



ศึกษาวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนงานการบริหารงานบุคคลจากระบบซี  
เข้าสู่ระบบแท่งเทศบาล

โดย

นางสาวกุลธิดา บุญจันทร์

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)  
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ปีการศึกษา 2558  
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศึกษาวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนงานการบริหารงานบุคคลจากระบบซี  
เข้าสู่ระบบแท่งเทศบาล

โดย

นางสาวกุลธิดา บุญจันทร์




การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)  
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ปีการศึกษา 2558  
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



ENTITLED 'AN ANALYSIS OF CHANGES IN MUNICIPAL PERSONNEL  
MANAGEMENT FROM COMMON LEVEL SYSTEM TO SINGLE  
CLASSIFICATION SCHEME

BY

MISS KULTIDA BOONCHAN



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF  
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF  
MASTER OF POLITICAL SCIENCE (POLITICS AND GOVERNMENTS)  
PROGRAM IN POLITICS AND GOVERNMENTS FOR EXECUTIVE  
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE  
THAMMASAT UNIVERSITY  
ACADEMIC YEAR 2015  
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นางสาวกุลธิดา บุญจันทร์

เรื่อง

ศึกษาวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนงานการบริหารงานบุคคลจากระบบซี เข้าสู่ระบบแท่งเทศบาล

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

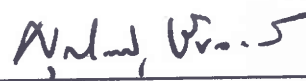
เมื่อ วันที่ 11 สิงหาคม 2559

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ



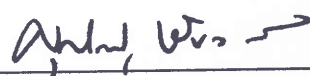
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณภา ทิระสังข์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ



(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	ศึกษาวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนงานการบริหารงานบุคคลจากระบบซีเข้าสู่ระบบแบ่งเทศบาล
ชื่อผู้เขียน	นางสาวกุลธิดา บุญจันทร์
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชามหาวิทยาลัย/คณะ/	การเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์
ปีการศึกษา	2558

### บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง ศึกษาวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนการบริหารงานบุคคลจากระบบซีเข้าสู่ระบบแบ่งของเทศบาล มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความพร้อมการจำแนกตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น และปัญหาอุปสรรคในการนำระบบแบ่งมาใช้ เพื่อนำมาเป็นข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปัญหา

ผลการศึกษาพบว่า สำหรับความพร้อมเมื่อมีการประกาศเข้าแห่ง ข้าราชการสายท้องถิ่น มีการปรับตัวได้ช้า โดยข้อจำกัดการเข้าฝึกอบรม หรือการทำความเข้าใจในระบบแบ่งของบุคคลกรยัง ไม่มีความมั่นใจ ความเชี่ยวชาญ จึงต้องรอสอบถามหรือย้ำความแน่ใจ ความชัดเจน จาก ก.จ จาก กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ กถ. หรือ ทำให้การดำเนินงานในระยะแรกเป็นไปได้ช้า บุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ ความตื่นตัวในการทำงานมากขึ้น มุ่งแสวงหาความรู้ และพัฒนาตนเอง ให้มีความก้าวหน้าในสายงานของตนหรือแม้กระทั่งการเตรียมตัวเพื่อที่จะย้ายเข้าสู่สายงานอื่นที่ เกื้อกูลกัน ข้าราชการรุ่นใหม่ มีความใส่ใจมุ่งพัฒนาตนเองและพัฒนาศักยภาพของตนเองเพื่อให้มี ผลงาน ความรู้ในสายงาน เพื่อตอบสนองการบริการประชาชนได้อย่างครอบคลุม นอกจากนี้ยังมีการ เปลี่ยนเครื่องหมายให้เท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือน ลดความแตกต่างและช่องว่าง ส่งเสริมความ ภาคภูมิใจให้กับข้าราชการท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีระบบการประเมินที่เป็นกลางมากขึ้น ช่วยลดการสนับสนุนพวกพ้องของตนเองหรือทำได้ยากขึ้น และข้อเสนอแนะคืออยากให้ทางกรม ปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการอบรมให้กับข้าราชการสายอื่นนอกเหนือจากผู้บริหาร และบุคลากรด้วย เพื่อความเข้าใจในทิศทางการทำงานและการเจริญเติบโตในสายงานและหนังสือคู่มือในการให้ความรู้ แก่ข้าราชการยังมีน้อยและจำกัด ถึงแม้จะมีช่องทางการเข้าถึงที่มากมาย เช่นการดาวน์โหลดคู่มือการ

(2)

บริหารงานบุคคลระบบแบ่งแต่เนื่องด้วยข้าราชการบางท่านอาจเข้าไม่ถึงแหล่งข้อมูลทางเทคโนโลยีจึงทำให้เกิดความคาดหวังและรอคอยอย่างกระตือรือร้นที่จะศึกษาเรื่องระบบแบ่ง

**คำสำคัญ :** การบริหารงานบุคคล,ระบบซีเข้าสู่ระบบแบ่งเทศบาล



Independent Study Title	ENTITLED ‘AN ANALYSIS OF CHANGES IN MUNICIPAL PERSONNEL MANAGEMENT FROM COMMON LEVEL SYSTEM TO SINGLE CLASSIFICATION SCHEME
Author	Miss Kultida Boonchan
Degree	Master of Political Science (Politics and Governments)
Major Field/Faculty/University	Program in Politics and Governments for Executive Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Assoc.Prof. Supasawad Chardchawarn,Ph.D.
Academic Years	2015

### ABSTRACT

The objectives of the study, entitled ‘An Analysis of Changes in Municipal Personnel Management from Common Level System to Single Classification Scheme’ were to examine the readiness of position classification used in local administration and to discover problems and challenges when applying single classification scheme. Recommended and suggested directions and solutions would also ultimately be given. The findings revealed that local government officials had a low level of readiness and adaptability to single classification scheme. This was because there were a limited number of trainings and that the happening of confusion and ambiguity of single classification scheme causing local government officials to lack their confidence in it. In other words, they were waiting for clarification, explanation, and confirmation provided by the Department of Local Administration and the Board of Personnel Standard for Local Government Bureau. The initial stage of adaptability therefore appeared to be slow. However, local government officials, satisfactorily, had a good level of knowledge, self-awareness in working, information seeking, and self-

development for future achievement in their current career path and, probably, in occupational shifts to related fields. New-generation local government officials concerned their self-development and –competence in order to increase their knowledge and working outcomes and also to respond to and meet people’s needs. To closing a gap between civil servants and local government officials and encouraging the latter’s pride and prestige; furthermore, it was suggested to change an emblem. Likewise, a set of standard, fair evaluation criteria should be improved so that prejudice was avoided or, at least, was kept to a minimum. The Department of Local Administration was further requested to give trainings not only to top-level managers and personnel, but also to other types of local government officials. The purposes were to make them to understand directions and urge their prosperous working life. Another challenge was that although there were several distribution platforms including manuals were available online for downloading, there were a small, limited number of such tools and they restricted the media illiterate to reach. Consequently, more expectation and enthusiastic await were the results.

**Keywords :** Municipal Personnel Management, Common Level System To Single Classification Scheme



## กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าอิสระ เรื่องศึกษาวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนงานการบริหารงานบุคคลจากระบบ  
ซีเข้าสู่ระบบแท่งของเทศบาล ประสบความสำเร็จได้ด้วยความรู้และความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง  
จาก รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณภา ติระสังขะ และ  
อาจารย์จากภายนอกคณะและภายในคณะอาจารย์คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่ได้ให้  
คำปรึกษาและแนะแนวทางซึ่งเป็นประโยชน์ในการทำภาคนิพนธ์ฉบับนี้ขอขอบพระคุณท่านอาจารย์  
ทั้งสองท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอขอบคุณรองศาสตราจารย์ ดร.โกวิทย์ พวงงาม, ผอ.ชรินทร์ ราชมณี, นายदनัย คำคุณ  
รองปลัด อบต.ชอนม่วง, นางสุภาวดี สงวนแก้ว เจ้าพนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, นาย  
เอกรัตน์ ณ โคราช รวมทั้งข้าราชการทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือในด้านข้อมูลและอำนวยความสะดวก  
สะดวกในทุก ๆ ด้าน ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลในการสัมภาษณ์ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการ  
ทำการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

ขอขอบพระคุณบิดามารดาและทุกคนที่อยู่ข้างๆในการสนับสนุนการศึกษาครั้งนี้จน  
บรรลุผลสำเร็จเป็นอย่างดี

นางสาวกุลธิดา บุญจันทร์

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามวิจัย	3
1.3 วัตถุประสงค์	3
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย	3
1.5 วิธีการศึกษา	3
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 แนวคิดและหลักการบริหารราชการและระบบข้าราชการ	5
2.2 แนวคิดและรูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารงานของรัฐ	6
2.3 ระบบข้าราชการแบ่งได้เป็น 5 ยุค	18
บทที่ 3 ภูมิหลังและข้อมูลทั่วไปของเรื่องที่ศึกษา	43
3.1 บริหารงานบุคคลท้องถิ่น	43
3.2 การเปลี่ยนจากระบบซีเป็นระบบแท่ง	44

	(7)
บทที่ 4 การบริหารงานแบบระบบซี	49
4.1 ผลการศึกษาที่ได้จากการสัมภาษณ์	49
บทที่ 5 บทสรุป	52
5.1 สรุปผลการศึกษา	52
5.2 ข้อเสนอแนะ	54
รายการอ้างอิง	56
ภาคผนวก	57
ประวัติผู้เขียน	59



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงของระบบราชการพลเรือนไทยเริ่มมาแต่ปี พ.ศ. 2518 โดยเปลี่ยนจาก “ระบบจำแนกตำแหน่งตามชั้นยศ” (Rank Classification) เป็น “ระบบจำแนกตำแหน่งตามหน้าที่ความรับผิดชอบ” ที่เรียกสั้น ๆ ว่า “ระบบการจำแนกตำแหน่ง” (Position Classification หรือ P.C.) หรือ ระบบ “ซี” (แยกข้าราชการเป็น 11 ระดับ หรือ 11 ซี) ระบบนี้ยึดถือหน้าที่และความรับผิดชอบ เป็นเกณฑ์ในการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์มุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 284 ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครองการบริหารการบริการงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

นอกจากนี้มาตรา 288 ของรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติว่า การแต่งตั้งและการให้ลูกจ้างของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของ ท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตรา จึงมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระด้านการบริหารงานบุคคล โดย กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเอง เพื่อทำหน้าที่ในด้านการบริหารงานบุคคล และได้กำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐาน กลาง มาตรฐานทั่วไป และแนวทางการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ใน พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวด้วย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มี คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นขึ้น 3 ระดับ

- 1) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)
- 2) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง)
- 3) คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด)

ตามที่คณะกรรมการมาตรฐานบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (กถ.) ได้มีประกาศลงวันที่ 26 ธันวาคม 2557 ให้มีการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่ง และค่าตอบแทนของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นจาก “ระบบซี” เป็น “ระบบแท่ง” (Broadband) ซึ่งให้ผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 มกราคม 2558 อันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ ความก้าวหน้า และค่าตอบแทน ฯลฯ ของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยได้มีการแบ่งประเภท (แท่ง) ของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็น 4 ประเภท ได้แก่ ประเภททั่วไป ประเภทวิชาการ ประเภทอำนวยการ และประเภทบริหารท้องถิ่นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

การเปลี่ยนแปลงหรือการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลแบบระบบแท่งดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้แนวความคิดที่จะทำให้ระบบจำแนกตำแหน่งออกเป็นหลายประเภท(หลายแท่ง) เพื่อแยกการบริหารงานและความก้าวหน้าของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทออกจากกัน เพื่อทำให้เกิดความยืดหยุ่นในความก้าวหน้า และการบริหารงานให้สอดคล้องกับค่าของงานของในแต่ละตำแหน่งในแต่ละประเภทของงานและความรู้ความสามารถของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ตลอดจนมีการนำระบบการบริหารผลงาน มาใช้กับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การปฏิบัติงานของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยยึดหลักผลสัมฤทธิ์ หลักความรู้ ทักษะ และสมรรถนะ ดังนั้นผู้จัดทำงานวิจัยชิ้นนี้จึงเล็งเห็นว่าข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในระบบแท่งแบบใหม่

ผู้ทำการวิจัยเห็นว่าการปรับเปลี่ยนระบบจำแนกตำแหน่ง และค่าตอบแทน ส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ ความก้าวหน้า และค่าตอบแทน ฯลฯ ของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงเห็นควรต้องสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับทิศทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และศึกษาเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับระบบจำแนกตำแหน่ง และค่าตอบแทน ส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ ความก้าวหน้า และค่าตอบแทน ฯลฯ ของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ผู้จัดทำงานวิจัยจึงเห็นควรต้องสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับทิศทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หลักการ และกระบวนการต่างๆ ของระบบจำแนกตำแหน่งใหม่ การจัดประเภท และระดับตำแหน่งใหม่ ตลอดจนเส้นทางความก้าวหน้า และผู้ทำวิจัยเห็นว่าควรศึกษา และเสริมสร้างวิสัยทัศน์ และมุมมองที่จำเป็นต่อระบบการบริหารงานบุคคลให้แก่ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น

จากปัญหาการเข้าสู่ระบบแห่งของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ดูจะเป็นเรื่องที่น่าสนใจของข้าราชการท้องถิ่นทุกคน แต่ความกระจำและความชัดเจนในเรื่องนี้ยังไม่มี ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนี้เท่าใดนัก ผู้ทำการวิจัยต้องการศึกษาเกี่ยวกับระบบซีแบบเดิม เพื่อเปรียบเทียบและศึกษาเกี่ยวกับระบบบริหารงานบุคคลแบบใหม่ หรือระบบแห่ง

## 1.2 คำถามวิจัย

1. การปรับเปลี่ยนเข้าสู่ระบบแห่งดีจริงหรือไม่
2. ทิศทางการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วงเปลี่ยนถ่ายจากระบบซีเข้าสู่ระบบแห่งมีผลไปในทิศทางใด มีปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไร และเมื่อเข้าสู่ระบบแห่งแล้ว มีการจัดโครงสร้าง ขั้นตอนการสอบคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอนย้าย รวมถึงการปรับเลื่อนระดับของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นการปูรากฐานให้ข้าราชการระดับล่างได้มีโอกาสเติบโตจริง ๆ หรือไม่ เป็นอย่างไร รวมถึงสิทธิ สวัสดิการต่าง ๆ

## 1.3 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาความพร้อมของระบบจำแนกตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบแห่งมาใช้
3. เพื่อเป็นข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา

## 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. เพื่อมีความเข้าใจในทิศทางการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ได้ทราบถึงมุมมองของข้าราชการ พนักงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านความเป็นอิสระการบริหารงานบุคคล

## 1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษานี้จะเป็นการศึกษาแบบ (Research Paper) มุ่งเน้นการเขียนรายงานการศึกษาที่จะตอบคำถามที่ตั้งไว้ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ในการศึกษาครั้งนี้จะเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วน

ท้องถิ่น และขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นไทย โดยรวบรวมข้อมูลจาก หนังสือทางวิชาการ บทความ รายงานการวิจัย วารสาร วิทยานิพนธ์ และข้อมูลทางกฎหมาย รวมทั้งข้อมูลจากบทสัมภาษณ์บางส่วนของผู้ที่ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีแบบเชิงพรรณนาวิเคราะห์



## บทที่ 2

### แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

กรอบและแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ข้าพเจ้าได้นำแนวคิดที่มีความหลากหลายและสอดคล้องกันมาศึกษาและเปรียบเทียบในการทำความเข้าใจ บางส่วนของงานชิ้นนี้ข้าพเจ้าขอ นำความรู้ที่ได้รับจากการเรียนศึกษาในวิชาต่าง ๆ ตลอดจนหลักสูตรของการศึกษาในเอกการเมืองการปกครองของคณะรัฐศาสตรมหาวิทาลัยธรรมศาสตร์นำมาใช้ในการสร้างสรรค์ผลงาน นำสิ่งที่ได้จากการเรียนรู้มาปฏิบัติและใช้งานจริง ข้าพเจ้าจะวางทิศทางหรือกรอบในการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยครั้งนี้โดยจะเน้นไปที่ แนวคิดและหลักการการบริหารราชการและระบบราชการ และด้านการกระจายอำนาจมาสู่ท้องถิ่นด้านการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ทั้งในและต่างประเทศ

#### 2.1 แนวคิดและหลักการบริหารราชการและระบบข้าราชการ

ระบบราชการ มีบทบาทและหน้าที่ ดังนี้<sup>1</sup>

1. การนำนโยบายและกฎหมายกระทรวงการปฏิบัติบังคับใช้
2. การให้คำปรึกษาในทางนโยบาย
3. การเรียกร้องและรวบรวมผลประโยชน์
4. การรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเมือง

ทัศนะของ max weber ว่าด้วยระบบราชการในอุดมคติ<sup>2</sup> ผลงานของแมกซ์เวเบอร์จัดได้ว่าเป็นผลงานที่ยิ่งใหญ่ที่เป็นจุดบุกเบิกของการสร้างหลักการพื้นฐานใหม่ให้กับปรัชญาของการบริหารภาครัฐเพื่อให้การทำงานขององค์กรขนาดใหญ่มีระบบที่มีประสิทธิภาพมีเหตุผลและมีรากฐานของกฎหมายเป็นหลักในการทำงานรูปแบบขององค์กรขนาดใหญ่ของเวเบอร์จึงได้มีการนำไปใช้ในยุโรปและขยายตัวไปทั่วโลกในปัจจุบันปรัชญาของแมกซ์เวเบอร์ในการบริหารภาครัฐอาจสรุปเป็นสาระโดยย่อได้จากภาพประกอบต่อไปนี้

<sup>1</sup> วสันต์ เหลืองประภัสร์, “ระบบบริหารงานภาครัฐ: รัฐ การปกครอง สถาบันการเมือง และระบบราชการ,” เอกสารประกอบการบรรยายวิชา รม.500 โครงการปริญญาโทสาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ ,21 มิถุนายน 2557.

<sup>2</sup> วรเดช จันทรร, *ปรัชญาของการบริหารภาครัฐ*, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์ดี จำกัด,2539), 32.



ปรัชญาของแมกซ์เวเบอร์ในการบริหารงานภาครัฐปรัชญาของแมกซ์เวเบอร์ในการบริหารงานภาครัฐ	
หลักการพื้นฐาน	ผลลัพธ์สุดท้าย
การแบ่งงานกันทำตามแนวราบ	การเพิ่มผลผลิตการเพิ่มความชำนาญงาน
การแบ่งงานกันทำตามแนวตั้ง	ความถูกต้องในการทำงานเกิดการตัดสินใจที่สนองผลประโยชน์ร่วมขององค์กร
การทำงานเป็นสายลักษณะอักษร	-การทำงานขององค์กรมีความต่อเนื่องตัวเองได้ไม่ขึ้นกับตัวคน -บรรลุประสานงานระหว่างองค์กร
กฎระเบียบ	- หากความแน่นอนในการทำงาน - ลดการสื่อสารที่ไม่จำเป็น - สร้างกรอบพฤติกรรมพื้นฐานของสมาชิกให้เป็นแบบแผนเดียวกัน - ทำให้องค์กรมีพลวัต
การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งตามหลักความอาวุโสความสามารถ	- สร้างขวัญกำลังใจให้สมาชิก - ทำให้สมาชิกมีความผูกพันกับองค์กร
แยกเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องงาน	บรรลุมิตรภาพประสงคขององค์กร

## 2.2 แนวคิดและรูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารงานของรัฐ

**ระบบรัฐเดี่ยว Unitary System** คือ รูปแบบของรัฐที่มีรัฐบาลกลางเป็นองค์กรเดียว หรือรัฐบาลคือจุดศูนย์รวมอำนาจการปกครอง ที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งในบริหารนิติบัญญัติ ตุลาการ และจะควบคุมการบริหารงานในกระทรวงทบวงกรมทั้งหมดอำนาจสั่งการส่วนใหญ่อยู่ที่ส่วนกลางข้าราชการที่ไปปฏิบัติหน้าที่ยังส่วนภูมิภาคนั้นจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมาย และอีกลักษณะหนึ่งคือรัฐบาลอาจจะใช้วิธีกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการปกครองในท้องถิ่นของตนตามสมควร ให้ประชาชนมีสิทธิ์เสนอแนะวิธีแก้ปัญหาในท้องถิ่นเสนอความต้องการของตนเองต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะใช้วิธีการกระจายอำนาจการ

ปกครองไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อำนาจหลักก็อยู่กับรัฐบาลเหมือนเดิมสำหรับรูปแบบรัฐเดี่ยวนี้มีอยู่หลายประเทศเช่นประเทศไทย พม่า ญี่ปุ่นและฟิลิปปินส์

**ระบบสหพันธรัฐ Federal System** คือคือรูปแบบของรัฐบาลที่มี 2 ระดับได้แก่รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลแต่ละระดับมีหน้าที่และบทบาทที่แตกต่างกันออกไป รัฐบาลกลางถือว่าเป็นรัฐบาลหลักของประเทศทำหน้าที่รับผิดชอบงานและนโยบายที่สำคัญของประเทศ หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวมของประเทศหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัย และเป็นเอกราชของประเทศชาติเช่นกิจการ ด้านการป้องกันประเทศความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กิจการด้านการคลังที่เกี่ยวข้องกับรายได้จากงบประมาณของประเทศ กิจการด้านเศรษฐกิจทางเศรษฐกิจในประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และกิจการด้านทหาร รัฐบาลระดับท้องถิ่นถือว่าเป็นหน่วยงานการปกครองที่แบ่งเบาภาระหน้าที่รัฐบาลส่วนกลางไปปฏิบัติ จัดการบริหารเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้นหน้าที่รับผิดชอบจึงเป็นภาระหน้าที่ระดับรองลงมาจากรัฐบาลกลาง เช่นภาระหน้าที่ด้านการรักษาความปลอดภัยในรัฐจัดบริการแก่ประชาชนจัดสวัสดิการแก่ประชาชนในรัฐและรักษาความสะอาดตลอดจนการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่น เป็นต้น เป็นการปฏิบัติอย่างอิสระต่อกันโดยไม่ก้าวล่วงงานของกันและกัน เว้นแต่จะมีการยินยอมของทั้งสองฝ่ายว่าจะทำอะไรถึงแม้ว่ารัฐบาลระดับท้องถิ่นจะทำงานได้อย่างอิสระก็ไม่ได้หมายความว่าอิสระจนขาดเอกภาพของประเทศนั้นการร่วมมือการทำงานและการร่วมมือทางด้านการปกครองแล้วต้องอาศัยกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันจึงเป็นการปกครองเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและประเทศนั้นจะมีการแบ่งรัฐบาลระดับท้องถิ่นออกไปเป็นหลายรัฐบาล เพื่อใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันทั้งประเทศ ในการปกครองการจัดรูปแบบรัฐรวมเช่นสหรัฐอเมริกา อินเดีย แคนาดา ออสเตรเลีย เป็นต้น

### **รัชกาลที่ 1 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช**

เป็นการบริหารประเทศโดยมีการรวมศูนย์อำนาจมาที่พระองค์เองและถ่ายทอดไปยังขุนนางหรือพระราชวงศ์ต่างต่างในการบริหารประเทศโดยมีพระองค์เป็นหลักและได้ทรงมีการวางรากฐานและพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินตลอดทั้งการสร้างประสิทธิภาพให้กับข้าราชการอย่างจริงจัง พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงโปรดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการและบุคคลเหล่านั้นต่างเจริญก้าวหน้าในราชการด้วย โดยทรงเล็งเห็นว่าข้าราชการเป็นทรัพยากรบุคคลที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นเสมือนจักรกลที่จะทำให้ระบบราชการดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและอำนวยประโยชน์สุขแก่ประเทศชาติและประชาชนได้อย่างสมบูรณ์การมีข้าราชการที่ดีมีความสามารถจึงเป็นความคาดหวังสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินของไทยทุกยุคทุกสมัย พระองค์ทรงรู้จักทรัพยากรบุคคลในองค์กรของพระองค์เป็นอย่างดีทั้งความสัมพันธ์แบบเครือญาติและความสำคัญฐานะเพื่อนร่วมงานจึงทำให้พระองค์สามารถวางกลยุทธ์

ในการจัดทรัพยากรบุคคลได้อย่างมี กฎหมายตราสามดวงหรือหรือประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 มีความสำคัญต่อการวางรากฐานระบบการบริหารราชการแผ่นดิน 2 ด้าน คือ ความเป็นประมวลกฎหมายสำหรับการพิพากษาอรรถคดีในกระบวนการทางยุติธรรม เพื่อเพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักรและควบคุมความประพฤติของอาณาประชาราษฎร์ ด้านที่ 2 คือความเป็นหลักเกณฑ์บทบัญญัติ คือความเป็นหลักเกณฑ์บทบัญญัติตลอด คือความเป็นหลักเกณฑ์บทบัญญัติตลอดจนคู่มือการบริหารราชการแผ่นดินให้กับองค์พระมหากษัตริย์และ คือความเป็นหลักเกณฑ์บทบัญญัติตลอดจนคู่มือการบริหารราชการแผ่นดินให้กับองค์พระมหากษัตริย์และข้าราชการทุกระดับชั้นนอก คือความเป็นหลักเกณฑ์บทบัญญัติตลอดจนคู่มือการบริหารราชการแผ่นดินให้กับองค์พระมหากษัตริย์และข้าราชการทุกระดับชั้นนอกจากนั้นยัง คือความเป็นหลักเกณฑ์บทบัญญัติตลอดจนคู่มือการบริหารราชการแผ่นดินให้กับองค์พระมหากษัตริย์และข้าราชการทุกระดับชั้นนอกจากนั้นยังมีความเป็นบรรทัดฐานที่แสดงกฎเกณฑ์การบริหารงานบุคคลสะท้อนถึงคุณลักษณะของข้าราชการที่มีศักยภาพพึงประสงค์ในยุคนั้นด้วย

### **รัชกาลที่ 2 พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย**

ใช้การปกครองแบบความสัมพันธ์แบบ และระบบอุปถัมภ์ เพราะระบบนี้ทำให้เจ้านายขุนนางและข้าราชการจงรักภักดีและมั่นคงต่อพระมหากษัตริย์และราชบัลลังก์

### **รัชกาลที่ 3 พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว**

สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินในยุครัชกาลที่ 3 พระองค์ทรงประสานความสัมพันธ์ระหว่างเสนาบดีกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีอำนาจและบทบาททางการปกครองและเศรษฐกิจให้การบริหารราชการบ้านเมืองได้อย่างสมานฉันท์ไม่รับเข้าเป็นฐานกำลังให้แก่บัลลังก์ในด้านความมั่นคงแต่ในสมัยนี้ยังมีการคุกคามโดยชาวตะวันตกที่มุ่งแสวงหาอาณานิคมซึ่งรัชกาลที่ 3 ทรงตระหนักถึงภัยที่กำลังคืบคลานเข้ามาทั้งทางตรงและทางอ้อมการยอมเซ็นสนธิสัญญากับชาวตะวันตกเพื่อรักษาสถานะทางเศรษฐกิจและความเป็นไทยเอาไว้อยู่บนพื้นฐานความเหมาะสมรวมทั้งการสนับสนุนทางด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมและให้เกิดการขยายตัวของชุมชนเกิดการสร้างเมืองขึ้นมาใหม่อีกหลายเมืองทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคตะวันออกผลที่ตามมานอกจากแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและการผลิตแรงงานอีกด้วยและทรงเลือกสรรผู้มีประสบการณ์ที่ชัดเจนในราชการมีวิสัยทัศน์และคุณลักษณะพิเศษสำหรับการแต่งตั้งข้าราชการในยุครัชกาลที่ 3 ซึ่งมีหน่วยงานที่เป็นเสมือนหัวใจในการบริหารประเทศ 3 หน่วยงานคือจตุรพักตาวานโสมสมุหนายกและเสนาบดีกรมพระคลังเป็นสิ่งที่พระมหากษัตริย์ต้องวินิจฉัยอย่างรอบคอบ

#### รัชกาลที่ 4 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในยุครัชกาลที่ 4 เป็นยุคที่ประเทศไทยต้องการต้องเผชิญกับการคุกคามการแผ่ขยายอำนาจและอิทธิพลของจักรวรรดินิยมตะวันตกโดยเฉพาะอังกฤษและฝรั่งเศสเพื่อความอยู่รอดในฐานะประเทศเอกราชของประเทศเล็กซึ่งด้อยโอกาสโดยเฉพาะด้านกำลังทัพและอาวุธยุทโธปกรณ์อย่างไทยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงดำเนินพระราชโองบายในการเจรจาผ่อนปรนทางการทูตทำสนธิสัญญาไมตรีและพาณิชย์กับประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีการปรับปรุงการปฏิบัติงานของกองต่าง ๆ การจัดตั้งหน่วยงานเกี่ยวกับด้านทหารและตำรวจโปรดเกล้าให้มีการตรากฎหมายที่ตัดแปลงจากแบบตะวันตกและให้มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างจริงจังในการบริหารราชการแผ่นดินโดยหลักหรือแนวทางในการบริหารราชการอย่างเหมาะสมของข้าราชการที่ดีเปรียบประดุจเป็นธรรมนูญการปกครองแผ่นดินเป็นคู่มือในการดำเนินชีวิตของคนทั่วไปและนอกจากนี้ มีการจัดการเกี่ยวกับทักษะการบริหารระบบราชการคือให้มีการเปลี่ยนแปลงพระราชพิธีถือน้ำพิพัฒน์สัตยา มีการจัดการเกี่ยวกับทักษะการบริหารระบบราชการคือให้มีการเปลี่ยนแปลงพระราชพิธีถือน้ำพิพัฒน์สัตยาที่ข้าราชการทุกคนจะต้องดื่มน้ำเพื่อสาบานตนว่าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ถ้าคิดร้ายต่อพระมหากษัตริย์เมื่อใดจะถูกลงโทษจากอาวุธต่าง ๆ จนตัวตายโดยมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งผู้พิพากษา ยุคนี้มีการนำเอาอิทธิพลจากต่างประเทศเข้ามาใช้เพื่อความยุติธรรมความพอใจของคนโปรดยกเลิกการเลือกตั้งผู้พิพากษาแบบเดิมโปรดเกล้าให้เจ้านายและข้าราชการตั้งแต่ยศชั้นหลวงซึ่งไปเป็นผู้เลือกแทนยังไม่ให้ราษฎรทั่วไปเลือกเฉพาะการเลือกตั้งเช่นนี้ยังเป็นของใหม่ราษฎรอาจจะยังไม่คุ้นเคยทำให้เกิดปัญหายุ่งยากตามมา การคัดเลือกผู้เข้าดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูงจะไม่ทรงแต่งตั้งข้าราชการผู้ประพฤตินิยมชอบซึ่งเป็นเจ้าเมืองเพราะว่าได้ทรงเลือกเฟ้นผู้ที่เข้ามาเป็นเจ้าเมืองเป็นพิเศษซึ่งข้าราชการประเภทนี้มักใช้วิธีการวิ่งเพื่อให้ได้เป็นเจ้าเมืองหรือติดสินบนกับพวุงนี้อาจมีอิทธิพลเพื่อที่จะสนับสนุนตนเองให้ได้เป็นเจ้าเมือง สำหรับคนที่องค์ไม่ทรงแต่งตั้งคือบุคคลที่วิ่งเพื่อให้ได้เป็นเจ้าเมืองเป็นการเบียดเบียนข้าราชการทางป้อมประพฤตินจุดทุจริตคิดมิชอบขึ้นเป็นเจ้าเมืองหรือการเมืองทำให้ราษฎรหัวเมืองไม่ต้องได้รับความทุกข์ร้อนจากเจ้าปกครองเมืองดังกล่าวโดยพระองค์ทรงเน้นหลักกำหนดบุคคลที่เหมาะสมกับงานที่ให้

#### รัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ได้(ปฏิรูป)เปลี่ยนแปลงการปกครองการบริหารบ้านเมืองโดยการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลางคือสถาบันพระมหากษัตริย์ (ที่มาประวัติศาสตร์ระบบราชการและการบริหารงานบุคคล ภาครัฐของไทย พ.ศ.2548 ถึงปัจจุบัน 41 ให้ทันสมัย ให้ดูที่เทียบเท่ากับต่างประเทศ โดยได้จัดตั้งกระทรวงทบวงกรมและโรงเรียนมหาดเล็กในปี พ.ศ. 2442 ซึ่งต่อมาก็คือโรงเรียนข้าราชการพลเรือน และกลายมาเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เดิมทีโรงเรียนมหาดเล็กดี 2 ความรู้เบื้องต้นสำหรับข้าราชการพลเรือนในส่วนราชการต่าง ๆ 2 ขนบธรรมเนียมในราชสำนักจึงถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของ

การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ในประเทศไทย ต่อมาจึงเกิดเป็นระเบียบแบบแผนรวมทั้งมาตรฐานการบริหารงานบุคคล กระแสโลกาภิวัตน์ในช่วงปีคริสต์ศักราช 1980 กระแสการปกครองระบอบประชาธิปไตยภาคีรัฐควรดำเนินบทบาทศาสตร์ธรรมนุญที่มุ่งเน้นประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญโดยมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการกำหนดปฏิบัติตามนโยบายข้าราชการต้องมุ่งทำงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนคำนึงถึงผลงานเป็นหลักสามารถคิดวิเคราะห์หมองภาพรวมของปัญหาการบริหารแบบมืออาชีพที่มาประวัติศาสตร์ระบบราชการและการบริหาร

สำหรับงานระบบราชการในพระบาทในยุศพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงเว้นวรรคจัดการปฏิรูปบ้านเมืองเป็นระยะชั่วคราวและต่อมาส่งได้ศึกษาค้นคว้าด้านประวัติศาสตร์ของบ้านเมืองมีคำริว่าระบบราชการแบบจารีตมีปัญหาข้อบกพร่องจากสภาพแวดล้อมที่จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจการเมืองและต่างประเทศเข้ามามีใครคุกคามระบบราชการแบบจารีตจึงไม่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์บ้านเมืองซึ่งเป็นระบบที่มีปัญหาและอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศแบบสมัยใหม่เพื่อความอยู่รอดของประเทศพระองค์จึงปฏิรูปการเมืองการปกครองโดยให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เหล่าคณะเสนาบดีบทบาทใหม่ของพระมหากษัตริย์ในที่นี้จึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิ์ขาดในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ พระองค์จากคอยควบคุมอยู่ห่างห่างเปรียบเสมือนให้เครื่องจักรทำงานด้วยตัวเองและพระองค์จะเป็นคอยนายช่างคอยดูอยู่ใกล้ ๆ สำหรับในยุคนี้มีการเปลี่ยนแปลงที่เห็นชัดเจนได้แก่มีการเปลี่ยนแปลงกฎที่แน่นอนเกี่ยวกับการสืบสันตติวงศ์และการป้องกันไม่ให้ใช้อำนาจทุจริตในวงรัฐบาลวิธีหนึ่งก็คือการป้องกันให้จัดเงินเดือนให้กับข้าราชการตามสมควรแก่ภาระและหน้าที่รวมถึงการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการให้คำนึงถึงความสามารถและความประพฤติเป็นสำคัญไม่ใช่ดูจากเชื้อสายว่าเป็นลูกหลานของใครมีการกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับและวิธีอื่น ๆ ในการเลือกสรรข้าราชการอาจจะมีการกำหนดคุณสมบัติด้านวิชาชีพให้มีความตามที่ศึกษา แต่ละกระทรวงเป็นตัวกำหนดมีการเลื่อนขั้นโดยผู้บังคับบัญชาจะเป็นผู้ตัดสินใจโดยใช้ดุลยพินิจอันส่งผลให้ราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างมีประสิทธิภาพความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งนี้หมายถึงการได้เลื่อนเงินเดือนการเลื่อนตำแหน่งหรือการได้รับสวัสดิการและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น

#### **รัชกาลที่ 6 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว**

สำหรับระบบราชการในยุศพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยึดถือการสร้างและพัฒนาาระบบมากกว่าความสำคัญของตัวบุคคล การแบบแผนงานการแบ่งส่วนราชการตามการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินโดยให้เหมาะสมตามฐานะและหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวงตลอดจนระบบการทำงานแบบเป็นทีมโดยมีโครงการสร้างแผ่นดินคือปฏิรูปประเทศเพื่อประโยชน์สุขแก่ราษฎรและสร้างความเจริญให้แก่บ้านเมืองเช่นกระทรวงมหาดไทยกระทรวงกลาโหมกระทรวงเกษตรราธิการกระทรวงการต่างประเทศกระทรวงธรรมการเป็นการดำเนินงานในหน้าที่ตาม

ระบบที่จัดไว้ดีแล้วการจัดแบ่งส่วนราชการตามหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวงและคำนึงถึงความเหมาะสมในระบบการดำเนินงานมากกว่าตัวบุคคลผู้รับผิดชอบและเสมอกันโดยยึดหลักสามสามัคคีเพื่อประโยชน์สุขของชาติและราษฎรเป็นเป้าหมายสำคัญเป็นการส่งเสริมให้ราษฎรพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจอันจะเกิดประโยชน์ต่อการพาณิชย์ของบ้านเมืองในการปรับปรุงและพัฒนา

ได้ทรงพระราชนิพนธ์หนังสือหลักราชการโดยกล่าวถึงหลัก 10 ประการที่ข้าราชการทั้งผู้ใหญ่และผู้น้อยพรุ่งนี้ยึดถือปฏิบัติเพื่อประโยชน์ในการรับราชการ 1 ด้านความสามารถดึงใช้วิชาความรู้ของตนทำงานในหน้าที่ให้เหมาะแก่การละเทศะไม่ต้องรอในศาลจึงเรียกได้ว่าผู้มีความ

ด้านความสามารถดึงใช้วิชาความรู้ของตนทำงานในหน้าที่ให้เหมาะแก่การละเทศะไม่ต้องรอในศาลจึงเรียกได้ว่าผู้มีความสามารถเฉาะ ความเพียรคือกล้าหาญไม่ย่อท้อต่อความลำบากและความเพียรคือกล้าหาญไม่ย่อท้อต่อความลำบากและบากบั่นเพื่อข้ามความขัดข้องให้จงได้โดย ความเพียรคือกล้าหาญไม่ย่อท้อต่อความลำบากและบากบั่นเพื่อข้ามความขัดข้องให้จงได้โดยใช้ความวิริยะอุตสาหะมี 3 ความ ความมีหัว ความมีไหวพริบซื่อ ความมีไหวพริบรู้จักสังเกตเห็นโดยไม่ต้องมี ความมีไหวพริบรู้จักสังเกตเห็นโดยไม่ต้องมีใครเตือนว่า ความมีไหวพริบรู้จักสังเกตเห็นโดยไม่ต้องมีใครเตือนว่ามีเหตุเช่นนั้นก็ ความมีไหวพริบรู้จักสังเกตเห็นโดยไม่ต้องมีใครเตือนว่ามีเหตุเช่นนั้นต้องปฏิบัติกรอย่างนั้นนั้นเชื่อบังเกิดผลดีที่สุดแก่กิจการทั่วไปและงานขึ้นที่เห็นทันทีซึ่งรู้เท่าถึงการณรู้จักปฏิบัติกิจการให้เหมาะสมทั้งปวงสิ่งที่ไม่อยู่ในตำราราชการจึงศึกษาด้วยความเพียรและจดจำ 5 ความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่เป็นสิ่งสำคัญของข้าราชการจังหวัดทั้งผู้ใหญ่และผู้น้อยความตั้งใจมอบให้เป็นหน้าที่โดยทุจริตใช้ความอุตสาหะวิริยะภาพเต็มสปีดกำลัง 6 ความซื่อตรงกับตัวบุคคลต้องไม่คิดเอาเปรียบใครไม่ยกตนข่มท่าน 7 การรู้จักนิสัยคนคุณสมบัติของทั้งผู้ใหญ่และผู้น้อยต้องรู้จักนิสัยของผู้บังคับบัญชาตรวจและทำงานให้ตรงตามอัธยาศัยของผู้ใหญ่รู้จักเจียมตัวของตัวใช้วิธีการเดียวเข้ากับได้ทุกคนต้องช่างสังเกตและรู้จักนิสัยคนให้มากแต่จะรู้จักผอนผ้นบางคนต้องไม่ยึดติดกับแบบแผนเข้าใจว่าการผอนผ้นเป็นเรื่องเหลวไหลจึงไม่ยอมผอนผ้นจนเสียมากกว่าที่ควรบรรณข้าราชการทุกระดับจึงต้องรู้จักผอนผ้นให้เหมาะสมความมีหลักฐานข้าราชการมีที่อยู่เป็นหลักแหล่งแน่นอนมีความประพฤติดีไม่เป็นการแสดงความจงรักภักดียอมสละตนเพื่อประโยชน์แห่งชาติถึงแม้ว่าตัวเองจะได้รับความเดือดร้อนรำคาญหรืออะไรก็ตามแต่ควรมุ่งผลประโยชน์อันแท้จริงให้แก่ชาติศาสนาพระมหากษัตริย์ซึ่งใช้ไหวพริบของตนประกอบกิจการตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มกำลังความสามารถเพื่อประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ

### รัชกาลที่ 7 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า

พุทธศักราช 2474 เป็นปีที่รัฐบาลประชาชนหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างหนักมีความผันแปรของเศรษฐกิจโลกกระทบกระเทือนรายได้แผ่นดินการเงินที่เปลี่ยนลักษณะไปจากเดิมหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ราคาสินค้าลดลงในขนาดที่มีรายจ่ายเพิ่มมากขึ้นรัชกาลที่ 7 ได้ตัดงบประมาณค่าใช้จ่าย

ฟุ่มเพื่อยเว้นเฉพาะรายจ่ายที่ก่อประโยชน์เช่นการเกษตรกรรมและคมนาคมเป็นการเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศทั้งนี้พระยาโกมารกุลมนตรีเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเสนอวิธีแก้ไขปัญหาคือ 1 แต่รายจ่ายลงเพื่อให้งบประมาณสมดุล 2 ตัดการขึ้นเงินเดือนประจำและงดการตั้งตำแหน่งในสามโลกการตั้งงบประมาณเงินเหมาตั้งเฉพาะเท่าที่จำเป็นจะต้องจ่ายส่วนทางรายได้เพิ่มก็คือการเพิ่มอัตราภาษีตั้งเก็บอยู่แล้วและการสร้างภาษีใหม่นอกจากนี้ให้ลดเงินเดือนราชการมีผู้ไม่พอใจและก็ให้พิจารณาลดเฉพาะข้าราชการระดับชั้นที่อาจเสียได้โดยไม่เดือดร้อนในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจทางด้านการลดเงินเดือนข้าราชการก่อให้เกิดปฏิกิริยามากที่สุดเพราะเป็นการกระทบผลประโยชน์คนส่วนใหญ่โดยเฉพาะเป็นกลุ่มที่มีบทบาทอยู่ในสังคมไทยมีการวางระบบข้าราชการพลเรือนในสมัยก่อนการบริหารงานบุคคลในข้าราชการพลเรือนยังไม่เป็นระเบียบบรรทัดฐานให้ยึดถือปฏิบัติแนวเดียวกันการบุกรุกบุคคลเข้ารับราชการการรับเงินเดือนของข้าราชการวินัยการลงโทษการออกจากข้าราชการการออกจากราชการของข้าราชการก็ยังคงเป็นแบบไม่มีแบบแผนไม่มีหลักเกณฑ์กลางในการปฏิบัติอย่างเดียวกันหลังจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชสมบัติแล้วได้วางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้แน่นอนเหมือนกันหมดสำหรับข้าราชการพลเรือนทั่วไปเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้ดีได้เข้ารับราชการโดยหาวิธีเลือกสรรที่เป็นกลางและยุติธรรมจากพระราชบัญญัติข้างต้นมันเป็นที่มาประการหลักที่ 1 คือให้ข้าราชการบริเวณทั้งหมดอยู่ภายใต้ระบบเดียวกันระเบียบเดียวกันเพื่อสนองพระราชดำริตามพระราชบัญญัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพุทธศักราช 2471 บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนที่จะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบตามพระราชบัญญัตินี้หมายถึงผู้ให้เข้ารับราชการในกระทรวงทบวงกรมแผ่นดินสยามพลเรือนทั้งหมดยกเว้นข้าราชการตุลาการรวมทั้งข้าราชการพลเรือนในกระทรวงการทหารด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนทั่วไปอยู่ภายใต้ระเบียบที่แน่นอนเหมือนกันทุกกระทรวงตามพระราชดำริดังกล่าวพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2471 บัญญัติให้มีการรักษาพระราชบัญญัติประกอบด้วยเสนาบดีกระทรวงธรรมการและกรรมการซึ่งพระมหากษัตริย์จากทรงเลือกตั้งโดยคุณวุฒิอีก 2 คนทำหน้าที่กำหนดหลักสูตรและจัดการสอบไล่ผู้ที่สมัครเข้ารับราชการพลเรือนการจัดการศึกษาของนักเรียนหลวงฝ่ายพลเรือนที่ส่งไปเล่าเรียนในเมืองต่างประเทศและรักษาให้เป็นตามพระราชบัญญัตินี้เป็นคณะกรรมการนี้เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเพียงองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่การดำเนินการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและกำกับดูแลให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ปฏิบัติที่บริการบริหารงานด้านบุคคลของข้าราชการพลเรือนให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกรรมการขณะนั้นสมัยนั้นเรียกชื่อย่อว่า พ.ร.ก. จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้วางระบบการบริหารงานบุคคลในลักษณะทั่วกำเนิดไว้ที่เจ้ากระทรวงแต่เจ้ากระทรวงมอบอำนาจโอนให้หัวหน้ากลุ่มก็ได้โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 26 ดังนี้ ข้าราชการพลเรือนสามัญกำหนดยศดังนี้

1. ชั้นสัญญาบัตร
2. มหาอำมาตย์
3. มหาอำมาตย์โท
4. มหาอำมาตย์ตรี
5. อำมาตย์เอก
6. อำมาตย์โท
7. อำมาตย์ตรี
8. รองอำมาตย์เอก
9. รองอำมาตย์โท
10. รองอำมาตย์ตรี
11. ชั้นราชบุรุษราชบุรุษ

โครงสร้างระเบียบการบริหารงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 จัดเป็นระบบจำแนกตำแหน่ง จัดเป็นระบบจำแนกตำแหน่งrank classification

มีหลักการคัดเลือกผู้เข้ารับราชการด้วยความยุติธรรมตรงกับหลักการของระบบคุณธรรม (Merit System) ถึงหลักความรู้ความสามารถ (Competency) ความเสมอภาค (Equality of Opportunity) และมีหลักประกันให้การรับราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นอาชีพโดยให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินเดือนตลอดเวลาที่รับราชการอยู่ (มาตรา 15) ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีโอกาสเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นไปตามความรู้ความสามารถและอายุราชการ (มาตรา 2 และ 25) ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับบำเหน็จบำนาญไม่ออกจากราชการ (มาตรา 15) โดยหลักการนี้มองถึงในแง่ความก้าวหน้าของผู้ทำงานให้มีความก้าวหน้าในสายอาชีพนั้นโดยไม่ต้องเปลี่ยนอาชีพไปหาทางก้าวหน้าในอาชีพอื่น

#### **รัชกาลที่ 8 พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล**

#### **รัชกาลที่ 9 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช**

การบริหารราชการปัจจุบันมีศูนย์กลางอยู่ที่ประชาชนเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่องานของรัฐเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พุทธศักราช 2545 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้ลงได้ทรงลงพระปรมาภิไธยกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับคือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ.2545 มีผลให้ปฏิรูประบบราชการไทยครั้งใหญ่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีบทมาตราสำคัญอย่างยิ่งที่กำหนดเป้าประสงค์ตามลำดับความสำคัญคือประโยชน์สุขของประชาชนผลสัมฤทธิ์ของงานกำหนดวิธี



ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณต่าง ๆ ในการแต่งตั้งและกำหนดตัวบุคคลผู้รับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินการมีส่วนร่วมของประชาชนการเปิดเผยข้อมูลการกำกับ การตรวจสอบ ฯลฯ อย่างเป็นรูปธรรมโดยได้กำหนดหลักการสำคัญที่มีผลเปลี่ยนแปลงในทางการบริหาร กระทรวงต่าง ๆ อย่างกว้างขวางโดยการใช้ทรัพยากรส่วนต่าง ๆ ร่วมกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพความ คุ่มค่าและบรรลุเป้าหมายของกระทรวงด้วยเหตุนี้จึงเกิดคณะทำงานขึ้นมาที่ชื่อคณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการเรียกว่า กพร. มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็น ประธานและกรรมการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด กพร. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบ ราชการและงานของรัฐอย่างอื่นรวมถึงโครงสร้างระบบราชการระบบงบประมาณระบบบุคลากร มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมค่าตอบแทนและวิธีปฏิบัติราชการอื่นตามหลักสำคัญอ่านในการ ปฏิรูประบบราชการ

พุทธศักราช 2546 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตราพระราชกฤษฎีกาฉบับสำคัญที่ รัฐบาลพลเอกถนัด คอมันตร์คือพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 กำหนดกรอบใหญ่ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้แก่

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชนเกิด
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงธุรกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

ปัจจุบันทุกส่วนราชการต้องยึดถือหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตาม พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้เป็นหลักในการบริหารราชการ

การปฏิรูประบบราชการในรูปแบบการกระจายอำนาจได้เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 ที่ได้มี การประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งส่งผลให้มีการ ยกฐานะสภาตำบลเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจำนวนมากและการปฏิรูปครั้งสำคัญในครั้งใหญ่ อีกครั้งหนึ่งคือการปฏิรูประบบราชการในสมัย พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร โดยแถลงการณ์ต่อสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544 ว่าจะปรับปรุงระบบราชการให้มีโครงสร้างกระชับเหมาะสมกับ สถานการณ์ในปัจจุบันสามารถตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศปรับปรุง บทบาทภาครัฐจากผู้ปฏิบัติและผู้ควบคุมมาเป็นผู้คอยสนับสนุนอำนวยความสะดวกและให้การ สนับสนุนการดำเนินงานของภาคเอกชนและประชาชนรวมทั้งปรับปรุงกระบวนการบริหารราชการ

โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการข้อมูลข่าวสารข่าวสารอย่างกว้างขวาง รวดเร็วและเท่าเทียมกัน สมุดที่กล่าวมาเป็นกาแฟการกตตันต่อระบบราชการไม่ว่าจะเป็นกระแส โลกาภิวัตน์อิทธิพลของกลไกตลาดหรือค่านิยมการต่อต้านระบบราชการทำให้ระบบราชการต่าง ๆ ทั่วโลกต้องมีการปรับปรุงรวมทั้งระบบราชการไทยเองก็เช่นเดียวกัน (ที่มาประวัติศาสตร์ระบบ ราชการและการบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทย พ.ศ. 2518 ซึ่งปัจจุบัน หน้า16) ที่มุ่งเน้นต่อการรับ การเปลี่ยนแปลงจากกระแส การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม การศึกษาและวัฒนธรรมทั้งภายในและภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของระบบราชการซึ่งเป็น กลไกสำคัญในการขับเคลื่อนและการพัฒนาประเทศ (โดยอาศัย) ความคิดในการจัดการบริหารภาครัฐ แนวใหม่หรือที่เรียกว่า new public management หรือ npm แนวคิดในการปรับปรุงภาครัฐที่สำคัญคือการปรับรื้อระบบราชการ reinventing government เน้นหนักในแนวทางการปรับปรุง หน่วยงานภาครัฐ 10 ประการ

1. การกระตุ้นให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อดำเนินการกับภาครัฐในการสร้างสินค้าและบริการที่ตอบสนองต่อประชาชน
2. มอบอำนาจหรือกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดูแลและบริหารงานของตนเอง
3. สร้างการแข่งขันให้เกิดขึ้นระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน สร้างการแข่งขันให้เกิดขึ้นระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนหรือ สร้างการแข่งขันให้เกิดขึ้นระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนหรือ ภาครัฐกับรับด้วยกันแต่ สร้างการแข่งขันให้เกิดขึ้นระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนหรือภาครัฐกับรับ ด้วยกันแต่ต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและเป็นธรรมต่อ
4. เน้นในภารกิจหลักขององค์การ
5. เน้นผลลัพธ์หรือผลงานมากกว่าปัจจัยนำเข้า
6. เน้นลูกค้าและความพึงพอใจของประชาชน
7. เน้นการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพแบบผู้ประกอบการ
8. มีการนำบริหารการเชิงกลยุทธ์มาใช้
9. เน้นการกระจายอำนาจสู่ระดับล่างคือการปฏิบัติมากขึ้นเพื่อจะได้แก้ปัญหาได้ทันที
10. ใช้กลไกการจูงใจตามกลไกตลาด

งานบุคคลภาครัฐของไทย ถึงปัจจุบัน ในยุคพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกขึ้นในปี พ. ศ. 2471 บังคับใช้วันที่1 เมษายน 2472 ต่อมาก็มีระเบียบออกมาแก้ไขเพิ่มเติมหรือใช้แทนกฎหมายฉบับและอีกมากมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับพ.ศ. 2476, 2482,, 2495, และ พระราชบัญญัติ

ระเบียบข้าราชการพลเรือน 2497 ซึ่งแสดงว่าการบริหารงานบุคคลมีปัญหาสำคัญสำคัญเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา

ในเวลาต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 มีเจตนามุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 284 ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

นอกจากนี้ มาตรา 288 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่าการแต่งตั้งและการให้ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่าการแต่งตั้งและการให้ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งโตะ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่าการแต่งตั้งและการให้ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและ

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตรา จึงมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระด้านการบริหารงานบุคคลโดยกำหนดให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองเพื่อทำหน้าที่ในด้านการบริหารงานบุคคล และได้กำหนดให้้องค์กรทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางมาตรฐานทั่วไป

แต่เรื่องการบริหารงานบุคคล ก็นับเป็นมิติที่ดีที่จะให้มีการรวมระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้เป็นรูปแบบเดียว แต่ก็ยังไม่อาจแก้พฤติกรรมที่กัทรากันคืออยู่ว่ามีปัญหาทั้งการบรรจุ การโยกย้าย การแต่งตั้ง การดำเนินทางวินัยแก่ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น จะให้ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดและการตรวจสอบได้อย่างไร หนึ่งปัญหาที่สืบเนื่องมาจากยุคแรกๆ และขณะนี้ยังไม่สามารถแก้ไขได้ก็คือ การให้มีระบบคุณธรรมในการบริหารท้องถิ่น การสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารหรือการป้องกันการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน และเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ได้มีข้อเสนอในการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับรูปแบบการบริหารท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยยังอาศัยมาตรา 288 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ในสามด้านคือ

หนึ่ง ให้เปลี่ยนสถานะจาก “ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น” ให้เป็น “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” โดยให้สามารถย้ายสับเปลี่ยนสังกัดระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างรูปแบบได้

สอง ให้มี้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น จากเดิมที่แยกออกเป็นคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น(ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) ที่คณะกรรมการทั้งสองชุดได้แยกย่อยออกไปตามรูปแบบของ้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เหลือ

เพียงคณะกรรมการกลางๆ หรือคณะกรรมการระดับจังหวัดๆ ชุดเดียวที่ดูแลการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ โดยมีองค์ประกอบจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรบริหารท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ

สาม ให้มีคณะกรรมการแต่งตั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามระบบคุณธรรมในแต่ละจังหวัด เพื่อป้องกันการแทรกแซงและการโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรมจากที่มาของปัญหาเหล่านี้จึงเข้าสู่กระบวนการของการปรับเข้าสู่ระบบแห่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปรับเข้าสู่ระบบแห่ง ผู้วิจัยจึงอยากศึกษาถึงข้อดีข้อเสียในการเข้าสู่ระบบแห่งของข้าราชการท้องถิ่น

สำหรับการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเรียกได้ว่าการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญครั้งใหญ่ในปีพ.ศ. 2556

ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานส่วนท้องถิ่น หรือ ก.ถ ครั้งที่ 4/2556 วันที่ 18 เมษายน 2556 . มีมติปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งของข้าราชการส่วนท้องถิ่นจากการบริหารงานระบบ P.C เป็นบริหารงานระบบแห่ง Broad banding แทน คือการใช้รูปแบบที่ 3 ซึ่งก่อนหน้านั้นได้มีการศึกษาวิจัยโดย สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร). ในปี 2552 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยการปรับปรุงระบบการบริหารงานท้องถิ่นทั้งระบบ และการประชุมครั้งที่ 8/2556 วันที่ 31 ตุลาคม 2556 และ 9/2556 วันที่ 21 พฤศจิกายน 2556 เห็นชอบกรอบแนวทางการดำเนินการและแผนปฏิบัติการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นแนวทางใหม่ในการดำเนินการเข้าสู่ระบบใหม่เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น และมติการประชุมครั้งที่ 4 /2557 วันที่ 29 พฤษภาคม 2557 เห็นชอบในหลักการสร้างความสมบูรณ์ของระบบการบริหารในส่วนบุคคลท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในการจัดระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมาใช้ระบบและได้มีประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเรื่องกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฉบับที่ 4 วันที่ 26 กันยายน 2557 เพื่อรองรับการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อรองรับการเข้าสู่ระบบแห่งโดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2558 เป็นต้นไป

ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบใหม่ เป็นการปรับเปลี่ยนการบริหาร “คน” ให้สอดคล้อง กับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานด้วยความเสี่ยงจุดเน้นการบริหารตำแหน่งจากมุมมองของงาน เป็นมุมมองของงานคู่กับคน และคนสร้างงาน โดยส่วนราชการจะทำหน้าที่ผู้บริหารงานควบคู่กับการบริหารคนบนพื้นฐานสมรรถนะ (Competency) และผลการปฏิบัติงาน (performance) และการเปลี่ยนแปลงและสอดคล้องกับระบบการบริหารงานบุคคลแบบใหม่จะต้องมีกระบวนการ สื่อสาร ความเข้าใจเข้าจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกระดับ เป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศนและเสริมสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทั้งในองค์กรระดับกลาง ผู้บริหาร

ส่วนราชการ ผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนข้าราชการผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในขณะเดียวกันก็ต้องพัฒนาระบบสร้างความเป็นมืออาชีพของผู้ปฏิบัติงานให้เป็นตัวจักรสำคัญของระบบงานการบริหารบุคคลที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องสามารถทำงานตามระบบใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีจริยธรรมและความน่าเชื่อถือเพื่อให้การบริหารการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างเหมาะสมและเกิดกระแสการสนับสนุนการยกระดับระบบราชการส่วนสูงระบบที่มีประสิทธิภาพ

### 2.3 ระบบข้าราชการแบ่งได้เป็น 5 ยุค<sup>3</sup>

**1. ยุคระบบศักดินา-บรรดาศักดิ์** เพื่อมุ่งฟูมฟักในสมัยกรุงสุโขทัยสมัยกรุงศรีอยุธยาถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ (รัชกาลที่ 6) ระบบที่ข้าราชการมีสิทธิจับจองที่นาตามที่พระมหากษัตริย์ทรงประทานให้อาจกล่าวได้ว่าระบบศักดินามีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นฐานของระบบข้าราชการพลเรือนในสมัยนั้น 2 ประการประการแรกมีการกำหนดตำแหน่งและความสำคัญของตำแหน่งลดหลั่นกันตามความรับผิดชอบและหน้าที่และงานในหน้าที่แห่งขุนจันทร์พินามมีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดในวังถือศักดินา 600 ไร่เจ้าพระยาสุรสีห์ตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองถือศักดินา 10000 ไร่ เป็นต้นอาการที่ 2 มีการกำหนดสิทธิของข้าราชการที่ถือศักดินาตั้งแต่ 400 ไร่ขึ้นไปในลักษณะของประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากราชการเช่นมีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดเงินปีไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงานและเมื่อถึงแก่กรรมจะได้รับพระราชทานเพลิงศพ เป็นต้นนอกจากนี้จะกินนายยังกำหนดให้ใช้ในกรณีที่ข้าราชการทำความผิดซึ่งจะต้องถูกปรับใหม่ตามความสูงต่ำของศักดินายศต่าง ๆ ที่ได้มาจะได้พระราชทินนามควบคู่กันไปด้วยตั้งให้มักจะเกี่ยวพันกับตำแหน่งที่ดำรงอยู่ในราชการ เช่น พยามิติไพศาล แสดงว่ามีตำแหน่งในทางกฎหมายหรือตุลาการคุณากรพิพัฒน์แสดงว่ามีตำแหน่งทางด้านการเก็บภาษีอากร เป็นต้น

**2. ยุคระบบมีชั้นยศ (Rank Classification) พ.ศ.2471** มีการประกาศใช้พรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นมาเป็นฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ.2471 เหตุผลของการร่างพระราชบัญญัตินี้ก็เพื่อที่จะวางระเบียบในการคัดเลือกผู้ที่มีความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพผลของการมีพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้ขนบธรรมเนียมประเพณีที่ถึงว่าราชการทุกคนมีหน้าที่ต้องรับราชการได้เปลี่ยนแปลงไปเกิดสิทธิหน้าที่ในการที่จะเป็นข้าราชการแทนที่จะซื้อเป็นหน้าที่ดังแต่ก่อนตาม

<sup>3</sup> ไพโรจน์ สิตปรีชา, *การบริหารข้าราชการพลเรือนไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิชย์, 2523), 2-5.

พระราชบัญญัติแบ่งข้าราชการพลเรือนออกเป็น 3 ประเภทคือข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนวิสามัญและเสมียนพนักงาน

ข้าราชการพลเรือนสามัญแบ่งออกเป็น 2 ชั้นคือพระข้าราชการชั้นสัญญาบัตรข้าราชการชั้นรัฐบุรุษและมีการกำหนดยศในแต่ละชั้นออกไปดังนี้คือ

#### ชั้นสัญญาบัตร

มหาอำมาตย์เอก,มหาอำมาตย์โท,มหาอำมาตย์ตรี,

อำมาตย์เอก,อำมาตย์โท,อำมาตย์ตรี,

รองอำมาตย์เอก,รองอำมาตย์โท,รองอำมาตย์ตรี

**ชั้นราชบุรุษ**สำหรับการเลื่อนชั้นราชบุรุษเป็นสัญญาบัตรนั้นต้องผ่านการสอบแข่งขัน

**3. ยุกระบบตำแหน่ง พ.ศ. 2475** เป็นยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบข้าราชการภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 โดยมีสาระสำคัญดังนี้ให้มี

1. ข้าราชการพลเรือนเพิ่มขึ้นเป็น 5 ประเภทคือข้าราชการการเมืองข้าราชการพลเรือนสามัญข้าราชการพลเรือนวิสามัญข้าราชการพลเรือนในพระองค์และข้าราชการพลเรือนและพาณิชย์

2. ยกเลิกยศและชั้นข้าราชการพลเรือนให้คงมีแต่ตำแหน่งราชการพลเรือนสามัญ ดังนี้คือปลัดกระทรวงอธิบดีหัวหน้ากองหัวหน้าแผนกประจำแผนกและเสมียนพนักงาน

3. กำหนดอัตราเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของตำแหน่งตามหน้าที่ความรับผิดชอบโดยไม่คำนึงถึงฉันทันของตัวบุคคลโดย กพ.เป็นชื่อสมมติเป็นผู้กำหนดและให้กรอบเพราะเป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ

**4. ยุกระบบมีชั้นและตำแหน่ง พ.ศ.2479** ยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบราชการโดยให้มีระบบการมีชั้นประจำตัวของข้าราชการและมีตำแหน่งของข้าราชการโดยการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ. ศ. 2479 มีสาระสำคัญดังนี้คือ

1. เพิ่มประเภทราชการพลเรือนจาก 5 ประเภทเป็น 6 ประเภทคือเพิ่มข้าราชการพลเรือนฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร

2. กำหนดให้มีชั้นประจำตัวราชการโดยให้ได้รับเงินเดือนตามชั้นที่ดำรงตำแหน่งในปี พ.ศ.2495 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2495 ให้เพิ่มประเภทราชการพลเรือนอีก 2 ประเภทคือข้าราชการตำรวจและข้าราชการครูและให้ยุบเลิกตำแหน่งหัวหน้ากลมซึ่งคงมีเพียง 6 ตำแหน่งตามเดิม

ต่อมาในปี 2497 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2497 โดยมีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญเกี่ยวกับข้าราชการ

1. เพิ่มข้าราชการพลเรือนอีกข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ
2. กำหนดให้ตำแหน่งข้าราชการพลเรือน 11 ตำแหน่งเพิ่มขึ้นจากเดิม 5 ตำแหน่ง คือเพิ่มตำแหน่งผู้อำนวยการกอง,รองอธิบดี,รองปลัดทบวง,ปลัดทบวงและรองปลัดกระทรวง

**5. ยุกระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) พ.ศ. 2518** เป็นยุกระบบข้าราชการที่ปัจจุบันยกเลิกระบบชั้นราชการทั้งหมดให้คงมีแต่ตำแหน่งข้าราชการแต่อย่างเดียวกันตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ. ศ. 2518 มีสาระสำคัญที่แตกต่างจากระเบียบพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนฉบับเดิมหลายประการซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้คือ

1. กำหนดให้มีข้าราชการพลเรือนเพียง 6 ประเภทคือข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ข้าราชการพลเรือนพาณิชย์ ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการครู ข้าราชการต่างประเทศพิเศษเกิดจากราชการการเมืองและข้าราชการวิสามัญออก (ต่อมาเหลือเพียง 5 ประเภทตามพรบ.ระเบียบข้าราชการตำรวจพ.ศ. 2521 แยกข้าราชการตำรวจออกต่างหากจากข้าราชการพลเรือน)

2. แยกข้าราชการการเมืองออกจากข้าราชการประจำโดยข้าราชการประจำจะไปดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองในขณะเดียวกันไม่ได้

3. กำหนดให้มีเงินเพิ่มค่าครองชีพตามภาวะเศรษฐกิจโดยปรับบัญชีอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มของค่าจ้างทั่วไปในประเทศ

4. ให้เลิกใช้ประจำตัวของข้าราชการซึ่งแต่เดิมกำหนดให้มีชั้นจัตวาโทรฟรีเอกพิเศษ โดยให้มีการกำหนดตำแหน่งแยกเป็นสายงานและระดับต่าง ๆ 11 ระดับ

5. กำหนดให้มีกระบวนการร้องทุกข์แก่ข้าราชการ และให้สิทธิอุทธรณ์ในกรณีถูกสั่งให้ออกที่ไม่ใช่เป็นการลงโทษได้ด้วย เพื่อให้ข้าราชการมีหลักประกันความเป็นธรรมเพิ่มขึ้น

จากการเปลี่ยนแปลงระบบราชการมาสู่ระบบจำแนกตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ก่อให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงบางประการเกี่ยวกับการบริหารบุคคลในราชการพลเรือนไทยดังนี้คือ

1. ตำแหน่งต่าง ๆ ในส่วนราชการจะมีชื่อตำแหน่งตามที่กำหนดใหม่
2. ข้าราชการจะรับเงินเดือนตามบัญชีอัตราเงินเดือนตามกฎหมายใหม่
3. การปฏิบัติการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการจะใช้ระดับตำแหน่งเป็น
4. การบริหารงานบุคคลทุกกระบวนการจะต้องดำเนินการตามกฎหมายใหม่เช่นการสอบการบรรจุการแต่งตั้งการเลื่อนตำแหน่งวินัยการลงโทษไล่ออกจากราชการการร้องทุกข์และการอุทธรณ์ เป็นต้น

**6.ระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนการจัดกลุ่มลำดับแบบ broad banding**<sup>4</sup>มีการนำมาใช้ใน พ.ศ. 2551 เป็นการเปลี่ยนเข้าสู่ระบบแห่งของก.พ. หมายถึงการย่อลำดับขั้นของลำดับขั้นตอบแทนหรือลำดับขั้นเงินเดือนให้กลายมาเป็นโครงสร้างองค์กรในแนวนอนซึ่งประกอบไปด้วยแห่งหรือกลุ่มเงินเดือนขนาดเล็กๆหลายๆจุดมุ่งหมายหลักคือมีการมีโครงสร้างที่เอื้อต่อการเคลื่อนย้ายบุคคลภายในในกลุ่มงานเดียวกันการปรับขึ้นเงินเดือนที่ง่ายและเป็นอิสระมากขึ้นโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการประเมินผลโดยใช้สมรรถนะที่เพิ่มขึ้นและการพัฒนาอย่างต่อเนื่องของบุคลากรมาเป็นตัวชี้วัด มีการแบ่งข้าราชการออกเป็นกลุ่มงานต่าง มีโครงสร้างในแนวราบ เอื้ออำนวยต่อการเลื่อนขั้น

### ระบบข้าราชการ

ข้าราชการ คือ คำว่าราชการเกิดจากคำว่า “ราช” หมายถึง ราชหรือพระเจ้าแผ่นดิน กับคำว่า “การ” เป็นคำภาษาบาลีหมายถึงการกระทำงาน คำว่า “ราชการ” เป็นคำสมาสคือคำศัพท์คำประสมในภาษาไทยที่หมายความว่างานของพระเจ้าแผ่นดิน ส่วนคำว่า “ข้า” ในที่นี้น่าจะหมายถึงผู้กระทำดังนั้นคำว่า “ข้าราชการ” น่าจะหมายถึงผู้ปฏิบัติงานของพระเจ้าแผ่นดิน ดังนั้นการปฏิบัติงานข้าราชการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อันมีพระเจ้าแผ่นดินทรงเป็นศูนย์กลางการบริหารจึงเป็นการรับพระบรมราชของการจากพระเจ้าแผ่นดินโดยตรงในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยพระองค์ทรงแต่งตั้งพระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการบริหารและข้าราชการให้ปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ คำว่าข้าราชการปรากฏในพระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 2 ฉบับเจ้าพระยาทิพากรวงศ์ในข้อความว่า “สิ้นกระบวนราชการแล้วถึงพระบรมวงศานุวงศ์”<sup>5</sup>

ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ได้ให้ความหมายของข้าราชการไว้ดังนี้ น. (โบ) คนที่ทำราชการตามทำเนียบ; ผู้ปฏิบัติราชการในส่วนราชการ; (กฎ) บุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการการเมือง ข้าราชการครู ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ.

### สิทธิ หน้าที่ของข้าราชการ

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมอำนวยความสะดวก

<sup>4</sup> ศุภชัย ยาวะประภาส, *การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทยกระแสใหม่และสิ่งท้าทาย*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท จุดทอง จำกัด, 2548), 90.

<sup>5</sup> สุรินทร์ อัญชลินุกูล และ ยุรารัตน์ พันธุ์ยุธา, *9 แผ่นของของการปฏิรูประบบราชการ: พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย พระผู้ทรงปรีชาชาญในการบริหารราชการแผ่นดินและอักษรศาสตร์* (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2550), 45.



สะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี นอกจากนี้ข้าราชการยังมีสิทธิต่าง ๆ อาทิ สิทธิในการรับบำเหน็จ บำนาญ, สิทธิในการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ไทย, สิทธิเกี่ยวกับสวัสดิการนอกเหนือจากเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง อาทิ ค่ารักษาพยาบาลตนเอง บิดา มารดา คู่สมรส และบุตร ค่าเช่าบ้าน ค่าครองชีพชั่วคราว ฯลฯ ระบบข้าราชการไทยได้แบ่งประเภทราชการไว้ดังนี้

ที่	ชื่อเรียกข้าราชการ	หน้าที่	ที่มา	ประเภท
1	ข้าราชการพลเรือน			
	ข้าราชการพลเรือนสามัญ	ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน ภายในอดีตคือ เสมียนพนักงาน เสมียนพนักงาน คือ ข้าราชการพลเรือนระดับล่างที่ปฏิบัติงานทั่วไปในส่วนราชการซึ่งส่วนมากจะเป็นงานธุรการ ภายหลังให้รวมกับข้าราชการพลเรือนประเภทอื่นๆ ซึ่งหากเทียบกับปัจจุบันก็คือ ข้าราชการระดับปฏิบัติการ ,ข้าราชการประเภททั่วไป หรือข้าราชการฝ่ายสนับสนุนและข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ	ซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน การคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ จะดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือในบางกรณีอาจมีการมอบหมายให้กรมต้นสังกัด เป็นผู้ดำเนินการคัดเลือก	แบ่งออกเป็นประเภทย่อย 4 ประเภท คือ ประเภทบริหาร ประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการ ประเภททั่วไป (ตรมระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551)
	ข้าราชการประจำ	ต่างประเทศพิเศษ คือ ข้าราชการที่ปฏิบัติราชการในต่างประเทศ เช่น เอกอัครราชทูต และกงสุล ซึ่งภายหลังให้ถือเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่รับราชการในสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ดังนั้นในพระราชบัญญัติ ระเบียบ		

		ข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ จึงไม่ได้ระบุไว้ในประเภทของ ข้าราชการพลเรือน		
	ข้าราชการพลเรือนใน พระองค์	ข้าราชการพลเรือนในสังกัด สำนักพระราชวังและสำนัก ราชเลขาธิการมีหน้าที่เกี่ยวกับ งานในพระองค์ พระมหากษัตริย์	ซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้ง ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพล เรือน (ตามพระราชกฤษฎีกาว่า ด้วยระเบียบข้าราชการ พลเรือนในพระองค์ พ.ศ. 2539) การบรรจุแต่งตั้ง ข้าราชการพลเรือนใน พระองค์ เป็นไปตามพระ ราชอภัยาคัย	
2.	ข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษา	ข้าราชการพลเรือนในสังกัด สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ใน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ แต่ ไม่รวมถึงสถานศึกษาของรัฐที่ มิใช่ส่วนราชการ	ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตาม พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษา (ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพล เรือนใน สถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547) ใช้ระบบมาตรฐานกลาง 11 ระดับ ในการจำแนก และกำหนดระดับ ตำแหน่ง มีคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษา หรือ ก.พ.อ.(เดิมเรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการ พลเรือนในมหาวิทยาลัย หรือ(ก.ม.)เป็น คณะกรรมการกลางใน	ประเภทวิชาการ ประเภทผู้บริหาร ประเภททั่วไป

			<p>การบริหารบุคคลและกำกับดูแลข้าราชการการคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจะดำเนินการโดยสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งโดยอิสระในปัจจุบันไม่มีการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาแล้ว มีแต่เพียงการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานมหาวิทยาลัยเข้ามาแทน</p>	
3	ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	ข้าราชการที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการในสถานศึกษา หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	<p>คณะกรรมการกลางในการบริหารงานบุคคลและกำกับดูแลข้าราชการคือคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือ ก.ค.ศ.(เดิม เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการครู หรือ ก.ค.)</p>	<p>ผู้สอนในหน่วยงานการศึกษาประกอบด้วยตำแหน่งต่างๆ ได้แก่</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.ครูผู้ช่วย</li> <li>2.ครู</li> <li>3.อาจารย์</li> <li>4.ผู้ช่วยศาสตราจารย์</li> <li>5.รองศาสตราจารย์</li> <li>6.ศาสตราจารย์</li> </ol> <p>ทั้งนี้ตำแหน่งตามข้อ 3-6 จะมีได้เฉพาะในสถานศึกษาที่สอนระดับปริญญาครูตามข้อ 1 และ 2 แบ่งระดับอัตราเงินเดือนเงินประจำตำแหน่ง ดังนี้</p> <p>ครูผู้ช่วยเป็นตำแหน่งที่บรรจุแต่งตั้งในระดับ</p>

			<p>แรก (เทียบเท่าอาจารย์ 1 ระดับ 5 เดิม)</p> <p>ครู ค.ศ. 1 (เทียบเท่า อาจารย์ 1 ระดับ 6)</p> <p>ครู ค.ศ. 2 เป็นวิทยฐานะครูชำนาญการ แต่งตั้งจากครู ค.ศ. 1(เทียบเท่าตำแหน่ง อาจารย์ 2 ระดับ 7)</p> <p>ครู ค.ศ. 3 เป็นวิทยฐานะครูชำนาญการ พิเศษ แต่งตั้งจากครู ค.ศ. 2 ที่มีผลงาน วิชาการผ่านเกณฑ์ (เทียบเท่าตำแหน่ง อาจารย์ 3 ระดับ 8)</p> <p>ครู ค.ศ. 4 เป็นวิทยฐานะครูเชี่ยวชาญ แต่งตั้งจากครู ค.ศ. 3. ที่มีผลงานวิชาการผ่าน เกณฑ์ (เทียบเท่า ตำแหน่งอาจารย์ 3 ระดับ 9)</p> <p>ครู ค.ศ. 5 เป็นวิทยฐานะครูเชี่ยวชาญ พิเศษ แต่งตั้งจากครู ค.ศ. 4 ที่มีผลงาน วิชาการผ่านเกณฑ์ (เป็นตำแหน่งใหม่ที่ ขยายขึ้นมา ซึ่งไม่เคยมี มาก่อนในอดีต)</p> <p><b>ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหาร การศึกษา</b></p>
--	--	--	--

				<p>ประกอบด้วยตำแหน่งต่างๆ ได้แก่</p> <p>รองผู้อำนวยการสถานศึกษา</p> <p>ผู้อำนวยการสถานศึกษา</p> <p>รองผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา</p> <p>ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา</p> <p>ตำแหน่งที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด</p> <p>บุคลากรทางการศึกษาอื่น</p> <p>ประกอบด้วยตำแหน่งศึกษานิเทศก์ และตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด</p>
4	ข้าราชการฝ่ายทหาร	<p>บุคคลที่เข้ารับราชการทหารประจำการ ข้าราชการกลาโหม และพลเรือนที่บรรจุในอัตราทหาร ในหน่วยงานทางการทหารซึ่งสังกัดกระทรวงกลาโหมหรือกองทัพไทย(แบ่งเป็น กองบัญชาการกองทัพไทย,กองทัพบก,กองทัพเรือ และ กองทัพอากาศ)</p>	<p>คณะกรรมการข้าราชการทหาร (กขท.) กำกับดูแลเกี่ยวกับระเบียบข้าราชการทหาร (ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521)</p>	<p>ข้าราชการทหาร คือ ข้าราชการที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติราชการทหาร แบ่งชั้นยศออกเป็นชั้นประทวน (ป.) และชั้นสัญญาบัตร (น.) ซึ่งจะมีชื่อเรียกยศต่างกันตามกองทัพที่สังกัด</p> <p>ข้าราชการกลาโหมพลเรือนคือ ข้าราชการที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติราชการใน</p>

				กระทรวงกลาโหม แต่ไม่ได้มียศแบบ ข้าราชการทหาร แบ่งออกเป็น 2ประเภทคือ สามัญและวิสามัญ และแบ่งออกเป็น 2 ชั้นคือ ชั้นสัญญาบัตรและต่ำกว่าชั้นสัญญาบัตร
5	ข้าราชการตำรวจ	“ข้าราชการตำรวจ” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งหรือสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจ โดยได้รับเงินเดือนจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย ข้าราชการในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง มีฐานะเป็นกรม และอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี	พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และระเบียบข้าราชการพลเรือน	ชั้นประทวน (ป.) และชั้นสัญญาบัตร (สบ.)
6	ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม	ข้าราชการที่บรรจุและแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติราชการในศาล	คณะกรรมการข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) เป็นคณะกรรมการ	แบ่งออกเป็น

		ยุติธรรม และสำนักงานศาลยุติธรรม	กลางกำกับดูแล ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓	ข้าราชการตุลาการ (ศาลยุติธรรม) คือ ข้าราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและพิพากษาคดีความในศาลยุติธรรม ตะไ้ยุติธรรม คือ ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมายอิสลาม ข้าราชการศาลยุติธรรม คือ ข้าราชการที่ทำหน้าที่ด้านธุรการในสำนักงานศาลยุติธรรม
7	ข้าราชการฝ่ายอัยการ	ข้าราชการที่บรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการในสำนักงานอัยการสูงสุด (เดิมคือ "กรมอัยการ")	คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) เป็นคณะกรรมการกลางในการกำกับดูแล	แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ข้าราชการอัยการ ข้าราชการธุรการ ในหน่วยงานของอัยการ
8	ข้าราชการรัฐสภา			
	ข้าราชการรัฐสภาสามัญ	ข้าราชการซึ่งรับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำ โดยได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญ	คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ควบคุม ดูแลบุคลากรในสำนักงาน ซึ่งเรียกว่า ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ประกอบด้วยวิธีการจำแนกและกำหนดประเภทตำแหน่งแบบเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ	ข้าราชการรัฐสภาสามัญ มี ๔ ประเภท ประกอบด้วย ๑) ตำแหน่งประเภทบริหาร ๒) ตำแหน่งประเภท อำนวยการ ๓) ตำแหน่งประเภทวิชาการ ๔) ตำแหน่งประเภททั่วไป พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

	ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง	ข้าราชการซึ่งรับราชการในตำแหน่งการเมืองของรัฐสภา	<p>๑) ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา</p> <p>(๒) ที่ปรึกษารองประธานรัฐสภา</p> <p>(๓) ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>(๔) ที่ปรึกษาประธานวุฒิสภา</p> <p>(๕) ที่ปรึกษารองประธานสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>(๖) ที่ปรึกษารองประธานวุฒิสภา</p> <p>(๗) ที่ปรึกษาผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>(๘) โฆษกประธานสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>(๙) โฆษกประธานวุฒิสภา</p> <p>(๑๐) โฆษกผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>(๑๑) เลขานุการประธานรัฐสภา</p> <p>(๑๒) เลขานุการรองประธานรัฐสภา</p> <p>(๑๓) เลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>(๑๔) เลขานุการประธานวุฒิสภา</p>
--	-----------------------------	--	--



				<p>(๑๕) เลขานุการรอง ประธานสภา ผู้แทนราษฎร</p> <p>(๑๖) เลขานุการรอง ประธานวุฒิสภา</p> <p>(๑๗) เลขานุการผู้นำ ฝ่ายค้านในสภา ผู้แทนราษฎร</p> <p>(๑๘) ผู้ช่วยเลขานุการ ประธานรัฐสภา</p> <p>(๑๙) ผู้ช่วยเลขานุการ รองประธานรัฐสภา</p> <p>(๒๐) ผู้ช่วยเลขานุการ ประธานสภา ผู้แทนราษฎร</p> <p>(๒๑) ผู้ช่วยเลขานุการ ประธานวุฒิสภา</p> <p>(๒๒) ผู้ช่วยเลขานุการ รองประธานสภา ผู้แทนราษฎร</p> <p>(๒๓) ผู้ช่วยเลขานุการ รองประธานวุฒิสภา</p> <p>(๒๔) ผู้ช่วยเลขานุการ ผู้นำฝ่ายค้านในสภา ผู้แทนราษฎร</p> <p>พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการ รัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔</p>
9	ข้าราชการฝ่ายศาล ปกครอง	ข้าราชการที่รับราชการและ ดำรงตำแหน่งในศาลปกครอง และสำนักงานศาลปกครอง	คณะกรรมการข้าราชการ ฝ่ายศาลปกครองเป็น คณะกรรมการบริหารงาน บุคคล	แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ราชการตุลา การศาลปกครอง คือ ข้าราชการที่มีอำนาจ พิจารณาและพิพากษา คดีในศาลปกครอง

				ข้าราชการสำนักงานศาลปกครอง คือ ข้าราชการที่ทำหน้าที่ด้านธุรการในสำนักงานศาลปกครอง
10	ข้าราชการฝ่ายศาลรัฐธรรมนูญ	ข้าราชการที่รับราชการและดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ	มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เรียกโดยย่อว่า“อ.ศร.”การให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากที่กฎ ระเบียบของศาลรัฐธรรมนูญ กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ กฎ ก.พ. และระเบียบอื่นที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม ระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพ.ศ. ๒๕๕๗	ข้าราชการตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ ข้าราชการที่มีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีในศาลรัฐธรรมนูญ ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ คือ ข้าราชการที่ทำหน้าที่ด้านธุรการในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมี ๔ ประเภท ดังต่อไปนี้ (๑) ตำแหน่งประเภทบริหาร คือ ตำแหน่งบริหารระดับสูง ได้แก่ ตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และตำแหน่งอื่นที่ อ.ศร. กำหนดให้เป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (๒) ตำแหน่งประเภทอำนวยการ มีระดับดังต่อไปนี้

			<p>(ก) อำนวยการระดับ ต้น ได้แก่ ผู้อำนวยการ กลุ่มงานหรือตำแหน่ง อื่นที่ อ.ศร. กำหนดให้เป็นตำแหน่ง ประเภทอำนวยการ ระดับต้น</p> <p>(ข) อำนวยการ ระดับสูง ได้แก่ ตำแหน่งผู้อำนวยการ สำนัก ผู้อำนวยการ สถาบัน หรือ ตำแหน่งที่เรียกชื่อ อย่างอื่นตามที่ อ.ศร. กำหนดให้เป็นตำแหน่ง ประเภทอำนวยการ ระดับสูง</p> <p>(๓) ตำแหน่งประเภท วิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งที่จำเป็นต้อง ใช้ผู้สำเร็จการศึกษา ระดับปริญญา ตามที่ อ.ศร. กำหนด เพื่อปฏิบัติงานใน หน้าที่ของตำแหน่งนั้น มีระดับ ดังต่อไปนี้</p> <p>(ก) ระดับปฏิบัติการ (ข) ระดับชำนาญการ (ค) ระดับชำนาญการ พิเศษ (ง) ระดับเชี่ยวชาญ (จ) ระดับทรงคุณวุฒิ (๔) ตำแหน่งประเภท ทั่วไป ได้แก่ ตำแหน่งที่ ไม่ใช่ตำแหน่งประเภท</p>
--	--	--	--

				บริหาร ตำแหน่ง ประเภท อำนวยการ และ ตำแหน่งประเภท วิชาการ ทั้งนี้ ตามที่ อ. ศร. กำหนด มีระดับ ดังต่อไปนี้ (ก) ระดับปฏิบัติงาน (ข) ระดับชำนาญงาน (ค) ระดับอาวุโส (ง) ระดับทักษะพิเศษ
11	ข้าราชการสำนักงาน ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ	ข้าราชการในสังกัด สำนักงานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ	ซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้ง ให้เป็นข้าราชการตาม พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 โดย การกำหนดตำแหน่งและ การให้ได้รับเงินเดือนและ เงินประจำ ตำแหน่งของ ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ให้นำกฎหมายว่า ด้วยระเบียบ ข้าราชการ พลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับ ข้าราชการพลเรือนสามัญ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม ทั้งนี้ คำว่า "ก.พ." ให้ หมายถึง คณะกรรมการ ป.ป.ช. และ คำว่า "ส่วน ราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการ รับผิดชอบ ในการปฏิบัติ ราชการขึ้นตรงต่อ	แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการในสาย กระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ข้าราชการซึ่ง ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับ การบังคับใช้ กฎหมาย และ ข้าราชการทั่วไป ซึ่ง แบ่งเป็น ประเภท วิชาการ และประเภท ทั่วไป

			นายกรัฐมนตรี" ให้ หมายถึงสำนักงาน ป.ป.ช. ข้าราชการ สำนักงาน ป.ป.ช.	
12	ข้าราชการสำนักงาน ตรวจเงินแผ่นดิน	เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ" หมายความว่า ข้าราชการ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๔๑ เพื่อ ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ตามพระราชบัญญัติการตรวจ เงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542	คณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน มีอำนาจออก ระเบียบหรือประกาศ เกี่ยวกับ การบริหารงาน บุคคล การงบประมาณ การเงิน และการคลัง และการดำเนินการของ สำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดินมาตรา ๕๓ การ กำหนดตำแหน่งและการ ให้ได้รับเงินเดือนของ ข้าราชการสำนักงานการ ตรวจเงินแผ่นดิน ให้นำ กฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการพลเรือนใน ส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการ พลเรือนสามัญมาใช้ บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ คำว่า "ก.พ." ให้หมายถึง คณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน และคำว่า "ส่วน ราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการ รับผิดชอบในการปฏิบัติ ราชการขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี" ให้ หมายถึงสำนักงานการ ตรวจเงินแผ่นดิน	
13	ข้าราชการ กรุงเทพมหานครและ บุคลากรกรุงเทพมหานคร	บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและ แต่งตั้งให้รับราชการโดยได้รับ เงินเดือนจากเงินงบประมาณ	คณะกรรมการข้าราชการ กรุงเทพมหานครและ บุคลากรกรุงเทพมหานคร	ข้าราชการ กรุงเทพมหานครสามัญ

	<p>หมวดเงินเดือนของ กรุงเทพมหานคร หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่ กรุงเทพมหานครนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการ กรุงเทพมหานคร</p>	<p>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ กรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔</p>	<p>ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรุงเทพมหานคร (เดิมเรียกว่า"ข้าราชการครู กรุงเทพมหานคร") คือ ข้าราชการที่รับราชการ ในสถานศึกษาของ กรุงเทพมหานคร ข้าราชการ กรุงเทพมหานครใน สถาบันอุดมศึกษา คือ ข้าราชการที่รับราชการ ในสถาบันอุดมศึกษาใน สังกัดหรือในกำกับของ กรุงเทพมหานคร (มหาวิทยาลัยนวมินท ราธิราช) บุคลากร กรุงเทพมหานคร คือ ลูกจ้าง กรุงเทพมหานครและ พนักงาน กรุงเทพมหานคร ลูกจ้าง กรุงเทพมหานคร คือ บุคคลซึ่งได้รับการ แต่งตั้งให้ปฏิบัติงาน ของกรุงเทพมหานคร โดยได้รับค่าจ้างจาก เงินงบประมาณหมวด ค่าจ้างของ กรุงเทพมหานครหรือ จากเงินงบประมาณ หมวดเงินอุดหนุนของ รัฐบาลที่ให้แก่</p>
--	--	---	---

			กรุงเทพมหานครและกรุงเทพมหานครนำมาจัดเป็นค่าจ้างของลูกจ้างกรุงเทพมหานครพนักงานกรุงเทพมหานคร คือบุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างโดยได้รับค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณหมวดค่าตอบแทนของกรุงเทพมหานคร
14	ข้าราชการการเมือง	ผู้ที่รับราชการในตำแหน่งทางการเมือง	ข้าราชการการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ ข้าราชการและผู้ที่ยังดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมติของคณะรัฐมนตรี ข้าราชการการเมืองกรุงเทพมหานคร คือ ข้าราชการและผู้ที่ยังดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่นของ <u>กรุงเทพมหานคร</u> ข้าราชการการเมืองท้องถิ่น และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ ข้าราชการและผู้ที่ดำรงตำแหน่งราชการทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

16	พนักงานอื่นของรัฐ	พนักงานของรัฐประเภทอื่นที่มีลักษณะงานแบบเดียวหรือคล้ายคลึงกับข้าราชการ ซึ่งจะมีลักษณะการบริหารจัดการบุคลากรแบบเดียวกับข้าราชการพลเรือนวิสามัญในอดีต คือจ้างให้รับราชการหรือปฏิบัติงานเฉพาะ หรือไม่ดำรงตำแหน่งประจำแบบข้าราชการ		
	พนักงานเมืองพัทยา			
	พนักงานเทศบาลสามัญ			
	ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด	ข้าราชการที่ปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และได้รับเงินเดือนโดยมีอัตราเงินเดือนและตำแหน่งในงบประมาณที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดขึ้น	พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด	
	พนักงานครูเทศบาล			
	พนักงานส่วนตำบล			
	พนักงานราชการ	บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้แก่หน่วยงานของรัฐ ตามสัญญา โดยรับค่าตอบแทนจากรัฐบาล	องค์การกลางบริหารงานบุคคลภาครัฐ	พนักงานราชการทั่วไป และพนักงานราชการพิเศษ
	พนักงานมหาวิทยาลัย	พนักงานมหาวิทยาลัย หรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา คือ บุคคล ซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือ	ในอดีตมีการกำหนดให้บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการในสถาบันอุดมศึกษา มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เมื่อ พ.ศ. 2507[ตาม	แบ่งออกเป็น 3 ประเภท เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่



	<p>เงินรายได้ของ สถาบันอุดมศึกษา</p>	<p>พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนใน มหาวิทยาลัย พ.ศ.2507] ต่อมาในปี พ.ศ.2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ จัดจ้างพนักงานทดแทน อัตราข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัย เพื่อ รองรับการออกนอก ระบบในปี พ.ศ. 2545 โดยให้ได้รับเงินเดือนใน อัตราที่มากกว่า ข้าราชการคือ เพิ่มขึ้น 1.7 เท่า สำหรับ ข้าราชการ สาย ก. และ เพิ่มขึ้น 1.5 เท่า สำหรับ ข้าราชการ สาย ข. และ สาย ค. ตามข้อเสนอของ คณะกรรมการกำหนด เป้าหมายและนโยบาย กำลังคนภาครัฐ (คปร.) ซึ่งมีนายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรี เป็น ประธานจึงเป็นจุดเริ่มต้น ของการกำหนดอัตรา พนักงานมหาวิทยาลัย ทดแทนอัตราข้าราชการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2551 ได้ มีการตราพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพล เรือนใน สถาบันอุดมศึกษา ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 ขึ้น จึงมี การกำหนดเกี่ยวกับ พนักงานมหาวิทยาลัย</p>	<p>(ก) ตำแหน่งวิชาการ ซึ่งทำหน้าที่สอนและ วิจัย ได้แก่ ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์ (ข) ตำแหน่งประเภท ผู้บริหาร ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี หัวหน้าหน่วยงานที่ เรียกชื่ออย่างอื่นที่มี ฐานะเทียบเท่าคณะ ผู้ช่วยอธิการบดี รองคณบดีหรือรอง หัวหน้าหน่วยงานที่ เรียกชื่ออย่างอื่นที่มี ฐานะเทียบเท่าคณะ ผู้อำนวยการสำนักงาน อธิการบดี ผู้อำนวยการสำนักงาน วิทยาเขต ผู้อำนวยการ กอง หรือหัวหน้า หน่วยงานที่เรียกชื่อ อย่างอื่นที่มีฐานะ เทียบเท่ากอง (ค) ตำแหน่งประเภท วิชาชีพเฉพาะ หรือ เชี่ยวชาญเฉพาะ ได้แก่ ระดับเชี่ยวชาญพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ ระดับชำนาญการพิเศษ ระดับชำนาญการ</p>
--	--	--	---

			<p>อย่างเป็นทางการปัจจุบัน ในสถาบันอุดมศึกษาไม่มี การบรรจุและแต่งตั้ง ข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษาแล้ว โดยสถาบันอุดมศึกษา ต่างๆ จะใช้การบรรจุและ แต่งตั้งพนักงาน มหาวิทยาลัยทดแทน อัตราข้าราชการเดิม ซึ่ง พนักงานมหาวิทยาลัย มี สิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งทาง วิชาการ และตำแหน่ง ผู้บริหารเช่นเดียวกันกับ ข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษา [พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษา ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551]</p>	<p>ระดับปฏิบัติการ (ง) ตำแหน่งประเภท ทั่วไป ได้แก่ ระดับชำนาญงานพิเศษ ระดับชำนาญงาน ระดับปฏิบัติงาน</p>
	<p>พนักงานรัฐวิสาหกิจ</p>	<p>พนักงานรัฐวิสาหกิจ บรรจุ แทนอัตราของข้าราชการพล เรือนรัฐพาณิชย์รัฐวิสาหกิจ เป็นองค์การที่รัฐบาลเป็น เจ้าของหรือเป็นผู้ถือหุ้นราย ใหญ่ อาจมีโครงสร้าง เช่นเดียวกับหน่วยธุรกิจเอกชน หรือมีโครงสร้างอย่าง หน่วยงานของราชการ แต่มี วัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาผล กำไรข้าราชการในอดีต คือ ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ คือ ข้าราชการที่สังกัด</p>		

		<p>หน่วยงานรัฐพาณิชย์ ได้แก่ กองไฟฟ้าหลวง กรมโยธาเทศบาล, กองไฟฟ้ากรุงเทพ กระทรวงมหาดไทย, กรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม และกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงคมนาคม ซึ่งภายหลังหน่วยงานเหล่านี้ได้แปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารงาน โดยหน่วยงานสุดท้ายที่มีการบรรจุข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์คือ กรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงคมนาคม ซึ่งในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2521 ได้มีพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ พ.ศ. 2519 พ.ศ. 2521 หลังจากที่โอนหน่วยงานบางส่วนไปจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทย ในปีพ.ศ. 2519 ซึ่งหน่วยงานที่เหลือของกรมไปรษณีย์โทรเลข มีลักษณะงานแบบเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นผู้ปฏิบัติ จึงมีผลให้ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ ถูกยกเลิกไป</p>		
	<p>พนักงานองค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่ไม่ใช่ส่วนราชการ</p>			
	<p>พนักงานกระทรวงสาธารณสุข</p>	<p>พนักงานกระทรวงสาธารณสุข บรรจุทดแทน/รองรับบาง</p>		

		ตำแหน่งของข้าราชการใน กระทรวงสาธารณสุขในระยะ ชั่วคราวจนกว่าตำแหน่ง ข้าราชการนั้นๆ จะว่างลงจึง จะบรรจุเป็นข้าราชการ		
	ลูกจ้างประจำ	ลูกจ้างประจำ แปรสภาพมา จากข้าราชการพลเรือน วิสามัญ ข้าราชการพลเรือน วิสามัญ ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ คือ ข้าราชการที่ส่วนราชการจ้าง ให้รับราชการในตำแหน่ง เฉพาะ ซึ่งใช้ความสามารถ ฝีมือ และความชำนาญเป็น หลัก หรือจ้างให้รับราชการใน ระยะเวลาชั่วคราว ลักษณะ งานจะเป็นเหมือนผู้ช่วยของ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายหลังปีพ.ศ. 2518 รัฐบาล ได้เปลี่ยนให้เรียกว่า ลูกจ้างประจำ และ พระราชบัญญัติ ระเบียบ ข้าราชการพลเรือนที่ออกมาใหม่ ก็ไม่ได้ระบุไว้ในประเภทของ ข้าราชการพลเรือน ซึ่งทำให้ ข้าราชการพลเรือนวิสามัญถูก ยกเลิกไป มีอยู่ 2 ประเภท คือ ลูกจ้างประจำส่วนราชการ เงิน งบประมาณ เป็นลูกจ้างประจำ ที่จ้างให้ปฏิบัติงานในส่วน ราชการ โดยใช้เงินงบประมาณ จากกระทรวงการคลัง ปัจจุบัน ไม่มีการบรรจุลูกจ้างประจำ ประเภทนี้แล้ว โดยตำแหน่งที่		

		<p>ว่างลงจะถูกยุบเลิก และให้จ้างพนักงานราชการมาปฏิบัติงาน/ราชการแทนตำแหน่งที่ว่างลง</p> <p>ลูกจ้างประจำส่วนราชการ เงินรายได้ เป็นลูกจ้างประจำที่จ้างให้ปฏิบัติงานในส่วนราชการ โดยใช้เงินรายได้ของส่วนราชการนั้นๆ</p> <p>ลูกจ้างชั่วคราว มีลักษณะงานและตำแหน่งแบบเดียวกับลูกจ้างประจำ แต่จ้างไว้ในระยะชั่วคราว</p>		
--	--	---	--	--

## บทที่ 3

### ภูมิหลังและข้อมูลทั่วไปของเรื่องการศึกษา

#### 3.1 บริหารงานบุคคลท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง-ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 30 ของพระราช-บัญญัติดังกล่าว นั้น คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอรัฐสภาทราบ พร้อมทั้งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4 ง วันที่ 18 มกราคม 2544

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดยองค์กร -ปกครองส่วนท้องถิ่นใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในภารกิจ ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใด ที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี รวมทั้งกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลภายในไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่อง ตามระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน

มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการ

ดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

(3) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้า สายอาชีพที่เหมาะสม

สำหรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และในมาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ที่ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ ทั้งนี้รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย รวมทั้งกำหนดวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

### 3.2 การเปลี่ยนจากระบบซีเป็นระบบแท่ง

#### ความหมายและแนวของระบบซีและระบบแท่ง

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. .... เส้นทางต่อไปของร่าง พ.ร.บ.นี้คือการเดินหน้าเข้าสู่สภานิติบัญญัติ มีเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในระบบราชการ โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนระบบจำแนก “ตำแหน่ง” จากเดิมระบบ “ซี” ไปสู่ระบบ “แท่ง” ... เราจะปรับเปลี่ยนระบบ “ซี” กันไปทำไม ระบบ “ซี” ในปัจจุบันมีปัญหาอะไร และหากมีปัญหานั้นจริง เราจะแก้ไขระบบเดิมนี้อันได้ดีขึ้นไม่ได้เขี้ยวหรือระบบ PC ยังคงใช้ได้หรือไม่? ระบบราชการไทยนำระบบ “พี.ซี.” มาใช้ตั้งแต่ปี 2518 ระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) หรือที่เรียกกันย่อๆ ว่า P.C. มุ่งเน้นจำแนกตำแหน่งตามหน้าที่ความรับผิดชอบ และความยากง่ายของงานภายใต้โครงสร้างมาตรฐานกลาง 11 ระดับ มีโครงสร้างบัญชีอัตราเงินเดือนเพียงบัญชีเดียวที่ใช้กับทุก

ตำแหน่งในราชการพลเรือน หากจะเปรียบเทียบกับระบบ “แท่ง” ที่จะนำมาใช้ ระบบ P.C. ก็เป็นระบบ “แท่ง” นั่นแหละ แต่เป็นระบบ “แท่งเดียว” หรือเรียกว่า ระบบ Single Classification Scheme ที่ครอบคลุมทุกตำแหน่ง ในราชการให้อยู่ในแท่งใหญ่ เพียงแท่งเดียว ส่วน “ซี” มาจากคำว่า Common Level เรียกตามภาษาราชการว่า ระดับมาตรฐานกลาง เพื่อกำหนดระดับตำแหน่งที่อยู่ใน “แท่ง” นั้น ระบบราชการไทยจึงใช้มาตรฐานกลาง 11 ระดับ หรือมี “ซี” 11 ระดับ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา การคิด และทำเช่นนั้น ในอดีต เป็นสิ่งที่ถูก เพราะหากมองย้อนกลับประมาณ 30 – 40 ปีที่ผ่านมา ภาคราชการถือเป็นแหล่งนายจ้างงานที่ใหญ่ที่สุดของประเทศผู้จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาไม่ว่าจะเป็นวิศวกร แพทย์ สถาปนิก นักกฎหมาย ฯลฯ ล้วนมุ่งหน้าเข้าสู่อาชีพราชการ ในขณะที่ภาคเอกชนอยู่ในระดับเริ่มต้นที่ยังไม่เข้มแข็ง มหาวิทยาลัยเอกชน โรงพยาบาลเอกชน บริษัทก่อสร้างขนาดใหญ่ รวมถึงบริษัทข้ามชาติที่บริหารโดยภาคเอกชนขนาดใหญ่มีน้อยจนนับจำนวนได้ ภาคการผลิตและบริการต่างๆ ส่วนใหญ่ล้วนแต่เป็น “ของราชการ” แทบทั้งสิ้น ภาคเอกชนจึงไม่อาจเข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลของประเทศได้มากนักการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลของภาคเอกชนในเวลานั้น มักดำเนินการตามอย่างที่ราชการทำ แต่สร้างเงื่อนไขเพื่อการแข่งขันในการจ้างงานกับภาคราชการด้วยการให้ผลตอบแทนที่เทียบกับราชการแล้วสูงกว่าเล็กน้อย เพื่อชดเชยกับสวัสดิการหรือบำเหน็จบำนาญที่ผู้เป็นข้าราชการจะได้รับเมื่อเกษียณอายุ ซึ่งภาคเอกชนไม่สามารถให้ในสิ่งเหล่านั้นได้ จึงนับได้ว่าภาคราชการเป็นตลาดการจ้างงานที่ใหญ่และเข้มแข็งมาก ในครั้งนั้น อาชีพราชการจึงเป็นตัวเลือกแรก (Employee of Choices) ของคนไทยตรงข้ามกับสถานการณ์ปัจจุบัน ภาคเอกชนมีความเข้มแข็งมากขึ้น ตัวชี้วัดที่เห็นได้ชัดคือ จำนวนกิจการที่เคยดำเนินการโดยภาคราชการ ได้เปลี่ยนมาบริหารโดยเอกชนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นโรงพยาบาลเอกชน มหาวิทยาลัยเอกชน สำนักงานที่ปรึกษากฎหมายและบัญชีระดับอินเตอร์ บริษัทก่อสร้างข้ามชาติ บริษัทร่วมลงทุนข้ามชาติ ฯลฯ ซึ่งเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว การจัดการทรัพยากรบุคคลของภาคเอกชนแข่งขันกันเองมากขึ้น ไม่เพียงแต่เปรียบเทียบการจ้างงานระหว่างภาคเอกชนด้วยกันเอง แต่ยังรุนแรงถึงขนาดเทียบอัตราค่าจ้างกันแบบวิชาชีพต่อวิชาชีพ ตำแหน่งต่อตำแหน่ง เห็นได้จากยุคที่เศรษฐกิจเฟื่องฟู ภาคเอกชนมีการซื้อตัวหรือดึงผู้มีศักยภาพสูงกันในราคาที่สูงลิ่ว มีเพียงภาคราชการจะสูญเสียบทบาทในการเป็นแหล่งอ้างอิงตลาดการจ้างงานแต่ภาคราชการยังเสียโอกาสในการชักจูงคนเก่งและคนรุ่นใหม่เข้าสู่ระบบ ด้วยไม่อาจแข่งขันในเรื่องการจ่ายค่าตอบแทน แม้ภาคราชการจะพยายามปรับตัว และหามาตรการ วิธีการต่างๆ เพื่อชักจูงใจให้คนเข้ารับราชการ แต่หากระบบจำแนกตำแหน่งยังคงเป็น ระบบ Single Classification Scheme ก็ยากที่จะแข่งขันกับภาคเอกชนได้ การปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนใหม่ จึงเกิดขึ้นภายใต้แนวคิดที่จะทำให้ระบบจำแนกตำแหน่ง



เป็นระบบ Multi Classification Scheme แบ่งประเภทตำแหน่งออกเป็นหลายประเภท หรือหลายแห่ง เพื่อแยกบัญชีเงินเดือนแต่ละประเภทออกจากกัน ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการปรับอัตราเงินเดือนให้สอดคล้องกับตลาดและการบริหารผลงาน การจ่ายค่าตอบแทนตามความรู้ความสามารถของข้าราชการแต่ละประเภท รวมทั้งสะท้อนค่าของตำแหน่งในแต่ละประเภทได้อย่างแท้จริง หากจัดระบบจำแนกตำแหน่งเป็นหลายแห่งดังกล่าวแล้วก็จะให้ภาคราชการสามารถ “แข่งขันในสิ่งที่ควรแข่งขัน” และ “ไม่แข่งขันในสิ่งที่ไม่ควรแข่งขัน” ได้ การยกเลิกระบบ “ซี” จึงเป็นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลภาครัฐ อย่างหนึ่งที่ต้องทำ ระบบ “แห่ง” ดีจริงหรือไม่ ? อย่างที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ระบบ “แห่ง” เป็นเพียงระบบ Multi Classification Scheme ที่ภาคราชการพยายามแบ่งประเภทตำแหน่งจากแห่งเดิม ออกเป็น 4 ประเภท หรือ 4 แห่งในครั้งนี้ และจะแยกบัญชีเงินเดือนแต่ละประเภทออกจากกัน เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการปรับอัตราเงินเดือนให้สอดคล้องกับตลาดและการบริหารผลงาน แต่ระบบ “แห่ง” จะสัมฤทธิ์ผลได้หรือไม่ จะต้องประกอบด้วย การนำระบบ “สมรรถนะ” (Competency) และ “การประเมินผลงาน” (Performance Management) มาใช้ในการบริหารผลงานของข้าราชการ ระบบสมรรถนะ คือ กลุ่มพฤติกรรมในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับผลสำเร็จของงาน ความรู้ ทักษะ/ความสามารถ และคุณลักษณะส่วนบุคคล ที่จำเป็นสำหรับการทำงานให้ประสบความสำเร็จ ส่วนการประเมินผลงาน คือ การวัด “ผลงาน” ของข้าราชการ ซึ่งทั้งสองเรื่อง เป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับเปลี่ยนระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนใหม่ที่กำลังเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในไม่ช้า ทั้งหมดนี้คือ ส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลภาครัฐ เพื่อให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพ สามารถดึงดูดใจ และรักษาข้าราชการที่มีคุณภาพสูง ขณะเดียวกัน ก็ได้เสนอกลไกในการส่งเสริมให้ข้าราชการมุ่งเน้นผลงานและพัฒนาตนเองอย่างสม่ำเสมอ โดยนำหลักการของการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานและสมรรถนะมาใช้ และยึดโยงกับระบบจำแนกตำแหน่งใหม่ที่จะจัดประเภทของข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม ยืดหยุ่น ตามลักษณะงาน และตำแหน่งที่รับผิดชอบ

วันที่ 4 กันยายน 2558 พลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะประธานคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล-พนักงานส่วนตำบล ได้ลงนามในประกาศ เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 โดยเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในประกาศของ ก กลาง ในเรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งฯ ที่เคยใช้มาตั้งแต่ 22 พฤศจิกายน 2544 ซึ่งมีการแก้ไขข้อความเพื่อเตรียมความพร้อมของข้าราชการ-พนักงานส่วนท้องถิ่นที่จะเข้าสู่ระบบแห่ง ประเด็นสำคัญ ๆ ดังนี้



สายงานที่เริ่มต้นจากซี 3 ที่ครองอยู่ในระดับ 6 , 7 ให้จัดเข้าสู่แห่ง "ประเภทตำแหน่งวิชาการ ระดับชำนาญการ"

สายงานที่เริ่มต้นจากซี 3 ที่ครองอยู่ในระดับ 8 ว (วิชาชีพ) หรือทั่วไป ให้จัดเข้าสู่แห่ง "ประเภทตำแหน่งวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษ"

ระดับ 9 ว (วิชาชีพหรือเชี่ยวชาญ) ให้จัดเข้าสู่แห่ง "ประเภทตำแหน่งวิชาการ ระดับเชี่ยวชาญ"

นักบริหาร (ที่ไม่ใช่ นักบริหารงานเทศบาล) ระดับ 6 หรือระดับ 7 ให้จัดเข้าสู่แห่ง "ประเภทตำแหน่งอำนวยการ ระดับต้น"

นักบริหาร ระดับ 8 (ที่ไม่ใช่ นักบริหารงานเทศบาล) ให้จัดเข้าสู่แห่ง "ประเภทตำแหน่งอำนวยการ ระดับกลาง"

นักบริหาร ระดับ 9 (ที่ไม่ใช่ นักบริหารงานเทศบาล) ให้จัดเข้าสู่แห่ง "ประเภทตำแหน่งอำนวยการ ระดับสูง"

รองปลัด - ปลัด ระดับ 6-7 ให้จัดเข้าสู่แห่ง "ประเภทตำแหน่งบริหารท้องถิ่น ระดับต้น"

รองปลัด - ปลัด ระดับ 8 ให้จัดเข้าสู่แห่ง "ประเภทตำแหน่งบริหารท้องถิ่น ระดับกลาง"

รองปลัด - ปลัด ระดับ 9-10 ให้จัดเข้าสู่แห่ง "ประเภทตำแหน่งบริหารท้องถิ่น ระดับสูง"

## บทที่ 4

### การบริหารงานแบบระบบซี

ในการศึกษาเรื่องการวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนงานการบริหารงานบุคคลจากระบบซี (แบบเดิม) เข้าสู่ระบบแห่ง(แบบใหม่) กรณีศึกษา เทศบาล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนงานการบริหารงานบุคคลจากระบบซี(แบบเดิม) เข้าสู่ระบบแห่ง(แบบใหม่) กรณีศึกษา เทศบาล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และศึกษาถึงผลดี และผลเสีย ของการปรับเปลี่ยนงานการบริหารงานบุคคลจากระบบซี(แบบเดิม) เข้าสู่ระบบแห่ง(แบบใหม่) กรณีศึกษา เทศบาล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ กลุ่มผู้บริหารองค์กร กลุ่มข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น และกลุ่มการเมือง และศึกษาข้อมูลจากงานวิจัยของกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น และงานวิจัยขององค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเอกสารการเข้าอบรมต่างๆที่เกี่ยวข้องกับงานการบริหารงานบุคคล ผู้ทำการศึกษาและค้นคว้าขอแนะนำเสนอตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ดังนี้

#### 4.1 ผลการศึกษาที่ได้จากการสัมภาษณ์

##### 1. วิเคราะห์การปรับเปลี่ยนงานการบริหารงานบุคคลจากระบบซี (แบบเดิม) เข้าสู่การบริหารงานบุคคลระบบแห่ง (แบบใหม่)

จากการศึกษาวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนงานการบริหารงานบุคคลจากระบบซี(แบบเดิม) เข้าสู่ระบบแห่ง(แบบใหม่) กรณีศึกษา เทศบาล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้นำเสนอผลการศึกษา โดยแยกเป็นข้อดังต่อไปนี้

1.1. จากการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยด้านความพร้อมของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา เทศบาล

1.2. จากการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยด้านความพร้อมของบุคลากรด้านการปฏิบัติงาน กรณีศึกษา เทศบาล

1.3. จากการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยด้านการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน กรณีศึกษา เทศบาล

1.4. จากการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยด้านความพร้อมด้านกฎหมาย ระเบียบการ ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์ต่างๆ กรณีศึกษา เทศบาล

2. ผลดี ผลเสีย ของการปรับเปลี่ยนงานการบริหารงานบุคคลจากระบบซี (แบบเดิม) เข้าสู่ระบบแท่ง (แบบใหม่) กรณีศึกษา เทศบาล ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีต่อ ประชาชน ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น และนักการเมืองท้องถิ่น

ผลดีของการปรับเปลี่ยนงานการบริหารงานบุคคลจากระบบซี (แบบเดิม) เข้าสู่ระบบแท่ง (แบบใหม่) กรณีศึกษา เทศบาล ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

จากศึกษาข้อมูลจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผลดีที่มีต่อ ประชาชน ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น และนักการเมืองส่วนท้องถิ่นผู้ศึกษาได้นำมาสรุปได้ดังนี้

1. ผลดีต่อประชาชน จากการศึกษาข้อมูลจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างได้แสดงความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า เมื่อมีการกำหนดระดับชั้นงานที่ชัดเจน หน้าที่และการบริหารที่ชัดเจนและไปในทิศทางการบริหารงานเดียวกันส่งผลให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดต่อประชาชนภายในพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และง่ายต่อการส่วนสอบข้อมูลต่าง ๆ ของประชาชนภายในพื้นที่หากต้องการทราบข้อมูลในเรื่องใดก็สามารถติดต่อประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอข้อมูลต่างๆได้ง่ายมากยิ่งขึ้น และยังสามารถตรวจสอบข้อตามประกาศขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ออกประกาศทางระบบออนไลน์ และสำหรับการตรวจสอบข้อมูลข้อร้องเรียนต่างๆประชาชนภายในพื้นที่สามารถทำได้ง่าย และรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เพราะมีการกำหนดแนวทางมาอย่างชัดเจน ในทางการช่วยเหลือประชาชนเมื่อได้รับความเดือดร้อนจากเรื่องต่างๆ ก็สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วทันต่อความต้องการการช่วยเหลือของประชาชนภายในพื้นที่เพราะมีระเบียบ และแนวทางในการดำเนินการที่ชัดเจน

2. ผลดีต่อข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ในส่วนของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานบุคคลจากระบบซี (แบบเก่า) เป็นการบริหารงานบุคคลระบบแท่ง (แบบใหม่) แล้ว ด้วยโครงสร้างการบริหารงานแบบใหม่ และอำนาจหน้าที่การบริหารงานแบบใหม่ ทำให้มีการปรับสายงานและตำแหน่งใหม่ ส่งผลให้มีการเพิ่มสายงานและยุบรวมตำแหน่งงานบางตำแหน่งเข้าด้วย และเป็นผลให้ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นมีโอกาสก้าวหน้าในอาชีพการทำงานได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพราะมีระเบียบการและหลักเกณฑ์ในการเลื่อนระดับตำแหน่งที่ชัดเจนและไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งหลักเกณฑ์การโอนย้ายไปสู่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล หรือแม้แต่การโอนย้ายไปยังข้าราชการส่วนพลเรือน(กพ) ก็ทำได้ง่ายยิ่งขึ้นเพราะมีชื่อตำแหน่งที่ชัดเจน และมีการแยกประเภทออกเป็นระบบแท่งอย่างชัดเจนและเห็นได้ชัดมากยิ่งขึ้น ในส่วนของเรื่องค่าตอบแทนหลังจากที่เข้าสู่ระบบแท่งแล้ว มีหลักเกณฑ์การประเมินที่ชัดเจนโดยมีการประเมินโดยวิธีการประเมินยังคงให้ใช้กระบวนการขึ้นเงินเดือนตามระบบขึ้นแบบเดิมที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยจะต้องมีการจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือนสำหรับใช้ในกระบวนการขึ้น

เงินเดือนเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดสายงานที่เกื้อกูลกัน เกี่ยวกับการกำหนดกลุ่มงานที่เกื้อกูลกันตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อประกอบการวางแผนสำหรับการ การย้าย การโอน การเลื่อนระดับ ของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นโดยแบ่งออกเป็น 8 กลุ่มได้แก่ กลุ่มที่1 กลุ่มบริหาร อำนวยการ ชุรการงานสถิติ นิติการ กลุ่มที่2 กลุ่มการคลัง การเศรษฐกิจ การพาณิชย์ กลุ่มที่3 กลุ่มประชาสัมพันธ์ การท่องเที่ยวและต่างประเทศ กลุ่มที่4 กลุ่มเกษตรกรรม กลุ่มที่5 กลุ่มวิทยาศาสตร์ กลุ่มที่6 กลุ่มสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กลุ่มที่7 กลุ่มวิศวกรรม สถาปัตยกรรม และช่างเทคนิคต่างๆ และกลุ่มที่8 กลุ่มการศึกษา ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม กีฬา สังคม และการพัฒนาชุมชน ส่งผลให้ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นได้รับประโยชน์ในส่วนนี้ หลังจากที่ปรับเปลี่ยนเข้าสู่งานการบริหารงานบุคคลระบบแบ่ง

3. ผลดีต่อนักการเมืองท้องถิ่น ในส่วนของนักการเมืองท้องถิ่นนั้นจะส่งผลดีในรูปแบบการบริหารงานที่งานขึ้นมีกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบการเป็นแนวทางดำเนินการที่ชัดเจน

## บทที่ 5

### บทสรุป

ในการอภิปรายผลการศึกษานี้ ผู้ศึกษาจะได้นำแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาประกอบในการอภิปรายผลการศึกษา การวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนงานการบริหารงานบุคคลจากระบบซีเข้าสู่งานการบริหารงานบุคคลระบบแท่ง กรณีศึกษา เทศบาล ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ดังนี้

#### 5.1 สรุปผลการศึกษา

1. การวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนงานการบริหารงานบุคคลจากระบบซีเข้าสู่งานการบริหารงานบุคคลระบบแท่ง กรณีศึกษา เทศบาล

2. ผลดี ผลเสีย ของการปรับเปลี่ยนงานการบริหารงานบุคคลจากระบบซี เข้าสู่งานการบริหารงานบุคคลระบบแท่ง กรณีศึกษา เทศบาล

ผลดีต่อข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น พบว่า เมื่อมีการปรับเปลี่ยนการบริหารงานบุคคลจากระบบซี เป็นการบริหารงานบุคคลระบบแท่ง การปรับปรุงและทบทวนโครงสร้างระดับชั้นงานให้เหมาะสมจะมีผลให้เกิดการดึงดูด สร้างขวัญกำลังใจและเก็บรักษาข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ผลดีต่อข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น พบว่า บางส่วนจะเงินเดือนต้นน้อยลง เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเงินเดือนโดยเฉพาะในแบบแท่ง จะเป็นการรวบเงินเดือนของหลายๆชั้นงานเดิมมารวมกันทำให้เงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในหลายระดับเดิมมีเงินเดือนต้นน้อยลง

ผลดีต่อข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่น พบว่า ในการเลื่อนตำแหน่งหรือการแต่งตั้งในตำแหน่งที่สูงขึ้นเพราะมีการพิจารณาคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งในการเลื่อนระดับหรือแต่งตั้ง วัตถุประสงค์ความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ คุณธรรมและจริยะในการทำงาน และวัดจากประวัติการทำงานที่ผ่านมา และต้องผ่านการอบรมจากหลักสูตรที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

ผลดีต่อข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พบว่า ในเรื่องของการบริหารงานหรือการจำแนกตำแหน่งงานตามความสามารถ มีการกำหนดให้มีการจำแนกอย่างชัดเจนและให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อการบริหารงานมากยิ่งขึ้น

ผลดีต่อข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พบว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่นถ่ายโอนกับข้าราชการพลเรือน ได้ง่ายและสามารถอิงระบบงานบุคคลใหม่ของ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

มาใช้กับ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่นได้ง่ายและมีแบบอย่าง ประสพการณ์ที่ปรับ ใช้ได้อย่างเหมาะสม และสำหรับสายงานซื้อเดียวกันระหว่าง องค์การบริหารส่วน จังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถโอนย้ายกันได้สะดวกมากยิ่งขึ้น

ผลดีต่อข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พบว่า มีการเสนอให้มีการเพิ่มสายงานใหม่ เพื่อรองรับภารกิจที่มีการถ่ายโอนจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลเสียต่อข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พบว่า อาจมีความจำเป็นต้องสร้าง ระดับชั้นงาน ชำนาญการพิเศษ และระดับเชี่ยวชาญ สำหรับ งานบางงานมีเช่นนั้นตำแหน่งจะตันเร็ว มาก เพราะการกำหนดตำแหน่งปัจจุบันมีแค่ ๒ ชั้น (ถึง ซี๗ เดิม) แต่การจ้างงานเป็นการจ้างงาน ตลอดชีวิต ดังนั้น จึงอาจต้องพิจารณาสร้างหลาย ระดับเพื่อเน้นสร้างขวัญกำลังใจและการส่งเสริม ความรู้ในสายงานวิชาชีพ

ผลเสียต่อข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พบว่า การนำระบบมาใช้ อาจเป็นไปได้ยาก และเกิดการต่อต้านเนื่องจากงานบางประเภทไม่สามารถลงได้ หรือลงแห่งได้แต่อาจมีปัญหา เช่น ตำแหน่งงาน ด้านบริหารเช่น นักบริหารงาน อบจ. นักบริหารงานเทศบาล ที่บางส่วนต้องถูกจัดลง ประเภทอำนวยการ หรือ นักบริหารงาน อบต. ซึ่งบางส่วนต้องจับลงตำแหน่งวิชาการ ทั้งที่ไม่ได้ ทำงานวิชาการเลยและเป็นงานด้านบริหาร

ผลเสียต่อข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พบว่า แ่งงานต่างๆ ไม่เหมาะสมกับงาน จริงใน อบต. และทำให้ตำแหน่งและโครงสร้างค่าตอบแทน ต้องอิงกับพลเรือน จึงอาจไม่มีความ ยืดหยุ่นตำแหน่งบริหารปัจจุบัน เช่น รองปลัด 6 , รองปลัด 7 , ปลัด 7 รองปลัด 8 , ปลัด 8 รองปลัด 9 , ปลัด 9หัวหน้าฝ่าย/หัวหน้ากอง/หัวหน้าส่วน 6 , หัวหน้าฝ่าย 7 , ผอ.กอง 7 ตำแหน่งเหล่านี้จะ แตกต่างกันทั้งคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่ง ทั้งสายการบังคับบัญชา และความก้าวหน้า เมื่อมีการเข้า แ่ง ทำให้เกิดการยุบรวมระดับ 6 และ 7 เข้าไว้ด้วยกัน และจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับสายการบังคับ บัญชาวมถึงเส้นทางความก้าวหน้าของตำแหน่งต่างๆยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร

ผลเสียต่อข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พบว่า ปัจจุบันข้าราชการส่วนท้องถิ่นเมื่อ บรรจุเข้ารับราชการ ทุก 2 ปี เมื่อผ่านการประเมินคุณสมบัติ ประเมินผลการปฏิบัติงานหรือ ประเมินผลงาน ก็จะได้เลื่อนระดับสูงขึ้น ซึ่งการเลื่อนระดับแต่ละครั้งจะได้เงินเดือนเพิ่มขึ้นทุกครั้ง (2ปีครั้ง) เมื่อเข้าแ่ง บรรจุเข้ามาแล้วจะต้องอยู่ในระดับนั้นไม่น้อยกว่า 6 ปี และเมื่อครบ 6 ปี หาก ผ่านการประเมินก็ได้เลื่อนระดับ แต่ได้เงินเดือนเท่าเดิม

ผลเสียต่อข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พบว่า ปัจจุบันการเลื่อนขั้นเงินเดือนปีละ 2 ครั้ง โดยเม็ดเงินรวมกันทั้งปีไม่เกิน 6 % (คิด 6%จากเงินเดือนข้าราชการทั้งหมด ณ วันที่ 1 ก.ย.) เมื่อเข้าแ่ง การเลื่อนเงินเดือนปีละ 2 ครั้ง โดยเม็ดเงินรวมกันทั้งปีไม่เกิน 6% (คิด 3% แรกของ



เงินเดือนข้าราชการรวม ณ 1 มี.ค. และ 3% หลังของเงินเดือนข้าราชการ ณ 1 ก.ย.) ทำให้เม็ดเงินที่จะใช้ในการเลื่อนเงินเดือนคิดได้น้อยกว่าระบบเดิม

ผลเสียต่อข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พบว่า ปัจจุบันการเลื่อนขั้นเงินเดือนปีละ 2 ครั้ง โดยในแต่ละครั้งเลื่อนได้ ครึ่งขั้น หรือหนึ่งขั้น หรือ หนึ่งขั้นครึ่ง (เฉพาะ 1 ต.ค.) เมื่อเข้าแห่งการเลื่อนเงินเดือนปีละ 2 ครั้ง โดยในแต่ละครั้งเลื่อนได้ 0-6% (ทุกคนรวมแล้วไม่เกินเงินเดือนรวม 3%) ทำให้เกิดระบบการใช้ดุลพินิจของผู้บริหารสูงขึ้น(รักใครให้ 6% ใครไม่ถูกใจให้ 1-2%) ถึงแม้จะมีเครื่องมือในการประเมินที่ดีอย่างไรแต่สุดท้ายอยู่ที่ดุลพินิจ

ผลเสียต่อข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พบว่า การเปลี่ยนตำแหน่งสายงานเริ่มต้นจากระดับ 1 (วุฒิ ปวช.) และสายงานเริ่มต้นจากระดับ 2 (วุฒิ ปวท./ปวส.) ซึ่งเป็นระดับ 3/4/5 อยู่สามารถเปลี่ยนเป็นสายงานเริ่มต้นจากระดับ 3 ได้ โดยการสอบคัดเลือก หรือสอบแข่งขัน การแต่งตั้งเมื่อสอบได้จะแต่งตั้งในระดับและเงินเดือนเดิม และสามารถนำระยะเวลาขณะปฏิบัติงานเดิมมานับรวมเพื่อการเลื่อนระดับได้ เมื่อเข้าแห่ง ยุบรวมสายงานเริ่มต้นจากระดับ 1/2 ซึ่งเป็นระดับ 1- 4 (ไปเป็นระดับปฏิบัติงาน ประเภททั่วไป) ระดับ 5-6 (ไปเป็นระดับชำนาญงาน ประเภททั่วไป) การสอบคัดเลือกเปลี่ยนสายงานเป็นสายงานเริ่มต้นระดับ 3 (ประเภทวิชาการ) ไม่สามารถทำได้ ต้องไปสอบแข่งขันเป็นการทั่วไป หากสอบได้การแต่งตั้งจะแต่งตั้งในระดับปฏิบัติการ (เริ่มต้นระดับ 3 ใหม่) ไม่สามารถนำระยะเวลาการปฏิบัติงานเดิมมานับรวมเพื่อเลื่อนระดับได้ (เนื่องจากไม่สามารถเทียบระยะเวลาการปฏิบัติงานได้

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องการบริหารเปลี่ยนแปลงการบริหารงานบุคคลจากระบบซี เป็นการบริหารงานบุคคลระบบแห่ง ผู้ศึกษาได้มีข้อเสนอแนะที่ได้จากผลการศึกษาดังนี้

1. การประชาสัมพันธ์ เรื่องการบริหารเปลี่ยนแปลงการบริหารงานบุคคลจากระบบซี เป็นการบริหารงานบุคคลระบบแห่ง ควรมีการจัดอบรม และสัมมนาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานบุคคลจากระบบซี เป็นการบริหารงานบุคคลระบบแห่ง ในหัวข้อเกี่ยวกับ มาตรฐาน และระเบียบการบริหารงานให้มากกว่านี้ เพราะยังพบว่าข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นบางส่วนยังไม่มี ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวเท่าไรนักไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูล

2. ควรจัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง และจัดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญของทุกส่วนราชการเข้าประเภทตำแหน่ง สายงานและระดับตำแหน่ง ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ควรสร้างความเข้าใจให้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่นในเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือน ที่เท่ากันเมื่ออยู่ในประเภทและระดับเดียวกัน และการขึ้นเงินเดือนแบบ % มีความยุติธรรม เป็นประโยชน์ต่อข้าราชการส่วนท้องถิ่นทุกประเภทและทุกระดับ ด้านทัศนคติของข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. ควรจัดตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ความรู้แก่ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นได้ซักถามเกี่ยวกับข้อสงสัย

5. ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องปรับตัวเพื่อให้เข้ากับระบบใหม่ เพื่อปรับตัวให้ทันกับการพัฒนาขององค์กรสมัยใหม่

#### ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรฐานการกำหนดตำแหน่ง

1. หน้าที่รับผิดชอบ (Key Accountabilities) เป็นการกำหนดว่าตำแหน่งงานนั้นๆ จะต้องบรรลุผลสัมฤทธิ์ในด้านใดบ้างจึงจะถือว่าบรรลุวัตถุประสงค์ของงานประจำตำแหน่งอันเป็นการสนับสนุนภารกิจของหน่วยงาน/องค์กรโดยครบถ้วน

2. กรอบคุณวุฒิ (Knowledge and Experiences) เป็นการกำหนดว่าตำแหน่งงานนั้นต้องมีคุณสมบัติ เชิงวุฒิการศึกษา และประสบการณ์ในระดับใดที่จำเป็นและเพียงพอแก่การปฏิบัติงานประจำตำแหน่งให้สัมฤทธิ์ผล ไม่ต่ำหรือสูงเกินความจำเป็นของระดับงานในตำแหน่ง

3. กรอบความรู้ ทักษะ และสมรรถนะ (Skills and Competencies) เป็นการกำหนดว่าตำแหน่งงานต่าง ๆ ต้องการความรู้ ทักษะ และสมรรถนะแบบใดที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ให้ได้ผลงานที่ดี

#### ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ

1. เสนอให้มีการขยายระดับควบสำหรับตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับปฏิบัติงาน – ชำนาญงาน - อาวุโส ตำแหน่งวิชาการระดับปฏิบัติการ - ชำนาญการ - ชำนาญการพิเศษ ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ระดับต้น-กลาง และตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับต้น – กลาง

2. เสนอให้มีการย้ายงานเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ระหว่างหน่วยงานภายใน อปท. หรือภายในจังหวัด/ข้ามพื้นที่

3. เสนอให้มีการกำหนดสายงานประเภทวิชาการ โดยเพิ่มระดับผู้ทรงคุณวุฒิ

4. เสนอให้มีการกำหนดกระบวนการและหลักเกณฑ์ในการเลื่อนตำแหน่งและเลื่อนระดับ และย้ายทั้งในประเภทและต่างประเภทงานใหม่

## รายการอ้างอิง

### หนังสือและบทความในหนังสือ

ไพโรจน์ สิตปรีชา. *การบริหารข้าราชการพลเรือนไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์  
ไทยวัฒนาพานิชย์, 2523.

วสันต์ เหลืองประภัสร์. “ระบบบริหารงานภาครัฐ: รัฐ การปกครอง สถาบันการเมือง และระบบ  
ราชการ.” เอกสารประกอบการบรรยายวิชา รม.500 โครงการปริญญาโทสาขาวิชา  
การเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ .21 มิถุนายน 2557.

วรเดช จันทรศร. *ปรัชญาของการบริหารภาครัฐ*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดี  
จำกัด, 2539.

สุนันท์ อัญชลีสกุล และ ยุรรัตน์ พันธุ์ยุรา. *9 แผ่นของของการปฏิรูประบบราชการ: พระบาทสมเด็จพระ  
พุทธเลิศหล้านภาลัย พระผู้ทรงปรีชาชาญในการบริหารราชการแผ่นดินและอักษร  
ศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2550.

สำนักงาน ก.พ.. *รายงานการศึกษา การถ่ายโอนบุคคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:  
การติดตามประเมินผลการถ่ายโอนบุคคลากรระยะที่ 1 และยุทธศาสตร์การสร้างระบบ  
ถ่ายโอนบุคคลากรสู่ท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, 2546.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. *การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทยกระแสใหม่และสิ่งท้าทาย*. พิมพ์ครั้งที่ 2  
กรุงเทพมหานคร: บริษัท จุดทอง จำกัด, 2548.

### กฎหมาย

กฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย  
พ.ศ. 2545

กฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย  
พ.ศ. 2551

สำนักงาน ก.พ.. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการและพลเรือน พ.ศ. 2551

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติระเบียบงานบริการบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ภาคผนวก



## แบบสัมภาษณ์

### เรื่องศึกษาวิเคราะห์กรณีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคลจากระบบซีสู่ระบบแห่งของเทศบาล

แบบสัมภาษณ์นี้ทำการค้นคว้าแบบอิสระของหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ข้อมูลต่างๆและความเห็นในครั้งนี้จะนำไปประมวลผลในเชิงวิชาการ ผมขอความอนุเคราะห์จากท่านทั้งหลายๆแบบสัมภาษณ์อย่างตรงไปตรงมาความซื่อเท็จจริง หรือความรู้ประสบการณ์และความเข้าใจที่ท่านมีอยู่ ขอขอบคุณสำหรับความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามครั้งนี้

1. ท่านมีความเข้าใจมากน้อยเพียงใดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแบบแห่ง และท่านทราบข้อแตกต่างระหว่างการบริหารงานบุคคลแบบซีและแบบแห่งหรือไม่อย่างไร
2. การปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคลจากระบบซีเข้าสู่การบริหารงานบุคคลแบบระบบแห่งเหมาะสมกับสภาพการบริหารงานทางด้านบุคคลของเทศบาลในปัจจุบันหรือไม่ อย่างไร
3. ท่านคิดว่าระบบการบริหารงานบุคคลระบบแห่งส่งผลต่อตัวท่านอย่างไรจงอธิบาย
4. ท่านคิดว่าการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคลจะส่งผลต่อประชาชนอย่างไร
5. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	นางสาวกุลธิดา บุญจันทร์
วุฒิการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต สารสนเทศทั่วไป มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ตำแหน่งปัจจุบัน	นักจัดการงานทั่วไป ระดับปฏิบัติการ
สถานที่ทำงาน	องค์การบริหารส่วนตำบลคลองสาม อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี

