณีมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งกรรมการสอบสวน

ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการดำเนินการสอบสวนเสร็จ ให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชา ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา และเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ส่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา และเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณี พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชา สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดใน กฏ ก.พ.

ทั้งนี้ โทษทางวินัยมี 5 สถาน ได้แก่⁷⁰ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก

3.1.3.7 การพ้นสถานภาพข้าราชการและบำเหน็จบำนาญ

ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเมื่อ⁷¹

- (1) ตาย
- (2) พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
- (3) ลาออกจากราชการและได้รับอนุญาตให้ลาออก
- (4) ถูกสั่งให้ออกด้วยกรณีต่อไปนี้

(ก) ผู้ทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ที่มีผลการประเมินทดลองปฏิบัติงานหน้าที่ราชการต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ให้ถือเสมือนว่าผู้นั้นไม่เคยเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นใดที่ได้รับหรือมีสิทธิจะได้รับจากทางราชการในระหว่างผู้นั้นอยู่ระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ⁷²

(ข) ได้รับการการบรรจุเข้ารับราชการผู้ได้รับบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและแต่งตั้งแล้ว แต่หากภายหลังปรากฏว่าขาดคุณสมบัติทั่วไป หรือมีลักษณะต้องห้ามโดยไม่ได้รับการยกเว้น ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งให้ออกจากราชการได้ทันที⁷³

⁷⁰ มาตรา 83 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁷¹ มาตรา 107 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁷² มาตรา 59 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁷³ มาตรา 67 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(ค) ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอผลการสอบสวนการพิจารณาหรือผลของคดี⁷⁴

(ง) ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ในกรณีดังต่อไปนี้⁷⁵

เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดสมัครไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามความประสงค์ของทางราชการ เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดขาดคุณสมบัติทั่วไป เมื่อทางราชการเลิกหรือยุบหน่วยงานหรือตำแหน่งที่ข้าราชการพลเรือนสามัญปฏิบัติหน้าที่หรือดำรงอยู่สำหรับผู้ที่ยื่นขอลาออกจากราชการในกรณีนี้ให้ได้รับเงินชดเชยตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนดด้วย เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการหรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษแต่มีมลทินหรือมีหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

(จ) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร⁷⁶

(5) ถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกในกรณีที่กระทำความผิดร้ายแรงเท่านั้น

⁷⁴ มาตรา 101 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁷⁵ มาตรา 110 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁷⁶ มาตรา 111 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

3.2 ระบบบริหารงานบุคคลในรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจมีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ⁷⁷ คือ ประการที่หนึ่งต้องมีทุนทั้งหมด หรือทุนมากกว่ากึ่งหนึ่ง เป็นของรัฐ อันเป็นพื้นฐานในฐานะองค์กรของรัฐ ประการที่สอง กิจกรรมที่องค์กรนั้น ดำเนินการจะต้องเป็นลักษณะของการอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม ซึ่งต่างไปจากกิจกรรมทางปกครองซึ่งรับดำเนินการโดยส่วนราชการ เป็นการมุ่งพิจารณาด้านเนื้อหาของกิจกรรมที่องค์กรนั้นปฏิบัติอยู่ ประการที่สาม กิจกรรมที่ดำเนินอยู่ต้องมีลักษณะในเชิงพาณิชย์ มีค่าตอบแทนที่เหมาะสมเพียงพอที่จะดำรงในเชิงพาณิชย์ได้ แต่ไม่ได้มุ่งหมายให้มุ่งแสวงกำไรให้มากที่สุด ประการที่สี่ มีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหากโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ของส่วนราชการที่รับผิดชอบ

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของไทยในปัจจุบันมีอยู่หลายรูปแบบแต่ที่มีลักษณะร่วมยังคงเป็นไปตามลักษณะที่สำคัญ 4 ประการข้างต้น โดยที่ รัฐวิสาหกิจทั้งหลายต่างก็ถูกจัดตั้งและมีความเป็นนิติบุคคลที่มีผลโดยตรงต่อความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ ด้านงบประมาณ และบุคลากร โดยมีคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานส่งผลโดยตรงต่อระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจแต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีที่กำกับดูแล

ในการบริหารขององค์กรจะมีรูปแบบของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่จัดตั้งตามกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ดังนั้น แนวการพิจารณา โครงสร้างทางกฎหมายของระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ จึงมุ่งศึกษาถึงกฎหมายที่เป็นกรอบมาตรฐานกลางในเรื่องของการบริหารบุคคล เช่น พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ เพื่อใช้สำหรับเป็นข้อมูลประกอบการศึกษาเปรียบเทียบ มีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ในส่วนนี้จะทำการศึกษาเกี่ยวกับพนักงานรัฐวิสาหกิจแบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้

3.2.1.1 ความหมาย สถานภาพ

พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ เป็นเครื่องมือทางบริหารที่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นต้นทุนของการผลิต และเป็น

⁷⁷ สุรพล นิติไกรพจน์ , “วิกฤตการณ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไทย”, วารสารนิติศาสตร์, 3(กันยายน 2532), หน้า 92-93.

เครื่องมือของรัฐวิสาหกิจผู้ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ภายใต้ความสัมพันธ์ทางแรงงานของรัฐวิสาหกิจกับพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงมีผลให้ความสัมพันธ์บนรากฐานเดียวกันกับความสัมพันธ์ทางแรงงานในภาคเอกชนและมีสถานะทางกฎหมายเป็นลูกจ้าง⁷⁸

พนักงานรัฐวิสาหกิจ จะต้องมีความสมบูรณ์และไม่มีความต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แล้ว ยังต้องมีความสมบูรณ์และไม่มีความต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย⁷⁹

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์
- (3) สามารถทำงานให้แก่รัฐวิสาหกิจนั้นได้เต็มเวลา
- (4) ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- (5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(6) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ รวมทั้งข้าราชการการเมือง ลูกจ้างของกระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองซึ่งมีฐานะเทียบเท่าพนักงานส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารท้องถิ่น

(7) ไม่เป็นกรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง ในเรื่องสัญชาติไทยมิให้ใช้บังคับแก่พนักงานชาวต่างประเทศซึ่งรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องจ้างตามลักษณะงานของรัฐวิสาหกิจนั้น และคุณสมบัติเรื่องความสามารถทำงานให้แก่รัฐวิสาหกิจนั้นได้เต็มเวลา มิให้ใช้บังคับแก่พนักงานที่เป็นที่ปรึกษา คณะกรรมการ ที่ปรึกษา รัฐวิสาหกิจ เลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการ

พนักงานรัฐวิสาหกิจพ้นจากตำแหน่งนอกจากตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แล้วพนักงานพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ⁸⁰

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม

⁷⁸ สิริเพ็ญ จันทวิเศษ, สถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจ, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536) หน้า 114.

⁷⁹ มาตรา 9 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

⁸⁰ มาตรา 11 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

สำหรับการพ้นจากตำแหน่งของพนักงานซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ให้พ้นเมื่อสิ้นปีงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณของปีที่พนักงานผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์

3.2.1.2 ลักษณะที่สำคัญ

พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นลูกจ้างในระบบรัฐวิสาหกิจที่มีผู้บริหารสูงสุดมีชื่อเรียกต่างกันไป เช่น ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ เป็นต้น โดยมีคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจเป็นผู้กำกับดูแลการทำงาน พนักงานรัฐวิสาหกิจไม่มีฐานะเป็นข้าราชการและอยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน

3.2.2 การจัดองค์กรบริหารงานบุคคลในรัฐวิสาหกิจ

การจัดองค์กรด้านการบริหารงานบุคคล มีรายละเอียดดังนี้

(1) คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจ

องค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจในแต่ละแห่งจะมีกรรมการได้รวมทั้งสิ้นไม่เกิน 11 คน แต่ถ้ารัฐวิสาหกิจใดมีข้อกำหนดให้มีกรรมการน้อยกว่า 11 คนก็ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ นั่น หรือหากมีความจำเป็นต้องมีกรรมการเกินกว่า 11 คน เป็นอำนาจของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีได้เป็นการเฉพาะราย แต่ทั้งนี้จำนวนกรรมการรวมทั้งสิ้นต้องไม่เกิน 15 คน⁸¹

กรรมการของรัฐวิสาหกิจนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย⁸²

- (1.1) มีสัญชาติไทย
- (1.2) มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์
- (1.3) มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ
- (1.4) ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- (1.5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (1.6) ไม่เป็นข้าราชการการเมืองเว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

⁸¹ มาตรา 6 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

⁸² มาตรา 5 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

(1.7) ไม่เป็นกรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
 ทั้งนี้ มิให้ใช้คุณสมบัติเรื่องสัญชาติไทยบังคับแก่กรรมการชาวต่างประเทศที่
 รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องแต่งตั้งตามข้อผูกพัน หรือตามลักษณะของกิจการ

วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการรัฐวิสาหกิจนอกจากการพ้นจาก
 ตำแหน่งตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แล้ว กรรมการยังพ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย
 หรือลาออกหรือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม กรรมการของรัฐวิสาหกิจที่มีใช้
 กรรมการโดยตำแหน่งตามกฎหมายหรือพระราชกฤษฎีกาให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสามปีแต่
 อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้⁸³

คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง
 รัฐวิสาหกิจนั้นกำหนด ทั้งนี้ รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
 กับการบริหารงานบุคคลทั้งหมดด้วย

(2) ผู้บริหาร

อาจเรียก ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่ง
 ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันในรัฐวิสาหกิจนั้น⁸⁴ ผู้บริหาร
 รัฐวิสาหกิจไม่มีฐานะเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจ ถ้าบัญญัติให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวล
 กฎหมายอาญา ให้ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา⁸⁵

ผู้บริหารจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับ
 รัฐวิสาหกิจนั้นๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ด้วย⁸⁶

(2.1) มีสัญชาติไทย

(2.2) สามารถทำงานให้แก่รัฐวิสาหกิจนั้นได้เต็มเวลา

(2.3) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(2.4) ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

(2.5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็น
 โทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

⁸³ มาตรา 8 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน
 รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

⁸⁴ มาตรา 3 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน
 รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

⁸⁵ มาตรา 8 ทวิ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน
 รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

⁸⁶ มาตรา 8 ตริ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน
 รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

(2.6) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(2.7) ไม่เป็นผู้บริหารหรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจอื่น หรือกิจการอื่นที่แสวงหากำไร

(2.8) ไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(2.9) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(2.10) ไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

(2.11) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพราะทุจริตต่อหน้าที่

(2.12) ไม่เป็นหรือภายในระยะเวลา 3 ปีก่อนวันได้รับแต่งตั้ง ไม่เคยเป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น เว้นแต่การเป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการในนิติบุคคลดังกล่าวโดยการมอบหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แล้ว ผู้บริหารพ้นจากตำแหน่งเมื่อ⁸⁷

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม

(4) ขาดการประชุมคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเกินสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(5) สัญญาจ้างสิ้นสุดลง

(6) ถูกเลิกสัญญาจ้าง

อำนาจหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นกำหนด ทั้งนี้ รวมถึงมีอำนาจที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารงานบุคคลตามระเบียบข้อบังคับที่คณะกรรมการการวางไว้

⁸⁷ มาตรา 8 เบญจ พระราชบัญญัติคุณสมบัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

3.2.3 กระบวนการบริหารงานบุคคลในรัฐวิสาหกิจ

ภาพรวมของกระบวนการบริหารงานบุคคล ของรัฐวิสาหกิจไทยมีดังนี้

4.2.3.1 การวางแผนกำลังคน การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร

รัฐวิสาหกิจมีการจัดทำคำพรรณนาลักษณะงานและกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งงานต่าง ๆ ทำให้สะดวกแก่การวางแผนกำลังคน การวางแผนกำลังคนจะประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญดังนี้ คือ การศึกษาภารกิจและเป้าหมายขององค์การ (organization mission of objectives) โดยจะต้องศึกษาภารกิจและเป้าหมายขององค์การทั้งในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนงานโดยทั่วไปขององค์การกับการวางแผนอัตรากำลังคน ศึกษาและตรวจสอบกำลังคน (manpower study and audit) พิจารณาปรับปรุงอัตรากำลังคน (manpower revision) การจัดสรรกำลังคน (manpower allocation) การวิเคราะห์งาน (job analysis)

การสรรหาและการคัดเลือกบุคลากรเข้ามาทำงานในรัฐวิสาหกิจ โดยทั่วไป สรรหาได้ 2 กรณี คือ ในกรณีที่ตำแหน่งเดิมว่างลง ส่วนใหญ่จะสรรหาบุคลากรจากภายในองค์การของตนเพื่อเพิ่มขวัญกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การให้ได้มีโอกาสเลื่อนฐานะของตนเองให้สูงขึ้นกว่าเดิม ในกรณีที่ตำแหน่งว่างเป็นอัตราใหม่หรือตำแหน่งเดิมว่างแต่ไม่อาจสรรหาบุคลากรภายในองค์การมาบรรจุได้ การสรรหาบุคลากรจากภายนอกจะใช้วิธีการหลากหลาย เช่น ให้เพื่อนฝูงหรือญาติพี่น้องสรรหามาให้โดยวิธีนี้อาจจะถูกกล่าวขวัญได้ว่า เป็นการสรรหาคนโดยระบบเล่นพรรคพวก (spoils system) หรือระบบอุปถัมภ์ (patronage system) หรือโดยวิธีการที่นิยมใช้กันเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ การโฆษณาในหนังสือพิมพ์ การเปิดสอบแข่งขัน เป็นต้น

ในการบรรจุแต่งตั้งจะพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ที่ได้กำหนดคุณสมบัติสำหรับผู้ที่เข้ามาบรรจุเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจไว้

3.2.3.2 การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง

เงินเดือนเป็นสิ่งจูงใจและดึงดูดคนให้สมัครเข้ามาทำงานกับองค์การใด องค์การหนึ่ง ทั้งยังเป็นการตอบแทนค่าแรงใจและแรงกายให้แก่ผู้ปฏิบัติงานช่วยให้การบริหารองค์การดำเนินไปด้วยดีและมีประสิทธิภาพ แนวทางในการกำหนดอัตราเงินเดือนของพนักงาน คำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญ 4 ประการคือ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ มาตรฐานอัตราค่าจ้างในตลาดแรงงานทั่วไป สภาพแวดล้อมทางสังคมและศีลธรรม ราคาสินค้าและเครื่องอุปโภคที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีพ และเนื่องจากเป็นองค์ของรัฐ จึงต้องรวมทั้งต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานที่สำคัญอีก 2 ประการ คือ ความยุติธรรม หมายถึงว่า ผู้ปฏิบัติงานทุกคนซึ่งทำงานที่มีปริมาณ

และคุณภาพทัดเทียมกันจะต้องได้รับเงินเดือนเท่ากัน และ ความเสมอภาคซึ่งหมายถึงว่างานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันย่อมจะต้องได้รับอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างเท่ากัน

3.2.3.3 การพิจารณาความดีความชอบเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือน

ในเรื่องของการพิจารณาความดีความชอบเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนนั้น รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีหลักเกณฑ์วิธีการที่ไม่ต่างกันมาก โดยใช้วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานและการบังคับบัญชาเป็นเครื่องมือในการบริหารงานบุคคล

3.2.3.4 การพัฒนาบุคลากร

รัฐวิสาหกิจของไทยมีความตื่นตัวในการพัฒนาบุคลากรและฝึกอบรมมาก เห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จัดตั้งหน่วยฝึกอบรมในองค์กรของตนเป็นจำนวนมาก ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีขนาดเล็ก หรือเพิ่งเริ่มตั้งขึ้นหน่วยฝึกอบรมจะจัดตั้งขึ้นในรูปของแผนกฝึกอบรม หรือแผนกพัฒนาบุคลากร รัฐวิสาหกิจขนาดกลางหรือใหญ่มักจะตั้งขึ้นในรูปของแผนกฝึกอบรม หรือแผนกพัฒนาบุคลากร หรือกองฝึกอบรม เป็นต้น นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจบางแห่งให้ความสำคัญในการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรมาก ถึงกับจัดตั้งเป็นศูนย์ฝึกอบรมก็มี

การพัฒนาบุคลากรที่สำคัญมี 3 ประการ คือการพัฒนาผู้บริหารระดับสูง (executive development) การฝึกอบรมพนักงานระดับกลางและระดับต้น (middle level management and supervisory training) และการพัฒนาผู้ปฏิบัติงานระดับเสมียนและคณงาน (rank and file and manual work) นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจยังมีการจัดฝึกอบรมการฝึกอบรมปฐมนิเทศ (orientation) การฝึกอบรมประเภทนี้อาจจัดขึ้นได้ใน 2 ลักษณะคือการปฐมนิเทศเป็นรายตัวบุคคล (individual orientation) และการฝึกอบรมปฐมนิเทศเป็นกลุ่ม (group orientation) โดยจัดฝึกอบรมขึ้นในองค์กรหรือหน่วยงานขององค์กรนั้น ๆ การฝึกอบรมด้านการบริหาร การฝึกอบรมประเภทนี้ รัฐวิสาหกิจส่วนมากนิยมจัดแบ่งเป็น 3 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ การฝึกอบรมหัวหน้างานระดับต้น การฝึกอบรมหัวหน้างานระดับกลาง และการฝึกอบรมหรือพัฒนาผู้บริหารระดับสูง การฝึกอบรมความรู้เฉพาะด้าน ตามสภาพลักษณะงานในองค์กรของตน เช่น รัฐวิสาหกิจทางด้านธนาคารอาจจะจัดฝึกอบรมตำแหน่งพนักงานสินเชื่อหรือสมุหบัญชี รัฐวิสาหกิจทางด้านสาธารณสุข ปรปะปา อาจจะจัดให้มีการฝึกอบรมด้านการผลิตน้ำ ระบบการจ่ายน้ำ เป็นต้น การฝึกอบรมนอกองค์กร โดยจัดส่งพนักงานในองค์กรของตนไปรับการฝึกอบรมหลักสูตรระยะสั้น ณ สถาบันภายนอกทั้งในประเทศและต่างประเทศ เช่น สถาบันฝึกอบรมต่าง ๆ รวมทั้งวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยที่เปิดหลักสูตรการฝึกอบรม นอกจากนี้ในบางกรณี รัฐวิสาหกิจบางแห่งเปิดโอกาสให้พนักงานในองค์กรของตนไปศึกษาความรู้เพิ่มเติมเพื่อให้ได้วุฒิสูงขึ้นทั้งในประเทศและต่างประเทศ

3.2.3.5 การจัดและส่งเสริมสวัสดิการ

การจัดสวัสดิการ เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคลที่มุ่งให้บริการและประโยชน์พิเศษต่างๆ แก่ผู้ปฏิบัติงานอันเป็นการนอกเหนือไปจากเงินเดือนหรือค่าจ้างประจำ โดยปกติแล้วอาจกระทำได้ 2 กรณี คือ ตามที่กฎระเบียบของราชการกำหนดให้ต้องจัดให้มีขึ้น กับในกรณีที่รัฐวิสาหกิจจัดให้มีขึ้นเองหรือพนักงานเรียกร้องให้มีการจัดสวัสดิการนั้นๆ อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปแล้วรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะจัดสวัสดิการให้แก่พนักงานในหน่วยงานของตนแยกเป็นประเภทต่าง ๆ ที่สำคัญได้ดังนี้ คือ เงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว (พ.ค.ช.) โบนัสเงินช่วยเหลือบุตร เงินช่วยเหลือในการคลอดบุตร เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร ค่ารักษาพยาบาล ทุนการศึกษาเพื่อเพิ่มพูนความรู้แก่พนักงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ เงินช่วยเหลือเมื่อประสบภัย ฌาปนกิจสงเคราะห์ ส่วนลดหรือเงินเพิ่มพิเศษ บริการรถรับส่งพนักงาน เงินยืมชีพและเบี้ยกันดาร เงินกู้เพื่อซื้อที่อยู่อาศัย เงินกู้ซื้อยานพาหนะ เงินกู้กรณีจำเป็นและฉุกเฉิน บ้านพัก การช่วยเหลือเมื่อพ้นจากงาน

อย่างไรก็ตาม การจัดและส่งเสริมสวัสดิการมีความเชื่อมโยงไปยังพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ที่เป็นกฎหมายกำหนดความคุ้มครองการทำงานของพนักงานลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งหมายถึงองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ⁸⁸ โดยพนักงานรัฐวิสาหกิจก็คือลูกจ้าง และรัฐวิสาหกิจ คือ นายจ้างในความหมายของกฎหมายฉบับนี้ที่รัฐวิสาหกิจในฐานะนายจ้างต้องอยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ยังได้มีประกาศ มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างงานในรัฐวิสาหกิจ โดยมีความคุ้มครอง ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดเวลาทำงานและเวลาพัก

คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ได้กำหนดเวลาทำงานของลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจไว้ให้นายจ้างกำหนดเวลาทำงานปกติของลูกจ้างไม่เกินสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง⁸⁹ และให้มีกำหนดเวลาพักในวันที่มีการทำงาน ไม่น้อยกว่าวันละ 1 ชั่วโมงหลังจากลูกจ้างได้ทำงานในวันนั้นมาแล้วไม่เกิน 5 ชั่วโมง ทั้งนี้ นายจ้างและลูกจ้างจะตกลงกันกำหนดเวลาพักระหว่างการทำงานเป็นอย่างอื่นก็ได้ ถ้าข้อตกลงนั้นเป็นประโยชน์แก่ลูกจ้าง⁹⁰

⁸⁸ มาตรา 6 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

⁸⁹ ข้อ 13 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพจ้างในรัฐวิสาหกิจ

⁹⁰ ข้อ 14 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพจ้างในรัฐวิสาหกิจ

(2) วันหยุด

คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ประกาศ มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างงานในรัฐวิสาหกิจกำหนด ให้มีวันหยุดประจำสัปดาห์ไม่น้อยกว่าสัปดาห์ละหนึ่งวัน โดยวันหยุดประจำสัปดาห์ต้องมีระยะห่างกันไม่เกินหกวัน ถ้ากรณีที่ลักษณะงานมีความจำเป็นต้องทำติดต่อกัน โดยไม่สามารถมีวันหยุดประจำสัปดาห์ได้ นายจ้างและลูกจ้างทั้งหมดหรือบางส่วนจะตกลงกันล่วงหน้าสะสมและเลื่อนวันหยุดประจำสัปดาห์ไปเมื่อใดก็ได้ แต่ต้องอยู่ในระยะเวลาไม่เกินสี่สัปดาห์ติดต่อกัน⁹¹

(3) วันหยุดตามประเพณี

คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ได้กำหนดให้มีวันหยุดตามประเพณีไม่น้อยกว่าปีละ 13 วัน ในกรณีที่วันหยุดตามประเพณีวันใดตรงกับวันหยุดประจำสัปดาห์ของลูกจ้าง ให้ลูกจ้างได้หยุดชดเชยวันหยุดตามประเพณีในวันทำงานถัดไปได้⁹²

(4) วันหยุดพักผ่อนประจำปี

คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ได้กำหนดให้ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันมาแล้วครบ 1 ปี มีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปีได้ปีหนึ่งไม่น้อยกว่า 6 วันทำงานโดยให้นายจ้างเป็นผู้กำหนดวันหยุดดังกล่าวให้แก่ลูกจ้างล่วงหน้าหรือกำหนดให้ตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน นายจ้างและลูกจ้างจะตกลงกันล่วงหน้าให้สะสมและเลื่อนวันหยุดพักผ่อนประจำปีที่ยังมิได้หยุดในปีนั้นรวมเข้ากับปีต่อๆ ไปได้⁹³

(5) วันลา

คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ได้กำหนดให้ มีวันลา 4 ประเภท ได้แก่

(5.1) ลาป่วย ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริงการลาป่วยตั้งแต่สามวันทำงานขึ้นไปนายจ้างอาจให้ลูกจ้างแสดงใบรับรองของแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งหรือของสถานพยาบาลของทางราชการ หากลูกจ้างไม่อาจแสดงใบรับรองของแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งหรือของสถานพยาบาลของทางราชการได้ ให้ลูกจ้างชี้แจงให้นายจ้างทราบ แต่ถ้านายจ้างจัดแพทย์ไว้ ให้แพทย์นั้นเป็นผู้ออกใบรับรอง เว้นแต่ลูกจ้างไม่สามารถให้แพทย์นั้น

⁹¹ ข้อ 15 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพจ้างในรัฐวิสาหกิจ

⁹² ข้อ 16 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพจ้างในรัฐวิสาหกิจ

⁹³ ข้อ 17 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพจ้างในรัฐวิสาหกิจ

ตรวจได้⁹⁴ ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างในวันลาป่วย เท่ากับค่าจ้าง ในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลาแต่ปีหนึ่งต้องไม่เกิน 30 วันทำงาน⁹⁵

(5.2) ลาคลดบุตร ลูกจ้างได้รับค่าจ้างเท่าเวลาที่ลาตามอัตราที่ได้รับอยู่ แต่ไม่เกิน 90 วัน โดยให้นับรวมวันหยุดที่มีระหว่างวันลาด้วยการลาคลดบุตรจะลาในวันที่คลอດ ก่อนหรือหลังวันที่คลอດบุตรก็ได้ แต่เมื่อรวมวันลาแล้วต้องไม่เกิน 90 วัน และลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงที่ลาคลดบุตร หากประสงค์จะลาเพื่อเลี้ยงดูบุตรให้มีสิทธิลาต่อเนื่องจากการลาคลดบุตรได้ไม่เกิน 150 วันทำงาน โดยไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้างระหว่างลา⁹⁶

(5.3) ลาเพื่อรับราชการทหาร นายจ้างจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างในวันลาเพื่อรับราชการทหารในการเรียกพลเพื่อตรวจสอบ เพื่อฝึกวิชาทหาร หรือเพื่อทดลองความพร้อมพร้อมตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหารเท่ากับค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลา⁹⁷

(5.4) การลาประเภทอื่น ได้แก่ ลาเพื่อทำหมั้น ลาเพื่อกิจธุระอันจำเป็น ลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ⁹⁸ จะเป็นไปตามข้อตกลงอันเป็นสภาพการจ้างงาน ที่จะจ่ายหรือไม่อย่างไรก็ได้

(6) ค่าตอบแทนแรงงาน

(6.1) ค่าจ้าง เป็นเงินทุกประเภทที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นค่าตอบแทนการทำงานในวันและเวลาทำงานปกติ ไม่ว่าจะคำนวณตามระยะเวลาหรือคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ และหมายความรวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันหยุดและวันลาซึ่งลูกจ้างไม่ได้ทำงานด้วย ทั้งนี้ไม่ว่าจะกำหนด คำนวณ หรือจ่ายในลักษณะใดและโดยวิธีการใดและไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร โดยจะต้องจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมาย ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน⁹⁹

⁹⁴ ข้อ 18 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพจ้างในรัฐวิสาหกิจ

⁹⁵ ข้อ 35 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพจ้างในรัฐวิสาหกิจ

⁹⁶ ข้อ 25 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพจ้างในรัฐวิสาหกิจ

⁹⁷ ข้อ 36 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพจ้างในรัฐวิสาหกิจ

⁹⁸ ข้อ 4 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพจ้างในรัฐวิสาหกิจ

⁹⁹ ข้อ 28 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพจ้างในรัฐวิสาหกิจ

(6.2) ค่าล่วงเวลา แบ่งได้เป็น

1) ค่าล่วงเวลาในวันทำงาน ให้นายจ้างจ่ายค่าล่วงเวลาให้แก่ลูกจ้างในอัตราไม่น้อยกว่า 1.5 เท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำ หรือไม่น้อยกว่าหนึ่ง 1.5 เท่า ของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงานตามจำนวนผลงานที่ทำได้สำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย¹⁰⁰

2) ค่าล่วงเวลาในวันหยุด ให้นายจ้างจ่ายค่าล่วงเวลาในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างในอัตราไม่น้อยกว่า 3 เท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำ หรือไม่น้อยกว่า 3 เท่าของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงานตามจำนวนผลงานที่ทำได้ สำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย¹⁰¹

3) ค่าทำงานในวันหยุด ให้นายจ้างจ่ายค่าทำงานในวันหยุดแก่ลูกจ้างในอัตราซึ่งได้รับค่าจ้างเป็นรายชั่วโมงหรือเป็นระยะเวลาอย่างอื่น เพิ่มขึ้นอีกไม่น้อยกว่า 1 เท่าของค่าจ้างในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำงานในวันหยุด หรือลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย เพิ่มขึ้นอีกไม่น้อยกว่า 1 เท่าของค่าจ้างตามผลงานที่ทำได้ในวันหยุด¹⁰² และในกรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดซึ่งลูกจ้างไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้างให้นายจ้างจ่ายค่าทำงานในวันหยุดแก่ลูกจ้างในอัตรา ลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างเป็นรายชั่วโมงหรือเป็นระยะเวลาอย่างอื่น ไม่น้อยกว่า 2 เท่าของค่าจ้างในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำงานในวันหยุด ลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย ไม่น้อยกว่า 2 เท่าของค่าจ้างตามผลงานที่ทำได้ในวันหยุด¹⁰³

(7) สวัสดิการและความปลอดภัย

รัฐวิสาหกิจต้องจัดสวัสดิการเกี่ยวกับ ค่ารักษาพยาบาลกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ค่าทดแทนการขาดรายได้กรณีทุพพลภาพ ค่าทำศพกรณีตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ค่าช่วยเหลือบุตร ค่าช่วยเหลือการศึกษาของบุตร หรือสวัสดิการอื่นให้แก่ลูกจ้าง¹⁰⁴

¹⁰⁰ ข้อ 37 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพจ้างในรัฐวิสาหกิจ

¹⁰¹ ข้อ 38 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพจ้างในรัฐวิสาหกิจ

¹⁰² ข้อ 42 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพจ้างในรัฐวิสาหกิจ

¹⁰³ ข้อ 43 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพจ้างในรัฐวิสาหกิจ

¹⁰⁴ ข้อ 53 ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพจ้างในรัฐวิสาหกิจ

(8) ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน
รัฐวิสาหกิจต้องพัฒนาทัศนคติของฝ่ายบริหารและลูกจ้างให้
คำนึงถึงความปลอดภัยในการทำงานอย่างเคร่งครัด

3.2.3.6 การกำหนดมาตรฐานทางวินัยและการลงโทษ

ระเบียบวินัยจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหารงาน โดยเป็น
ข้อกำหนดแนวการปฏิบัติของบุคลากรในองค์กรให้อยู่ร่วมกันได้ด้วยความเป็นระเบียบ
เรียบร้อยระเบียบวินัยขององค์กรอาจจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะที่สำคัญคือ Negative
Discipline ที่มีลักษณะเป็นการควบคุมให้ผู้ปฏิบัติงานประพฤติตนอยู่ในกรอบและระเบียบวินัย
ขององค์กร โดยมีข้อกำหนดที่เป็นข้อห้ามและเน้นถึงการลงโทษที่ใช้บังคับแก่ผู้ที่ฝ่าฝืน
กฎระเบียบขององค์กร และนำความเสื่อมเสียมาสู่องค์กร เช่น การตำหนิติเตียน การให้พัก
งาน เป็นต้น Positive Discipline ลักษณะเป็นการส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรับผิดชอบต่อ
หน้าที่การงาน และสร้างสามัคคีธรรมให้เกิดขึ้นในหมู่คณะ มากกว่าที่จะเป็นข้อห้ามมิให้
ประพฤติปฏิบัติ

ข้อกำหนดทางวินัยในรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปแล้วมีลักษณะที่สำคัญ คือ
ในรัฐวิสาหกิจทุกองค์กรจะมีข้อบังคับหรือข้อกำหนดว่าด้วยวินัย การลงโทษ เพื่อใช้บังคับ
พนักงานในองค์กรของตนเองโดยเฉพาะ ข้อกำหนดทางวินัยของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะมี
ลักษณะเป็น negative discipline มากกว่า positive discipline เนื่องจากมีข้อห้ามและบทลงโทษ
ทางวินัยเป็นส่วนมาก ส่วนข้อกำหนดที่ส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่และ
สร้างเสริมความสามัคคีในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานมีเป็นส่วนน้อย

โดยทั่วไปแล้วข้อกำหนดว่าด้วยวินัยในรัฐวิสาหกิจมีลักษณะคล้ายคลึง
กับของทางราชการ มีลักษณะลอกเลียนแบบจากวินัยของราชการพลเรือนมาเป็นส่วนใหญ่
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ ลักษณะความผิดทางวินัยโดยทั่วไป ลักษณะ
การกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงลักษณะการกระทำผิดวินัยที่ปรากฏชัดแจ้ง การกำหนดโทษทาง
วินัยวิธีดำเนินการสอบสวนผู้กระทำผิดวินัย การตั้งกรรมการสอบสวนผู้กระทำผิดวินัย การ
รายงานผลการสอบสวน การอุทธรณ์

3.2.3.7 การฟื้นฟูสภาพการปฏิบัติงาน

แยกได้เป็น 2 กรณี คือ

การฟื้นฟูสภาพตามกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐาน
สำหรับกรรมการและพนักงาน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การตายย่อมทำให้สิ้น
สภาพบุคคล ซึ่งย่อมมีผลต่อการสิ้นสภาพการเป็นพนักงานด้วย ลาออก การลาออกนี้พนักงาน
รัฐวิสาหกิจผู้ประสงค์จะลาออกจากงานต้องยื่นใบลาออกเป็นหนังสือไว้ล่วงหน้า เกษียณอายุโดย
กำหนดอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์เป็นเกณฑ์ที่จะต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่เมื่อสิ้นปีงบประมาณ

เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 9 หรือมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

ในกรณีอื่น ๆ นอกเหนือจากที่พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ได้กำหนดให้พ้นจากสภาพการปฏิบัติงานดังกล่าวแล้ว รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ได้กำหนดให้พนักงานพ้นจากสภาพการปฏิบัติงานอีก 2 กรณี คือ กรณีให้ออกโดยไม่กระทำผิดวินัย ซึ่งแยกได้เป็นกรณีต่าง ๆ ดังนี้ คือ ให้ออกเมื่อครบระยะเวลาทดลองปฏิบัติงาน โดยพิจารณาเห็นว่าเหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งนั้น ให้ออกเพราะหย่อนความสามารถ มีความประพฤติไม่เหมาะสมหรือบกพร่องในหน้าที่การงาน ให้ออกเพราะมีมลทินมัวหมอง ให้พักงานหรือให้ออกจากงานไว้ก่อน เพื่อฟังผลการสอบสวนพิจารณา ให้ออกเพราะไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติงานได้ เช่น ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดสำหรับความผิดลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือป่วย หรือทุพพลภาพ ซึ่งไม่สามารถหรือไม่สมควรปฏิบัติงานได้ หรือกรณียุบเลิกตำแหน่ง กรณีให้ออกปลดออก หรือไล่ออก เพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

3.3 ระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนของไทย

แนวความคิดที่สำคัญของการจัดตั้งองค์การมหาชน เกิดจากความพยายามที่จะปฏิรูประบบงานภาครัฐที่มีอยู่ให้สามารถสนองตอบภารกิจของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไป ด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปแบบ องค์การมหาชน ที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ สำหรับจัดทำบริการสาธารณะในบางประการของรัฐที่ต้องการความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ตลอดจนบูรณาการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วมกันทำงานอย่างเป็นเอกภาพ และประสานงานกันเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงานซึ่งต้องอาศัยความเร่งด่วน และยังเป็นนวัตกรรมในการปฏิรูประบบงานภาครัฐด้วย

3.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์การมหาชน

องค์การมหาชน (Public organization) มีที่มาจากแนวความคิดและหลักกฎหมายขององค์การมหาชนของประเทศฝรั่งเศส ความมุ่งหมายของการมีองค์การมหาชนขึ้นมาก็เพื่อให้เป็นองค์กรของรัฐอีกประเภทหนึ่งที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นนิติบุคคลต่างหากตามกฎหมาย มีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการและการงบประมาณของตนเอง ดำเนินการตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่กำหนดไว้

แนวความคิดหลักของการจัดตั้งองค์การมหาชนมาจากหลักการว่าด้วยการกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค¹⁰⁵ ในหลายประเทศยังปรากฏแนวโน้มว่า องค์กร

¹⁰⁵ โภคิน พลกุล, “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมายปกครอง 6, 2 (สิงหาคม 2530): หน้า 309.

มหาชนเกิดการขยายตัวในเชิงปริมาณและขอบข่ายภารกิจที่กำลังจะทดแทนองค์การของรัฐอื่นๆ อันถือเป็นปรากฏการณ์หนึ่งที่สำคัญของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ

ที่มาและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การมหาชนของต่างประเทศ มีดังนี้

1) เพื่อยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานรัฐบาลที่มีภารกิจเฉพาะด้าน (Improving the efficiency and effectiveness of government entities with specialized functions) ให้มีอิสระและคล่องตัวกว่าเป็นไปตามความเชี่ยวชาญเฉพาะและตอบสนองกลุ่มเป้าหมายที่รับบริการจากหน่วยงานของรัฐบาล โดยเน้นระบบบริหารจัดการและมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน และลดความเคร่งครัดทางการบริหารและการเงินงบประมาณ

2) เพื่อยกระดับกระบวนการตัดสินใจให้เป็นไปโดยชอบธรรมและมีความเป็นมืออาชีพ (Improving the legitimacy and expertise of decision-making)

การบริหารงานภายใต้ระบบองค์การมหาชนก่อให้เกิดความเป็นอิสระในเชิงนโยบาย สร้างความต่อเนื่องและการผลักดันนโยบายสู่การปฏิบัติและยังทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและจากภาคประชาสังคม

3) เหตุผลความจำเป็นอื่นๆ (The hidden set of reasons for the creation) การจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นอาจไม่เป็นไปตามสาเหตุใด เนื่องจากผลทางการเมืองที่ต้องการสนองตอบในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา แนวความคิดของการจัดตั้งองค์การมหาชนเพื่อความเป็นอิสระจากระบบราชการและเพื่อแสวงหาช่องทางความก้าวหน้า เปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่เข้ามามีส่วนร่วมในการองค์กรที่มีระบบภายใต้ความอิสระของการบริหารจัดการ

ส่วนแนวคิดในการจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศไทยเกิดขึ้นจากการค้นพบหลักบริการสาธารณะที่เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน¹⁰⁶ ที่ได้ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้ดำเนินการ แต่ค้นพบว่า มีข้อจำกัดขององค์กรของรัฐทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยองค์กรทั้งสองรูปแบบไม่เหมาะสมสำหรับ ดำเนินการภารกิจสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นตามพัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีอันนำไปสู่สาเหตุและเงื่อนไขของการจัดตั้งองค์การมหาชน ดังนี้¹⁰⁷

1) รูปแบบของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไม่เหมาะสมกับการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากในปัจจุบันภารกิจของรัฐสมัยใหม่อาศัยวิธีการดำเนินการที่แตกต่างจาก

¹⁰⁶ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538) หน้า 108.

¹⁰⁷ สุรพล นิติไกรพจน์, องค์การมหาชน: แนวคิดรูปแบบและวิธีการบริหารงาน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายโรงพิมพ์กองกลาง สำนักงาน กพ, 2542), หน้า 8-11.

รูปแบบราชการและรัฐวิสาหกิจ เช่น ภารกิจการค้นคว้าวิจัยทางวิชาการระดับสูง การจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านที่ต้องการความคล่องตัวในการดำเนินการสูง การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้จึงต้องมีการจัดรูปแบบองค์กรมหาชนขึ้นเพื่อตอบสนองภารกิจเหล่านั้น โดยต้องมีลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ มีความคล่องตัวในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ มีสายการบังคับบัญชาสั้นและระบบการตัดสินใจที่รวดเร็วทันท่วงที งบประมาณที่รับจากภาครัฐต้องไม่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการ และองค์กรมีอำนาจบริหารเบ็ดเสร็จตัดสินใจได้ด้วยตนเอง

2) ความเหมาะสมขององค์กรมหาชนในระบบองค์กรภาครัฐ การจัดองค์กรในรูปแบบองค์กรมหาชนที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อปฏิบัติการกิจของรัฐสมัยใหม่โดยมีความแตกต่างในแง่เนื้อหา วิธีการดำเนินงานแตกต่างไปจากองค์กรทั้งสองรูปแบบข้างต้น และเพื่อให้มีความสอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่เปลี่ยนไปซึ่งระบบราชการแบบดั้งเดิม ไม่สามารถตอบสนองได้ จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งองค์กรมหาชน เพื่อทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมกิจกรรมบางอย่างที่เกิดจากโลกาภิวัตน์ และเทคโนโลยีการสื่อสารและโทรคมนาคม รวมไปถึงการปรับเปลี่ยนวิถีของสังคมในยุคคอมพิวเตอร์ นอกจากนี้แนวคิดในการจัดตั้งองค์กรมหาชนยังถูกนำมาใช้ ในกรณีที่ภาคราชการไม่อาจสนองต่อความเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมไปถึงเพื่อปรับกลไกการบริหารองค์กรของรัฐให้มีประสิทธิภาพด้วย

3.3.1.1 ความหมายและองค์ประกอบขององค์กรมหาชน

องค์กรมหาชน (Établissement public) มีความหมายเดียวกับคำว่า “องค์กรมหาชนอิสระ” หรือ “องค์กรกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค”¹⁰⁸ นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความหมายของคำว่าองค์กรมหาชนอิสระไว้ดังนี้¹⁰⁹

Benoit Jeanneau กล่าวว่า องค์กรมหาชนอิสระ คือนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนที่จัดทำกิจกรรมพิเศษ (บริการสาธารณะ) และขึ้นต่อองค์กรรับผิดชอบทางพื้นที่ (รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

George Vedel กล่าวว่า องค์กรมหาชนอิสระ คือนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนนอกเหนือจากรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Jean Rivero กล่าวว่า องค์กรมหาชนอิสระ คือนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนประเภทหนึ่งที่ทำบริการสาธารณะ

¹⁰⁸ โภคิน พลกุล, เรื่องเดียวกัน

¹⁰⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์กรมหาชนอิสระ” วารสารนิติศาสตร์ 19, 4 (ธันวาคม 2532) หน้า 59-78.

จากความหมายขององค์การมหาชนอิสระ ตามแนวคิดของ Vedel และ Delvolve ยังได้อธิบายองค์ประกอบไว้ดังนี้

1) องค์การมหาชนอิสระมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากส่วนราชการทั้งหลายภายใต้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลประการสำคัญของหลักการดังกล่าวทำให้องค์การมหาชนอิสระมีทรัพย์สิน ระบบบัญชีและการงบประมาณ และมีอำนาจการบริหารจัดการรวมถึงการบริหารงานบุคคลเอกเทศเป็นของตนเองไม่อยู่ใต้การบังคับบัญชาปกติของระบบราชการ

2) องค์การมหาชนอิสระมีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน มีสิทธิพิเศษหรืออำนาจบังคับบางประการเหนือประชาชนทั่วไปและยังส่งผลไปสู่การตกอยู่ภายใต้หลักการกำกับดูแลจากองค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง หากกรณีมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้จะต้องให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรเหล่านี้ด้วย

3) องค์การมหาชนอิสระมีภารกิจในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะเฉพาะด้าน มีขอบเขตจำกัดอำนาจหน้าที่เพียงเฉพาะที่เขียนไว้ในกฎหมาย และยังส่งผลไปถึงองค์การภาคประชาสังคมอื่นก็ย่อมไม่มีอำนาจก้าวล่วงภารกิจที่ได้รับมอบหมายไว้เป็นการเฉพาะขององค์การมหาชนแล้ว

แต่อย่างไรก็ดี องค์ประกอบดังกล่าวก็ยังคงเป็นที่โต้แย้งอยู่ในปัจจุบัน โดยมีผู้เสนอองค์ประกอบได้แก่ 1) จะต้องเป็นนิติบุคคลมหาชน 2) เป็นองค์การที่จัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้นและ 3) จะต้องอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลขององค์กรเจ้าหน้าที่ทางปกครอง องค์การใด องค์การหนึ่ง¹¹⁰

3.3.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การมหาชน

ด้วยองค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเช่นเดียวกับองค์กรภาครัฐอื่น ๆ ซึ่งมีการใช้งบประมาณของแผ่นดิน ดังนั้น องค์การมหาชนจึงต้องอยู่ภายใต้กรอบการควบคุมดูแลในลักษณะของการกำกับดูแล (Tutelle) อำนาจหรือความสัมพันธ์ที่รัฐมีอยู่กับองค์การมหาชนแยกเป็นประเด็นได้ 7 ประเด็น¹¹¹

¹¹⁰ วันเพ็ญ ทรัพย์สงเสริม, การจัดระบบขององค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539) หน้า 88-89.

¹¹¹ สุรพล นิติไกรพจน์, ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน กพ, 2543), หน้า 164-175.

1) อำนาจในการกำหนดภารกิจ เมื่อรัฐบาลจัดตั้งองค์การมหาชนเพื่อรองรับภารกิจเฉพาะด้าน ซึ่งรัฐบาลจะมีการกำหนดหรือระบุไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น อันถือได้ว่าภารกิจที่องค์การมหาชนได้รับมอบหมายนั้นเป็นภารกิจเฉพาะที่มีความชัดเจน หากมีกรณีที่องค์การมหาชนดำเนินการเกินกว่าที่อำนาจที่มีอยู่แล้ว ก็เป็นการชอบที่ผู้กำกับดูแลหรือศาลปกครองจะเข้าตรวจสอบต่อไป

2) การกำหนดงบประมาณให้แก่องค์การมหาชน ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐบาลตามกรอบที่กำหนดและจำนวนงบประมาณที่จัดสรรให้ในแต่ละปีงบประมาณ เมื่อได้จัดสรรงบประมาณไปแล้วรัฐก็พึงต้องเคารพหลักการความเป็นอิสระที่ฝ่ายตนเป็นผู้กำหนดขึ้นเอง และยอมรับความอิสระในทางการงบประมาณด้วย

3) การวางโครงสร้างการบริหารงาน การจัดโครงสร้างทางการบริหารที่ยังคงเคารพหลักความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารได้เป็นอย่างดีและเป็นที่ยอมรับ คือการจัดโครงสร้างการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการบริหาร (executive board) ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การตรวจสอบงบประมาณ การวางระเบียบ ข้อบังคับทางการเงินและบุคลากร และควบคุมการบริหารงานของผู้บริหารสูงสุด โดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบกำกับดูแลจะเป็นผู้ที่แต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร

4) การกำหนดระบบบริหารงานบุคคล โดยปกติองค์การมหาชนจะต้องมีความเป็นอิสระในการว่าจ้างบุคลากรเพื่อปฏิบัติงาน ตามสภาพและตำแหน่งงาน แต่หากรัฐต้องการกำหนดแนวทางการจัดระบบบริหารงานบุคคลให้เป็นมาตรฐานไม่ให้เกิดความแตกต่างกันไป รัฐก็ย่อมสามารถกำหนดได้ในกฎหมายแม่บทที่ใช้ในการจัดตั้งองค์การมหาชน

5) การกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย เมื่อองค์การมหาชนเป็นองค์กรที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน มีความเป็นอิสระในการบริหารงานการเงินและบุคคล จึงจำเป็นต้องมีระบบการควบคุมหรือการกำกับดูแลและอำนาจการกำกับดูแลนั้นจะต้องมีกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งในกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระนั้น เพราะมิฉะนั้นรัฐก็ไม่อาจควบคุมองค์กรได้ อำนาจการกำกับดูแลโดยปกติได้แก่การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล และการกำกับดูแลเหนือการกระทำ

6) การตรวจสอบและประเมินผล เมื่อองค์การมหาชนมีความเป็นอิสระในทางการเงิน งบประมาณและบุคลากรแยกต่างหากนั้น การพิจารณาตรวจสอบความคุ้มค่าในทางงบประมาณจึงจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อการประเมินความสามารถและประสิทธิภาพในการบริหารงานของผู้บริหารองค์การมหาชน ดังนั้น รัฐต้องกำหนดให้มีระบบการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนนั้นไว้ในกฎหมายแม่บทเพื่อให้ทราบผลผลิตในการปฏิบัติภารกิจมีความเหมาะสม สอดคล้องกับงบประมาณและเป้าหมายหรือไม่

7) การยุบเลิกองค์การมหาชน เมื่อการดำเนินการตามภารกิจเฉพาะนั้น สิ้นสุดหรือหมดความจำเป็น รัฐย่อมมีอำนาจในการยุบเลิกองค์การมหาชนนั้นได้ แม้ว่าจะไม่

ปรากฏข้อจำกัดทางเวลาในกฎหมายแม่บท รัฐก็ยังคงมีอำนาจที่จะยุบเลิกองค์การมหาชนที่หมดความจำเป็นได้อยู่แล้ว เพราะเป็นไปตามหลักผู้ใดมีอำนาจสถาปนา ผู้นั้นมีอำนาจล้มล้าง

3.3.2 การจัดโครงสร้างองค์การบริหารงานบุคคล

ระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนของไทยปรากฏหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดโครงสร้างวัตถุประสงค์ การบริหารงานทั่วไปขององค์การมหาชนไว้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำในลักษณะของกฎหมายทั่วไป เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดตั้งหน่วยงานของรัฐ ประเภทองค์การมหาชน จึงต้องมีการตรากฎหมายลำดับรองในรูปของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนอีกครั้งเพื่อที่ออกตามความกฎหมายฉบับนี้ กฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่งจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะด้วย

ดังนั้น ในการศึกษาระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนของไทยในปัจจุบันจึงจะต้องพิจารณากฎหมายที่สำคัญอย่างน้อย 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนที่ออกตามความกฎหมายดังกล่าว

การกำหนดโครงสร้างการบริหารงานทั่วไปขององค์การมหาชนที่รวมไปถึงโครงสร้างขององค์การบริหารงานบุคคลนั้นถูกกำหนดไว้ใน หมวด 3 การบริหารและการดำเนินกิจการตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยมีการกำหนดองค์การด้านการบริหารที่สำคัญ 2 ส่วน ได้แก่ คณะกรรมการขององค์การมหาชนแต่ละแห่งซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารงานขององค์การมหาชน และผู้อำนวยการหรือที่เรียกชื่ออย่างอื่นทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์การมหาชนนั้นๆและในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.3.2.1 คณะกรรมการ

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดรายละเอียดไว้ดังนี้

ก. ความหมาย

คณะกรรมการ คือ คณะกรรมการบริหารหรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารและเรียกชื่ออย่างอื่นขององค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง¹¹² กล่าวคือ ในองค์การมหาชนแต่ละแห่งที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตาม

¹¹² มาตรา 3 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.

ความพระราชบัญญัติองค์การมหาชน จะต้องมีคณะกรรมการขึ้นมา คณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการบริหาร มีหน้าที่ในการบริหารองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง องค์การมหาชนนั้น

ข. องค์ประกอบ

ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน¹¹³ ได้กำหนดให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งมีคณะกรรมการขององค์การมหาชนที่ได้รับการสรรหาและแต่งตั้งจาก คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยประธานกรรมการ กรรมการ รวมทั้งผู้อำนวยการที่ทำหน้าที่ กรรมการและเลขานุการ ทั้งสิ้นไม่เกิน 11 คนทั้งนี้ตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน นั้นๆ กำหนด โดยองค์ประกอบของกรรมการอาจประกอบขึ้นจากกรรมการโดยตำแหน่งที่มา จากส่วนราชการหรือโดยตำแหน่งที่ถูกกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน และ กรรมการประเภทผู้ทรงคุณวุฒิ

ในส่วนของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามนั้น ตามกฎหมาย¹¹⁴ ได้ กำหนดไว้เป็นการทั่วไปตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนว่า ประธานกรรมการและกรรมการ จะต้องมิใช่ญาติไทยยกเว้นกรรมการชาวต่างประเทศซึ่งองค์การมหาชนจำเป็นต้องแต่งตั้งตาม ข้อผูกพันหรือตามลักษณะของกิจการ มีอายุไม่ต่ำกว่าและไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในพระราช กฤษฎีกาจัดตั้ง ทั้งนี้ ต้องไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการ ขององค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้ จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ไม่เป็นผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรง ตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรค การเมือง รวมทั้งจะต้องพิจารณาถึงลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ซึ่งเป็นการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะด้วย นอกจากนี้ ยังมีลักษณะต้องห้ามพิเศษเพื่อเป็นการ ป้องกันการขัดกันของผลประโยชน์สาธารณะกับผลประโยชน์ส่วนตัว (Conflict of Interest) ตามที่กฎหมาย¹¹⁵ กำหนดไว้ กล่าวคือ จะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับ องค์การมหาชนนั้น หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการขององค์การมหาชนนั้น ทั้งนี้ ไม่ ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่องค์การมหาชนเป็นผู้ถือหุ้น ด้วย

¹¹³ มาตรา 19 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.

¹¹⁴ มาตรา 20 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.

¹¹⁵ มาตรา 21 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.

ค. การดำรงตำแหน่ง

คณะกรรมการขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง จะมีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา แต่ต้องไม่เกินคราวละ 4 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกครั้งได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้¹¹⁶ และนอกจากพ้นไปจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ยังพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ตาย ลาออกคณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 21¹¹⁷

ง. อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง มีอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย¹¹⁸ โดยทำหน้าที่กำกับดูแลงานขององค์การมหาชน เป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจในการตัดสินใจ กำหนดนโยบายและวางระเบียบข้อบังคับขององค์กร อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ¹¹⁹ และกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้บริหารตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด¹²⁰ ด้วย

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการจัดโครงสร้างบริหารงานบุคคล ขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง คณะกรรมการมีส่วนสำคัญที่จะกำหนดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนนั้นๆ เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่เฉพาะตามกฎหมาย ด้วยการมอบนโยบายและการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการจัดแบ่งส่วนงานขององค์การมหาชน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าวรวมไปถึงด้านการบริหารงานบุคคลหรือทรัพยากรมนุษย์ ตั้งแต่ในเรื่องการกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างขององค์การมหาชน การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน และขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

¹¹⁶ มาตรา 22 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.

¹¹⁷ มาตรา 23 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.

¹¹⁸ มาตรา 24 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.

¹¹⁹ มาตรา 27 วรรคสอง พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.

¹²⁰ มาตรา 34 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.

3.3.2.2 ผู้อำนวยการ

นอกจากโครงสร้างองค์กรบริหารงานบุคคล ในรูปแบบ คณะกรรมการบริหารที่ถูกกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ผู้อำนวยการก็ถูกกำหนดรายละเอียดไว้เช่นกันดังนี้

ก. ความหมาย

ผู้อำนวยการ¹²¹ คือผู้บริหารสูงสุดขององค์การมหาชนซึ่งเรียกว่าผู้อำนวยการหรือจะเรียกชื่อตำแหน่งเป็นอย่างอื่นที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งก็ได้¹²²

ข. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

กฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน ในส่วนของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามนั้น ได้กำหนดเป็นการทั่วไป ให้ผู้อำนวยการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง และต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้องค์การมหาชนได้เต็มเวลา¹²³ อย่างไรก็ดีในการพิจารณาเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามจึงต้องพิจารณาพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขององค์การมหาชน ประกอบด้วยเสมอเนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะที่ได้รับมอบอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองให้มีความเพิ่มเติมจากกฎหมายแม่บทในระดับพระราชบัญญัติ

ค. การดำรงตำแหน่ง

ผู้อำนวยการมีวาระอยู่ในตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกินคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน¹²⁴

ง. อำนาจหน้าที่

ผู้อำนวยการ มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ
ประการที่หนึ่ง อำนาจหน้าที่ภายในขององค์การมหาชน โดยทำหน้าที่บริหารกิจการขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมายวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ และเป็น

¹²¹ มาตรา 3 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.

¹²² มาตรา 27 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.

¹²³ มาตรา 28 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.

¹²⁴ มาตรา 29 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.

ผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนทุกตำแหน่งรวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ¹²⁵ โดยมีอำนาจในการวางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานได้ และยังมีอำนาจที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามที่กฎหมาย¹²⁶ กำหนดไว้

ประการที่สอง อำนาจหน้าที่ต่อภายนอกขององค์การมหาชน ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนขององค์การมหาชนในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก¹²⁷

จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนนั้น จะมีการจัดโครงสร้างบริหารงานขององค์การมหาชน ไว้ในรูปแบบของคณะกรรมการและผู้อำนวยการ โดยในส่วนของผู้อำนวยการ ถือได้ว่าเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนเป็นอย่างยิ่ง และมีอำนาจในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กร

มีข้อสังเกตว่า กฎหมายองค์การมหาชนกำหนดแต่เพียงกรอบโครงสร้างหลักเท่านั้น ซึ่งเป็นลักษณะของกฎหมายทั่วไป และได้มอบอำนาจในทางนิติบัญญัติให้แก่คณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง ที่มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารที่จะเป็นผู้ทำหน้าที่กำหนดในเชิงนโยบายของการบริหารงานบุคคล และกำหนดโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคล และกระบวนการบริหารบุคคลในองค์การมหาชนนั้นๆ ได้ ด้วยการออกกฎหมายลำดับรองดังที่ได้กล่าวไว้แล้วนั้น ดังนั้น ในการศึกษาโครงสร้างการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนแต่ละแห่งนั้น อาจจะมีการเพิ่มองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลมากขึ้นกว่าที่บัญญัติไว้เป็นการทั่วไปตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นี้

3.3.3 ผู้ปฏิบัติงาน

นอกจากโครงสร้างองค์กรบริหารงานบุคคลที่ได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง และผู้อำนวยการแล้ว ผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชนถือเป็นบุคคลที่เป็นกลไกหรือเครื่องมือในการบริหารได้ถูกบัญญัติไว้ในหมวดที่ 4 เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนเช่นกัน พบว่าตามมาตรา 35 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 หากแบ่งประเภทของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน จะมีสองประเภท คือผู้ปฏิบัติงานประจำในองค์การมหาชนลักษณะเป็นการถาวร ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งโดยหมายรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับอนุมัติให้มาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่ กับผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนชั่วคราว เช่น

¹²⁵ มาตรา 31 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.

¹²⁶ มาตรา 32 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

¹²⁷ มาตรา 33 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ลูกจ้าง ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาช่วยปฏิบัติงานชั่วคราว ทั้งนี้ มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

3.3.3.1 เจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่ถือได้ว่าเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานประจำและมีลักษณะเป็นการถาวรขององค์การมหาชน โดยมีที่มาจาก 2 กรณี ได้แก่

กรณีที่หนึ่ง จากการโอนกิจการมาเป็นองค์การมหาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งถูกโอนกิจการไปเป็นองค์การมหาชน ให้แจ้งความจำนงโดยสมัครใจเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา และจะต้องผ่านการคัดเลือกหรือการประเมินตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด¹²⁸ และถ้าเป็นข้าราชการให้ถือว่าออกจากราชการเพราะเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ส่วนถ้าเป็นลูกจ้างของส่วนราชการ ให้ถือว่าออกจากราชการเพราะทางราชการยุบเลิกตำแหน่งหรือเลิกจ้างโดยไม่มีความผิดและให้ได้รับบำเหน็จตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง ทั้งนี้ ยังสามารถขออนับเวลาการทำงานสำหรับคำนวณสิทธิประโยชน์ตามข้อบังคับขององค์การมหาชน ในขณะที่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างต่อเนื่องกับเวลาทำงานของเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชน โดยแสดงความจำนงว่าไม่ขอรับบำเหน็จหรือบำนาญ¹²⁹ ก็ได้

กรณีที่สอง กรณีทั่วไป โดยบุคคลทั่วไปที่สนใจสมัครเข้าทำงานเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน โดยจะต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง ผ่านการสรรหาหรือคัดเลือกตามระเบียบข้อบังคับแต่ละองค์การมหาชนที่ได้ออกไว้

3.3.3.2 ลูกจ้าง

ลูกจ้างขององค์การมหาชน ถือได้ว่าเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานชั่วคราวที่อาจเป็นลูกจ้างชั่วคราวภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของผู้บริหาร

3.3.3.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาช่วยปฏิบัติงานชั่วคราว

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาช่วยปฏิบัติงานชั่วคราว ถือได้ว่าเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานชั่วคราวตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในองค์การมหาชนเป็นการชั่วคราวได้ โดยถือว่าเป็นการได้รับอนุญาตให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไปปฏิบัติงานใดๆ และสามารถนับเวลาระหว่างที่มาปฏิบัติงานในองค์การมหาชนในองค์การมหาชนสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญ

¹²⁸ มาตรา 10 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.

¹²⁹ มาตรา 11 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.

หรือประโยชน์ตอบแทนอื่นทำนองเดียวกันเสมือนอยู่ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานเต็มเวลา¹³⁰ ได้

3.3.4 หลักเกณฑ์ขั้นต่ำของการบริหารงานบุคคล

ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นอกจากจะมีการวางโครงสร้างองค์การการบริหารงานบุคคลที่กำหนดไว้ คือคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนแต่ละองค์การ และองค์การผู้บริหารคือผู้อำนวยการที่ถือเป็นโครงสร้างองค์การด้านการบริหารบุคคลขององค์การมหาชนแล้ว ในพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการบริหารงานบุคคลไว้ดังจะกล่าวต่อไปนี้

3.3.4.1 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

จากโครงสร้างองค์การบริหารงานบุคคลและผู้ปฏิบัติงานองค์การมหาชนที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จะพบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่เป็นแตกต่างกันไป ดังนี้

ก. ผู้อำนวยการ

คุณสมบัติทั่วไป ได้แก่ ต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้องค์การมหาชนได้เต็มเวลา ไม่ปรากฏลักษณะต้องห้าม ทั้งนี้จะต้องพิจารณาพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนประกอบเพื่อในลักษณะที่เป็นกฎหมายเฉพาะด้วยเสมอ

ข. ผู้ปฏิบัติงานประจำ

กฎหมาย¹³¹ได้กำหนดไว้ว่านอกจากจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแล้ว ยังต้องมีสัญชาติไทยยกเว้นชาวต่างประเทศซึ่งองค์การมหาชนจำเป็นต้องแต่งตั้งตามข้อผูกพันหรือตามลักษณะของกิจการขององค์การมหาชน มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ สามารถทำงานให้แก่องค์การมหาชนได้เต็มเวลา ไม่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือพนักงานหรือลูกจ้างของราชการส่วนท้องถิ่น ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง และยังมีลักษณะต้องห้าม

¹³⁰ มาตรา 36 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.

¹³¹ มาตรา 35 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.

พิเศษได้แก่ จะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำ หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการขององค์การมหาชนนั้น ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

ค. ผู้ปฏิบัติงานชั่วคราว

ในส่วนของคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามจะเป็นไปตามที่ผู้อำนวยการใช้อำนาจบังคับบัญชาและกำหนดหลักเกณฑ์

3.3.4.2 กระบวนการบริหารงานบุคคล

โดยที่กระบวนการบริหารงานบุคคลมีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน โดยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542. ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารที่จะเป็นผู้ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และข้อกำหนดที่เกี่ยวกับ กระบวนการบริหารงานบุคคล ได้แก่

- 1) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน
- 2) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างขององค์การมหาชน
- 3) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

3.3.4.3 การกำหนดประโยชน์ตอบแทน

มาตรา 38 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการกำหนดประโยชน์ตอบแทน ดังนี้

“กิจการขององค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน”

หมายความว่า การดำเนินงานขององค์การมหาชนจะไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่สำหรับประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ นั้น ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องได้รับไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

บทที่ 4

การศึกษาภาพรวมของระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนไทยในปัจจุบัน

โดยที่องค์การมหาชนต่างก็มีความเป็นนิติบุคคลมหาชนและมีอิสระในการบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระในการกำหนดระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนของหน่วยแต่ละแห่ง ย่อมเป็นเครื่องสะท้อนหลักการกระจายอำนาจและประสิทธิภาพของการนำหลักการดังกล่าวไปใช้ได้เป็นอย่างดี แต่หากพิจารณาไปถึงที่มาขององค์การมหาชนเหล่านั้นที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ควรที่จะต้องมีความเป็นมาตรฐานที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ในบทนี้จึงเป็นการศึกษาถึงระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารงานในระดับดีเยี่ยมจากการประเมินผลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้แก่ โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) และศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) โดยในบทนี้จะทำการศึกษาในภาพรวมของทั้ง 4 องค์การมหาชน ส่วน) และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ที่ จะทำการศึกษาในบทต่อไปนั้น เพื่อที่จะพิจารณาถึงระบบบริหารงานบุคคล ทั้งในแง่ข้อดี และข้อด้อย ดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.1 โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์

ก่อนที่จะมีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นั้น โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ได้ก่อตั้งอยู่ก่อนแล้ว แต่เมื่อรัฐบาลได้มีนโยบายที่จะพัฒนานักประดิษฐ์และนักคิดทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีนโยบายที่จะให้เด็กและเยาวชนที่มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ได้พัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งจำเป็นต้องมีวิธีการและหลักสูตรที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการเรียนการสอนในโรงเรียนปกติ จึงให้มีโรงเรียนวิทยาศาสตร์ขึ้นโดยเฉพาะและเพื่อเป็นการเตรียมพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีคุณภาพสูงเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในการที่จะสร้างนักวิชาการอันยอดเยี่ยมของประเทศ และเพื่อที่จะให้โรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นมีการบริหารและจัดการเรียนการสอนที่มีความเป็นอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์จึงได้มีการบริหารจัดการแบบองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน ซึ่งเป็นไปโดยเหตุผลท้ายประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 117 ตอนที่ 79 ก ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2543

4.1.1 การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ.2543¹ ได้กำหนดวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ เพื่อบริหารจัดการและดำเนินการจัดการเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษาที่มุ่งเน้นความเป็นเลิศด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์สำหรับเด็กที่มีศักยภาพสูงทางคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์

นอกจากนี้ โรงเรียนยังมีอำนาจหน้าที่² ในการดำเนินการเรียนการสอนที่มุ่งเน้นความเข้มข้นของการเรียนการสอนทางด้านวิทยาศาสตร์ และคณิตศาสตร์สำหรับนักเรียนที่มีศักยภาพสูงทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ จัดทำหลักสูตรวิธีการเรียนการสอน สื่อและอุปกรณ์การเรียนการสอนสำหรับใช้ในโรงเรียน ดำเนินการและส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามาตรฐานการศึกษาของโรงเรียน ให้บริการพิเศษทางด้านการศึกษาวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์

4.1.2 โครงสร้างการบริหารงาน

มีการจัดโครงสร้างการบริหารงานและการกำกับติดตาม ดังนี้

- 1) คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์³ จำนวน 11 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ จำนวน 1 คน กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 4 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 5 คน และผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ
- 2) ผู้อำนวยการ จำนวน 1 คน ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานของสำนักงาน

4.1.3 ระบบบริหารงานบุคคล

โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ เป็นองค์การมหาชนแห่งหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญกับระบบบริหารงานบุคคลสูงมาก โดยมีภาพรวมของระบบบริหารงานบุคคล ดังนี้

- 1) โครงสร้างองค์กรด้านการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ และผู้อำนวยการ ซึ่งเป็นไปตามโครงสร้างที่ถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

นอกจากนี้ ยังปรากฏว่ามีคณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล⁴ ประกอบด้วยกรรมการบริหารโรงเรียนเป็นประธานอนุกรรมการ ผู้อำนวยการเป็นรองประธานอนุกรรมการ

¹ มาตรา 7 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ.2543

² มาตรา 8 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ.2543

³ มาตรา 14 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ.2543

⁴ ข้อ 5 ข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของโรงเรียนหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหารงานบุคคลที่เป็นบุคคลภายนอกอีกหนึ่งคนเป็นอนุกรรมการ รองผู้อำนวยการคนหนึ่งและผู้ดำเนินการมอบหมายเป็นอนุกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทนเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งของเจ้าหน้าที่จำนวน 2 คนเป็นอนุกรรมการ และหัวหน้ากลุ่มงานอำนวยความสะดวกเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ซึ่งคณะอนุกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล

อย่างไรก็ดี ในการบริหารงานบุคคลนอกจากคณะอนุกรรมการดังกล่าวแล้ว ยังมีคณะกรรมการอรรถธรรมและร้องทุกข์⁵ ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิตามคำแนะนำของคณะอนุกรรมการ กรรมการซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการหรือหัวหน้ากลุ่มวิชา หรือหัวหน้ากลุ่มงาน จำนวน 2 คน กรรมการซึ่งเลือกจากเจ้าหน้าที่อื่นของโรงเรียน จำนวน 2 คน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งกรรมการเลือกจากบุคคลภายนอก จำนวน 2 คน โดยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์อย่างน้อย 1 คน มีอำนาจหน้าที่ พิจารณาวินิจฉัยอรรถธรรมและร้องทุกข์

2) ในส่วนของกระบวนการบริหารงานบุคคลนั้น มีประเด็นในภาพรวม ได้แก่ สำหรับผู้ที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ได้นั้นจะต้องมีคุณสมบัติอย่างน้อยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน โดยเป็นการทำสัญญาจ้าง ตามกำหนดระยะเวลาจ้าง⁶ แบ่งเป็นสัญญาแรก 2 ปี สัญญาที่สอง 3 ปี สัญญาที่สาม 5 ปี ทั้งนี้เป็นดุลพินิจของผู้บริหารที่จะกำหนดสัญญาแรกในกรณีผู้มีประสบการณ์สัญญาแรกห้าปีก็ได้ การปฏิบัติงานจะมีการประเมินผลการปฏิบัติงานปีละสองครั้ง ในส่วนของสิทธิประโยชน์และสวัสดิการนั้น มีสวัสดิการในเรื่องวันลา การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและแรงจูงใจ การรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ มีสิทธิในการอรรถธรรมเฉพาะกรณีได้รับคำสั่งลงโทษ ปลดออก ตัดเงินเดือน งดบำเหน็จความชอบ ภาคทัณฑ์ โทษปลดออก และร้องทุกข์ได้ในกรณีผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งกรณีถูกสั่งให้ออกจากงานหรือเลิกจ้าง ซึ่งจะต้องกระทำการภายในสามสิบวันต่อคณะกรรมการอรรถธรรมและร้องทุกข์หรือผู้บังคับบัญชาตามแต่กรณี ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ที่พ้นจากตำแหน่งเมื่อ⁷ ตาย ครบเกษียณอายุ ได้รับอนุญาตให้ลาออก ยุบหรือเลิกตำแหน่ง หรือยุบส่วนงาน สิ้นสุดสัญญา ถูกสั่งให้ออกหรือเลิกจ้าง ถูกสั่งลงโทษปลดออก ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ใดมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ให้พ้นจากตำแหน่งเพราะครบเกษียณอายุเมื่อสิ้นปีงบประมาณของโรงเรียน¹⁰

⁵ ข้อ 7 ข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543

⁶ ข้อ 56 ข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2543

⁷ ข้อ 57 ข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2543

⁸ ข้อ 19 ข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2543

⁹ ข้อ 51 ข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543

¹⁰ ข้อ 55 ข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2543

ในส่วนของการบริหารงานบุคคลของผู้آنวยการนั้น พบว่า ผู้آنวยการต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่โรงเรียนได้เต็มเวลาและต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม¹¹ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน¹² พ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้آنวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ตาย ลาออก ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการกับผู้آنวยการ คณะกรรมการให้ออกเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ มีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใด มติของคณะกรรมการให้ผู้آنวยการออกจากตำแหน่ง ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการเท่าที่มีอยู่โดยไม่นับรวมตำแหน่งผู้آنวยการ¹³

มีข้อสังเกตว่า ในส่วนของการบริหารงานบุคคลของผู้آنวยการนั้นมีการระบุงการเข้าดำรงตำแหน่งและการพ้นออกตำแหน่งไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน และกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน รวมไปถึงข้อบังคับที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในขณะที่ของเจ้าหน้าที่พบเพียงคุณสมบัติการเข้าดำรงตำแหน่ง แต่การพ้นจากตำแหน่งเป็นไปกฎหมายจัดตั้งและกฎที่ออกโดยองค์การมหาชนแต่ละแห่ง

4.2 สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน(องค์การมหาชน)

ระบบบริหารงานบุคคลของสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน(องค์การมหาชน) มีภาพรวมดังนี้

4.2.1 การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

เกิดขึ้นจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะให้มีการคุ้มครองผู้บริโภค ลดผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนจากวิกฤตการณ์ราคาพลังงานที่สูงขึ้นเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาพลังงานภายในประเทศและเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวการณ์ขาดแคลนพลังงาน ตลอดจนการเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต จึงได้จัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) ขึ้นในเดือนมีนาคม 2546 ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงพลังงาน ที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาเงินให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงนำไปชดเชยราคาน้ำมันเชื้อเพลิง รักษาระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศไม่ให้สูงเกินกว่าระดับที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และดำเนินการใดๆ ตามนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกองทุนพลังงาน

¹¹ มาตรา 24 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ.2543

¹² มาตรา 25 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ.2543

¹³ มาตรา 26 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ.2543

4.2.2 โครงสร้างการบริหารงาน

โครงสร้างการบริหารงานและการกำกับติดตาม ดังนี้

- 1) คณะกรรมการสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน¹⁴ จำนวน 11 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ จำนวน 1 คน กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 4 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 5 คน และผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ
- 2) ผู้อำนวยการ จำนวน 1 คน ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานของสำนักงาน

4.2.3 ระบบบริหารงานบุคคล

สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) มีระบบบริหารงานบุคคลในภาพรวมดังนี้

- 1) โครงสร้างองค์กรด้านการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยคณะกรรมการสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน และผู้อำนวยการ โดยคณะกรรมการบริหารของสถาบันทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการอรรถรณ์และร้องทุกข์ด้วย

2) กระบวนการบริหารบุคคล แยกพิจารณาได้เป็น กระบวนการบริหารงานบุคคลของผู้ปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ของสถาบันได้นั้นจะต้องมีคุณสมบัติอย่างน้อยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน โดยเป็นการทำสัญญาจ้างตามที่คณะกรรมการกำหนด¹⁵ การปฏิบัติงานจะมีการประเมินผลการปฏิบัติงานปีละสองครั้ง¹⁶ ในส่วนของสิทธิประโยชน์และสวัสดิการนั้น มีสวัสดิการในเรื่องวันลา การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและแรงจูงใจ การรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ มีสิทธิในการอรรถรณ์เฉพาะกรณีได้รับคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน หรือพักงานโดยไม่ได้รับค่าจ้าง และโทษเลิกจ้าง¹⁷ เท่านั้น ส่วนสิทธิในการร้องทุกข์ได้ในกรณีผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ต่อคณะกรรมการหรือต่อผู้บังคับบัญชาตามแต่กรณี ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่จะพ้นจาก

¹⁴ มาตรา 14 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ.2543

¹⁵ ข้อ 6 ระเบียบสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน)ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรบุคคล พ.ศ.2547

¹⁶ ข้อ 73 ระเบียบสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน)ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรบุคคล พ.ศ.2547

¹⁷ ข้อ 73 ระเบียบสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน)ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรบุคคล พ.ศ.2547

ตำแหน่งเมื่อ¹⁸ เสียชีวิต ลาออก สิ้นสุดสัญญาจ้าง เกษียณอายุ และเลิกจ้าง กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ใดมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ให้พ้นจากการปฏิบัติงาน ณ วันถัดจากวันที่อายุครบ 60 ปีบริบูรณ์¹⁹ โดยสถาบันจะแจ้งให้ทราบล่วงหน้าก่อน 3 เดือน

ในส่วนของการบริหารงานบุคคลของผู้อำนวยการนั้น พบว่า ผู้อำนวยการต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่โรงเรียนได้เต็มเวลาและต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม²⁰ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละไม่เกินสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน²¹ พ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ตาย ลาออก ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ คณะกรรมการให้ออกเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ มีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใด มติของคณะกรรมการให้ผู้อำนวยการออกจากตำแหน่ง ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการเท่าที่มีอยู่โดยไม่นับรวมตำแหน่งผู้อำนวยการ²²

มีข้อสังเกตว่า ในส่วนของการบริหารงานบุคคลของผู้อำนวยการนั้นมีการระบุงการเข้าดำรงตำแหน่งและการพ้นออกตำแหน่งไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน และกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน รวมไปถึงข้อบังคับที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในขณะที่ของเจ้าหน้าที่พบเพียงคุณสมบัติการเข้าดำรงตำแหน่ง แต่การพ้นจากตำแหน่งเป็นไปกฎหมายจัดตั้งและกฎที่ออกโดยองค์การมหาชนแต่ละแห่ง

¹⁸ ข้อ 102 ระเบียบสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรบุคคล พ.ศ.2547

¹⁹ ข้อ 106 ระเบียบสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรบุคคล พ.ศ.2547

²⁰ มาตรา 16 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2546

²¹ มาตรา 17 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2546

²² มาตรา 18 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) พ.ศ.2546

4.3 สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง(องค์การมหาชน)

มีระบบบริหารงานบุคคลในภาพรวมดังนี้

4.3.1 การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงจัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลที่จะสนับสนุนงานโครงการหลวงและขยายผลงานโครงการหลวงในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมบนที่สูงของประเทศไทยให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างยั่งยืน โดยมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง(องค์การมหาชน) มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 ตุลาคม 2548 เพื่อให้สถาบันทำหน้าที่เป็นกระบวนกรและกลไกในการพัฒนาเสริมสร้างนักวิจัยและให้ได้มาซึ่งนวัตกรรม การเสริมสร้างและการรักษาภูมิปัญญาท้องถิ่น การเก็บรักษาคุณค่าของความหลากหลายทางชีวภาพ การถ่ายทอดองค์ความรู้จากโครงการหลวงและการผสมผสานกับภูมิปัญญาท้องถิ่น การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนบนพื้นที่สูง ตลอดจนส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูป่าต้นน้ำลำธาร รวมทั้งการแลกเปลี่ยนทางวิชาการในระดับนานาชาติ ต่อมาพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ 2) เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2552 ขยายวัตถุประสงค์ให้สามารถบริหารจัดการสวนเฉลิมพระเกียรติฯ ราชพฤกษ์ 2549 ซึ่งเป็นพื้นที่จัดงานมหกรรมพืชสวนโลก เนื่องในโอกาสเฉลิมฉลองครองราชย์ 60 ปี และเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา ต่อมาเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2553 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานนามสวนแห่งนี้ว่า “อุทยานหลวงราชพฤกษ์”

4.3.2 โครงสร้างการบริหารงาน

มีการจัดโครงสร้างการบริหารงานและการกำกับติดตาม ดังนี้

- 1) คณะกรรมการสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง²³ จำนวน 11 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ จำนวน 1 คน กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 5 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 4 คน และผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ
- 2) ผู้อำนวยการ จำนวน 1 คน ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานของสำนักงาน

4.3.3 ระบบบริหารงานบุคคล

สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงมีภาพรวมของระบบบริหารงานบุคคล ดังนี้

²³ มาตรา 14 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง(องค์การมหาชน) พ.ศ.2548

1) โครงสร้างองค์กรด้านการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยคณะกรรมการสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงและผู้อำนวยการ ซึ่งเป็นไปตามโครงสร้างที่ถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

ทั้งยังปรากฏว่ามีคณะอนุกรรมการพัฒนาและบริหารงานบุคคล²⁴ ประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเป็นอนุกรรมการและที่ปรึกษา ผู้อำนวยการเป็นประธานอนุกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหารงานบุคคลไม่เกิน 3 คนซึ่งคณะกรรมการเห็นชอบเป็นอนุกรรมการ ผู้แทนเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมาย 1 คน เป็นอนุกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักผู้อำนวยการเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ซึ่งคณะอนุกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่²⁵ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล

นอกจากคณะอนุกรรมการดังกล่าวแล้ว ยังมีคณะอนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์²⁶ ซึ่งประกอบด้วยประธานอนุกรรมการซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากกรรมการในคณะกรรมการ อนุกรรมการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับบริหาร จำนวน 1 คน อนุกรรมการซึ่งเลือกจากเจ้าหน้าที่ต่ำกว่าระดับบริหาร จำนวน 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลภายนอก จำนวน 2 คน โดยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายอย่างน้อย 1 คน มีอำนาจหน้าที่²⁷ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์

2) ในส่วนของกระบวนการบริหารงานบุคคลนั้น มีประเด็นในภาพรวมได้แก่สำหรับผู้ที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ของสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงได้นั้นจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชนและข้อบังคับสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงว่าด้วยการพัฒนาและบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2549 โดยเป็นการทำสัญญาจ้าง ตามกำหนดระยะเวลาจ้าง²⁸ แบ่งเป็นสัญญาแรกไม่เกิน 2 ปี สัญญาที่สองและต่อจากนั้นมีกำหนดเวลา 3 ปี แต่อาจจะมากกว่านั้นก็ได้เว้นแต่ในปีที่เกษียณอายุ จะมีสัญญาจ้างไม่เกินวันสิ้นปีงบประมาณ และเป็นดุลพินิจของผู้อำนวยการที่จะกำหนดสัญญาแรกในกรณีผู้มีประสบการณ์สัญญาแรกห้าปีก็ได้ โดยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานก่อนต่อสัญญาจ้างก่อน 60 วัน ในส่วนของสิทธิประโยชน์และสวัสดิการนั้น มีสวัสดิการในเรื่องวันลา การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและแรงจูงใจ การรักษา

²⁴ ข้อ 5 ข้อบังคับสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงว่าด้วยการพัฒนาและบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2549

²⁵ ข้อ 7 ข้อบังคับสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงว่าด้วยการพัฒนาและบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2549

²⁶ ข้อ 56 ข้อบังคับสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงว่าด้วยการพัฒนาและบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2549

²⁷ ข้อ 57 ข้อบังคับสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงว่าด้วยการพัฒนาและบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2549

²⁸ ข้อ 20 ข้อบังคับสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงว่าด้วยการพัฒนาและบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2549

วินัย การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ มีสิทธิในการอุทธรณ์เฉพาะกรณีได้รับคำสั่งลงโทษปลดออก ตัดเงินเดือน บำเหน็จความชอบ ภาคทัณฑ์ โทษปลดออก และร้องทุกข์ได้ในกรณีผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งกรณีถูกสั่งให้ออกจากงานหรือเลิกจ้าง ซึ่งจะต้องกระทำการภายในสามสิบวันต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์หรือผู้บังคับบัญชาตามแต่กรณี ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่จะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ²⁹ ตาย ครบเกษียณอายุ ได้รับอนุญาตให้ลาออก ขาดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม ยุบหรือเลิกตำแหน่ง หรือยุบส่วนงาน หรือยุบเลิกสำนักงาน สิ้นสุดสัญญา ถูกสั่งให้ออกหรือเลิกจ้าง ถูกสั่งลงโทษปลดออก ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ใดมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ให้พ้นจากตำแหน่งเพราะครบเกษียณอายุเมื่อสิ้นปีงบประมาณของโรงเรียน³⁰

ในส่วนของการบริหารงานบุคคลของผู้อำนวยการนั้น พบว่า ผู้อำนวยการต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่โรงเรียนได้เต็มเวลาและต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม³¹ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน³² พ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ตาย ลาออก ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ คณะกรรมการให้ออกเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ มีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใด มติของคณะกรรมการให้ผู้อำนวยการออกจากตำแหน่ง ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการเท่าที่มีอยู่โดยไม่นับรวมตำแหน่งผู้อำนวยการ³³ นอกจากนี้ ยังพบว่าสถาบันยังกำหนดไปถึงกรณีที่ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ หรือผู้ตรวจสอบภายในถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย³⁴ ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารของสถาบันเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาดำเนินการ

มีข้อสังเกตว่าในส่วนของการบริหารงานบุคคลของผู้อำนวยการนั้นมีการระบุงการเข้าดำรงตำแหน่งและการพ้นออกตำแหน่งไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน และกฎหมาย

²⁹ ข้อ 50 ข้อบังคับสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงว่าด้วยการพัฒนาและบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2549

³⁰ ข้อ 55 ข้อบังคับสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงว่าด้วยการพัฒนาและบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2549

³¹ มาตรา 27 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง(องค์การมหาชน) พ.ศ.2548

³² มาตรา 28 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง(องค์การมหาชน) พ.ศ.2548

³³ มาตรา 29 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง(องค์การมหาชน) พ.ศ.2548

³⁴ ข้อ 49 ข้อบังคับสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงว่าด้วยการพัฒนาและบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2549

จัดตั้งองค์การมหาชน รวมไปถึงข้อบังคับที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในขณะที่ของเจ้าหน้าที่พบเพียงคุณสมบัติการเข้าดำรงตำแหน่ง แต่การพ้นจากตำแหน่งเป็นไป กฎหมายจัดตั้งและกฎที่ออกโดยองค์การมหาชนแต่ละแห่ง

4.4 ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร

มีระบบบริหารงานบุคคลในภาพรวมดังนี้

4.4.1 การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

เดิมศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรอยู่ในสังกัดมหาวิทยาลัยศิลปากรมีสถานภาพเทียบเท่าคณะวิชาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ต่อมา พ.ศ.2537 มหาวิทยาลัยศิลปากรได้ตระหนักถึงความสำคัญ ในการปรับปรุงแบบการดำเนินงานของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ความคล่องตัวในการบริหารงานและความเป็นสากล จึงได้เสนอโครงการให้ศูนย์ฯ ทดลองดำเนินงานในรูปแบบใหม่ไม่ขึ้นกับระบบราชการเป็นระยะเวลา 5 ปีมีกำหนดตั้งตั้งแต่ปีงบประมาณ 2538-2542 โดยมีภารกิจหลักเป็นศูนย์ข้อมูลที่ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อเผยแพร่และให้บริการข้อมูลและข้อสนเทศ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของนักวิชาการ นักศึกษา นักเรียน และประชาชนทั่วไป มีกิจกรรม อาทิ การให้บริการห้องสมุดเพื่อสืบค้นข้อมูล การจัดแสดงนิทรรศการถาวรและหมุนเวียน การจัดทำฐานข้อมูล และให้บริการข้อมูลประเภทต่างๆ ผ่านสื่อผสม การจัดทำสื่อวิชาการและสื่อโสตทัศนวัสดุ รวมทั้งการให้บริการทางวิชาการอันเป็นประโยชน์แก่สังคม เช่น การประชุมสัมมนาทางวิชาการ การบรรยายให้ความรู้ และดำเนินโครงการศึกษาวิจัยเพื่อประโยชน์ต่อแวดวงวิชาการหลากหลายโครงการ

ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบการจัดตั้งศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรขึ้นเป็น องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน โดยมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) ขึ้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2543

4.4.2 โครงสร้างการบริหารงาน

มีการจัดโครงสร้างการบริหารงานและการกำกับติดตาม ดังนี้

1) คณะกรรมการบริหารศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร³⁵ จำนวน 11 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ จำนวน 1 คน กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 1 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 8 คน และผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

2) ผู้อำนวยการ จำนวน 1 คน ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานของสำนักงาน

4.3.3 ระบบบริหารงานบุคคล

ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรมีภาพรวมของระบบบริหารงานบุคคล ดังนี้

1) โครงสร้างองค์กรด้านการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรและผู้อำนวยการ ซึ่งเป็นไปตามโครงสร้างที่ถูกต้องกำหนดไว้โดยกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

โดยปรากฏเพิ่มเติมว่าศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรมีคณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล³⁶ ประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานอนุกรรมการ ผู้อำนวยการเป็นรองประธานอนุกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหารงานบุคคลไม่เกิน 2 คน ผู้แทนเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมาย 1 คน เป็นอนุกรรมการ และผู้แทนของผู้ปฏิบัติงาน จำนวน 2 คน รองผู้อำนวยการหรือผู้ปฏิบัติงานที่ผู้อำนวยการมอบหมาย เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ซึ่งคณะอนุกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่³⁷ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล โดยคณะกรรมการบริหารทำหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์

2) ในส่วนของกระบวนการบริหารงานบุคคล มีประเด็นในภาพรวม ได้แก่ ผู้ที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธรได้นั้นจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชนและข้อบังคับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร(องค์การมหาชน)ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544 โดยการทำสัญญาจ้างทดลองงานก่อน เมื่อผ่านการทดลองปฏิบัติงานสามเดือน³⁸ จึงจะได้รับการต่อสัญญาจ้างกำหนดระยะเวลาจ้าง 5 ปี

โดยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการบริหารกำหนด ในส่วนของสิทธิประโยชน์และสวัสดิการนั้น มีการกำหนดสวัสดิการในเรื่องวันลา การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและแรงจูงใจ การรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ มี

³⁵ มาตรา 13 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร(องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

³⁶ ข้อ 5 ข้อบังคับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร(องค์การมหาชน)ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

³⁷ ข้อ 7 ข้อบังคับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร(องค์การมหาชน)ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

³⁸ ข้อ 15 ข้อบังคับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร(องค์การมหาชน)ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

สิทธิในการอุทธรณ์เฉพาะกรณีได้รับคำสั่งลงโทษ ปลดออก ไล่ออก ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง หรืองดบำเหน็จความชอบ และร้องทุกข์ได้ในกรณีผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งกรณีถูกสั่งให้ออกจากงานหรือเลิกจ้าง ซึ่งจะต้องกระทำการภายในสามสิบวัน ต่อคณะกรรมการบริหาร ทั้งนี้เจ้าหน้าที่จะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ³⁹ ตาย ครบเกษียณอายุ ได้รับอนุญาตให้ลาออก ยุบหรือเลิกตำแหน่ง หรือยุบส่วนงาน สิ้นสุดสัญญา ถูกสั่งให้ออกหรือเลิกจ้าง ถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ใดมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ให้พ้นจากตำแหน่งนับจากวันถัดจากวันที่มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์⁴⁰

ในส่วนของการบริหารงานบุคคลของผู้อำนวยการนั้น พบว่า ผู้อำนวยการต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่โรงเรียนได้เต็มเวลาและต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม⁴¹ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน⁴² พ้นจากตำแหน่งตามวาระ ตาย ลาออก ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ คณะกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ มีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใด มติของคณะกรรมการให้ผู้อำนวยการออกจากตำแหน่ง ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการเท่าที่มีอยู่โดยไม่นับรวมตำแหน่งผู้อำนวยการ⁴³

มีข้อสังเกตว่าในส่วนของการบริหารงานบุคคลของผู้อำนวยการนั้นมีการระบุงการเข้าดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน และกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน รวมไปถึงข้อบังคับที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในขณะที่ของเจ้าหน้าที่พบเพียงคุณสมบัติการเข้าดำรงตำแหน่ง แต่การพ้นจากตำแหน่งเป็นไปกฎหมายจัดตั้งและกฎที่ออกโดยองค์การมหาชนแต่ละแห่งเท่านั้น

³⁹ ข้อ 54 ข้อบังคับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร(องค์การมหาชน)ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

⁴⁰ ข้อ 57 ข้อบังคับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร(องค์การมหาชน)ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

⁴¹ มาตรา 24 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร(องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

⁴² มาตรา 26 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร(องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

⁴³ มาตรา 27 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร(องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

4.5 สรุปภาพรวมของระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน

จากการศึกษาภาพรวมของระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนสามารถพิจารณาได้ดังนี้

1) โครงสร้างทางกฎหมายของระบบการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างหลากหลายรูปแบบพบว่า ระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนที่นำมาศึกษาเพื่อเป็นต้นแบบของการพิจารณานั้นปรากฏโครงสร้างระบบบริหารงานบุคคลที่สำคัญ 2 กรณี ได้แก่โครงสร้างองค์การบริหารงานบุคคลกับกระบวนการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ เป็นโครงสร้างเชิงองค์การกับโครงสร้างในทางเนื้อหาที่ยอมได้ โดยที่

ก. โครงสร้างขององค์การบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยองค์การหลักที่สำคัญ และมีอิทธิพลต่อการบริหารงานบุคคลในฐานะที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลและกำกับติดตาม ได้แก่คณะกรรมการบริหารกับผู้อำนวยการของแต่ละองค์การมหาชน โดยพบว่า สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน ยึดถือโครงสร้างดังกล่าวในการบริหารงานเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษพบว่า คณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนในหลายๆแห่ง ได้มีการกำหนดคณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล หรือที่เรียกชื่อเป็นอื่นเพิ่มเติมด้วย เพื่อทำหน้าที่ในด้านการบริหารงานบุคคลทั้งหมด นอกจากคณะอนุกรรมการดังกล่าว ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทในการบริหารงานบุคคลเกิดขึ้น ทั้งในแง่ของการใช้สิทธิอุทธรณ์ หรือสิทธิเรียกร้อง ซึ่งถือว่าเป็นหลักการประกันการทำงานขั้นพื้นฐานของผู้ปฏิบัติงาน ที่จะได้รับความเป็นธรรมและคุ้มครองการปฏิบัติงานต่อไป จึงได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ขึ้นมาอีกหนึ่งคณะ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาทบทวนการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายบริหารอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม อำนาจในการพิจารณาของคณะกรรมการชุดนี้ มีผลทั้งเป็นการพิจารณาสั่งการที่ต้องการการดำเนินการต่อไป และกรณีที่ส่งผลให้การพิจารณาเป็นที่สิ้นสุดโดยไม่อาจใช้สิทธิวินิจฉัยในทางบริหารเพื่อทบทวนการใช้อำนาจนั้นได้อีก

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากระบบบริหารงานบุคคลในภาพรวมขององค์การมหาชนทั้งสิ้นนี้ พบว่า โครงสร้างองค์การบริหารงานบุคคล มีได้ 2 ลักษณะ

ประการที่ 1 โครงสร้างขององค์การบริหารงานบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนที่ประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนแต่ละแห่งกับผู้อำนวยการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง และในขณะเดียวกัน ผู้อำนวยการก็ถูกกำกับดูแลโดยคณะกรรมการบริหารด้วย

ประการที่ 2 โครงสร้างขององค์การบริหารงานบุคคลที่เพิ่มเติมโดยการตรา กฎ ของฝ่ายบริหาร เช่น ข้อบังคับหรือระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลหรือตามแต่จะเรียก โดยคณะกรรมการบริหารได้ใช้อำนาจที่ได้รับมอบในทางนิติบัญญัติ บัญญัติ กฎ เพิ่มเติม และให้มีคณะอนุกรรมการต่างๆ เพิ่มเติม เช่น คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล คณะอนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เป็นต้น

ดังนั้น ในภาพรวม องค์การมหาชนไทย จึงมีโครงสร้างตั้งที่กล่าวข้างต้นมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า องค์การบริหารงานบุคคล ทั้งในรูปของ ผู้ใช้อำนาจผู้เดียวคือ ผู้อำนวยการ และองค์กรกลุ่ม ในรูปของคณะอนุกรรมการและคณะกรรมการนั้น เมื่อต้องใช้อำนาจในการพิจารณาสั่งการ จะต้องดำเนินการอย่างไร เห็นว่าเนื่องจากคณะกรรมการเหล่านี้เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจในการวินิจฉัยในทางปกครองด้วย ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการของการปฏิบัติราชการทางปกครองประกอบ

ข. กระบวนการบริหารงานบุคคล โดยพิจารณาในภาพรวมพบว่ากระบวนการบริหารงานบุคคล หรือกระบวนการที่เกี่ยวกับบุคลากร ทำให้ระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนนั้น มีลักษณะหรือกระบวนการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกันไป อันเป็นผลโดยตรงจากแนวคิดของความเป็นนิติบุคคลมหาชนของหน่วยงานของรัฐและผลโดยตรงจากหลักการกระจายอำนาจของหน่วยงานของรัฐ ส่งผลให้มีความหลากหลายของรูปแบบหรือขั้นตอนในกระบวนการบริหารงานบุคคล ตั้งแต่การสรรหา การบำรุงรักษา พัฒนาและใช้ประโยชน์จนถึงขั้นตอนให้ออกจากองค์กรที่มีการตราไว้ แตกต่างกันไปบ้างในบางส่วน กอปรกับเหตุผลประการสำคัญอีกประการคือ กฎหมายที่กำหนดมาตรฐานอย่างเช่น กฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน มีการบัญญัติกำหนดไว้ไม่เพียงพอ เช่นกรณี กระบวนการบริหารงานบุคคลของผู้บัญชาการ พบว่า มีการกำหนดกรอบมาตรฐานด้านคุณสมบัติ และการดำรงตำแหน่ง รวมทั้งการพ้นตำแหน่งไว้เป็นกรอบ แต่ส่วนรายละเอียดอื่นๆ ไม่ได้กำหนดไว้ และให้้องค์การมหาชนแต่ละแห่งไปกำหนดเอง ในขณะที่หากพิจารณาในส่วนของผู้บัญชาการ กฎหมายดังกล่าวก็กำหนดเพียงคุณสมบัติเป็นกรอบมาตรฐานไว้เท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดกรอบการสิ้นสุดสภาพการเป็นเจ้าหน้าที่ ซึ่งส่งผลให้้องค์การมหาชนแต่ละแห่ง มีลักษณะ หรือเหตุแห่งการพ้นสภาพการเป็นเจ้าหน้าที่ที่หลากหลายรูปแบบ และซึ่งเป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งเท่านั้น

ดังนั้น จากภาพรวมในส่วนของการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีขอบเขตตั้งแต่การสรรหาเพื่อให้ได้บุคลากรมาปฏิบัติงานจนกระทั่งพ้นออกไปจากองค์กรนั้น สภาพปัญหาที่พบคือ เมื่อกฎหมายกลางไม่ได้กำหนดกรอบมาตรฐานไว้อย่างเพียงพอ ทั้งที่เป็นองค์กรที่ก่อตั้งจากฐานทางกฎหมายฉบับเดียวกันคือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ย่อมส่งผลให้มีความแตกต่างกันไปในกระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน

2) ภาพรวมของระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนในทางกฎหมายนั้น มีการคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลในงานที่รับผิดชอบ จากการพิจารณาพบว่า ระบบบริหารงานบุคคลของทุกแห่งจะกำหนดเป็นหลักการทางกฎหมายให้ต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะมีการประเมินผลปี ละ 2 ครั้ง

โดยมีความชัดเจนในทางกฎหมายประการที่ 1 คือ ผู้อำนวยการก็ดี เจ้าหน้าที่ก็ดี จะต้องมีการจัดทำข้อตกลงในการปฏิบัติงาน รวมทั้ง เจ้าหน้าที่ยังมีนิติสัมพันธ์กับองค์กร

มหาชนในรูปแบบสัญญาจ้าง ที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ในทางบริหารทั้งในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประการที่ 2 ระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน มีการกำหนดเป้าหมายที่ทำให้สัญญาการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เมื่อเสร็จสิ้นการดำเนินการ จะมีการประเมินผลการปฏิบัติการปฏิบัติงาน โดยมีการนำเหตุแห่งการไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินเป็นเหตุแห่งการพ้นสภาพการเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างไว้ด้วย

3) ภาพรวมของระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน มีหลักการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานและหลักความเป็นไปในรูปแบบของประชาธิปไตย เช่น กรณีการกำหนดแนวทางในการดำเนินการในทางบริหารเจ้าหน้าที่ ก็สามารถที่จะเข้าร่วมในการดำเนินการตามหลักการมีส่วนร่วมได้ และประชาธิปไตย ด้วยการสมัครเป็นตัวแทน หรือเปิดโอกาสให้เป็นตัวแทนในการพิจารณา เช่น การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ในสัดส่วนของเจ้าหน้าที่ที่มีกำหนดที่มาในคณะกรรมการชุดต่างๆ อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าว โดยจากการศึกษาภาพรวมขององค์การมหาชนทั้งสิ้นแห่ง พบว่า มีสัดส่วนของเจ้าหน้าที่ที่สามารถสมัครเป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคล หรือคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ อยู่ด้วย

ดังนั้น ในภาพรวมของระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนตามหลักการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานภาครัฐ จึงมีข้อสรุปเกี่ยวกับระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน ดังนี้

ประการที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารงานบุคคล มีสองโครงสร้างหลัก คือ คณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ ทั้งนี้ องค์การมหาชนแต่ละแห่งอาจกำหนด โครงสร้างองค์การมหาชนอื่นๆเพิ่มเติมขึ้นได้ ตามหลักการกระจายอำนาจและหลักความเป็นนิติบุคคล ที่ต้องได้รับมอบอำนาจในทางนิติบัญญัติไว้ด้วย

ประการที่ 2 มีการกำหนดเป็นเงื่อนไขในทางกฎหมายเพื่อพิจารณาถึงหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน ในรูปแบบต่างๆ เช่น การกำหนดค่าธรรมเนียมการปฏิบัติงาน การกำหนดเงื่อนไขของการประเมินผลการปฏิบัติงาน ที่ไม่เป็นไปตามแผนดำเนินการ รวมไปถึงการกำหนดเป็นเหตุแห่งการพ้นสภาพ เช่นการไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน การสิ้นสุดสัญญาจ้าง เป็นต้น

ประการที่ 3 ระบบบริหารงานบุคคลมีแนวคิดในการเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมในการทำงานขององค์กรและสร้างบรรยากาศประชาธิปไตย กล่าวคือ มีการกำหนดสัดส่วนของเจ้าหน้าที่ในการเป็นคณะกรรมการต่างๆ เช่น การเป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ เป็นต้น

บทที่ 5

กรณีศึกษา : ระบบบริหารงานบุคคลของสำนักงานรับรองมาตรฐานและ ประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)

เหตุผลประการสำคัญของการจัดระบบบริหารงานบุคคลในองค์การมหาชน ที่เป็นระบบหนึ่งของการบริหารงานองค์การมหาชนนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในการดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบของราชการและรัฐวิสาหกิจที่ขาดความยืดหยุ่นและคล่องตัวอันทำให้ภารกิจไม่บรรลุเท่าที่ควร ดังนั้น กฎหมายที่จะไขปัญหาและหาทางออกของข้อจำกัดดังกล่าวนั้นจึงต้องกำหนดให้การบริหารงานขององค์การมหาชนมีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัวให้มากที่สุด อันจะส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดทำบริการสาธารณะ ตอบสนองต่อภารกิจหลักตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น นอกจากนี้ยังจะต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ ความเป็นประชาธิปไตย โดยที่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ก็เพื่อให้เกิดการให้มาตรฐานการบริการที่ดี สอดคล้อง สนองตอบภารกิจพื้นฐานขององค์กรและความต้องการของประชาชนด้วยในที่สุด

จากการศึกษาระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนไทยในบทที่ผ่านมา พบข้อสังเกตที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง ทุกองค์การมหาชนที่ก่อตั้งตามกฎหมายองค์การมหาชนจะต้องกำหนดโครงสร้างการบริหารงานบุคคลตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายดังกล่าวที่ได้กำหนดไว้ให้ อันได้แก่ โครงสร้างการบริหารงานขององค์การมหาชนรูปของคณะกรรมการบริหารซึ่งมีอำนาจในการกำกับดูแลการทำงานขององค์การมหาชนและผู้บริหารสูงสุดขององค์กรได้แก่ผู้อำนวยการหรือที่เรียกชื่ออื่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้น ประการที่สองคือจากโครงสร้างการบริหารงานขององค์การมหาชนที่เป็นเรื่องทั่วไปในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนนั้น นำไปสู่การกำหนดโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของแต่ละองค์กรที่จะต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจน และสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจที่ได้รับมาจากองค์กรฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้ ในรายละเอียดของระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนในแต่ละแห่ง จึงไม่มีความเหมือนกันทีเดียวนัก ขึ้นอยู่กับการจัดโครงสร้างของระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนนั้น ด้วยเหตุนี้ เพื่อเป็นการพิจารณาในเชิงระบบของระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนไทย จึงสมควรที่จะเลือกทำการศึกษกรณีใด กรณีหนึ่ง ขึ้นมาหนึ่งระบบ เพื่อพิจารณาถึงโครงสร้างการจัดองค์กรบริหารงานบุคคล กระบวนการบริหารงานบุคคล กับการจัดองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบ องค์การมหาชน ในการศึกษาครั้งนี้ จึงได้เลือก สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน) สำหรับเป็นกรณีศึกษา ดังจะกล่าวได้ต่อไปนี้

5.1 สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน)

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา เรียกโดยย่อว่า "สมศ." เป็นองค์การมหาชน ที่ได้รับการก่อตั้งในรูปแบบขององค์การมหาชนในระยะแรกที่มีการตรากฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนออกใช้บังคับ โดย สมศ. ได้รับการสถาปนาเป็นองค์การมหาชน เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ.2543 ดังนั้นในส่วนนี้จะกล่าวถึงที่มาและเหตุผลในการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน วัตถุประสงค์ โครงสร้างการบริหารงาน และภาพรวมของการบริหารงานบุคคล ดังนี้

5.1.1 ความเป็นมาและเหตุผลในการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน

ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ให้ความสำคัญกับการประกันคุณภาพการศึกษา โดยมีการกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะในหมวด 6 ว่าด้วยมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งโดยหลักการสากลถือว่าการประกันคุณภาพเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการจัดการศึกษา แต่ประเทศไทยเพิ่งมาตื่นตัวเพราะได้มีการกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในกฎหมายเป็นครั้งแรก ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ได้มีการอภิปรายถึงความจำเป็นเพื่อให้เกิดความเข้าใจในสาระบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่องนี้และเป็นบรรทัดฐานในการวางแนวปฏิบัติที่เหมาะสมและนโยบายภาครัฐเองก็มีการสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจบริหารการศึกษาไปยังระดับท้องถิ่น ดังนั้น สถานศึกษาจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีระบบการประกันคุณภาพเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า ผู้เรียนไม่ว่าจะอยู่ในท้องถิ่นใดก็ตามจะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพใกล้เคียงกัน สถานศึกษาต้องมีระบบประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาและรับการประเมินภายนอก เพื่อสะท้อนให้สถานศึกษาได้นำไปพิจารณาจัดการศึกษาให้เกิดประโยชน์กับผู้เรียนอย่างเต็มที่ ฉะนั้น การประกันคุณภาพจึงเป็นการประกันคุณภาพการเพื่อผู้เรียน แต่เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา การประเมินสถานศึกษามักจะให้หน่วยงานประเมินภายในโดยศึกษานิเทศก์ดำเนินการประเมินอย่างเดียว ผลที่ออกมาเชื่อถือไม่ค่อยได้ เพราะผลประเมินทุกเรื่องออกมาในระดับดีเกือบทั้งหมด จึงสมควรให้มีการประเมินภายนอกโดยองค์กรอิสระ ซึ่งไม่ขึ้นกับฝ่ายรัฐหรือฝ่ายราชการ จึงมีแนวคิดที่จะจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ประเมินภายนอกอิสระขึ้นมา

จากแนวคิดที่จะจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ประเมินภายนอกอิสระ ประกอบกับแนวคิด ในการจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษา ที่มีหลักการที่ต้องพิจารณาถึง ระบบประกันคุณภาพ และการตรวจสอบที่เป็นเพียงเครื่องมือที่ต้องใช้ควบคู่กับการกระจายอำนาจบริหารการศึกษา การที่จะทำได้ให้เกิดมาตรฐานการศึกษาจะต้องสอดคล้องพิจารณาความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่เน้นกระบวนการเรียนรู้ให้มีความหลากหลาย และยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ ซึ่งการประกันคุณภาพมีภารกิจหลัก ที่สำคัญ 4 ส่วนได้แก่ การกำหนดมาตรฐาน หรือหลักเกณฑ์ของระบบการประกันคุณภาพโดยถือเป็นหน้าที่ของ

ส่วนกลางที่ต้องรับผิดชอบ เช่น กระทรวงการศึกษา การประเมินภายใน เป็นหน้าที่ของสถานศึกษาในการพัฒนาระบบการประเมินภายใน โดยดึงชุมชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม การประเมินภายนอก ให้องค์กรอิสระในรูปองค์การมหาชน ทำหน้าที่ในการประเมินภายนอก เนื่องจากต้องการให้การประเมินดังกล่าวเป็นอิสระจากฝ่ายราชการ และต้องทำหน้าที่ประเมินทั้งสถานศึกษาของรัฐและเอกชน การนำผลการประเมินไปใช้เพื่อการปรับปรุง เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารการศึกษา

โดยที่ การจัดการศึกษาเป็นเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐจะต้องจัดให้ทั่วถึงและมีคุณภาพ ประกอบกับภารกิจของรัฐที่จะสามารถจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนได้ ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จะต้องเป็นกิจการอันเป็นบริการสาธารณะ ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุง ศิลปะ และวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก¹ ประกอบกับความจำเป็น หลักการการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ จึงทำให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ให้การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ในรูปแบบขององค์การมหาชน

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา เรียกโดยย่อว่า "สมศ." ได้รับการจัดตั้งในรูปแบบขององค์การมหาชน ตามความใน หมวด 6 ว่าด้วยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มี สมศ.ขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐ และมีฐานะเป็นองค์การมหาชนที่เป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายองค์การมหาชน โดยต่อมา ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน) ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 117 ตอนที่ 99ก เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2543 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 4 พฤศจิกายน 2543 ให้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมาย หลักการ และแนวทางการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปี นับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

¹ มาตรา 5 วรรคสอง พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.

5.1.2 การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ได้รับการจัดตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบองค์การมหาชนที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระ โดยมีการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 117 ตอนที่ 99ก เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2543 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 4 พฤศจิกายน 2543 ทั้งนี้ตามมาตรา 7 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมาย หลักการ และแนวทางการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

อำนาจหน้าที่หลักของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) กำหนดไว้ในมาตรา 8² มีดังนี้

(1) พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก กำหนดกรอบแนวทาง และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับระบบการประกันคุณภาพของสถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัด

(2) พัฒนามาตรฐานและเกณฑ์สำหรับการประเมินคุณภาพภายนอก

(3) ให้การรับรองผู้ประเมินภายนอก

(4) กำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานการประเมินคุณภาพภายนอกที่ดำเนินการโดยผู้ประเมินภายนอก รวมทั้งให้การรับรองมาตรฐาน ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก สำนักงานอาจดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกเองก็ได้

(5) พัฒนาและฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอก จัดทำหลักสูตรการฝึกอบรม และสนับสนุนให้องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพหรือวิชาการ เข้ามามีส่วนร่วมในการฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอกอย่างมีประสิทธิภาพ

(6) เสนอรายงานการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และสำนักงบประมาณ เพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายทางการศึกษา และการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา รวมทั้งเผยแพร่รายงานดังกล่าวต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

² มาตรา 8 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

5.1.3 โครงสร้างการบริหารงาน

จากอำนาจหน้าที่หลักของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน) สมศ. ได้กำหนดกรอบการบริหารงานดังนี้

วิสัยทัศน์

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) จะเป็นองค์กรทางวิชาการและแหล่งอ้างอิงระดับชาติและนานาชาติที่เชี่ยวชาญด้านการประเมินคุณภาพการศึกษา เพื่อพัฒนาระบบการจัดการศึกษาของไทยให้มีคุณภาพ และให้ผู้เรียนได้รับการศึกษาในสถานศึกษาที่มีการบริหาร และการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ เพื่อให้ผู้เรียนเป็นคนดี มีศีลธรรม มีความสามารถ และมีความสุข สนุกกับการเรียนรู้ตลอดชีวิต

พันธกิจ

เพื่อพัฒนาเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมาย หลักการ และแนวทางการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

ค่านิยมหลัก

ONESQA โดยที่ ตัวอักษรแต่ละตัว มีความหมายดังนี้ O มาจาก Objectivism ปรนัยนิยม N มาจาก Neutrality มีความเป็นกลาง E มาจาก Etiquette, Empowerment ยึดมั่นคุณธรรมและจรรยาบรรณ เสริมพลังเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา S = Synergy, Social-minded, Standard Strong Executive องค์การรวมพลัง บริการสาธารณะ ได้มาตรฐานและฝ่ายบริหารเข้มแข็ง Q มาจาก Quality องค์การคุณภาพ A มาจาก Academic, Autonomy, Authority, Amicable และ Accuracy เป็นองค์การมหาชนชั้นนำทางวิชาการที่เชี่ยวชาญการประเมินคุณภาพการศึกษา มีความเป็นกัลยาณมิตร มีความอิสระและยึดความถูกต้องและชอบธรรม

ประเด็นยุทธศาสตร์

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 ส่งเสริมให้สถานศึกษาพร้อมรับการประเมินคุณภาพภายนอก ส่งเสริมและพัฒนาให้สถานศึกษามีการประกันคุณภาพภายในและพร้อมรับการประเมินคุณภาพภายนอก เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์เรื่องการประกันคุณภาพ และผลการประเมินคุณภาพภายนอกต่อหน่วยงานให้ภาคีและสาธารณะ และรายงานผลประเมินคุณภาพภายนอกต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา พัฒนาระบบประเมิน สรรหาและพัฒนาผู้ประเมิน ทำการประเมินอย่างน้อย 1 ครั้งในรอบ 5 ปี พัฒนาวิทยากรแกนนำ บุคลากร และพัฒนาวิชาชีพนักประเมินคุณภาพการศึกษาโดยทำงานแบบเครือข่ายบุคคลและองค์กร ทั้งในและต่างประเทศเพื่อการประกันคุณภาพการศึกษา

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน)(สมศ.)มีการจัดโครงสร้างการบริหารงานและการกำกับติดตาม ดังนี้

1. คณะกรรมการบริหารสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา³ จำนวน 11 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ จำนวน 1 คน กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 4 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน และผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่ในเชิงบริหารนโยบายและการกำกับดูแลการดำเนินงานของสำนักงาน ซึ่งจะกล่าวต่อไปโดยละเอียด ในส่วนที่ 5.3 การจัดองค์กรบริหารงานบุคคล

2. ผู้อำนวยการ จำนวน 1 คน ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานของสำนักงาน โดยอำนาจตามกฎหมายและรองผู้อำนวยการ จำนวน 4 คน ทำหน้าที่ช่วยผู้อำนวยการบริหารงานของสำนักงาน

3. คณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของ สมศ.ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการบริหาร สมศ. เพื่อทำหน้าที่กำหนดวิธีการประเมินผลการดำเนินงาน ดำเนินการประเมินผลการดำเนินงาน และเสนอรายงานผลการประเมินต่อคณะกรรมการบริหาร สมศ. ปีละ 2 ครั้ง

ปัจจุบัน สมศ.ได้มีการแบ่งส่วนงานภายในสำหรับการบริหารงานตามข้อบังคับ⁴ ของสมศ. ออกเป็น 8 กลุ่มงาน กับ 1 หน่วย ได้แก่

(1) หน่วยตรวจสอบภายใน (Internal audit unit) มีหน้าที่และความรับผิดชอบการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงินการบัญชี และการพัสดุ ของสำนักงาน

(2) กลุ่มงานประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน 1 (First task team for basic education assessment) มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการประเมินคุณภาพภายนอกสำหรับสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีวัตถุประสงค์พิเศษทั้งในระดับการศึกษาปฐมวัย ประถมศึกษามัธยมศึกษาและสถานศึกษาอื่นนอกเหนือจากสถานศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในความรับผิดชอบของกลุ่มงานประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2

(3) กลุ่มงานประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2 (Second task team for basic education assessment) มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการประเมินคุณภาพภายนอก

³ มาตรา 14 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2552

⁴ ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน) ว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงาน การบริหารและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงาน พ.ศ. 2552

สำหรับสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งได้แก่ การศึกษาระดับปฐมวัย ประถมศึกษา มัธยมศึกษา

(4) กลุ่มงานประเมินคุณภาพการศึกษาด้านการอาชีวศึกษา (Task team for vocational education assessment) มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการประเมินคุณภาพภายนอกสำหรับสถานศึกษาด้านการอาชีวศึกษา

(5) กลุ่มงานประเมินคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา (Task team for higher education assessment) มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการประเมินคุณภาพภายนอกสำหรับสถานศึกษาในระดับการอุดมศึกษา

(6) กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาการประกันคุณภาพการศึกษา (Task team for promotion and development of educational quality assessment) มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมและการพัฒนาการประกันคุณภาพของสถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัดแต่ละระดับการศึกษา โดยส่งเสริมการพัฒนาหรือการปฏิรูปการเรียนรู้ ปฏิรูปการสอน และปฏิรูปการบริหารจัดการศึกษา การดำเนินการเน้นประสานกับหน่วยงานต้นสังกัด

(7) กลุ่มงานเทคโนโลยีและสารสนเทศ (Task team for information technology) มีหน้าที่และความรับผิดชอบสนับสนุนการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาให้มีความรวดเร็วและทันสมัย รวมทั้งการจัดเก็บ เผยแพร่และสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจของคณะกรรมการและผู้อำนวยการ

(8) กลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์ (Task team for policy and strategy) มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานในเรื่อง งานนโยบายและแผน (Sub-task team in policy and planning) งานวิจัยและประเมิน (Sub-task team in research and evaluation) งานวิเทศสัมพันธ์ (Sub-task team in international affair)

(9) กลุ่มงานอำนวยการ (Executive task team) มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานในเรื่องต่อไปนี้ งานบริหารทั่วไป (Sub-task team in general administration) งานบุคคล (Sub-task team in human resource) งานการเงินและบัญชี (Sub-task team in finance and accounting) งานกฎหมาย (Sub-task team in law)

ทั้งนี้ภายใต้กรอบอัตรากำลัง⁵ ของผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ สมศ. ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 จำนวน 33 อัตรา พ.ศ. 2545 จำนวน 33 อัตรา พ.ศ. 2546 จำนวน 43 อัตรา พ.ศ. 2547 จำนวน 49 อัตรา พ.ศ. 2548 จำนวน 49 อัตรา พ.ศ. 2549 จำนวน 49 อัตรา พ.ศ. 2550 จำนวน 49 อัตรา พ.ศ. 2551 จำนวน 49 อัตรา และ พ.ศ. 2552 จำนวน 64 อัตรา

มีข้อสังเกตว่า หากพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย สมศ. เป็นองค์การมหาชนที่มีภารกิจที่ค่อนข้างมากและมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง เนื่องจากสถานศึกษาในประเทศ

⁵งานบุคคล กลุ่มงานอำนวยการ, สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน)

ไทยที่จัดการศึกษา ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นั้น มีจำนวนมาก ซึ่ง สมศ. จะต้องจัดให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปี ดังนั้น วิธีการการบริหารงานของ สมศ. ประกอบกับการเป็นองค์การมหาชนที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของการทำงาน สมศ. จึงนำหลักการจ้างบุคคลหรือหน่วยงานภายนอก(Outsourcing Contract) ที่ได้รับการรับรองจาก สมศ. ให้ดำเนินการแทน

5.1.4 การบริหารงานบุคคล

จากแนวคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ด้านภารกิจขององค์กร สมศ.เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีความท้าทายด้านภารกิจและการยอมรับของสาธารณชนเป็นจำนวนมาก โดยกลไกที่สำคัญที่จะผลักดันภารกิจของ สมศ. ให้บรรลุเป้าหมายได้นั้น หมายโดยเครื่องมือทางการบริหารอื่นใด แต่เป็นเครื่องมือทางการบริหารเครื่องมือหนึ่งที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนภารกิจของ สมศ. ให้บรรลุได้ นั่นก็คือ คน หรือทรัพยากรมนุษย์ของ สมศ. จากแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่และภารกิจหลักของ สมศ.กรอบความคิดการบริหารงานบุคคลของ สมศ. จึงต้องปรับประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับหลักการบริหารงานควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้ กรอบแนวคิดหลักขององค์การมหาชนในเรื่องระบบบริหารงานบุคคลก็จะใช้หลักการของความเป็นอิสระ ความคล่องตัวในการสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์และผลงานตามระบบคุณธรรม⁶ โดย สมศ. มีการบริหารจัดการที่คล่องตัวแบบเอกชนใช้ทรัพยากรและบุคลากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดโดยตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารงานบุคคล⁷

ภายใต้กรอบความเป็นอิสระขององค์การมหาชนที่มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของตนเองตามที่พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ให้อำนาจคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน ออกระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของตนเองได้โดยอิสระ⁸ คณะกรรมการบริหารของ สมศ.เองก็ได้ทำหน้าที่ออกระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้เช่นกัน

⁶ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์, “แนวทางการจัดตั้งและการบริหารงานองค์การมหาชน” องค์การมหาชน: มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., 2542), หน้า 46.

⁷ สมหวัง พิธิยานุวัฒน์และศิริพร เสนามนตรี, การประเมินผลการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ สมศ: ข้อพิจารณาเชิงมโนทัศน์วิธีวิทยาและระบบ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน),2550)

⁸มาตรา 20(6) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

ในการศึกษาเรื่องระบบการบริหารงานบุคคล ของ สมศ. จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาโครงสร้างทางกฎหมายของระบบการบริหารงานบุคคลที่ได้กำหนดไว้เป็นการทั่วไป ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และโครงสร้างทางกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2552 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2552 ที่มีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน รวมทั้ง ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอื่นๆ โดยภายหลังจากที่ได้ศึกษาสภาพทั่วไปของ สมศ. เกี่ยวกับที่มาอำนาจหน้าที่ ภารกิจ และการจัดแบ่งโครงสร้างการทำงานเพื่อดำเนินการจัดทำภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุผลนั้น เป็นผลมาจากการทำงานของผู้ปฏิบัติงานใน สมศ. ซึ่งในส่วนนี้จะทำให้เห็นว่าผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนนั้นแบ่งได้มีกี่ประเภทอย่างไรบ้าง สอดคล้องกับโครงสร้างของกฎหมายแม่บท หรือไม่อย่างไร จากนั้นจึงทำการศึกษาต่อไปถึงระบบบริหารงานบุคคลของ องค์การมหาชน โดยเฉพะของ สมศ. ว่าในเชิงโครงสร้างองค์กร ละอำนาจหน้าที่นั้นเป็นอย่างไร โดยในตอนท้ายที่สุด เมื่อพิจารณาเชิงกระบวนการของการบริหารงานบุคคลของ สมศ. ตามโครงสร้างของกฎหมาย เป็นอย่างไร ทั้งนี้มีรายละเอียดที่จะกล่าวดังต่อไปนี้

5.2. ประเภทของผู้ปฏิบัติงาน

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 กำหนดประเภทของผู้ปฏิบัติงาน⁹ ไว้ดังนี้

“มาตรา 38 ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานมีสามประเภท คือ

(1) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ได้แก่ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานโดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณของสำนักงาน

(2) ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ผู้ซึ่งสำนักงานจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญโดยมีสัญญาจ้าง

(3) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมาปฏิบัติงานของสำนักงานเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 42”

หมายความว่า สมศ. มีผู้ปฏิบัติงานได้ 3 ประเภท คือ เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ที่ปรึกษา หรือผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาช่วยปฏิบัติงานชั่วคราว ดังนี้

⁹ มาตรา 38 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

5.2.1 เจ้าหน้าที่

หมายถึง เจ้าหน้าที่ของสมศ.¹⁰ ซึ่งปฏิบัติงานโดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณของสำนักงาน แต่ไม่หมายความรวมถึงผู้อำนวยการ¹¹ เจ้าหน้าที่ของ สมศ. จะมีตำแหน่ง¹²ที่แบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มบริหาร กลุ่มวิชาการ และกลุ่มปฏิบัติการ โดยบุคคลทั่วไปที่สนใจสมัครเข้ารับการสรรหาหรือคัดเลือกเป็นเจ้าหน้าที่ของ สมศ. จะต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้าม

คุณสมบัติทั่วไปของการเป็นเจ้าหน้าที่ สมศ.จะเป็นไปตามคุณสมบัติขั้นต่ำที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน¹³ ได้แก่ จะต้องมีสัญชาติไทยยกเว้นชาวต่างประเทศซึ่งองค์การมหาชนจำเป็นต้องแต่งตั้งตามข้อผูกพันหรือตามลักษณะของกิจการขององค์การมหาชน มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ สามารถทำงานให้แก่องค์การมหาชนได้เต็มเวลา ไม่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือพนักงานหรือลูกจ้างของราชการส่วนท้องถิ่น ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำ หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการขององค์การมหาชนนั้น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อเป็นการป้องกันการขัดกันของผลประโยชน์สาธารณะกับผลประโยชน์ส่วนตัว (Conflict of Interest)

นอกจากนี้ยังมีคุณสมบัติเฉพาะเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของ สมศ. คือ จะต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับารรับรองมาตรฐานหรือการประเมินคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาที่ตนเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม¹⁴

¹⁰ มาตรา 3 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

¹¹ ข้อ 3 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

¹² ข้อ 11 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

¹³ มาตรา 35 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

¹⁴ มาตรา 40 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

โดยสรุป เจ้าหน้าที่ สมศ. จะต้องมีอายุ 18 ปีบริบูรณ์และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ โดยจะเป็นคนไทย หรือชาวต่างประเทศก็ได้ และต้องไม่มีลักษณะหรือการกระทำต้องห้ามที่จะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกรับรองมาตรฐานหรือการประเมินคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาที่ตนเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

5.2.2 ลูกจ้าง

หมายถึง ลูกจ้างของ สมศ.¹⁵ ที่ สมศ.ทำสัญญาจ้างให้ปฏิบัติงานให้แก่สำนักงาน เป็นการชั่วคราว¹⁶ โดยมีกำหนดระยะเวลาลูกจ้างเป็นคราวๆ คราวละไม่เกิน 1 ปี¹⁷ ทั้งนี้ต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ด้วย

กล่าวคือ ลูกจ้าง สมศ. จะต้องมีอายุ 18 ปีบริบูรณ์และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ โดยจะเป็นคนไทย หรือชาวต่างประเทศก็ได้ และต้องไม่มีลักษณะหรือการกระทำต้องห้ามที่จะต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกรับรองมาตรฐานหรือการประเมินคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาที่ตนเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม แต่จะมีกำหนดการทำงานรายสัญญาคราวละ 1 ปี

5.2.3 ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ

ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญตามกฎหมาย¹⁸ หมายถึง บุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ หรือความชำนาญงานเป็นพิเศษ ที่ผู้อำนวยการสมศ.เป็นผู้เสนอขออนุมัติตำแหน่งและค่าจ้างต่อคณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลให้เป็นที่ปรึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้เชี่ยวชาญในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งด้วยการทำสัญญาจ้างเป็นคราวๆ คราวละไม่เกิน 1 ปี ทั้งนี้ จะได้รับสิทธิในการลาหยุดงาน ระบบสวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูล และเงินตอบแทนใน

¹⁵ มาตรา 3 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

¹⁶ ข้อ 3 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

¹⁷ ข้อ 15 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

¹⁸ มาตรา 38(2) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

ลักษณะต่างๆ ตามความจำเป็นและเหมาะสม ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารของ สมศ.¹⁹

มีข้อสังเกตว่า การจ้างที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดเพิ่มเติมจากประเภทของผู้ปฏิบัติงาน โดยอยู่ภายใต้อำนาจที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของ สมศ.เป็นผู้กำหนดมาตรฐานกำหนดตำแหน่งและค่าจ้าง ทั้งนี้หากจะกำหนดสิทธิในการลาหยุดงาน ระบบสวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูล และเงินตอบแทนในลักษณะต่างๆ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลจะต้องกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารของ สมศ. นอกเหนือจากนี้ ยังพบการกำหนดนิยามเพิ่มเติมด้วยคำว่า ผู้ทรงคุณวุฒิ ด้วย

5.2.4 เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาช่วยปฏิบัติงานชั่วคราว

หมายถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาปฏิบัติงาน²⁰ สมศ.เต็มเวลาเป็นการชั่วคราวตามมติคณะรัฐมนตรี²¹

กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นประเภทใด สังกัดใด สามารถมาช่วยปฏิบัติงานที่ สมศ. ชั่วคราวตามกำหนดระยะเวลาได้ 2 รูปแบบคือ

รูปแบบแรก²² สมศ.ขอให้รัฐมนตรี²³ที่รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งก็คือ นายกรัฐมนตรี²⁴ ขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างเป็นการชั่วคราวเมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้นั้น²⁵ รูปแบบนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่ได้ขอสงวนสิทธิ์หรือคงตำแหน่งเดิมไว้

¹⁹ ข้อ 25 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

²⁰ มาตรา 38(3) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

²¹ ข้อ 3 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

²² มาตรา 42 วรรคหนึ่ง พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

²³ มาตรา 3 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

²⁴ มาตรา 4 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

²⁵ มาตรา 42 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

ส่วนรูปแบบที่สอง²⁶ รัฐมนตรี²⁷ ที่รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งก็คือ นายกรัฐมนตรี²⁸ ขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างโดยได้รับอนุมัติจาก ผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างที่ทำข้อตกลงกันไว้กรณีขอกลับเข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานใน สังกัดเดิมภายในระยะเวลาที่กำหนด รูปแบบนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นขอสงวนสิทธิ์หรือคงตำแหน่ง เดิมไว้ภายในช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาช่วยปฏิบัติงานที่ สมศ. ชั่วคราวมีสิทธินับเวลาระหว่างที่มาปฏิบัติงานที่ สมศ. เพื่อการคำนวณบำเหน็จบำนาญหรือ ประโยชน์ตอบแทนอื่นเสมือนอยู่ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานเต็มเวลาได้ ตัวอย่างเช่น กรณีขอ ข้าราชการ ที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การส่งให้ข้าราชการไปทำการ ซึ่งให้ นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ พ.ศ. 2550 เป็นต้น

ปัจจุบัน ผู้ปฏิบัติงานของ สมศ. มีเพียง 2 ประเภทคือ เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างและ ประเภทที่ปรึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญที่มีสัญญาจ้างกับ สมศ. เท่านั้นที่ปฏิบัติงานตาม ภารกิจของ สมศ. ดังนั้นเมื่อทราบแล้วว่าผู้ที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนภารกิจของ สมศ. มีรายละเอียด อย่างไรแล้ว ประเด็นต่อไปที่จะศึกษาเพื่อพิจารณาในเชิงระบบก็คือการจัดองค์กรบริหารงาน บุคคล ที่ทำหน้าที่ในเชิงนโยบายและการบริหาร ดูแลบุคคลหรือทรัพยากรมนุษย์นั้น โดยมี รายละเอียดดังนี้

5.3 การจัดองค์กรบริหารงานบุคคล

องค์กรบริหารงานบุคคลของสมศ. ได้แก่ คณะกรรมการบริหารสมศ. คณะอนุกรรมการ บริหารงานบุคคล คณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ และผู้อำนวยการ ที่กำหนดโครงสร้างและ อำนาจหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ การศึกษา(องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 ข้อบังคับสำนักงานรับรอง มาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2552 มีรายละเอียด ดังนี้

²⁶ มาตรา 42 วรรคสอง พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมิน คุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

²⁷ มาตรา 3 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ การศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

²⁸ มาตรา 4 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ การศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

5.3.1 คณะกรรมการบริหารองค์การมหาชน

คณะกรรมการบริหารสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา²⁹ มีองค์ประกอบจำนวน 11 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ จำนวน 1 คน กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 4 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน และผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่ในเชิงบริหารนโยบายและการกำกับดูแลการดำเนินงานของสำนักงาน

ก. องค์ประกอบ

(1) ประธานกรรมการ จำนวน 1 คน โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมาจากการสรรหา มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ ทางด้านการบริหาร มนุษย์ศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และไม่เข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 4 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ประธานกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน³⁰ ประธานกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาด้านการอาชีวศึกษา³¹ และประธานกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา³²

ข้อสังเกต กรรมการโดยตำแหน่งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2552 ประธานกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาทั้ง 3 ระดับจะต้องไม่ใช่ข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำด้วย

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมาจากการสรรหา มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ ทางด้านการบริหาร มนุษย์ศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งในจำนวนนี้ต้องเป็นบุคคลซึ่งมิใช่ข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่า 3 คน

²⁹ มาตรา 14 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2552

³⁰ มาตรา 25 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2552

³¹ มาตรา 25/1 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2552

³² มาตรา 26 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

(4) ผู้อำนวยการ เป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งคณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจสรรหาแต่งตั้ง และถอดถอน³³ มีรายละเอียดในข้อ 5.3.4

ข. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม³⁴ ได้แก่ มีสัญชาติไทยยกเว้นกรรมการชาวต่างประเทศซึ่งองค์การมหาชนจำเป็นต้องแต่งตั้งตามข้อผูกพันหรือตามลักษณะของกิจการ มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 70 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสำนักงาน หรือที่ปรึกษา หรือผู้เชี่ยวชาญที่มีสัญญาจ้างกับ สมศ.

ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในเรื่องการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสำนักงาน หรือที่ปรึกษา หรือผู้เชี่ยวชาญที่มีสัญญาจ้างกับสำนักงาน ผู้นั้นต้องลาออกจากตำแหน่งเดิมก่อนปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง แต่ถ้ามิได้ลาออกภายในเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้นั้นมีเคยได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

นอกจากนี้ยังมีลักษณะต้องห้ามพิเศษได้แก่ จะต้องไม่ประกอบกิจการซึ่งมีสภาพเป็นการแข่งขันกับกิจการของ สมศ. หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสำนักงาน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม รวมทั้งจะต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกรับรองมาตรฐานหรือการประเมินคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาที่ตนเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

ค. วาระการดำรงตำแหน่ง

(1) ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีเมื่อครบกำหนดตามวาระแล้ว ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นจะต้องอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ทั้งนี้ ประธานกรรมการและกรรมการ

³³ มาตรา 29 วรรคสอง พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

³⁴ มาตรา 15 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกก็ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้³⁵

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีวาระการดำรงตำแหน่งเป็นไปตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ส่วนตำแหน่งประธานกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประธานกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาด้านการอาชีวศึกษา และประธานกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ตามข้อกำหนด³⁶ ของคณะกรรมการบริหารที่ออกตามความกฎหมายจัดตั้ง³⁷

ง. อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการบริหาร สมศ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้³⁸

- (1) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของ สมศ.³⁹
- (2) กำหนดนโยบายการบริหาร และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงาน
- (3) อนุมัติแผนการเงินของสำนักงาน
- (4) กำหนดมาตรการการเผยแพร่ผลการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและต่อสาธารณชน
- (5) ให้การรับรองผู้ประเมินภายนอก และกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประเมินภายนอก
- (6) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไปของสำนักงาน ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสำนักงานในเรื่องดังต่อไปนี้
 - (ก) การบริหารงานทั่วไปในสำนักงาน การจัดแบ่งส่วนงานของสำนักงานและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

³⁵ มาตรา 17 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

³⁶ ข้อกำหนดคณะกรรมการบริหาร สมศ. หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่าง และการประชุมของคณะกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน อุดมศึกษา อาชีวศึกษา พ.ศ. 2548

³⁷ มาตรา 27 วรรคสองพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

³⁸ มาตรา 20 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

³⁹ มาตรา 7 -9 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

(ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

(ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษวินัยการออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้าง

(ง) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของสำนักงาน รวมทั้งการบัญชีและการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ

(จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

(ฉ) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

(7) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสำนักงาน

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการบริหาร สมศ. จึงได้ออกข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน)ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2544 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 กรกฎาคม 2544 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ในปี พ.ศ. 2552 เพื่อเป็นการวางระบบการบริหารงานบุคคลของ สมศ. โดยมีโครงสร้างการองค์กร และกระบวนการบริหารงานบุคคลที่จะกล่าวในส่วนต่อไป

5.3.2 คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล

ก. องค์ประกอบ⁴⁰

- (1) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการบริหารเป็นประธานอนุกรรมการ
 - (2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการหนึ่งคนเป็นอนุกรรมการ
 - (3) ผู้อำนวยการเป็นอนุกรรมการ
 - (4) ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกสำนักงานที่เชี่ยวชาญด้านบริหารงานบุคคลหนึ่งคน และเชี่ยวชาญด้านกฎหมายอีกหนึ่งคนเป็นอนุกรรมการ
 - (5) ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกสำนักงานจำนวนหนึ่งคนจากการเสนอชื่อของเจ้าหน้าที่และผู้แทนเจ้าหน้าที่มาจากการเลือกของเจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งคนเป็นอนุกรรมการ
- ทั้งนี้ ผู้อำนวยการมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็นเลขานุการ และอาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการก็ได้

⁴⁰ ข้อ 5 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2552

ข. วาระการดำรงตำแหน่ง⁴¹

คณะกรรมการบริหารงานบุคคล ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการบริหาร สมศ. มีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่อีกได้โดยไม่รวมถึงการดำรงตำแหน่งของผู้อำนวยการ

ค. อำนาจหน้าที่⁴²

(1) ออกระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตลอดจนสวัสดิการของเจ้าหน้าที่

(2) กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการรับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือหนังสือรับรองคุณวุฒิอื่นๆ เพื่อประโยชน์ในการแต่งตั้งและกำหนดอัตราเงินเดือนที่ได้รับ

(3) ศึกษาวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ข้อบังคับนี้

(4) เสนอแนะให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

(5) เสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการอุทธรณ์ และร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ

(6) รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคล

(7) แต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อทำการใดอันอยู่ในอำนาจและหน้าที่

(8) ปฏิบัติงานอื่นตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับนี้ หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

5.3.3 คณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์

ก. องค์ประกอบ⁴³

(1) ประธานกรรมการซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิตามคำแนะนำของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล

⁴¹ ข้อ 6 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2552

⁴² ข้อ 7 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

⁴³ ข้อ 58 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

(2) กรรมการซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการหรือหัวหน้ากลุ่มงานจำนวน 2 คน

(3) กรรมการซึ่งเลือกจากเจ้าหน้าที่อื่นของสำนักงาน จำนวน 2 คน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งกรรมการตาม (2) และ (3) เลือกจากบุคคลภายนอกจำนวน 1 คน โดยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์อย่างน้อย 1 คน

ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์แต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

ข. วาระการดำรงตำแหน่ง

ประธานและกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์มีวาระการดำรงตำแหน่งสองปีและอาจได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันไม่ได้

ค. อำนาจหน้าที่⁴⁴

(1) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ปลดออก ตัดเงินเดือน บำเหน็จความชอบ ภาคทัณฑ์

(2) พิจารณาเรื่องร้องทุกข์

(3) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการใดๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์

5.3.4 ผู้อำนวยการ

ก. องค์ประกอบและที่มา

ผู้อำนวยการ สมศ. ได้รับการสรรหาและแต่งตั้งจากคณะกรรมการบริหาร สมศ. ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาตามข้อกำหนด⁴⁵

ข. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

ผู้อำนวยการ สมศ. ต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่ สมศ. ได้เต็มเวลาและต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้⁴⁶

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์

⁴⁴ ข้อ 59 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

⁴⁵ มาตรา 29 วรรคสอง พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

⁴⁶ มาตรา 30 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

(3) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของ สมศ. ตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่

(4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้ ได้แก่ ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง และไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง หรือที่ปรึกษา หรือผู้เชี่ยวชาญที่มีสัญญาจ้างกับ สมศ.

นอกจากนี้ ผู้อำนวยการ สมศ. จะต้องไม่กระทำการลักษณะต้องห้าม ได้แก่ ไม่ประกอบกิจการซึ่งมีสภาพเป็นการแข่งขันกับกิจการของ สมศ. หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับ สมศ. ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม รวมทั้งจะต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับ การรับรองมาตรฐานหรือการประเมินคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาที่ตนเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม⁴⁷ ด้วย

ค. วาระการดำรงตำแหน่ง

ผู้อำนวยการ สมศ. มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน⁴⁸ นอกจากนี้ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่ง⁴⁹ เมื่อ (1) ตาย (2) ลาออก (3) ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ (4) คณะกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ (5) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใด หรือกระทำการอันมีลักษณะต้องห้าม⁵⁰ ทั้งนี้มติของคณะกรรมการให้ผู้อำนวยการออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ที่มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการเท่าที่มีอยู่ โดยไม่นับรวมผู้อำนวยการ

ง. อำนาจหน้าที่

⁴⁷ มาตรา 31 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

⁴⁸ มาตรา 32 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

⁴⁹ มาตรา 33 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

⁵⁰ มาตรา 30-31 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

ผู้อำนวยการ⁵¹ มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการของสำนักงานให้ เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของสมศ. ระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนด นโยบาย และมติของคณะกรรมการบริหารและเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่งเว้นแต่ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายใน รวมทั้งให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอเป้าหมาย แผนงาน โครงการและงบประมาณต่อคณะกรรมการบริหารเพื่อให้การดำเนินงานของ สมศ. บรรลุวัตถุประสงค์

(2) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ของสำนักงาน รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชีต่อคณะกรรมการบริหาร

(3) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการและการดำเนินงานของ สมศ. ให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการบริหาร

ในส่วนของอำนาจ ผู้อำนวยการ ของ สมศ.มีอำนาจ⁵² ดังนี้

(1) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ และลูกจ้าง ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ตามข้อบังคับ⁵³

(2) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของ สมศ. โดยไม่ขัดหรือแย้งกับ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนด นโยบาย หรือมติที่คณะกรรมการกำหนด

5.3.5 ผู้บังคับบัญชา

ในแต่ละกลุ่มงานของ สมศ. จะมีผู้บังคับบัญชาดูแลเป็นไปตามลำดับของสาย บังคับบัญชา ได้แก่ หัวหน้ากลุ่มงาน และหัวหน้างาน

5.4 กระบวนการบริหารงานบุคคลในองค์การมหาชน

นอกจากโครงสร้างองค์กรบริหารงานบุคคลแล้ว สมศ.ยังได้มีการกำหนดกระบวนการ บริหารงานบุคคล โดยการศึกษาในส่วนนี้จะทำการศึกษาเพียงตำแหน่งเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง เท่านั้น เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานประเภทที่ปรึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มาช่วยงานสำนักงานเป็นการชั่วคราวนั้น หากมีการรับเข้าปฏิบัติงานคณะกรรมการ บริหารงานบุคคลจะต้องกำหนดเป็นการเฉพาะรายต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม แนวปฏิบัติของ สม ศ. ในเรื่องของการบริหารงานบุคคล ตำแหน่งเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง นั้น สมศ. ได้ให้

⁵¹ ,มาตรา 34 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ การศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

⁵² มาตรา 35 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ การศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

⁵³ ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

ความเท่าเทียมกันกันโดยกำหนดให้ใช้แนวทางเดียวกัน ตามข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544 ดังนี้

5.4.1 การวางแผนกำลังคน

การวางแผนกำลังคนของ สมศ. ได้มีการกำหนดไว้ ดังนี้

(1) กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่เป็น 3 กลุ่ม คือ⁵⁴ กลุ่มบริหาร ได้แก่ รองผู้อำนวยการ และผู้บริหารกลุ่มงาน กลุ่มวิชาการ ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญการ และนักวิชาการ และ กลุ่มปฏิบัติการ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการระดับสูง เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการระดับกลาง เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการระดับต้น และเจ้าหน้าที่บริการ โดยจำนวนอัตรากำลังมีทั้งสิ้นไม่เกิน 64 อัตรา

(2) คณะอนุกรรมการบริหารงานมีหน้าที่บุคคลกำหนดมาตรฐานกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่และลูกจ้างไว้เป็นบรรทัดฐานทุกตำแหน่ง โดยแสดงประเภท ชื่อของตำแหน่ง ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง และแสดงอัตราเงินเดือนของตำแหน่งไว้ด้วย⁵⁵

(3) ผู้อำนวยการมีหน้าที่จัดทำแผนอัตรากำลังบุคลากรทั้งเจ้าหน้าที่ ลูกจ้าง ที่ปรึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาช่วยงานสำนักงานเป็นการชั่วคราวตามที่จำเป็นและเหมาะสมเสนอต่อคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาอนุมัติก่อนสิ้นปีงบประมาณแต่ละปี⁵⁶

5.4.2 การสรรหา การคัดเลือกและการแต่งตั้ง

การสรรหา การคัดเลือกและการแต่งตั้งบุคลากร สมศ. มี 2 กรณี ดังนี้

กรณีการสรรหาการคัดเลือกและการแต่งตั้งบุคลากรจากภายนอก ผู้สมัครเป็นเจ้าหน้าที่ต้องยื่นใบสมัครพร้อมหลักฐานตามที่ผู้อำนวยการกำหนด⁵⁷ การแต่งตั้งบุคคลเข้าเป็น

⁵⁴ ข้อ 11 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

⁵⁵ ข้อ 12 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

⁵⁶ ข้อ 16 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

⁵⁷ ข้อ 10 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

เจ้าหน้าที่ ที่ผ่านกระบวนการสรรหาหรือคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลกำหนด⁵⁸ ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งทุกตำแหน่งยกเว้นตำแหน่งรองผู้อำนวยการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารงานบุคคล⁵⁹

ทั้งนี้ การสรรหา เจ้าหน้าที่ของ สมศ. จะใช้วิธีการสอบข้อเขียนและสัมภาษณ์ หรือจัดให้มีการสอบปฏิบัติสำหรับตำแหน่งปฏิบัติการ เช่น ธุรการและพนักงานขับรถ โดยผู้ที่มีคะแนนสอบไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 จะถือว่าผ่านการสรรหา นอกจากนี้ยังมีการคัดเลือกผู้สมัครที่มีคุณสมบัติผ่านเกณฑ์เบื้องต้น เข้าปฏิบัติแบบไม่เต็มเวลาโดยพิจารณาคุณวุฒิการศึกษาที่เหมาะสมกับมาตรฐานกำหนดตำแหน่งงานนั้นด้วยส่วนการรับสมัครลูกจ้างนั้น ผู้อำนวยการมีอำนาจจ้างบุคคลที่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่มาเป็นลูกจ้างเพื่อปฏิบัติงานเฉพาะคราว โดยทำสัญญาจ้างเป็นคราวๆ คราวละไม่เกิน 1 ปีก็ได้โดยได้รับอัตราเงินเดือนตามวุฒิการศึกษาของเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่นั้น⁶⁰ ดังนั้นในเรื่องการสรรหา การคัดเลือกและการแต่งตั้งจึงมีลักษณะเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่เพียงแต่ มีกำหนดระยะเวลาการจ้างเป็นการชั่วคราวไม่เกิน 1 ปี

กรณีการสรรหา การคัดเลือก และการแต่งตั้งบุคลากรจากภายใน เพื่อเลื่อนตำแหน่งและขึ้นเงินเดือน⁶¹ โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ต้องพิจารณาถึงผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาในตำแหน่งปัจจุบัน ศักยภาพของเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติงานในตำแหน่งใหม่ ความประพฤติ ความมอดุสหาหะ การรักษาวินัย และวิสัยทัศน์ คุณสมบัติเฉพาะของเจ้าหน้าที่ และผลการทดสอบในกรณีที่เป็นตำแหน่งเฉพาะที่ต้องมีการทดสอบ โดยพิจารณาปัจจัยเทียบเคียงกับเจ้าหน้าที่อื่นด้วย

5.4.3 การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง

ผู้ที่ผ่านกระบวนการสรรหาหรือคัดเลือกจะได้รับอัตราเงินเดือนขั้นต้นของตำแหน่งหรือวุฒิการศึกษาซึ่งได้รับการปรับปรุงเมื่อปี พ.ศ. 2551 ได้แก่ กลุ่มปฏิบัติการ มีระดับเงินเดือนเริ่มต้นสำหรับผู้จบการศึกษาวุฒิปริญญาตรี 11,700 บาท กลุ่มวิชาการ มีระดับเงินเดือนเริ่มต้นสำหรับผู้จบการศึกษาวุฒิปริญญาตรี 13,000 – 15,000 บาท มีระดับเงินเดือนเริ่มต้นสำหรับผู้จบการศึกษาวุฒิปริญญาโท 15,000-17,000 บาท และมีระดับเงินเดือนเริ่มต้น

⁵⁸ ข้อ 17 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

⁵⁹ ข้อ 19 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

⁶⁰ ข้อ 15 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

⁶¹ ข้อ 21 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

สำหรับผู้จบการศึกษาวุฒิปริญญาเอก 22,000-25,000 บาท ส่วนกลุ่มบริหารจะเป็นไปตามที่ คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลกำหนด ทั้งนี้ ถ้าผู้นั้นเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงาน หรือผลงานทางวิชาการอาจได้รับอัตราเงินเดือนที่มีใช้ขั้นต้นของตำแหน่งหรือของวุฒิ การศึกษา⁶² โดยเจ้าหน้าที่จะต้องทำสัญญาจ้างที่มีระยะเวลาจ้าง ดังนี้⁶³ สัญญาแรกมีกำหนด 2 ปี ซึ่งนับรวมช่วงเวลาทดลองปฏิบัติงานระยะเวลา 6 เดือนด้วย สัญญาที่สองมีกำหนด 3 ปี สัญญาที่สามและสัญญาต่อจากนั้นมีกำหนด 5 ปี เว้นแต่ในปีที่จะครบเกษียณอายุ สัญญาจ้างจะมีระยะเวลาจ้างไม่เกินวันสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นเกษียณอายุ

นอกจากการทำสัญญาจ้างที่จะเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกคนจะต้องปฏิบัติแล้ว ในแต่ละปีงบประมาณ สมศ. ยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกคนจะต้องทำคำรับรองการ ปฏิบัติงาน (Performance Agreement) กับผู้บังคับบัญชาของตนเหนือขึ้นไปหนึ่งฉบับ โดยคำ รับรองดังกล่าวจะเอกสารแนบท้ายที่มีตัวบ่งชี้การปฏิบัติงาน (Key Performance Indicator) เป็นตัวกำหนด ภารกิจ เป้าหมาย ผลผลิตที่ต้องปฏิบัติ และการวัดผลรายบุคคล ด้วย

5.4.4 การประเมินผลการปฏิบัติงาน

สมศ. มีหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อประกอบการพิจารณา ดำเนินการในเรื่องของการเลื่อนค่าตอบแทน การเลื่อนตำแหน่ง การให้รางวัล การเลิกจ้าง การ ต่อสัญญาจ้าง⁶⁴ ใน 2 กรณี ได้แก่

กรณีที่หนึ่ง การประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของเจ้าหน้าที่ปีละสองครั้งใน เดือนมีนาคมและเดือนกันยายนของทุกปีโดยจะต้องทำการประเมินด้วยความเป็นธรรมและผู้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶² ข้อ 17 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การ มหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

⁶³ ข้อ 20 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การ มหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

⁶⁴ ประกาศคณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมิน คุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2549

ประเมินต้องแจ้งผลการประเมินให้ผู้รับการประเมินทราบทุกครั้งที่มีการประเมิน⁶⁵ มีหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่⁶⁶ โดยสรุปดังนี้

(1) รอบการประเมินมีสองรอบ สำหรับระยะเวลา 6 เดือน มีสัดส่วน ร้อยละ 25 และรอบหลังสำหรับระยะเวลา 12 เดือน มีสัดส่วนร้อยละ 75

(2) คะแนนการประเมินการปฏิบัติงาน (150 คะแนน) ประกอบด้วยคะแนนผลงานโดยภาพรวมของกลุ่มงาน (50 คะแนน) คะแนนพฤติกรรมการทำงาน (50 คะแนน) และคะแนนผลงานรายบุคคล (50 คะแนน)

คะแนนผลงานโดยภาพรวมของกลุ่มงาน (50 คะแนน) จะมีคณะทำงานวินิจฉัยผลประเมินการปฏิบัติงานประจำปี เป็นผู้ประเมินผลงานของกลุ่มงาน โดยคะแนนกลุ่มงานที่แต่ละคนได้รับจะปรับไปตามค่าน้ำหนักระดับการมีส่วนร่วมต่อความสำเร็จของกลุ่มงาน (10 ระดับ) ซึ่งประเมินโดยผู้บังคับบัญชา ดังนี้

- รองผู้อำนวยการ ได้รับการประเมินจากผู้อำนวยการ
- หัวหน้ากลุ่มงาน ได้รับการประเมินจากผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการในกลุ่มงานและผู้ช่วยหัวหน้ากลุ่มหรือหัวหน้างานในกลุ่มงาน
- ผู้ช่วยหัวหน้ากลุ่มงาน ได้รับการประเมินจากผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการและหัวหน้ากลุ่มงานในกลุ่มงาน
- หัวหน้างานได้รับการประเมินจากผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการในกลุ่มงานหัวหน้ากลุ่มงานในกลุ่มงานและหัวหน้างานอื่น
- นักวิชาการ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการและลูกจ้าง ได้รับการประเมินจากรองผู้อำนวยการ หัวหน้ากลุ่มงานและผู้ช่วยหัวหน้ากลุ่มงานหรือหัวหน้างานในกลุ่มงาน

การประเมินพฤติกรรมการทำงาน(50 คะแนน) เป็นการประเมินรอบด้านที่เน้นการมีส่วนร่วมซึ่งประเมินโดยผู้บังคับบัญชา ดังนี้

- รองผู้อำนวยการ ได้รับการประเมินจากผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการต่างกลุ่มงาน หัวหน้ากลุ่มงานในกลุ่มงานและต่างกลุ่มงาน ผู้ช่วยหัวหน้ากลุ่มงานหรือหัวหน้างานและนักวิชาการในกลุ่มงาน

⁶⁵ ข้อ 23 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

⁶⁶ ประกาศคณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 30 กันยายน 2551

-หัวหน้ากลุ่มงาน ได้รับการประเมินจากผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการใน
กลุ่มงานและต่างกลุ่มงาน หัวหน้ากลุ่มงานต่างกลุ่มงาน ผู้ช่วยหัวหน้ากลุ่มงานหรือหัวหน้างาน
นักวิชาการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการในกลุ่มงาน

-ผู้ช่วยหัวหน้ากลุ่มงานและหัวหน้างานได้รับการประเมินจากผู้อำนวยการ
รองผู้อำนวยการ หัวหน้ากลุ่มงานในกลุ่มงาน หัวหน้างานในกลุ่ม ผู้ช่วยหัวหน้ากลุ่มงานหรือ
หัวหน้างานต่างกลุ่มงาน นักวิชาการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการในงาน

-นักวิชาการ ได้รับการประเมินจากรองผู้อำนวยการ หัวหน้ากลุ่มงานใน
กลุ่มงาน ผู้ช่วยหัวหน้ากลุ่มงานหรือหัวหน้างานในงาน และนักวิชาการในกลุ่มงาน

-เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ ได้รับการประเมินจากรองผู้อำนวยการ หัวหน้ากลุ่ม
งานในกลุ่มงาน และผู้ช่วยหัวหน้ากลุ่มงานหรือหัวหน้างานในงาน

ค. คะแนนผลงานรายบุคคล (50 คะแนน) เป็นการประเมินจากรายงานผลการ
ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งประเมินโดยผู้บังคับบัญชา ดังนี้

-รองผู้อำนวยการ ได้รับการประเมินจากผู้อำนวยการ

-หัวหน้ากลุ่มงาน ได้รับการประเมินจากผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการใน
กลุ่มงานและผู้ช่วยหัวหน้ากลุ่มหรือหัวหน้างานในกลุ่มงาน

-ผู้ช่วยหัวหน้ากลุ่มงาน ได้รับการประเมินจากผู้อำนวยการ รอง
ผู้อำนวยการและหัวหน้ากลุ่มงานในกลุ่มงาน

-หัวหน้างานได้รับการประเมินจากผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการในกลุ่ม
งานหัวหน้ากลุ่มงานในกลุ่มงานและหัวหน้างานอื่น

-นักวิชาการ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการและลูกจ้าง ได้รับการประเมินจาก
ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ หัวหน้ากลุ่มงานและผู้ช่วยหัวหน้ากลุ่มงานหรือหัวหน้างานใน
กลุ่มงาน

หลักเกณฑ์การพิจารณาผลจำแนกออกเป็น 5 กลุ่ม กลุ่มดีเยี่ยมได้คะแนนร้อยละ
91-100 ได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนและหรือเงินเดือน กลุ่มดีมากได้คะแนนร้อยละ 85-90
ได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน กลุ่มดีได้คะแนนร้อยละ 75-84 ได้รับการพิจารณาเลื่อน
เงินเดือน กลุ่มพอใช้ได้คะแนนร้อยละ 65-74 จะไม่ได้รับการเลื่อนเงินเดือน กลุ่มปรับปรุงได้
คะแนนต่ำกว่าร้อยละ 65 พ้นจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง

กรณีที่สอง การประเมินผลเพื่อต่อระยะเวลาสัญญาจ้างซึ่งจะต้องกระทำก่อนครบ
อายุสัญญาจ้างที่มีระบบสัญญาการจ้างเจ้าหน้าที่ 2 ปี 3 ปีและ 5 ปี โดยที่ในปีแรกที่ได้รับการ
บรรจุเป็นเจ้าหน้าที่จะต้องรับการประเมินผลการปฏิบัติงานในทุกสามเดือนจนครบ 1 ปี โดย
เจ้าหน้าที่ผู้ถูกประเมินจะต้องจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของตนเองตามคำรับรองการ

ปฏิบัติงานที่มีตัวบ่งชี้กำหนดภารกิจของงานไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้ผู้ประเมินดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานจากรายงานดังกล่าว โดยที่ผู้ที่จะได้รับการต่อสัญญาจะต้องผ่านเกณฑ์ที่ สมศ.กำหนด ดังนี้⁶⁷

(1) มีผลการประเมินการปฏิบัติงานรายปีและโดยเฉลี่ยในแต่ละสัญญาไม่ต่ำกว่าระดับดี

(2) มีวิสัยทัศน์ และมีความสามารถในการทำงานเป็นทีม

(3) มีความประพฤติดี รักษาวินัย มีจิตสำนึกที่ดี และมีความจงรักภักดีต่อองค์กร

(4) มีศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นตามตำแหน่งหน้าที่ในสัญญาใหม่ตามความต้องการขององค์กร

ให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ประเมินความเหมาะสมตามเกณฑ์ข้อ 1)- 4) ของผู้ขอต่อสัญญาและในกรณีผู้ขอต่อสัญญาเป็นรองผู้อำนวยการและหัวหน้ากลุ่มงานให้ผู้บริหารระดับเดียวกันเป็นผู้ประเมินด้วย

และให้หัวหน้ากลุ่มงานผู้อำนวยการศึกษาวิเคราะห์ ทบทวนความเป็นมาตลอดจนความต้องการของตำแหน่งอัตราที่จะต้องประเมินเพื่อพิจารณาต่อสัญญาว่าสมควรที่จะมีต่อไปหรือไม่ถ้ามีจะต้องมีการปรับปรุงตำแหน่งในสัญญาใหม่อย่างไรหรือไม่ รวมทั้งสมรรถนะของผู้ที่จะครองตำแหน่งนั้น โดยจะต้องมีการเสนอผลการวิเคราะห์ต่อรองผู้อำนวยการที่กำกับดูแลกลุ่มงานผู้อำนวยการก่อนเสนอคณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลพิจารณา

อย่างไรก็ตามเมื่อเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างผู้ใดไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้างให้สำนักงานแจ้งให้ทราบอย่างน้อย 7 วันก่อนวันสิ้นสุดสัญญาจ้างและให้ถือว่าสัญญาจ้างของผู้นั้นสิ้นสุด เมื่อครบกำหนดสัญญาจ้างของผู้นั้น⁶⁸

5.4.5 การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและการเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน

สมศ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพัฒนาและฝึกอบรม ให้เพิ่มพูนความรู้ความสามารถ ทักษะ เจตคติ คุณธรรมและจริยธรรม เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งปัจจุบันและอนาคต

โดยให้มีการพัฒนาดังนี้⁶⁹ การศึกษา ฝึกอบรมหรือดูงาน การปฏิบัติงานวิจัย การปฏิบัติงานบริการวิชาการ การเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการ การอื่นใดที่จำเป็นหรือเหมาะสมเพื่อประโยชน์

⁶⁷ ข้อ 14 ประกาศคณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2552

⁶⁸ ข้อ 14 ประกาศคณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 30 กันยายน 2551

ในการพัฒนาเจ้าหน้าที่ ซึ่ง สมศ. จัดสรรงบประมาณสนับสนุน ดังนี้ รองผู้อำนวยการ มีงบพัฒนาตนเอง 20,000 บาทต่อคนต่อปี หัวหน้ากลุ่มงานและหัวหน้างานมีงบพัฒนาตนเอง 15,000 บาทต่อคนต่อปี นักวิชาการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการมีงบพัฒนาตนเอง 10,000 บาทต่อคนต่อปี

5.4.6 การจัดและส่งเสริมสวัสดิการ

สมศ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดและส่งเสริมสวัสดิการไว้มีรายละเอียดดังนี้

(1) วันทำงาน เริ่มตั้งแต่วันจันทร์ถึงวันศุกร์ เวลาทำงานปกติ ตั้งแต่ 8.30 – 16.30 น. หยุดพัก 1 ชั่วโมง รวมเวลาทำงานวันละ 7 ชั่วโมง มีวันหยุดประจำสัปดาห์ได้แก่ วันเสาร์และวันอาทิตย์ วันหยุดตามประเพณีได้แก่วันหยุดราชการประจำปีให้มีกำหนดไม่เกินปีละ 16 วัน⁷⁰

(2) วันลา มี 8 ประเภท⁷¹

การลาป่วยปีละไม่เกินสามสิบวันทำการโดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง⁷²

การลาคลอดบุตรครั้งละเก้าสิบวัน รวมทั้งวันหยุด โดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง ไม่เกิน 45 วัน และจะได้รับเงินสมทบอีก 45 วันตามอัตราเงินเดือนที่ได้รับปัจจุบันแต่ไม่เกินเดือนละ 15,000 บาทซึ่งมีสิทธิได้รับสำหรับการคลอดบุตรไม่เกินสองครั้ง⁷³

การลา กิจส่วนตัวเมื่อผ่านการทดลองปฏิบัติงานแล้ว มีสิทธิลา กิจส่วนตัวได้ปีละไม่เกิน 7 วันทำการโดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง⁷⁴

การลาพักผ่อนประจำปีเมื่อปฏิบัติงานมาครบ 1 ปีจะมีสิทธิลาพักผ่อนประจำปีได้ปีละไม่เกิน 6 วันทำการและเพิ่มวันลาพักผ่อนประจำปี เมื่อปฏิบัติงานครบ 2 ปี จะ

⁶⁹ ข้อ 27 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

⁷⁰ ข้อ 28 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

⁷¹ ข้อ 29 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

⁷² ข้อ 3.3 ระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการลา และการทำงานนอกเวลาทำการ พ.ศ. 2545

⁷³ ข้อ 3.4 ระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการลา และการทำงานนอกเวลาทำการ พ.ศ. 2545

⁷⁴ ข้อ 3.2 ระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการลา และการทำงานนอกเวลาทำการ พ.ศ. 2545

ขอลาพักผ่อนประจำปีได้ปีละไม่เกิน 7 วันทำการ ปฏิบัติงานครบ 3 ปี จะขอลาพักผ่อนประจำปีได้ปีละไม่เกิน 8 วันทำการ ปฏิบัติงานครบ 4 ปี จะขอลาพักผ่อนประจำปีได้ปีละไม่เกิน 9 วันทำการ ปฏิบัติงานครบ 5 ปีและเกินกว่า 5 ปี จะขอลาพักผ่อนประจำปีได้ปีละไม่เกิน 10 วันทำการ⁷⁵

การลาอุปสมบทหรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์เพียงครั้งเดียวตลอดระยะเวลาที่เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง โดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างโดยให้ลาได้ไม่เกิน 90 วันรวมทั้งวันหยุด⁷⁶

การลาเข้ารับการตรวจเลือกหรือเข้ารับการระดมพลให้ลาได้ตามระยะเวลาที่ทางราชการทหารกำหนด โดยได้รับเงินเดือน แต่ไม่เกิน 60 วัน รวมทั้งวันหยุด⁷⁷

การลาเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเจ้าหน้าที่ การลาไปต่างประเทศ ให้เสนอหรือจัดส่งใบลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงประธานกรรมการเพื่อพิจารณาอนุญาต⁷⁸

(3) ค่าจ้างนอกเวลา สมศ. กำหนดหลักเกณฑ์ กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อประโยชน์แห่งงาน ผู้อำนวยการอาจกำหนดให้เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างทำงานนอกเวลาทำการปกติได้ตามความจำเป็น โดย สมศ. จะจ่ายค่าตอบแทนให้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังนี้⁷⁹ ต้องเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างกลุ่มวิชาการหรือกลุ่มปฏิบัติงานจึงจะมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนการทำงานนอกเวลาทำการ โดยค่าตอบแทนการทำงานนอกเวลาทำการในวันทำการปกติหรือในวันหยุดให้จ่ายเมื่อเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างได้รับอนุญาตให้ทำงานเกินกว่าเวลาทำงานปกติตั้งแต่ 3 ชั่วโมงในอัตรา 200 บาท หรือทำงานในวันหยุดในอัตรา 400 บาทอัตราเดียว

(4) การจัดสวัสดิการ สมศ. จัดระบบสวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูล และเงินตอบแทนในลักษณะต่างๆ เป็นไปตามที่คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลกำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ⁸⁰ ดังนี้

⁷⁵ ข้อ 3.1 ระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)ว่าด้วยการลา และการทำงานนอกเวลาทำการ พ.ศ. 2545

⁷⁶ ข้อ 3.5 ระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)ว่าด้วยการลา และการทำงานนอกเวลาทำการ พ.ศ. 2545

⁷⁷ ข้อ 3.6 ระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)ว่าด้วยการลา และการทำงานนอกเวลาทำการ พ.ศ. 2545

⁷⁸ ข้อ 3.7 ระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)ว่าด้วยการลา และการทำงานนอกเวลาทำการ พ.ศ. 2545

⁷⁹ ข้อ 4 ระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)ว่าด้วยการลา และการทำงานนอกเวลาทำการ พ.ศ. 2545

⁸⁰ ข้อ 30 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

(ก) สวัสดิการ กำหนดให้มีสิทธิเฉพาะเท่านั้น ไม่รวมถึงครอบครัวของเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างนั้น⁸¹ เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างจะได้รับสวัสดิการจาก สมศ. ดังนี้ การรักษาพยาบาล การสงเคราะห์เนื่องจากได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วยเพราะเหตุปฏิบัติงานในหน้าที่ เงินช่วยเหลือในกรณีถึงแก่กรรม⁸² โดย สมศ.ทำประกันกับบริษัทประกันภัยที่มีความน่าเชื่อถือและไว้วางใจได้จากงบประมาณของสำนักงาน⁸³ กรณีที่เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ถึงแก่กรรม สมศ. จะจ่ายเงินให้ทายาทตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างผู้นั้นสำหรับเงินเดือนในเดือนที่ถึงแก่กรรม จ่ายให้เต็มเดือน และเงินช่วยเหลือกรณีถึงแก่กรรม จ่ายให้สองหมื่นบาท

(ข) ประโยชน์เกื้อกูลอื่น เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างมีสิทธิได้รับประโยชน์เกื้อกูลอื่นจาก สมศ. ดังนี้⁸⁴ รางวัลเนื่องจากปฏิบัติงานดีเด่น เงินรางวัลประจำปี ค่าตอบแทนพิเศษแก่เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างที่ให้บริการทางวิชาการ ค่าใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาระบบงานร่วมกันเป็นคณะและการเจ้าหน้าที่หรือการลูกจ้างสัมพันธ์ เงินทดแทนเมื่อออกจากงาน เงินชดเชยเมื่อเลิกจ้าง และ สมศ. ให้เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพโดยส่งเงินสะสมเข้ากองทุนในอัตราไม่เกินร้อยละ 5 ของเงินเดือนและ สมศ. ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนในอัตราร้อยละ 5 ของเงินเดือนหรือค่าจ้างที่สมาชิกได้รับก่อนหักภาษีทุกครั้งที่มีการจ่ายเงินเดือนหรือค่าจ้าง⁸⁵ ซึ่งเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างมีสิทธิรับเงินทดแทนเมื่อออกจากงาน⁸⁶

5.4.7 วินัย การรักษาวินัยและการดำเนินการ

ในหัวข้อนี้ เนื้อหาที่ทำการศึกษา มี 2 ส่วนได้แก่ ประมวลจริยธรรมและวินัย การรักษาวินัยและการดำเนินการ ดังนี้

ก. ประมวลจริยธรรมของผู้บริหารและปฏิบัติงาน

⁸¹ ข้อ 5 ระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง พ.ศ. 2550

⁸² ข้อ 7 ระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง พ.ศ. 2550

⁸³ ข้อ 8 ระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง พ.ศ. 2550

⁸⁴ ข้อ 10 ระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง พ.ศ. 2550

⁸⁵ ข้อ 16 ระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง พ.ศ. 2550

⁸⁶ ข้อ 18 ระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง พ.ศ. 2550

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้มีประมวลจริยธรรมเพื่อกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ สมศ. จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ ไว้ดังนี้

(1) กำหนดมาตรฐานจริยธรรม ได้แก่

มาตรฐานจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก 9 ประการ⁸⁷ ได้แก่ การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม การมีจิตสำนึกที่ดีต่อสัจธรรมและรับผิดชอบต่อ การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตนและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้องเป็นธรรมและถูกกฎหมาย การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็วมีอัธยาศัยและไม่เลือกปฏิบัติ การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วนถูกต้องและไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐานมีคุณภาพโปร่งใสและตรวจสอบได้ การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร

มาตรฐานจริยธรรมขององค์กร เป็นการกำหนดให้ผู้อำนวยการและ ผู้ปฏิบัติงาน มีมาตรฐานจริยธรรม ดังนี้⁸⁸ ต้องจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการรักษาไว้และปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ ต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการเป็นพลเมืองดี เคารพและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ต้องไม่ประพฤติตนอันอาจก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติภูมิของตำแหน่งหน้าที่ ต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถด้วยความเสียสละ ทุ่เทศบัญญัติ ความรู้ความสามารถ ให้บรรลุผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน ต้องมุ่งแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนด้วยความเป็นธรรม รวดเร็ว และมุ่งเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างหน่วยงานและประชาชน ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุภาพ เรียบร้อย มีอัธยาศัย ต้องรักษาความลับที่ได้จากการปฏิบัติหน้าที่ การเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับโดยผู้ปฏิบัติงาน จะกระทำต่อเมื่อมีอำนาจหน้าที่และได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการหรือเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ต้องรักษาและเสริมสร้างความสามัคคีระหว่างผู้ร่วมงานพร้อมกับให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ในทางที่ชอบ ต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งไปแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็ประโยชน์ในทางทรัพย์สินหรือไม่ก็ตาม ตลอดจนไม่รับของขวัญ ของกำนัล หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ร้องเรียน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ต่างๆ อันอาจจะเกิด

⁸⁷ ข้อ 5 ระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยประมวลจริยธรรมของผู้อำนวยการและผู้ปฏิบัติงาน พ.ศ. 2552

⁸⁸ ข้อ 6-16 ระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยประมวลจริยธรรมของผู้อำนวยการและผู้ปฏิบัติงาน พ.ศ. 2552

จากการปฏิบัติหน้าที่ของตน เว้นแต่เป็นการให้โดยธรรมจรรยาหรือการให้ตามประเพณีต้องประพฤติตนให้สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นด้วยความสุภาพ มีน้ำใจ มีมนุษยสัมพันธ์อันดี ต้องไม่ปิดบังข้อมูลที่จำเป็นในการปฏิบัติงานของเพื่อนร่วมงาน และไม่นำผลงานของผู้อื่นมาแอบอ้างเป็นผลงานของตน

(2) กลไกและระบบการบังคับใช้⁸⁹

ผู้อำนวยการและผู้ปฏิบัติงานต้องประพฤติปฏิบัติและวางตนอยู่ในกรอบประมวลจริยธรรมนี้อย่างเคร่งครัดโดยให้คณะกรรมการบริหาร สมศ. ทำหน้าที่กำกับดูแลการประพฤติปฏิบัติของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม หากมีการร้องเรียนหรือปรากฏเหตุว่ามีผู้ปฏิบัติงานฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมให้ผู้อำนวยการเป็นผู้รับผิดชอบพิจารณาดำเนินการ แต่ถ้าเป็นผู้อำนวยการประพฤติปฏิบัติฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมให้คณะกรรมการบริหาร สมศ.เป็นผู้รับผิดชอบพิจารณาดำเนินการ ด้วยการแต่งตั้งคณะทำงานสอบสวนจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน แต่ไม่เกินห้าคน เป็นผู้ดำเนินการสอบสวนทางจริยธรรม การดำเนินการสอบสวนนี้ ให้นำแนวทางและวิธีการสอบสวนตามระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544 มาบังคับใช้โดยอนุโลม ถ้าไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม ยุติเรื่อง แต่ถ้าหากปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม ให้ผู้รับผิดชอบพิจารณาดำเนินการสั่งลงโทษผู้ฝ่าฝืนตามประมวลจริยธรรมนี้ โดยการสั่งการของผู้รับผิดชอบดำเนินการให้ถือเป็นที่สุด

(3) ขั้นตอนการลงโทษ⁹⁰

ในการลงโทษการประพฤติปฏิบัติฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมนี้ จะถือเป็น การฝ่าฝืนจริยธรรมร้ายแรงหรือไม่ ให้พิจารณาจากพฤติกรรมของการฝ่าฝืน ความจงใจหรือเจตนามูลเหตุจูงใจ ความสำคัญและระดับตำแหน่ง ตลอดจนหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ฝ่าฝืน อายุประวัติและความประพฤติในอดีต สภาพแวดล้อมแห่งกรณี ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืน และเหตุอื่นอันควรนำมาประกอบการพิจารณา ในกรณีอันมิใช่เป็นความผิดทางวินัยหรือความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามควรแก่กรณีเพื่อให้มีการแก้ไขหรือดำเนินการที่ถูกต้องหรือตัดเตือนหรือนำไปประกอบการพิจารณาการแต่งตั้งการเข้าสู่ตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือนหรือการพิจารณาความดีความชอบหรือการสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนนั้นปรับปรุงตนเองหรือได้รับการพัฒนาแล้วแต่กรณี

⁸⁹ ข้อ 17-22 ระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยประมวลจริยธรรมของผู้อำนวยการและผู้ปฏิบัติงาน พ.ศ. 2552

⁹⁰ ข้อ 23-25 ระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยประมวลจริยธรรมของผู้อำนวยการและผู้ปฏิบัติงาน พ.ศ. 2552

ข. วินัย การรักษาวินัยและการดำเนินการ

(1) วินัยประเภทไม่ร้ายแรง ได้แก่

(1.1) วินัยที่เจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และลูกจ้างต้องรักษา⁹¹ ได้แก่

ต้องสุภาพเรียบร้อย และปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งการในหน้าที่โดยชอบ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งใด จะทำให้เสียหายแก่สำนักงานหรือไม่เป็นการรักษาผลประโยชน์ของสำนักงาน ควรเสนอความเห็นเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งทันที หากผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ คำสั่ง และแบบธรรมเนียมของสำนักงาน

(1.2) วินัยที่เจ้าหน้าที่ต้องรักษา⁹² ได้แก่

(1.2.1) วินัยต่อสำนักงาน

- ต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้เกิดผลดี หรือเกิดความก้าวหน้าแก่สำนักงาน ระมัดระวังรักษาทรัพย์สินและผลประโยชน์ของสำนักงาน

- ต้องอุทิศเวลาให้แก่สำนักงาน ใช้ความอุตสาหะวิริยะภาพเต็มสติกำลังของตน ด้วยความมุ่งหมายให้กิจการนั้นๆ บรรลุถึงซึ่งความสำเร็จ ต้องปฏิบัติงานตรงตามเวลากำหนด จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่มิได้

- ต้องรักษาความลับของสำนักงาน

- ต้องรักษาความสามัคคี และช่วยเหลือกันในการปฏิบัติ

หน้าที่ให้เกิดผลดีต่อสำนักงาน

(1.2.2) วินัยต่อผู้บังคับบัญชา

- ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้ง ถือเป็นกรรายงานเท็จด้วย

- ต้องไม่ปฏิบัติงานอื่นใด ซึ่งจะเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์และผลประโยชน์ของสำนักงาน

(1.2.3) วินัยต่อหน้าที่และตำแหน่ง

- ต้องประพฤติและปฏิบัติตามจรรยาบรรณและมารยาทแห่งวิชาชีพของตน

⁹¹ ข้อ 32-33 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

⁹² ข้อ 34-43 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

- ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ห้ามอาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ของตนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนหรือผู้อื่น การปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ถือเป็นการทุจริตต่อหน้าที่

- ต้องไม่ประพฤติให้เสื่อมเสียแก่ชื่อเสียงของตนหรือแก่ชื่อเสียงของสำนักงาน

- ต้องไม่รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่น ซึ่งมีโชัญชาติมีราคาหรือมูลค่าในการรับจากแต่ละบุคคลแต่ละโอกาสเกินกว่าสามพันบาท แต่หากมีเหตุผลความจำเป็นที่ต้องรับไว้เพื่อรักษาไม่ตรี หรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคล ก็ให้รายงานรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาทราบทันทีที่สามารถกระทำได้

(2) วินัยประเภทร้ายแรง⁹³ ได้แก่

- ละทิ้งหน้าที่หรือขาดงานติดต่อกันคราวเดียวอันเป็นเวลาเกินกว่าห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

- ทุจริตต่อหน้าที่

- กระทำผิดวินัยกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่สำนักงานอย่างร้ายแรง

- จงใจปฏิบัติหรือกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่สำนักงานอย่างร้ายแรง

(3) การดำเนินการ การลงโทษเจ้าหน้าที่ ผู้บังคับบัญชาต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงข้อเท็จจริงและเหตุผลให้ชัดเจนว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดในกรณีใด ตามข้อใด⁹⁴ โทษทางวินัยมี 4 สถาน⁹⁵คือ ภาคทัณฑ์ งดบำเหน็จ ความชอบ ตัดเงินเดือน ปลดออก

(4) การดำเนินการกรณีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหากผู้อำนวยการเห็นว่าเป็นกรณีที่ควรสอบสวนให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนโดยไม่ชักช้า แต่ถ้าผู้อำนวยการเห็นว่ากรณีดังกล่าวไม่จำเป็นต้องสอบสวนให้ดำเนินการสั่งลงโทษ ทั้งนี้หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับ

⁹³ ข้อ 44 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

⁹⁴ ข้อ 47 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

⁹⁵ ข้อ 46 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

การสอบสวน ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลกำหนด ซึ่งในปัจจุบัน ยังไม่มี การกำหนดไว้

ผู้อำนวยการมีอำนาจสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดที่มีกรณีถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่า กระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เพื่อรอฟัง ผลการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีได้ แต่ถ้าภายหลังปรากฏผลการสอบสวน พิจารณา หรือ คำพิพากษาถึงที่สุดว่า ผู้นั้นมิได้กระทำผิดหรือกระทำผิดไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออก และไม่มีกรณีที่จะต้องออกจากงานด้วยเหตุอื่น ก็ให้ผู้อำนวยการสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติงานใน ตำแหน่งเดิม หรือตำแหน่งในระดับเดียวกับที่จะต้องใช้อุณหภูมิเฉพาะที่ผู้นั้นมีอยู่ได้⁹⁶

ค. การดำเนินการอุทธรณ์

เจ้าหน้าที่มีสิทธิอุทธรณ์⁹⁷ ดังนี้

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง ได้แก่ โทษภาคทัณฑ์ งดบำเหน็จ ความชอบ หรือตัดเงินเดือน ให้อุทธรณ์ภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันรับทราบคำสั่งลงโทษ เมื่อ คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยประการใดให้เป็นที่สุด

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยร้ายแรง ได้แก่ โทษปลดออก ให้อุทธรณ์ต่อ คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันที่รับทราบคำสั่งลงโทษ เมื่อ คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยแล้วให้เสนอข้อวินิจฉัยต่อคณะกรรมการ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยประการใดให้ถือเป็นที่สุด

ง. การดำเนินการร้องทุกข์

เจ้าหน้าที่มีสิทธิร้องทุกข์ได้ในกรณีต่อไปนี้⁹⁸

(1) เมื่อเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบของสำนักงานหรือมีความคับ ข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตน ให้เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างผู้นั้นมีสิทธิร้อง ทุกข์ตามขั้นตอน ดังนี้

ก) ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปหนึ่งชั้นจากผู้ปฏิบัติต่อตน หากผลการวินิจฉัยยังไม่เป็นที่พอใจก็ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปตามลำดับจนถึง

⁹⁶ ข้อ 51 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การ มหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

⁹⁷ ข้อ 61 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การ มหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

⁹⁸ ข้อ 62 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การ มหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

ผู้อำนวยการภายใน 15 วันนับแต่วันเกิดสิทธิให้ร้องทุกข์หรือทราบผลการวินิจฉัย หากผลการวินิจฉัยของผู้อำนวยการยังไม่เป็นที่พอใจก็ให้ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ภายใน 30 วัน เมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์วินิจฉัยประการใดให้ถือเป็นที่สุด

ข) ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์กรณีที่ผู้อำนวยการเป็นผู้ปฏิบัติต่อตนภายใน 30 วันนับตั้งแต่เกิดสิทธิให้ร้องทุกข์ เมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์วินิจฉัยประการใดให้ถือเป็นที่สุด

(2) เมื่อถูกสั่งให้ออกจากงานหรือเลิกจ้างเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งเมื่อคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์วินิจฉัยประการใดให้ถือเป็นที่สุด

การอุทธรณ์และร้องทุกข์ การพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์กำหนด พบว่าปัจจุบันหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ต้องกำหนดยังคงอยู่ในระหว่างการดำเนินการของ สมศ.

5.4.8 การพ้นสภาพการปฏิบัติงาน

เจ้าหน้าที่องค์การมหาชนจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดหรือกระทำการอันมีลักษณะต้องห้ามที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันของผลประโยชน์ ถูกให้ออกหรือปลดออกเพราะไม่ผ่านการประเมินผลงานหรือกระทำความผิดวินัย⁹⁹ นอกจากนี้ ยังมีการระบุงการพ้นจากความเป็นเจ้าหน้าที่ในกรณีสิ้นสุดสัญญา ยุบหรือเลิกตำแหน่ง หรือยุบส่วนงานเลิกจ้าง และกรณีครบอายุเกษียณ¹⁰⁰ 60 ปีบริบูรณ์ให้พ้นจากตำแหน่งเพราะครบเกษียณอายุเมื่อสิ้นปีงบประมาณของสำนักงาน¹⁰¹

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹⁹ มาตรา 41 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

¹⁰⁰ ข้อ 53 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

¹⁰¹ ข้อ 57 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

5.5 การศึกษาเปรียบเทียบระบบบริหารงานบุคคล

5.5.1 ด้านโครงสร้างองค์กร

เมื่อพิจารณาจากระบบบริหารงานบุคคลในภาพรวมขององค์การมหาชนพบว่า โครงสร้างองค์กรบริหารงานบุคคล มีได้ 2 ลักษณะ

ประการที่ 1 โครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลที่ปรากฏตามกฎหมายว่าด้วย องค์การมหาชน ประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนแต่ละแห่งกับ ผู้อำนวยการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง และในขณะเดียวกัน ผู้อำนวยการก็จะถูกกำกับดูแลโดยคณะกรรมการบริหารด้วย

ประการที่ 2 มีโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลที่เพิ่มเติมโดยการตรา กฎ ของฝ่ายบริหาร และให้มีคณะกรรมการต่าง ๆ เพิ่มเติม เช่น คณะอนุกรรมการบริหารงาน บุคคล คณะอนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เป็นต้น

ดังนั้น โครงสร้างตามที่ปรากฏนั้น สมศ. จะมีลักษณะ ในประการที่ 2 คือ มี โครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลที่เพิ่มเติม นอกเหนือจากโครงสร้างในประการที่ที่ 1 ตาม กฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

5.5.2 ด้านประสิทธิภาพ

จากการศึกษาเปรียบเทียบ พบว่า ระบบบริหารงานบุคคลของ สมศ. จะกำหนด เป็นหลักการทางกฎหมายให้ต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน มีการประเมินผลปี ละ 2 ครั้ง เจ้าหน้าที่จึงมีนิติสัมพันธ์กับองค์การมหาชนในรูปแบบสัญญาจ้าง ที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ในทางบริหาร ทั้งในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผล และมีการกำหนดเป้าหมายที่เกิดขึ้นจากการทำสัญญา การปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เมื่อเสร็จสิ้นการดำเนินการ จะมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน และเหตุแห่งการไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินเป็นเหตุแห่งการพ้นสภาพการเป็นเจ้าหน้าที่หรือ ลูกจ้างไว้ด้วย

5.5.3 ด้านการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่

จากการศึกษาเปรียบเทียบ พบว่า มีแนวคิดในการเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมใน การทำงานกับองค์กรและสร้างบรรยากาศประชาธิปไตย ด้วยการกำหนดสัดส่วนของเจ้าหน้าที่ ในการเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ เช่น การเป็นคณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการ อุทธรณ์ร้องทุกข์ เป็นต้น

บทที่ 6

ศึกษาวิเคราะห์ปัญหากระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน

จากการศึกษาเรื่องระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานภาครัฐ ดังที่ได้ศึกษาแล้วในบทที่ 3 ทำให้ทราบถึงระบบบริหารงานบุคคลของภาครัฐไทยในภาพรวม ที่มีรูปแบบการบริหารบุคลากรทั้งใน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในทางวิชาการคือ องค์การมหาชนอิสระ โดยที่วิทยานิพนธ์เล่มนี้กล่าวแต่ต้นแล้วว่าผู้เขียนจะศึกษาแต่เพียงองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เท่านั้น โดยในการศึกษาระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐทั้งสามประเภทปรากฏข้อค้นพบประการสำคัญที่ต้องทำความเข้าใจและศึกษาในเบื้องต้นคือ นิติสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรของแต่ละระบบนั้น เป็นนิติสัมพันธ์ในรูปแบบใด หรือกล่าวโดยนัยทางกฎหมาย คือความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องทำความเข้าใจถึงสถานภาพทางกฎหมายของบุคลากรในแต่ละระบบ เพราะหากขาดความชัดเจนในเรื่องดังกล่าว จะเป็นการยากในการพิจารณาทางกฎหมายในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องนั่นเอง

ภายหลังจากที่ได้ศึกษาถึงระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานภาครัฐไทยแล้วนั้น ในบทที่ 6 นี้ จะเป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาของระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน ที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยเปรียบเทียบและวิเคราะห์กับระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐทั้งสามระบบร่วมกัน ดังจะกล่าวดังต่อไปนี้

6.1 ปัญหาสิทธิสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน

โดยที่มีความสับสนและเป็นข้อกังวลโดยตลอดมาว่าในการดำเนินการใดของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน รวมไปถึงการดำเนินการด้านบุคลากรนั้น ระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 หาได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน รวมไปถึงผู้ปฏิบัติงานอื่นนั้นมีนิติสัมพันธ์ หรือสถานภาพทางกฎหมายอย่างไร เพียงแต่ เจ้าหน้าที่องค์การมหาชนนั้น จะถูกหมายรวมและเรียกว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเหมือนกับข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่กระนั้นก็ไม่อาจจะระบุสถานภาพที่ชัดเจนได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงใด เพราะคำเรียกเช่นนั้น เป็นการเรียกตามนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากการให้หมายรวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆ เช่นพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงเรื่องดังกล่าวโดยละเอียด

จากการศึกษาระบบบริหารงานบุคคลในตอนต้นได้เกริ่นไว้ว่าในการพิจารณานิติสัมพันธ์เป็นสิ่งสำคัญที่จำเป็นจะต้องพิจารณาเป็นประการแรกในทุกๆเรื่อง พบว่า

สำหรับข้าราชการพลเรือนในระบบราชการเมื่อได้รับการบรรจุแต่งตั้งย่อมเป็นผลโดยตรงจากคำสั่งของผู้มีอำนาจแต่งตั้งในแต่ละระดับตามอำนาจที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในปีที่แต่งตั้งนั้น สถานภาพของข้าราชการการจึงมีความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยผลของกฎหมายดังกล่าวโดยตรง นิติสัมพันธ์จึงมีที่มาจากฐานกฎหมาย

ส่วนพนักงานรัฐวิสาหกิจ เมื่อได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจแล้วนั้นย่อมเป็นผลโดยตรงจากสัญญาจ้างแรงงานที่มีขึ้นระหว่างรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ กับพนักงานรัฐวิสาหกิจผู้นั้น ความสัมพันธ์บนรากฐานเดียวกันกับความสัมพันธ์ทางแรงงานในภาคเอกชนและมีสถานะทางกฎหมายเป็นลูกจ้าง¹ กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องคือพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และภายใต้สภาพการจ้างงานตามประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพจ้างในรัฐวิสาหกิจ ดังนี้เอง สถานภาพทางกฎหมายจึงอยู่ในลักษณะของ นายจ้างและลูกจ้าง

แต่เมื่อพิจารณาถึงนิติสัมพันธ์หรือสถานภาพทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่มีการมอบอำนาจทางนิติบัญญัติในการบริหารงานบุคคลให้แก่องค์การมหาชนแต่ละแห่งที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งไประบุเงื่อนไขความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งก็คือ ผู้ใต้บังคับบัญชาขององค์การมหาชน ตัวอย่างเช่น

- พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543 เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง² ได้แก่ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานโดยรับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณของโรงเรียน

- พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง³ ได้แก่ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานโดยรับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณของศูนย์ มีลักษณะการจ้างแบบประจำหรือชั่วคราว ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

- พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง⁴ ได้แก่ผู้ซึ่งปฏิบัติงานโดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากงบประมาณของสำนักงาน

¹ สิริเพ็ญ จันทวิเศษ, สถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจ, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536) หน้า 114.

² มาตรา 31 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543

³ มาตรา 32 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

⁴ มาตรา 38 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

จะเห็นได้ว่า นิติสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน มีลักษณะเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายจัดตั้งของแต่ละแห่งที่ได้ระบุไว้ โดยผลที่ตามมาจากบทบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้ องค์การมหาชนแต่ละแห่งนั้นจะต้องมีการกำหนดสภาพการจ้างงาน ที่เป็นลักษณะสัญญาเกิดขึ้น ในรูปแบบสัญญาทางปกครองที่ส่งผลให้นิติสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชนก็ดี ลูกจ้างก็ดี รวมไปถึงผู้ปฏิบัติงานอื่นก็มีความสัมพันธ์ภายใต้สัญญาจ้างมีความคล้ายคลึงกับการทำสัญญาจ้างแรงงานในรัฐวิสาหกิจด้วย เพียงแต่มีความแตกต่างกันในวัตถุประสงค์ของสัญญา ที่เป็นการเข้าร่วมการจัดทำบริการสาธารณะ แต่รัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์มุ่งต่อการแสวงหากำไร ส่วนองค์การมหาชนหาได้มุ่งประสงค์ในการแสวงหากำไรไม่ นอกจากนี้ การใช้อำนาจทางปกครองขององค์การมหาชนก็ยังไม่ได้มีการใช้อำนาจทางปกครองเป็นหลัก จึงยิ่งส่งผลให้นิติสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่องค์การมหาชนกับองค์การมหาชนแต่ละแห่งนั้นเป็นลักษณะของสัญญาจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในรูปแบบของ นายจ้างและลูกจ้างในทำนองเดียวกับรัฐวิสาหกิจ

ดังนั้น ในการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละประเภทนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบฐานที่มาทางกฎหมายอันเป็นส่วนสำคัญที่จะบ่งถึงนิติสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่ง ในแต่ละประเภทจึงต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าอยู่บนฐานทางกฎหมายประเภทใด กรณีเจ้าหน้าที่องค์การมหาชนตามแนวคิดที่กล่าวไว้ข้างต้นจึงอยู่บนฐานสัญญาจ้างที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะของลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานนั้น

6.2 ปัญหาความไม่เพียงพอของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐทั้งสามประเภทพบว่าระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนมีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำไว้ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และมีปัญหาความไม่เพียงพอของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังเช่น

ความไม่เพียงพอของบทบัญญัติกรณีการบริหารงานบุคคลของผู้อำนวยการองค์การมหาชน ที่มีความลัคล้นกับเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน โดยพบว่าผู้อำนวยการมีการบัญชีคุณสมบัติ และการพ้นตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ผู้อำนวยการต้องเป็นผู้สามารถทำงานเต็มเวลาและต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีและอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน และมีการกำหนดการพ้นจากตำแหน่งตามวาระของผู้อำนวยการเมื่อ ตาย ลาออก ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ คณะกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ มีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดโดยมติของคณะกรรมการที่ให้ผู้อำนวยการออกจากตำแหน่ง ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการเท่าที่มีอยู่โดยไม่นับรวมตำแหน่งผู้อำนวยการ

แต่สำหรับกรณีเจ้าหน้าที่ ระบุแต่เพียงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม โดยไม่ปรากฏการพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ พระราชบัญญัติคุณสมบัติ

มาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 จะมีการบัญญัติการเข้าสู่ตำแหน่งและการพ้นตำแหน่งทั้งผู้บริหารและพนักงานรัฐวิสาหกิจไว้เรียบร้อยแล้วตัวอย่างการกำหนดการพ้นตำแหน่งของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน เช่น

โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่จะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ⁵ ตาย ครบเกษียณอายุ ได้รับอนุญาตให้ลาออก ยุบหรือเลิกตำแหน่ง หรือยุบส่วนงาน สิ้นสุดสัญญา ถูกสั่งให้ออกหรือเลิกจ้าง ถูกสั่งลงโทษปลดออก ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ใดมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ให้พ้นจากตำแหน่งเพราะครบเกษียณอายุเมื่อสิ้นปีงบประมาณของโรงเรียน⁶

สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่จะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ⁷ เสียชีวิต ลาออก สิ้นสุดสัญญาจ้าง เกษียณอายุ และเลิกจ้าง กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ใดมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ให้พ้นจากการปฏิบัติงาน ณ วันถัดจากวันที่อายุครบ 60 ปีบริบูรณ์⁸ โดยสถาบันจะแจ้งให้ทราบล่วงหน้าก่อน 3 เดือน

สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง กำหนดให้เจ้าหน้าที่เจ้าหน้าที่ที่จะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ⁹ ตาย ครบเกษียณอายุ ได้รับอนุญาตให้ลาออก ขาดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม ยุบหรือเลิกตำแหน่ง หรือยุบส่วนงาน หรือยุบเลิกสำนักงาน สิ้นสุดสัญญา ถูกสั่งให้ออกหรือเลิกจ้าง ถูกสั่งลงโทษปลดออก ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ใดมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ให้พ้นจากตำแหน่งเพราะครบเกษียณอายุเมื่อสิ้นปีงบประมาณของสถาบัน¹⁰

ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร เจ้าหน้าที่ที่จะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ¹¹ ตาย ครบเกษียณอายุ ได้รับอนุญาตให้ลาออก ยุบหรือเลิกตำแหน่ง หรือยุบส่วนงาน สิ้นสุดสัญญา ถูกสั่งให้ออกหรือเลิกจ้าง ถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ใดมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ให้พ้นจากตำแหน่งนับจากวันถัดจากวันที่มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์¹²

⁵ ข้อ 51 ข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2543

⁶ ข้อ 55 ข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2543

⁷ ข้อ 102 ระเบียบสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน)ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรบุคคล พ.ศ.2547

⁸ ข้อ 106 ระเบียบสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน)ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรบุคคล พ.ศ.2547

⁹ ข้อ 50 ข้อบังคับสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงว่าด้วยการพัฒนาและบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2549

¹⁰ ข้อ 55 ข้อบังคับสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงว่าด้วยการพัฒนาและบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2549

¹¹ ข้อ 54 ข้อบังคับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร(องค์การมหาชน)ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

¹² ข้อ 57 ข้อบังคับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร(องค์การมหาชน)ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การพ้นจากความเป็นเจ้าหน้าที่ในกรณีสิ้นสุดสัญญา ยุบหรือเลิกตำแหน่ง หรือยุบส่วนงานเลิกจ้าง และกรณีครบอายุเกษียณ¹³ 60 ปีบริบูรณ์ให้พ้นจากตำแหน่งเพราะครบเกษียณอายุเมื่อสิ้นปีงบประมาณของสำนักงาน¹⁴

ทั้งนี้ จากการที่ไม่ได้กำหนดกรอบการพ้นตำแหน่งนี้เองได้ส่งผลให้มีความลักลั่นและองค์การมหาชนต่างกำหนด กฎ ที่หลากหลาย อีกทั้งยังมีการกำหนดกรอบการพ้นตำแหน่งเกินกว่าที่กฎหมายแม่บทกำหนดในบางแห่งกล่าวคือกรณีของการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ให้พ้นจากตำแหน่งเพราะครบเกษียณอายุเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ซึ่งเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติไว้สำหรับการเข้าสู่ตำแหน่งเพียง 60 ปีบริบูรณ์เท่านั้น

ดังนั้นกรณีดังที่ได้เปรียบเทียบนี้จึงเห็นว่ากรอบมาตรฐานขั้นต่ำของพระราชบัญญัติองค์การมหาชนมีจุดด้อย และก่อให้เกิดปัญหาตามมาในเรื่องของการมอบอำนาจนิติบัญญัติแก่คณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนซึ่งอาจมีการกำหนดเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ได้โดยอาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน ไม่มีความเพียงพอของการเป็นบทบัญญัติที่จะเป็นเกณฑ์มาตรฐานกลางได้อย่างสมบูรณ์ จึงควรต้องมีการบัญญัติเพิ่มเติมต่อไป

6.3 ปัญหาหลักประการในการทำงานและการรวมกลุ่มเป็นองค์กรทางแรงงาน

การศึกษาเปรียบเทียบระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจยังพบอีกว่า ข้าราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับการคุ้มครองด้านแรงงานเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจ ที่มีอำนาจในการต่อรองสูงและมีสภาพแรงงานได้ แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชนจะพบข้อด้อยดังตัวอย่างต่อไปนี้

- 1) ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิลาในประเภทและจำนวนที่มากกว่า
- 2) ค่าจ้างในวันหยุด พบว่าข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ ได้รับหกสิบบาทต่อชั่วโมงไม่เกิน เจ็ด ชั่วโมง ซึ่งรวมกันแล้วก็คือ 420 บาท มีราคาสูงกว่า เช่น กรณีของ สมศ. ที่ได้รับในวันหยุดเพียง 400 บาท

¹³ ข้อ 53 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

¹⁴ ข้อ 57 ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544

3) ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจมีสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลที่หลากหลาย และไม่ได้เพียงพอตนเองเท่านั้น

4) มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่อิงการทำงานจริงถึงร้อยละ 70 และมีความชัดเจน ในขณะที่องค์กรมหาชนถือเป็นอำนาจของผู้บริหารที่จะกำหนด ดั่งตัวอย่างของสมศ. ที่มีการกำหนดสัดส่วนการประเมินสามส่วนจากคะแนนการมีส่วนร่วม คะแนนพฤติกรรม และคะแนนการปฏิบัติงาน อย่างละ 50 คะแนน

5) ระบบข้าราชการและรัฐวิสาหกิจโดยส่วนใหญ่มีระบบการคุ้มครองการดำเนินการทางวินัยที่ชัดเจน มีโครงสร้างองค์กรผู้พิจารณา ขั้นตอน กระบวนการที่ชัดเจน มีหลักประกันคุ้มครองสิทธิที่ดี ในขณะที่องค์กรมหาชนส่วนใหญ่ไม่มีระบุหรือยังไม่ได้กำหนดไว้

6) มีการคุ้มครองในสภาพทำงาน เช่น มีการป้องกันภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้นได้ในที่ทำงาน รวมทั้งการมีมาตรการกำหนดด้านความปลอดภัยในองค์กร

ดังตัวอย่างข้างต้นนี้ จะเห็นว่า แม้นิติสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่องค์กรมหาชนจะมีลักษณะนายจ้างลูกจ้าง ซึ่งองค์กรมหาชนถือเป็นนายจ้างที่มีอำนาจในทางปกครองที่สูงกว่า แต่เหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าว เกิดจากการขาดการรวมกลุ่มทางแรงงานเพื่อเรียกร้องสิทธิที่ชัดเจนและเจรจากับฝ่ายปกครองในสังคมประชาธิปไตยที่ให้สิทธิในการรวมกลุ่มได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยสิทธิในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการต่อไป

6.4 ปัญหาการวิเคราะห์และตีความ มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542

ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 ถือได้ว่าเป็นหลักประกันเรื่องสวัสดิการและประโยชน์ตอบแทนของผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ที่จะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิไม่น้อยไปกว่าที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนที่ได้กำหนดไว้

จากการศึกษาเปรียบเทียบและพิจารณาแล้วพบว่าโดยที่ องค์กรมหาชนทั้งหมดล้วนแล้วแต่ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายทั้งสี่ฉบับ ทั้งที่นิติสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่องค์กรมหาชนในลักษณะลูกจ้างกับนายจ้าง กรณีจึงมีประเด็น ในกรณีที่มีการประเมินเพื่อต่อสัญญาจ้างนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างผู้ใดไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้างองค์กรมหาชนในหลายแห่ง มีความล้าหลังในการแจ้งผลการประเมินเพื่อต่อสัญญา กล่าวคือ จากการศึกษาเปรียบเทียบขององค์กรมหาชนพบว่า สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงมีการประเมินผลการปฏิบัติงานก่อนต่อสัญญาจ้างก่อน 60 วัน ส่วน สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาจะแจ้งให้ทราบอย่างน้อย 7 วันก่อนวันสิ้นสุดสัญญาจ้างและให้ถือว่าสัญญาจ้างของผู้นั้นสิ้นสุด เมื่อครบกำหนดสัญญาจ้างของผู้นั้น

จะเห็นได้ว่ามีความลึกลับของกระบวนการบริหารงานบุคคล โดยกรณีการแจ้งเพียง 7 วันเห็นได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่กระชั้นชิดจนเกินไป ซึ่งไม่ถือว่าเป็นการบอกกล่าวการเลิกจ้างโดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะการคุ้มครองสิทธิไม่น้อยไปกว่าที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน นั้นเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องมีการบอกกล่าวการเลิกจ้างก่อนอย่างน้อยหนึ่งรอบการจ่ายเงิน ตามมาตรา 17 กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

กรณีของสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงถือเป็นแนวปฏิบัติที่ดี และชอบด้วยกฎหมาย ระบบบริหารงานบุคคลที่ดีจึงควรที่จะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานก่อนระยะเวลา 60 วัน เพื่อให้ให้มีการแจ้งการบอกกล่าวการเลิกจ้างกรณีที่ลูกจ้างหรือเจ้าหน้าที่นั้นไม่ได้รับการต่อสัญญา เพราะ เงื่อนไขที่สำคัญของนิติสัมพันธ์ขอเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน คือ การเป็นลูกจ้างภายใต้สัญญาทางปกครองและต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิไม่น้อยไปกว่าที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานกำหนดด้วย

6.5 ปัญหาเรื่องการหลักประกันสิทธิในการอุทธรณ์และร้องทุกข์

จากนิติสัมพันธ์ของหน่วยงานกับเจ้าหน้าที่องค์การมหาชนได้ปรากฏในตอนต้นแล้วว่ามีลักษณะของการเป็นลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างที่เป็นสัญญาทางปกครองรูปแบบหนึ่งที่มีมุ่งหวังให้เอกชนร่วมจัดทำบริการสาธารณะ หากมีกรณีที่มีความคับข้องใจหรือกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ที่สามารถที่จะใช้สิทธิในมาตรการตรวจสอบภายในด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมภายใน และมาตรการควบคุมภายนอก ผ่านกระบวนการทางศาลได้

การศึกษาเปรียบเทียบ พบว่าในกรณีของการใช้สิทธิในการตรวจสอบด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ นั้น พบประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง ปัญหาเรื่ององค์รวินิจฉัยข้อพิพาท พบว่ากรณีข้าราชการพลเรือนจะมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้วินิจฉัย อย่างเป็นเอกภาพ แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับองค์การมหาชนที่มีความหลากหลายของระบบบริหารงานบุคคลยิ่งพบว่า องค์กรผู้วินิจฉัยมีหลายลักษณะ ได้แก่ องค์กรเดี่ยว เช่น เป็นอำนาจของผู้บัญชาการโดยลำพัง หรือองค์กรกลุ่มที่มีการกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติม หรือมอบอำนาจหน้าที่ในการทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาท เช่น คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน ซึ่งมีความแตกต่างกัน โดยอาจส่งผลให้การวินิจฉัยไม่เป็นธรรมแก่กรณีได้ และถ้าหากนำเหตุเปรียบเทียบกับเหตุหรือปัจจัยเดียวกัน โดยองค์กรผู้วินิจฉัยที่หลากหลายและไม่มีเอกภาพแล้วยังส่งผลต่อหลักประกันพื้นฐานที่จะได้รับความเป็นธรรมโดยองค์กรผู้พิจารณาที่เป็นกลางได้ ส่วนกรณีมาตรการควบคุมภายนอกที่ผ่านกระบวนการทางศาลได้ ย่อมเป็นที่ยุติในเชิงโครงสร้างและเนื้อหาแล้วว่าการพิพาทที่เกี่ยวข้อง

กับหน่วยงานทางปกครองย่อมต้องนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในศาลปกครอง โดยเฉพาะกระบวนการบริหารงานบุคคลที่มีสัญญาจ้าง ย่อมถือได้ว่าเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองแล้ว และศาลปกครองจะเป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวนั้นต่อไปตามเนื้อหาแห่งคดี

ประการที่สอง ปัญหาเรื่องขอบเขตแห่งสิทธิและกระบวนการ โดยพบว่า หากแยกพิจารณาจากกรณี ผู้อำนวยการ หากมีกรณีพิพาทในเรื่องกระบวนการบริหารงานบุคคลนั้น ย่อมมีการระงับข้อพิพาทตามกระบวนการที่ได้มีการตกลงไว้ในส่วนข้อตกลงการปฏิบัติงานที่ผู้อำนวยการแต่ละแห่งจะต้องกระทำกับประธานกรรมการบริหารขององค์การมหาชนนั้น และใช้สิทธิต่างๆตามที่ระบุไว้ในข้อตกลงเป็นสำคัญ ซึ่งก็พบว่า นอกจากภายใต้ข้อตกลงนั้น บางแห่ง เช่น สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง ก็ได้กำหนดการใช้สิทธิอุทธรณ์และร้องทุกข์ของผู้บริหารไว้เพิ่มเติมด้วย ซึ่งจะแตกต่างจากองค์การมหาชนอื่นที่มีเพียงเงื่อนไขในข้อตกลงของผู้บริหารที่ระบุสิทธิเฉพาะในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการบริหารที่กำหนดไว้เท่านั้น

ส่วนกรณีของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างนั้น พบว่า มีการกำหนดเงื่อนไขของการใช้สิทธิอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่แตกต่างกัน เช่น การใช้สิทธิอุทธรณ์นั้นจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการลงโทษวินัยต่างๆ เพื่อเป็นการทบทวนการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารและเป็นการประกันการทำงานให้ได้รับความเป็นธรรม โดยกระบวนการของการอุทธรณ์ นั้นจะแตกต่างกันไป กล่าวคือ มีการให้สิทธิอุทธรณ์ภายในระยะเวลา 15 วัน 30 วัน เป็นต้น

ส่วนการร้องทุกข์ เป็นเรื่องของการร้องขอให้ทบทวนการออกคำสั่งการหรือการกระทำที่เกิดความคับข้องใจ เช่น การขอให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจปฏิบัติต่อตนอย่างถูกต้อง หรือกรณีการร้องทุกข์จากการถูกให้ออกจากงานหรือเลิกจ้าง โดยมีการกำหนดระยะเวลาการพิจารณา 30 วัน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการกระทำต่างๆในทางการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนนั้นเป็นการกระทำทางปกครอง ดังนั้น จึงไม่อาจดำเนินการภายใต้หลักการอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่แต่ละองค์การมหาชนแต่ละแห่งกำหนดไว้โดยลำพังไม่ แต่ยังคงนำสิทธิในทางกฎหมายปกครองต่างๆมาร่วมพิจารณาดำเนินการประกอบด้วย เช่น สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ รวมทั้งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาประกอบด้วย ซึ่งสิทธิตามกฎหมายดังกล่าวเหล่านี้ เช่น สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ผู้ที่ไม่มีส่วนได้เสีย สิทธิในการคัดค้านโต้แย้งและได้รับการรับฟังอย่างเพียงพอ การขอตรวจดูและขอสำเนาเอกสาร สิทธิที่จะได้รับทราบเหตุผลแห่งคำสั่งนั้น รวมถึงสิทธิที่จะได้รับการปรึกษาหารือการพิจารณา เป็นต้น

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้นเป็นสิทธิที่รองรับการดำเนินพิจารณาทางปกครอง โดยเฉพาะในเรื่องของการออกคำสั่งทางปกครองเป็นหลัก โดยจะแตกต่างจากกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน เนื่องจากกระบวนการอยู่ภายใต้การบังคับของเงื่อนไขสัญญาทางปกครองที่หน่วยงานมีต่อเจ้าหน้าที่ กรณีจึงน่าจะพิจารณาในเบื้องต้นได้ว่า หลักการตามกฎหมายไม่อาจจะนำมาใช้พิจารณากับกรณีที่อยู่ภายใต้สัญญาทางปกครองได้ ซึ่งในภายหน้าจะต้องมีการพัฒนาหลักเกณฑ์และแนวทางในการพิจารณากระบวนการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องจากฐานสัญญาทางปกครองต่อไป เพื่อให้เป็นการประกันและคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ต่อไปในภายหน้า และโดยที่ปัจจุบัน ภายใต้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ก็ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนและเพียงพอ ถึงสิทธิที่จะระบุไว้เป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานอันสำคัญ เนื่องจากเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครองและเพื่อให้เป็นการประกันและคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ต่อไปในภายหน้าด้วย พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ควรจะได้มีการพิจารณาทบทวนปรับปรุงในโอกาสต่อไป โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทอันเนื่องมาจากสัญญาจ้างเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะองค์การมหาชน

6.6 ปัญหาของการพิจารณาเหตุแห่งคดีในชั้นศาล

โดยที่นิติสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชนนั้นเกิดขึ้นในลักษณะของสัญญาจ้างแรงงานจากการแสดงเจตนาของคู่สัญญาคือต้องมีคำเสนอและคำสนองต้องตรงกัน ซึ่งอาจเป็นการตกลงกันด้วยวาจาหรือทำเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ สัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาต่างตอบแทนนายจ้างและลูกจ้างจึงมีสิทธิและหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อกัน โดยลูกจ้างมีหน้าที่จะต้องทำงานให้แก่นายจ้างภายใต้การบังคับบัญชาและนายจ้างก็มีหน้าที่ในอันที่จะต้องจ่ายสินจ้างตลอดเวลาที่ลูกจ้างทำงานให้

ในการพิจารณาคดีที่มีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการมีนิติสัมพันธ์ในลักษณะของสัญญาจ้างของเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐที่มีการฟ้องขึ้นสู่ศาลปกครองนั้น แต่เดิมจะมีแนวคำวินิจฉัยในแนวทางของการใช้อำนาจโดยมิชอบ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) นั้น ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงอำนาจทางปกครองในประเด็นหลัก

แต่ต่อมาในกรณีของการเลิกจ้างหรือข้อพิพาทในทางการจ้างเจ้าหน้าที่องค์การมหาชนหรือลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐนั้น ศาลปกครองได้มีการวินิจฉัยแล้วว่ากรณีดังกล่าวเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังเช่นกรณี การให้ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการออกจากงานระหว่างนางสาวอรรวรรณ จันทรัตน์ กับอธิการบดีสถาบันราชภัฏสวนดุสิต ในคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าสัญญาจ้างนางสาวอรรวรรณ จันทรัตน์ ไม่เป็นสัญญาทาง

ปกครอง โดยศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในฐานะลูกจ้างกับนายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานและมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากการมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากงานกรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้างซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแรงงานตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง(1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงานฯ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งต่อมากล่าวศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อพิพาทแห่งคดีนี้เป็นเรื่องการโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างของส่วนราชการ อันสืบเนื่องมาจากคำสั่งจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราวและแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้าศูนย์การศึกษาออกสถาบันฯ ซึ่งเกี่ยวข้องกับภารกิจในการให้บริการทางการศึกษาของสถาบันราชภัฏสวนดุสิต สัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการและแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งซึ่งเกี่ยวข้องกับภารกิจในการให้บริการสาธารณะของส่วนราชการนั้น ถือว่าเป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครอง

ดังนั้น ข้อพิพาทที่เกิดจากการให้ลูกจ้างดังกล่าวออกจากงาน จึงเป็นข้อพิพาทตามสัญญาทาง ปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อพิพาทดังกล่าวไม่ใช่ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานที่จะอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานตามนัยมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงานฯ เนื่องจากสัญญาจ้างดังกล่าวแตกต่างจากสัญญาจ้างลูกจ้างทั่วไปตามสัญญาจ้างแรงงาน เพราะนอกจากจะมีลักษณะเป็นข้อตกลงเพื่อให้ลูกจ้างปฏิบัติหน้าที่ราชการอันเป็นกิจการของส่วนราชการซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ในเรื่องการจ่ายค่าจ้างส่วนราชการผู้ว่าจ้างจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526 โดยไม่มีอิสระในการกำหนดได้เองดังเช่นนายจ้างภาคเอกชน ด้วยเหตุผลดังกล่าว ข้อพิพาทข้างต้นจึงไม่ใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแรงงานตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

โดยหากพิจารณาตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่เขียนยกเว้นกฎหมายดังกล่าวไว้ กรณีสัญญาจ้างแรงงานระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชน อย่างเช่นองค์การมหาชนกับเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4)

อย่างไรก็ดี ในเรื่องเขตอำนาจศาลที่อำนาจพิจารณากรณีสัญญาจ้างแรงงานระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชน รวมถึงจ้างแรงงานระหว่างหน่วยงานทางปกครองที่เป็น

รัฐวิสาหกิจกับเอกชน หรือแม้แต่สัญญาจ้างแรงงานระหว่างองค์การมหาชนกับเจ้าหน้าที่ ก็ จะเห็นได้ว่าเป็นสัญญาจ้างแรงงานและมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองซึ่งการจ้างแรงงาน ดังกล่าวมุ่งหวังให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ เมื่อเกิดคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานจึง ต้องพิจารณาว่าสัญญาจ้างแรงงานดังกล่าวตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติคุ้มครอง แรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 หรือไม่ หากไม่ตกอยู่ ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวคดีพิพาทย่อมอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แต่ถ้าอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อเกิดคดีพิพาท เกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงาน แม้สัญญาจะมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองแต่ก็ต้องอยู่ในเขต อำนาจศาลชั้นฎีกาพิเศษซึ่งก็คือศาลแรงงานอันเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคสอง (3)



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 บทสรุป

7.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การมหาชนและการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนตามโครงสร้างของกฎหมาย

องค์การมหาชน (Public organization) มีที่มาจากแนวความคิดและหลักกฎหมายองค์การมหาชนของประเทศฝรั่งเศส โดยความมุ่งหมายของการมีองค์การมหาชนขึ้นมาก็เพื่อให้เป็นองค์กรของรัฐอีกประเภทหนึ่งที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มีความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน มีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ทั้งในเรื่อง การเงิน การงบประมาณของตนเอง และการบริหารงานบุคคล เพื่อให้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่กำหนดไว้ มีความคล่องตัวและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด กล่าวได้ว่า องค์การมหาชน มีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการดังนี้

1) องค์การมหาชนมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนจึงมีทรัพย์สิน ระบบบัญชีและการงบประมาณ และมีอำนาจการบริหารจัดการอันรวมไปถึงการบริหารงานบุคคลเอกเทศเป็นของตนเอง ไม่อยู่ใต้การบังคับบัญชาปกติของระบบราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด

2) องค์การมหาชนมีฐานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายอยู่ภายใต้หลักการกำกับดูแลจากองค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งนั้นๆ

3) องค์การมหาชนมีภารกิจในการดำเนินการบริการสาธารณะเฉพาะด้าน มีขอบเขตจำกัดอำนาจหน้าที่เพียงเฉพาะที่เขียนไว้ในกฎหมาย องค์การภาคประชาชนอื่นก็ไม่มีอำนาจก้าวล่วงภารกิจที่ได้รับมอบหมายไว้เป็นการเฉพาะขององค์การมหาชน

ส่วนในเรื่องของการบริหารงานบุคคลนั้น แม้ว่าจะได้รับอิทธิพลจากหลักความเป็นนิติบุคคลและหลักการกระจายอำนาจ ที่ให้ความเป็นอิสระในการว่าจ้างบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานตามสภาพและตำแหน่งงาน และกำหนดระบบบริหารงานบุคคลได้ด้วยตนเองก็ตาม แต่ด้วยอำนาจของรัฐที่มีอยู่เหนือหน่วยงานและต้องกำหนดแนวทางการจัดระบบบริหารงานบุคคลให้เป็นมาตรฐานไม่ให้เกิดความแตกต่างเกินไป รัฐก็ย่อมสามารถกำหนดได้ในกฎหมายแม่บทที่ใช้ในการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น เจกเช่นกรณี การตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นกฎหมายกลางไว้สำหรับกำหนดกรอบมาตรฐานในเรื่องต่างๆ รวมถึงในเรื่องของการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐจะต้องมีความยึดถือแนวทางระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล และสนองตอบภารกิจของภาครัฐสมัยใหม่ที่คำนึงถึงการปฏิบัติงานเพื่อผลสัมฤทธิ์ทางประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วยระบบบริหารอย่างทั่วถึงและ

ต่อเนื่อง ด้วยเครื่องมือทางการบริหารต่างๆ พร้อมทั้งจะต้องเปิดโอกาสให้มีการบริหารงานบุคคลภาครัฐภายใต้หลักประชาธิปไตยร่วมด้วย

อย่างไรก็ดี เมื่อวิเคราะห์ถึงระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนของไทยที่ได้ถูกกำหนดไว้เป็นกรอบมาตรฐานขั้นต่ำในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 อันถือว่ามีหลักการสำคัญในการมอบอำนาจให้แก่คณะกรรมการขององค์การมหาชนแต่ละแห่งไปกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใน กฎหมายลำดับรองต่อไป

7.1.2 ระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนกับระบบบริหารงานบุคคลของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบ ระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนไทยกับระบบบริหารงานบุคคลของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีการวางรากฐานของระบบบริหารงานบุคคลมาช้านาน จนเป็นต้นแบบของระบบบริหารงานบุคคลของภาครัฐไทยยิ่งพบว่า ระบบบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ มีการวางระบบนิติสัมพันธ์ไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ข้าราชการคือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งโดยผลของกฎหมายและมีการกอสสิทธิและหน้าที่ตามตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายไว้นั้น รวมไปถึงระบบ หลักเกณฑ์และวิธีการต่างๆ อยู่บนฐานของความสัมพันธ์ทางกฎหมายอย่างชัดเจน ข้าราชการจึงอาจกล่าวได้ว่า เป็นคนของรัฐอย่างสมบูรณ์ การโยกย้าย แต่งตั้ง ประจําการจึงสามารถดำเนินการได้ไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด เหล่านี้ ล้วนแล้วแต่มาจากอิทธิพลประการสำคัญ คือ นิติสัมพันธ์ทางกฎหมายของข้าราชการทั้งสิ้น ระบบบริหารงานบุคคลจึงจัดได้อย่างสอดคล้องกับการคงอยู่กับอำนาจรัฐ ทั้งในเชิงโครงสร้างด้านการบริหารงานบุคคล และกระบวนการบริหารงานบุคคลต่างๆ ด้วย เมื่อมีกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นจึงถูกพิจารณาและระงับได้ด้วยนิติสัมพันธ์ทางกฎหมาย หาใช่ภายใต้สัญญา แต่ก็อาจมีบ้างเช่น ข้อพิพาทอันเกิดจากสัญญาต่างๆ เช่น สัญญารับทุนต่างๆ เป็นต้น

ในส่วนของระบบการบริหารบุคคลของรัฐวิสาหกิจนั้น พบว่าอยู่ภายใต้นิติสัมพันธ์ในเรื่องของสัญญาเป็นหลัก ส่งผลต่อแนวคิดนิติสัมพันธ์ในเชิงสัญญาจ้างแรงงาน ที่มีความประสงค์มุ่งแสวงหากำไร การจัดระบบการบริหารบุคคล จึงมีโครงสร้างผู้เกี่ยวข้องโดยจำลองลักษณะจากภาคเอกชน และมุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพนักงานรัฐวิสาหกิจด้วยการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพ หรือการดำเนินการอื่น เป็นต้น โดยที่โครงสร้างการบริหารงานบุคคลดังกล่าวจึงเป็นไปตามนิติสัมพันธ์ทางการจ้างแล้ว โดยการจัดระบบบริหารงานบุคคลที่ลงตัว ให้มีส่วนร่วมจากพนักงาน และการจัดกระบวนการบริหารงานบุคคลที่ตอบสนองต่อการจัดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล ที่เป็นไปตามแนวคิดของการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อแสวงหากำไร พนักงานรัฐวิสาหกิจโดยส่วนมากจึงมีความเป็นคนในองค์กรสูง แม้ว่า จะมีลักษณะของการเป็นนายจ้างลูกจ้างก็ตาม

ในการเปรียบเทียบระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐไทยกล่าวได้ว่าระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนโดยโครงสร้างทางกฎหมายมีความคล้ายคลึงกับระบบบริหารงานบุคคลของ

รัฐวิสาหกิจ ที่กำหนดให้มีโครงสร้างองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงที่มีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุด ส่วนในเชิงกระบวนการบริหารงานบุคคลนั้น เห็นว่ามีความแตกต่างกันไปในรายละเอียดต่างๆ ซึ่งปรากฏทั้งการดำเนินการบริหารงานบุคคลที่คล้ายคลึงกับรัฐวิสาหกิจและเหมือนกับข้าราชการพลเรือนโดยส่วนมาก องค์กรมหาชนยังคงมีความเป็นอิสระในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการต่างๆ ได้เอง มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับของรัฐวิสาหกิจ โดยที่พระราชบัญญัติองค์กรมหาชนเป็นแต่เพียงการวางกรอบมาตรฐานกลางไว้ เท่านั้น

อนึ่งจากการศึกษาเปรียบเทียบ พบว่า ระบบบริหารบุคคลขององค์กรมหาชนมีความโดดเด่นที่สำคัญ 3 ประการคือ

1) โครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคล

โดยที่คณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการจะเป็นผู้ที่มีบทบาทอันสำคัญในการกำหนดกรอบระบบบริหารงานบุคคลผ่าน กฎ ของฝ่ายบริหารที่ออกมาเพื่อบังคับใช้ทั่วไป และภายใต้นิติสัมพันธ์ของสัญญาที่มีระหว่างกัน นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการยังทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทในเบื้องต้น ฐานะองค์กรวินิจฉัยภายในฝ่ายปกครองด้วย

2) ระบบบริหารงานบุคคลที่คำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรมหาชน แม้อยู่ภายใต้หลักสัญญาทางปกครองที่สามารถนำเงื่อนไขของสัญญามาประยุกต์ใช้เพื่อประโยชน์แก่กิจการของรัฐและการจัดทำบริการสาธารณะที่องค์กรมหาชนนั้นรับผิดชอบอยู่ได้ ระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรมหาชนที่สะท้อน ข้อคำนึงของประสิทธิภาพและประสิทธิผลคือ การส่งเสริมให้มีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติงานทั้งในระดับสำนักงาน และรายบุคคล เพื่อมุ่งชีวิตถึงระดับความสำเร็จของการดำเนินงานในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผล ให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดอื่น ๆ ที่ได้ถูกกำหนดไว้แล้ว โดยเป็นการสอดคล้องกับกฎหมายแม่บทที่ต้องการให้มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรมหาชนในทุกๆ ปีอยู่ด้วย

3) ระบบบริหารงานบุคคลที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรมหาชนเป็นระบบที่ค่อนข้างกะทัดรัด กระชับในการสั่งการบริหาร สามารถสร้างสรรค์บรรยากาศ เพื่อการบริหารงานบุคคลได้เป็นอย่างดี ภาพสะท้อนที่สำคัญและชัดเจนก็คือ การที่กำหนดไว้ในข้อบังคับหรืออนุบัญญัติให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิสมัครและทำหน้าที่ในคณะกรรมการบริหารงานบุคคล หรือกลไกในกระบวนการบริหารงานบุคคลต่างๆ เช่น คณะกรรมการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ดี ในการจัดระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรมหาชนกับเจ้าหน้าที่ก็ยังมีประเด็นทางกฎหมายในหลายกรณี ดังนี้

7.1.2.1 ปัญหาสิทธิสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบฐานที่มาทางกฎหมายอันเป็นส่วนสำคัญที่จะบ่งถึงสิทธิสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นในแต่ละประเภท ซึ่งเป็นผลโดยตรงต่อการจัดระบบความสัมพันธ์ในทุกประการโดย พบว่า เจ้าหน้าที่องค์การมหาชน ยังมีความสับสนในปัญหาดังกล่าวอยู่มากเช่นกัน เนื่องจากพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 อันถือเป็นกฎหมายแม่บทนั้น หาได้ระบุที่มา อำนาจหน้าที่ การได้มา การบรรจุแต่งตั้ง กระบวนการในทางบริหารงานงานบุคคลไว้อย่างชัดเจนเช่นข้าราชการ กรณีจึงต้องเทียบเคียงสิทธิสัมพันธ์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่องค์การมหาชน จึงกล่าวได้ในทำนองเดียวกับพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแต่งตั้ง หรือการทำหน้าที่ภายใต้สัญญาจ้างในลักษณะของลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานนั้น

7.1.2.2 ปัญหาความไม่เพียงพอของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่า กรณีการมอบอำนาจให้หน่วยงานไปออกข้อกำหนดใดของตนเองนั้น มักจะเกิดปัญหาในทำนองของการบัญญัติ กฎ ที่ไม่เพียงพอ หรือครอบคลุม ประเด็นต่าง ๆ ดังมีตัวอย่างอาทิ กรณีการกำหนดการพ้นตำแหน่งของผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ พบว่า โดยเจตนารมณ์ ผู้อำนวยการย่อมมีการกำหนดรายละเอียดไว้อย่างชัดเจนเป็นธรรมดา เนื่องจากคำนึงถึงผลงาน และกำหนดระยะเวลาการทำงานที่ต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ ทั้งในเชิงประสิทธิภาพและประสิทธิผล การพ้นตำแหน่งของผู้อำนวยการจึงมีภาระระบุไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายแม่บท คือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยเมื่อเปรียบเทียบกับพนักงานรัฐวิสาหกิจและผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจนั้นก็มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนทั้งสองประเภทตาม พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

ดังนี้ เมื่อกรณีที่พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 หาได้บัญญัติกรอบการเข้าสู่ตำแหน่งและพ้นตำแหน่งไว้ โดยเมื่อเปรียบเทียบกับพนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีการกำหนดไว้แล้วก็ตาม จึงส่งผลให้มีการบัญญัติ กฎ ที่มีความลึกลับ แตกต่างกันออกไปจากเจตนารมณ์และเนื้อหาของกฎหมายเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ในบางองค์การมหาชน เช่น มีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ใดที่มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ให้พ้นจากตำแหน่งเพราะครบเกษียณอายุเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ซึ่งเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติไว้เป็นมาตรฐานกลางแล้ว หรือในกรณีที่กำหนดการรับทำงานไม่มีการสิ้นสุดสัญญาจ้าง หรือไม่มีการทบทวนผลการปฏิบัติงานนั้น ก็เป็นอีกตัวอย่างที่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของการจัดตั้งเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผล หรือแม้แต่กรณีสิทธิสัมพันธ์ทางกฎหมายที่ไม่ปรากฏอย่างชัดเจน การระงับข้อพิพาท และแนวทางที่ควรจะเป็นจำเป็นต้องขบคิดต่อไป ทั้งนี้ หากไม่มีการทบทวนในเรื่องดังกล่าว เจตนารมณ์ของการก่อตั้งองค์การมหาชนอาจถูกบิดเบือนไปในที่สุด

ในหลาย ๆ กรณีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลจึงควรที่จะต้องนำมาพิจารณาเพื่อเพิ่มเติมไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนเพื่อเป็นมาตรฐานในการมอบอำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายลำดับรองบังคับใช้ต่อไป

7.1.2.3 ปัญหาเรื่องหลักประกันสิทธิในการอุทธรณ์และร้องทุกข์

จากการศึกษาพบปัญหาที่สำคัญคือเจ้าหน้าที่ยังได้รับการประกันสิทธิในเรื่องของการอุทธรณ์และร้องทุกข์อย่างเพียงพอ ประเด็นปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง ปัญหาเรื่ององค์การวินิจฉัยข้อพิพาท พบว่ากรณีข้าราชการพลเรือนจะมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้วินิจฉัย อย่างเป็นเอกภาพ แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับองค์การมหาชนยิ่ง พบว่า องค์การผู้วินิจฉัยมีหลายลักษณะ ได้แก่ องค์กรเดี่ยว เช่น เป็นอำนาจของผู้อำนวยการโดยลำพัง หรือองค์กรกลุ่มที่มีการกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติม หรือมอบอำนาจหน้าที่ในการทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาท เช่น คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชน ซึ่งมีความแตกต่างกัน โดยอาจส่งผลให้การวินิจฉัยไม่เป็นธรรมแก่กรณีได้ และยิ่งหากมีการเปรียบเทียบกับเหตุหรือปัจจัยเดียวกัน โดยองค์การผู้วินิจฉัยที่หลากหลาย ไม่มีเอกภาพแล้วยิ่งส่งผลต่อหลักประกันพื้นฐานที่จะได้รับความเป็นธรรมโดยองค์การผู้พิจารณาที่เป็นกลางได้ ส่วนกรณีมาตรการควบคุมภายนอกทางศาล โดยเฉพาะกระบวนการบริหารงานบุคคลที่มีสัญญาจ้าง ย่อมถือได้ว่าเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองแล้ว และศาลปกครองจะเป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวนี้ต่อไป

ประการที่สอง ปัญหาเรื่องขอบเขตแห่งสิทธิและกระบวนการ โดยพบว่ากรณี ผู้อำนวยการ หากมีกรณีพิพาทในเรื่องกระบวนการบริหารงานบุคคลนั้น ย่อมมีการระงับข้อพิพาทตามกระบวนการที่ได้มีการตกลงไว้ในส่วนข้อตกลงการปฏิบัติงานที่ผู้อำนวยการแต่ละแห่งจะต้องกระทำกับประธานกรรมการบริหารขององค์การมหาชนนั้น และใช้สิทธิต่างๆตามที่ระบุไว้ในข้อตกลงเป็นสำคัญ กรณีของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างนั้น พบว่า มีการกำหนดเงื่อนไขของการใช้สิทธิอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่แตกต่างกัน เช่น การใช้สิทธิอุทธรณ์นั้นจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่มิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการลงโทษวินัยต่างๆ เพื่อเป็นการทบทวนการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารและเป็นการประกันการทำงานให้ได้รับความเป็นธรรม โดยกระบวนการของการอุทธรณ์นั้นจะแตกต่างกันไป กล่าวคือ มีการให้สิทธิอุทธรณ์ภายในระยะเวลา 15 วัน 30 วันเป็นต้น กรณีการร้องทุกข์นั้นมักเป็นเรื่องของการร้องขอให้ทบทวนการออกคำสั่งสั่งการหรือการกระทำที่เกิดความคับข้องใจ เช่น การขอให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจปฏิบัติต่อตนอย่างถูกต้อง หรือกรณีการร้องทุกข์จากการถูกให้ออกจากงานหรือเลิกจ้าง โดยมีการกำหนดระยะเวลาการพิจารณา 30 วันเป็นต้น

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการกระทำต่างๆในทางการบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนนั้นเป็นการกระทำทางปกครอง กระบวนการอยู่ภายใต้การบังคับของเงื่อนไข

สัญญาทางปกครองที่หน่วยงานมีต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาหลักเกณฑ์และแนวทางในการพิจารณากระบวนการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องจากฐานสัญญาทางปกครองต่อไป เพื่อให้เป็นการประกันและคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ต่อไปในภายหน้า โดยที่ปัจจุบัน ภายใต้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ก็ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนและเพียงพอ จึงควรที่จะต้องกำหนดสิทธิไว้เป็นหลักประกันอันสำคัญ เนื่องจากเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครองและเพื่อให้เป็นการประกันและคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ต่อไปในภายหน้าด้วย

7.1.2.4 ปัญหาการล้าหลังและไม่คุ้มครองสิทธิในกรณีการเลิกจ้างกระบวนการบริหารงานบุคคล

จะเห็นได้ว่ากระบวนการบริหารงานบุคคล โดยกรณีการแจ้งเพียง 7 วัน เห็นได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่กระชั้นชิดจนเกินไป ซึ่งไม่ถือว่าเป็นการบอกกล่าวการเลิกจ้างโดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะการคุ้มครองสิทธิไม่น้อยไปกว่าที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานนั้น เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องมีการบอกกล่าวการเลิกจ้างก่อนอย่างน้อยหนึ่งรอบการจ่ายเงิน ตามมาตรา 17 กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานโดยเห็นว่ากรณีของสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงถือเป็นแนวปฏิบัติที่ดี และชอบด้วยกฎหมาย จึงควรที่จะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานก่อนระยะเวลา 60 วันเพื่อที่จะให้มีการแจ้งบอกกล่าวการเลิกจ้างกรณีที่ลูกจ้างหรือเจ้าหน้าที่นั้นไม่ได้รับการต่อสัญญา เพราะ เงื่อนไขที่สำคัญของนิติสัมพันธ์ขอเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน คือ การเป็นลูกจ้างภายใต้สัญญาทางปกครอง นั่นเอง

7.1.2.5 ปัญหาของการพิจารณาเหตุแห่งคดีในชั้นศาล

โดยที่นิติสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชนนั้นเกิดขึ้นในลักษณะของสัญญาจ้างแรงงานจากการแสดงเจตนาของคู่สัญญาที่ต้องมีคำเสนอและคำสนองต้องตรงกัน ซึ่งอาจเป็นการตกลงกันด้วยวาจาหรือทำเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ สัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาต่างตอบแทนนายจ้างและลูกจ้างจึงมีสิทธิและหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อกัน โดยลูกจ้างมีหน้าที่ที่จะต้องทำงานให้แก่นายจ้างภายใต้การบังคับบัญชาและนายจ้างก็มีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายสินจ้างตลอดเวลาที่ลูกจ้างทำงานให้

ที่ผ่านมาข้อพิพาทที่เกิดจากการให้ลูกจ้างดังกล่าวออกจากงานเป็นข้อพิจารณาอันเกิดจากการใช้อำนาจไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อมาเป็นข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อพิพาทดังกล่าวไม่ใช่ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานที่จะอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานตามนัยมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน เนื่องจากสัญญาจ้างดังกล่าวแตกต่างจากสัญญาจ้างลูกจ้างทั่วไปตามสัญญาจ้างแรงงาน เพราะนอกจากจะมีลักษณะเป็นข้อตกลงเพื่อให้ลูกจ้างปฏิบัติหน้าที่ราชการอันเป็นกิจการของส่วนราชการซึ่งเป็นการจัดทำ

บริการสาธารณะ โดยหากพิจารณาตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่เขียนยกเว้นกฎหมายดังกล่าวนั้นไว้ กรณีสัญญาจ้างแรงงานระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชน อย่างเช่นองค์การมหาชนกับเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4)

อย่างไรก็ดี เกิดคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานต้องพิจารณาติดตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองต่อไปว่า เมื่อสัญญาจ้างแรงงานไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 แล้ว ย่อมอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้จะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงาน มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ศาลปกครองจะกำหนดวิธีพิจารณาต่อไปอย่างไรในภายหน้าและในทางเนื้อหา มาตราการภายในจะมีวิธีการระงับข้อพิพาทภายในได้หรือไม่อย่างไร ต่อไป เช่นกัน

7.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาของระบบระบบบริหารงานบุคคลที่พบ จึงมีข้อเสนอ ดังนี้

1) เสนอให้มีแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ในประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้ให้มีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนเพิ่มเติม ได้แก่ การกำหนดโครงสร้าง คุณสมบัติของผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่อย่างชัดเจน การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน ควรจะได้รับความคุ้มครองในเรื่องต่าง ๆ เช่น ความคุ้มครองแห่งสิทธิของเจ้าหน้าที่องค์การมหาชนในทุกกระบวนการของการบริหารงานบุคคล ในฐานะผู้เป็นประธานแห่งสิทธิ และในฐานะคู่สัญญาในการจัดทำบริการสาธารณะต่อกัน ให้มีความชัดเจนและเป็นมาตรฐานกลาง ประกันสิทธิแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างให้ได้มากที่สุด

2) ควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาทางปกครองในกระบวนการพิจารณาของสัญญาทางปกครองอย่างชัดเจน เป็นธรรม คำนึงถึงหลักความเป็นมนุษย์ เนื่องจากโดยเจตนารมณ์ขององค์การมหาชนไม่ประสงค์ให้มีการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายแรงงานมาปรับใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะต้องเป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานแก่เจ้าหน้าที่และประชาชนได้อย่างมากที่สุด

3) เสนอให้มีการเพิ่มเติมคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชนที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพิจารณาและสอดส่องการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากพบว่า จากหลักนิติบุคคลมหาชนและการบริหารงานได้อย่างอิสระ ส่งผลให้มีการกำหนดทิศทางของกฎหมาย การตีความ ขององค์การมหาชนแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไปตามหลักการความเป็นอิสระและความเป็นนิติบุคคล นอกจากนี้ เพื่อมิให้กระทบกับหลักความเป็นนิติบุคคลและหลักความเป็นอิสระในการบริหารจัดการภายใต้หลักการกระจายอำนาจนั้น ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรเสนอบทบาทในการทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือ ข้อขัดข้องจากการใช้กฎหมายอย่าง

เป็นระบบและมีมาตรฐานขั้นต่ำที่แต่ละองค์กรมหาชนที่ออกตามความจะต้องถือปฏิบัติเพื่อลดข้อขัดข้องและช่องว่างจนเกินไป

4) ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบและปรับปรุงสิทธิและประโยชน์ต่างๆของเจ้าหน้าที่องค์กรมหาชน ควรมีการส่งเสริมให้มีการสร้างเครือข่ายหรือภาคีในการปฏิบัติงานและควรมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ปัญหาการดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคล ปัญหาข้อกฎหมายเพื่อให้องค์กรมหาชน คือ Employer of Choice และรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรบุคคลที่มีค่าต่อองค์กรต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

- ข้อกำหนดคณะกรรมการบริหาร สมศ. หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่าง และการประชุมของคณะกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาระดับ การศึกษาขั้นพื้นฐาน อุดมศึกษา อาชีวศึกษา พ.ศ. 2548
- ข้อบังคับโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543
- ข้อบังคับศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร(องค์การมหาชน)ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544
- ข้อบังคับสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูงว่าด้วยการพัฒนาและบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2549
- ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน) ว่าด้วยการ จัดแบ่งส่วนงาน การบริหารและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงาน พ.ศ. 2552.
- ข้อบังคับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วย การบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2544
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ: องค์การมหาชนและ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541.
- ณัฐสุพิน ชนประเสริฐ. องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ศึกษา เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ การดำเนินงานและความสัมพันธ์กับรัฐ. วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- ทิพาวดี เมฆสวรรค์, การปฏิรูปราชการสู่สภาพที่พึงปรารถนา: ทำอย่างไร ใครรับผิดชอบ วารสารข้าราชการ, 2(มีนาคม-เมษายน 2540): 24 – 43.
- ทิพาวดี เมฆสวรรค์, แนวคิดโครงสร้างและระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เอกสารการสอน ชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547.
- ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์, แนวทางการจัดตั้งและการบริหารงานองค์การมหาชน องค์การมหาชน: มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., 2542

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 4.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.

ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพจ้างใน
รัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2549.

ประกาศคณะกรรมการบริหารงานบุคคล สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ
การศึกษา (องค์การมหาชน) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของ
เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2549

ประกาศคณะกรรมการบริหารงานบุคคล สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ
การศึกษา (องค์การมหาชน) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของ
เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 30 กันยายน 2551

ประกาศคณะกรรมการบริหารงานบุคคล สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ
การศึกษา (องค์การมหาชน) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของ
เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2552.

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องกำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ(ฉบับที่ 11) พ.ศ.
2500

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องกำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ(ฉบับที่ 12) พ.ศ.
2502

ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

ประวิณ ณ นคร, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551: สรุปสาระสำคัญและ
คำอธิบายรายมาตรา, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สวัสดิการ สำนักงาน ก.พ., 2551.

พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ.
2535

พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน
(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง(องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
(องค์การมหาชน)(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
(องค์การมหาชน)พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

- พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
- พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
- พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542
- โกคิน พลกุล, นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง 6 (สิงหาคม 2530): 309.
- ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2550
- ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535
- ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539
- ระเบียบสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน)ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรบุคคล พ.ศ.2547
- ระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)ว่าด้วยการลา และการทำงานนอกเวลาทำการ พ.ศ. 2545
- ระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยประมวลจริยธรรมของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน พ.ศ. 2552
- ระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)ว่าด้วยสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง พ.ศ. 2550
- รุ่ง แก้วแดง, รีเอ็นจิเนียริงระบบราชการไทย: ข้อเขียนจากประสบการณ์การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2538.
- วันเพ็ญ ททรัพย์ส่งเสริม, การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ. วารสารนิติศาสตร์. 4 (ธันวาคม 2532): 59-78.
- สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และศิริพร เสนามนตรี, การประเมินผลการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ สมศ: ข้อพิจารณาเชิงมนทัศน์วิธีวิทยาและระบบ, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน), 2550.
- สิริเพ็ญ จันทวิเศษ, สถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจ, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.
- สุพจน์ ทรายแก้ว, การจัดการภาครัฐแนวใหม่, กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์เทียรวัฒนา, 2545.
- สุรพล นิติไกรพจน์. ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., 2543

สุรพล นิธิไกรพจน์ , วิกฤตการณ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไทย วารสารนิติศาสตร์, 3 (กันยายน 2532): 92-93.

สุรพล นิธิไกรพจน์. องค์การมหาชนแนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหาร. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2542.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. ความรู้เกี่ยวกับองค์การมหาชน.

กรุงเทพมหานคร : กลุ่มพัฒนาระบบโครงสร้างราชการ สำนักงาน ก.พ., 2548.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. คู่มือการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสหพัฒนาการพิมพ์จำกัด, 2548.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. องค์การมหาชน: มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ.

กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2542

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. องค์การมหาชน: หลักเกณฑ์ วิธีการและแนวทางปฏิบัติ กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2545

เสนาะ ดิยาวีร์และคณะ, การบริหารงานบุคคล, กรุงเทพมหานคร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.

อมร รักษาสัตย์, การบริหารงานบุคคล: ห้าสิบปีแห่งการถอยหน้าถอยหลัง วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, 2(เมษายน 2522): 316.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายศักดิ์ดา ศรีภูมิ เกิดที่จังหวัดชลบุรี จบการศึกษาปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต คณะ
นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2546 รัฐศาสตรบัณฑิต สาขาความสัมพันธ์
ระหว่างประเทศและการเมืองการปกครองเปรียบเทียบ จากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปี
การศึกษา 2547 เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 60
เข้าศึกษาต่อระดับปริญญาโทนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา
2549 และเริ่มปฏิบัติงานเป็นนิติกร สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
องค์การมหาชน ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2549 จนถึงปัจจุบัน



ศูนย์วิทยพัชการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย