สำนักงานวิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต นับตั้งแต่การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญในการร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับเลือกจากรัฐสภาจำนวน 99 คน ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และบทบัญญัติที่กำหนดในรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่สำคัญในการปฏิรูปการเมือง ซึ่งมีสาระสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น รวมทั้งการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ[1] นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้สร้างกลไกสำคัญที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในรูปแบบองค์กรที่เรียกกันทั่วไปว่า "องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ" ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น โดยองค์กรเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในมิติต่างๆ และมีบทบัญญัติที่สำคัญที่กำหนดเรื่องของหน่วยธุรการขององค์กรที่เป็นอิสระ ในรูปของสำนักงานที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นๆ[2]

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความสำคัญต่อการดำเนินการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่หน่วยงานธุรการขององค์กร ซึ่งมีความสำคัญเช่นเดียวกันกับความสำคัญขององค์อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในการสนองตอบและผลสำเร็จต่อการภารกิจตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา มีสภาพการณ์ของการดำเนินการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการดำเนินงานและการบริหารจัดการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการทำหน้าที่ของการเป็นกลไกของการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของรัฐบาล ดังนี้

1.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างประธานหรือคณะกรรมการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกับผู้บริหารของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ลักษณะของทรัพยากรมนุษย์

---

[1] ศาลรัฐธรรมนูญ. สำนักงาน. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ , 2546.

[2] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 270 มาตรา 302 , พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542

ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะประกอบไปด้วยส่วนที่เป็นองค์อำนาจในรูปของคณะกรรมการหรือผู้นำจำนวนหนึ่ง และส่วนที่เป็นพนักงานหรือข้าราชการของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ ซึ่งการดำเนินการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะสำเร็จลุล่วงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ย่อมต้องอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรมนุษย์ทั้งในส่วนขององค์อำนาจและหน่วยงานธุรการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักประกันในความเป็นอิสระของตัวผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งองค์อำนาจในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งในด้านของวาระการดำรงตำแหน่งที่ตายตัว การกำหนดวิธีการสรรหาในรูปของคณะกรรมการและผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา ซึ่งมีความแตกต่างจากผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีระยะเวลาการปฏิบัติงานที่ยาวนาน และการเข้าสู่ตำแหน่งของบุคลากรของของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระเหล่านี้เป็นการสรรหาและเลือกสรรโดยการรับโอนข้าราชการในหน่วยงานราชการเป็นส่วนใหญ่และในระยะเวลาต่อมาจึงได้เริ่มการสรรหาผู้ที่เพิ่งสำเร็จการศึกษาเข้าสู่หน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

สภาพลักษณะของทรัพยากรมนุษย์ของทั้งสองส่วนในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ก่อให้เกิดปัญหาของความขัดแย้งในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากผู้นำขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนตายตัวอันเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระ ซึ่งผู้นำขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่ละท่านที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในแต่ละวาระการดำรงตำแหน่งก็จะมีแนวทางวิธีการทำงานที่เป็นการเฉพาะบุคคล แต่ในขณะเดียวกันบุคลากรในหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นข้าราชการหรือพนักงานที่มีการดำรงตำแหน่งในระยะเวลาที่ยาวนานกว่าวาระการดำรงตำแหน่งของผู้นำขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และมักจะทำงานตามระเบียบข้อบังคับ ระเบียบราชการ ซึ่งทำให้ต้องมีการปรับแนวทางการบริหารงานของทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไปตามวาระการดำรงตำแหน่งของผู้นำองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอยู่เสมอ และบางครั้งทำให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามแนวทางของผู้นำองค์กรและการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามแนวทางของผู้บริหารของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกัน และนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างผู้นำขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและผู้บริหารของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจนนำไปสู่แนวทางในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อาทิ การถอดถอนผู้บริหารของหน่วยงานธุรการและการร้องทุกข์อุทธรณ์ของผู้บริหารของหน่วยธุรการ

ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นภาพสะท้อนของจุดเริ่มต้นของปัญหาของความสัมพันธ์ของทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นๆได้

1.1.2 ความแตกต่างของระบบค่าตอบแทนของแต่ละหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดค่าตอบแทนให้กับบุคลากรที่แตกต่างกันไปในแต่ละองค์กร และเป็นความแตกต่างในมิติของสถานภาพของบุคลากรที่มีความแตกต่างกันในรูปแบบของพนักงานของรัฐและรูปแบบของข้าราชการพลเรือน ซึ่งค่าตอบแทนและรูปแบบของบุคลากรของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน มีดังนี้

1) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดแนวทางของการให้ค่าตอบแทนโดยให้ค่าตอบแทนในรูปแบบของเงินเดือน โดยใช้ฐานอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนเป็นเกณฑ์ในการเพิ่มค่าตอบแทนในอัตราร้อยละ 30 จากบัญชีเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน และยังกำหนดให้มีเงินประจำตำแหน่ง โดยได้กำหนดสถานภาพของบุคลากรในลักษณะของพนักงานของรัฐ

2) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กำหนดแนวทางของการให้ค่าตอบแทนในลักษณะของเงินเดือนของพนักงานและลูกจ้าง โดยกำหนดเงินเดือนขั้นต่ำและขั้นสูงในแต่ละตำแหน่ง รวมทั้งการให้เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มพิเศษ และค่าตอบแทนเพิ่มพิเศษกับพนักงานที่ปฏิบัติงานด้านการสืบสวน โดยได้กำหนดสถานภาพของบุคลากรในลักษณะของพนักงานของรัฐ

3) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กำหนดแนวทางของการให้ค่าตอบแทน โดยให้ค่าตอบแทนตามอัตราบัญชีเงินเดือนข้าราชการรัฐสภาสามัญที่ใช้อัตราบัญชีเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน เนื่องจากบุคลากรของหน่วยงานมีสถานภาพของข้าราชการรัฐสภาที่มีส่วนคล้ายคลึงกับข้าราชการพลเรือน

4) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนดแนวทางของการให้ค่าตอบแทน โดยให้ค่าตอบแทนในรูปแบบของเงินเดือนตามบัญชีเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน เนื่องจากหน่วยงานได้กำหนดสถานภาพของบุคลากรในรูปแบบของข้าราชการพลเรือนและให้ค่าตอบแทนเพิ่มเติมในลักษณะของเงินประจำตำแหน่งระดับละ 1,300 บาท โดยกำหนดให้กับบุคลากรในตำแหน่งสายงานบริหาร แต่บุคลากรในตำแหน่งเจ้าพนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีค่าตอบแทนเพิ่มพิเศษที่สูงกว่า ในรูปแบบของเบี้ยประชุม

ระบบค่าตอบแทนของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้กับบุคลากรในหน่วยงานยังมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามแนวทางของการกำหนด

ค่าตอบแทนของแต่ละหน่วยงาน โดยใช้อัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนต่างๆของบุคลากรของหน่วยราชการเป็นตัวตั้งและบวกเพิ่มอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนของบุคลากรให้สูงกว่าบุคลากรในหน่วยงานราชการ เพื่อจูงใจบุคคลที่เข้ามาสู่ตำแหน่งในหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับสถานภาพที่แตกต่างกันของบุคลากรในหน่วยงานเมื่อเปรียบเทียบกัน ซึ่งสถานภาพของข้าราชการจะมีความมั่นคงในในการทำงานมากกว่าสถานภาพการเป็นพนักงานของรัฐ ทั้งในแง่ของสวัสดิการและผลประโยชน์อื่นที่มีฐานจากสถานภาพของการเป็นข้าราชการอาทิ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ ค่าปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ เป็นต้น อันทำให้เกิดการเปรียบเทียบในเรื่องของความมั่นคงในสถานภาพของข้าราชการที่มีความมั่นคงสูงกว่าสถานภาพของพนักงานและสถานภาพของข้าราชการกับค่าตอบแทนของหน่วยงานที่มีบุคลากรอยู่ในสถานภาพของพนักงานของรัฐที่ได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่าบุคลากรที่อยู่ในสถานภาพของข้าราชการพลเรือน ซึ่งนำไปสู่ระบบของค่าตอบแทนของแต่ละหน่วยงานที่มีความแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ดีการกำหนดค่าตอบแทนของแต่ละหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในปัจจุบันยังไม่สะท้อนกระบวนการของการสนองตอบต่อภารกิจและเงื่อนไขความต้องการของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในเชิงกลยุทธ์ของหน่วยงาน ตลอดจนยังขาดแนวทางของการสร้างสิ่งจูงใจที่จะกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานดังเช่นหน่วยงานภาคราชการที่มีการให้สิ่งจูงใจในรูปแบบใหม่ๆ เช่น ไม่มีการให้เงินรางวัลประจำปีแก่บุคลากรในหน่วยงาน

1.1.3 ระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกับหน่วยงานราชการอื่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานภาครัฐเช่นเดียวกัน สภาพของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน ได้วางแนวทางระเบียบกฎเกณฑ์ในกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ทั้งในเรื่องของการกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของบุคลากรในองค์กร โดยนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม แม้ว่าในบทบัญญัติแห่งกฎหมายจะได้ให้อำนาจการบริหารงานบุคคลขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในการกำหนดระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเอง เหมือนในกรณีขององค์กรกลางในการบริหารบุคคลที่มีการกำหนดตำแหน่งและระดับตำแหน่ง การบรรจุเข้ารับราชการ การดำเนินการทางวินัย แต่ในบางเรื่องที่ยังไม่ได้กำหนดในระเบียบบริหารงานบุคคล เรื่องการย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การร้องทุกข์ การรักษาราชการแทน ซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นลักษณะเฉพาะของแต่ละองค์กรอิสระในการดำเนินการในกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรอิสระให้สอดคล้องกับสภาพอำนาจหน้าที่และภารกิจของแต่ละองค์กร

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ซึ่งโดยสภาพความเป็นจริงของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรอิสระมีความแตกต่างจากการบริหารทรัพยากรขององค์กรภาครัฐอื่นๆ ในเรื่องอำนาจหน้าที่และภารกิจในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ที่มิได้อยู่ในการบังคับบัญชาของรัฐบาลเหมือนกับส่วนราชการต่างๆ ที่ยึดโยงกับการสนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ ทั้งในเรื่องของระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่รัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายและฝ่ายข้าราชการประจำมีอำนาจหน้าที่ในการแปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ[3] รวมถึงระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนของวินัยข้าราชการที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ และการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง[4]

1.1.4 ระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีมาตรฐานที่สอดคล้องกับ Human Resource Scorecard ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน แนวทางการประเมินสมรรถนะระบบบริหารทรัพยากรบุคคลส่วนราชการและจังหวัดที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้วางแนวทางของการวัดมาตรฐานความสำเร็จของระบบบริหารทรัพยากรบุคคลในรูปแบบHuman Resource Scorecard โดยประเมินจากมิติของความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ มิติของประสิทธิภาพของการบริหารทรัพยากรบุคคล มิติของประสิทธิผลของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ มิติของความพร้อมรับผิดด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และมิติของด้านคุณภาพชีวิตและความสมดุลระหว่างชีวิตการทำงาน เพื่อเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเชื่อมโยงการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในระดับนโยบาย ระดับยุทธศาสตร์ และระดับปฏิบัติการ[5] ซึ่งแนวทางดังกล่าวยังมีปัญหาว่าจะสามารถนำมาปรับใช้กับระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้มากน้อยเพียงไร เพราะมิติในการประเมินวัดขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกับหน่วยงานข้าราชการพลเรือนมีความแตกต่างกัน เนื่องจากเป้าหมายที่แตกต่างกันขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะมีเป้าหมายที่สำคัญร่วมกันในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่เป้าหมายของหน่วยงานข้าราชการพลเรือนเป็นกลไกของฝ่ายบริหาร รวมทั้งมิติของการประเมินวัดระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะสร้างรูปแบบการประเมินวัดร่วมกันหรือแตกต่างกันอย่างไรในอนาคต แต่การสร้างเครื่องมือดังกล่าวในการ

---

[3] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 21 มาตรา28 มาตรา32 มาตรา 50/2 และมาตรา 54.

[4] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 85.

[5] สุรพงษ์ เสือกมาลี, ทุนมนุษย์กับการพัฒนาสมรรถนะการบริหารทรัพยากรบุคคลสำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, . กรุงเทพมหานคร : 2548. หน้า 56.

ประเมินวัดระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จะเป็นมาตรฐานที่สำคัญของระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อันจะเป็นแนวทางการริเริ่มการสร้างมาตรฐานความสำเร็จของระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อการบ่งชี้ผลงานด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในแต่ละองค์กร และเป็นแนวทางในการพิจารณาเปรียบเทียบที่สำคัญต่อการสร้างมาตรฐานของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่จะปรับใช้หรือพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพของทรัพยากรมนุษย์และหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่อไปในอนาคต

1.1.5 การสร้างรูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน ยังมีรูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์เฉพาะที่มีความแตกต่างกันไปแต่ละหน่วยงาน (Specific) ซึ่งสะท้อนถึงสภาพของความแตกต่างบางอย่าง อันสืบเนื่องมาจากสภาพของมิติของอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของรัฐบาลขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กรและมิติของโครงสร้างขององค์อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กร แต่อย่างไรก็ดี การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอาจจะสามารถสร้างรูปแบบลักษณะทั่วไป (Generalization) ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระบางประการ ในมิติของความร่วมมือขององค์กรอิสระในกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในแต่ละขั้นตอนขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วยระดับของความร่วมมือกันขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่การดำเนินการร่วมกันหรือการผลัดกันเป็นเจ้าภาพ อาทิ กระบวนการสรรหาบุคลากรที่มีลักษณะความรู้ทางด้านกฎหมาย การสร้างหรือจัดทำแบบทดสอบกลางในการโอนย้ายบุคลากรระหว่างหน่วยงาน การวิเคราะห์สภาพอุปสงค์อุปทานของสภาพบุคลากรของหน่วยงานในอนาคต เป็นต้น รวมทั้งรูปแบบของการสร้างองค์กรเครือข่ายในการบริหารทรัพยากรมนุษย์โดยใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Information System) จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในรูปขององค์กรเครือข่ายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและเป็นอัตราเร่งที่สำคัญต่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหมดในการดำเนินภารกิจในปัจจุบันที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและการเผชิญกับวิกฤติการณ์ต่างๆในอนาคตร่วมกันระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่างๆให้มีความเข้มแข็งจากความสัมพันธ์ดังกล่าว

สภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวทั้งหมดที่กล่าวมา เป็นสภาพการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมาตลอดระยะเวลาที่ได้มีการบัญญัติให้มีองค์กรอิสระตาม

รัฐธรรมนูญขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นสภาพการณ์ที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน ทั้งในมิติของระบบการบริหารของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและในมิติของรูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับที่ผ่านมายังไม่มีการศึกษาวิจัยในประเด็นของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยเพื่อทราบข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และเพื่อหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาเรื่องการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญดังนี้

1.2.1 เพื่อศึกษาทัศนคติในเรื่องปัญหาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

1.2.2 เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1.3.1 การศึกษานี้จะศึกษาหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยศึกษาจากหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ 4 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและมีขนาดขององค์กรและสถานะของบุคลากรในหน่วยงานทั้งสี่ที่มีความคล้ายคลึงและแตกต่างกัน อันอาจนำไปสู่การศึกษาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานในเชิงเปรียบเทียบของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของไทยต่อไปในอนาคตได้

1.3.2 ประเด็นที่ต้องการศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วยประเด็นการศึกษา 3 ประเด็น คือ

1) ความสัมพันธ์ระหว่างประธานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและเลขาธิการของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

2) การกำหนดค่าตอบแทนของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

3) การประเมินวัดความสามารถในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีการศึกษาสามารถสรุปเป็นตารางเชื่อมโยงระหว่างวัตถุประสงค์ของการศึกษา ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา แหล่งข้อมูล วิธีการได้มาของของข้อมูล และวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

วัตถุประสงค์	ข้อมูลที่ใช้	แหล่งข้อมูล	วิธีการได้มาของข้อมูล	วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล
1. เพื่อศึกษาทัศนคติในเรื่องปัญหาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540	- ความเห็นของผู้บริหารระดับสูงที่รับผิดชอบเรื่องการบริหารทรัพยากรมนุษย์ทั้งสี่หน่วยงาน	- ประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ - เลขาธิการหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ - ผู้บริหารสำนัก/กองที่รับผิดชอบในการบริหารทรัพยากรมนุษย์	การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	ตีความจากคำให้สัมภาษณ์
2. เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540	- วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง - คำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารระดับสูง	- ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง - ข้อมูลจากอินเตอร์เน็ท	- วิจัยเอกสารและคำให้สัมภาษณ์	- ตีความข้อมูลจากเอกสารและคำให้สัมภาษณ์

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเป็นข้อมูลที่ได้จากสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key information Interview) ซึ่งกำหนดตัวผู้ตอบบางคนเป็นการเฉพาะเจาะจง อาทิ ประธานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เลขาธิการของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและผู้บริหารของหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากผู้ตอบจะสามารถสะท้อนข้อมูลในเรื่องของความคิดเห็นและทัศนคติในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภายในองค์กรได้เป็นอย่างดีและมีความละเอียดอ่อน ซึ่งเหมาะสมกับ

ประเด็นปัญหาของการศึกษาที่มีความลึกซึ้งและความสัมพันธ์กันในเชิงระบบและนโยบาย โดยรายละเอียดของวิธีการการศึกษา ผู้ศึกษาวิจัยจะได้นำเสนอในบทที่ 3 ที่ว่าด้วยวิธีการวิจัย

1.5 ข้อจำกัดของการศึกษา

การศึกษาเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นการศึกษาองค์กรที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของการบริหารราชการไทย และเพิ่งดำเนินการไปได้ประมาณ ๑๐ ปีเท่านั้นข้อมูลและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้จึงมีอยู่อย่างจำกัด ผู้วิจัย จึงต้องอาศัยความเห็นของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นข้อมูลหลักในการวิเคราะห์

1.6 คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง การบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เน้นความคล่องตัวและเน้นความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ที่จะช่วยให้องค์กรบริหารงานได้อย่างบรรลุผลตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ และเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความโปร่งใสเป็นธรรม และบุคลากรมีความพึงพอใจและคุณภาพชีวิตที่ดี เพื่อให้ปัจจัยด้านบุคลากรขององค์การเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตลอดเวลา ซึ่งจะส่งผลสำเร็จต่อเป้าหมายขององค์กร[6]

หน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง หน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระที่บัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่ไม่ขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหาร และไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจตุลาการ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานผู้ตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 เป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาค้นคว้าวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

1.7.2 เป็นประโยชน์แก่สาธารณะเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

---

[6] ธงชัย สันติวงษ์. การบริหารทุนมนุษย์. บริษัท ประชุมช่าง จำกัด : กรุงเทพฯ : 25406. หน้า 28-32.

1.8 ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการศึกษา

บทที่ 1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา วิธีดำเนินการศึกษา ข้อจำกัดของการศึกษา คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 ทฤษฎี แนวความคิด ในเรื่องของทัศนคติในการบริหารงาน การใช้อำนาจทางการเมืองในองค์กรและความขัดแย้งในองค์กร แนวความคิดในเรื่องของระบบค่าตอบแทน และแนวคิดการสร้างมาตรฐานในการบ่งชี้การบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรภาครัฐ

บทที่ 3 วิธีการดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย แหล่งข้อมูล ประชากร การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 การวิเคราะห์ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระ ระบบค่าตอบแทนของบุคลากรของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ระบบการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เครื่องมือประเมินวัดความสามารถในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รูปแบบและแนวทางพัฒนาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และแนวโน้มการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและอภิปรายผล ข้อเสนอแนะ