

การศึกษาความเป็นไปได้ในการมีพนักงานกรุงเทพมหานคร



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2563

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Feasibility Study of Having Government Employee of
Bangkok Metropolitan Administration.



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration

Department of Public Administration

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์	การศึกษาความเป็นไปได้ในการมีพนักงานกรุงเทพมหานคร
โดย	น.ส.พิชชาภา แก้วคุณนอก
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธรรมา นิติเกษตรสุนทร

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

.....	ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.จูลณี เทียนไทย)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธรรมา นิติเกษตรสุนทร)	
.....	กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ)	
.....	กรรมการ
(อาจารย์ ดร.กุลพัชร์ ศักดิ์วิทย์)	

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

พิชชาภา แก้วคุณนอก : การศึกษาความเป็นไปได้ในการมีพนักงานกรุงเทพมหานคร. (A Feasibility Study of Having Government Employee of Bangkok Metropolitan Administration.) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ผศ. ดร.สุธรรมา นิติเกษตรสุนทร

การศึกษาความเป็นไปได้ในการมีพนักงานกรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยในการมีพนักงานกรุงเทพมหานคร และความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับการจ้างงานแบบสัญญาจ้างในภาครัฐ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบการจ้างของกรุงเทพมหานคร โดยการวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก ร่วมกับการสังเกตแบบมีส่วนร่วม และใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบผสมระหว่างการวิเคราะห์เนื้อหา และการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยในการมีพนักงานกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ปัจจัยด้านค่าใช้จ่ายด้านบุคคล ปัจจัยด้านกฎหมายและนโยบายของกรุงเทพมหานคร ปัจจัยด้านความเหมาะสมกับภารกิจ และปัจจัยด้านความคล่องตัวและยืดหยุ่นของหน่วยงาน โดยผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าการมีพนักงานกรุงเทพมหานครเพื่อทดแทนข้าราชการหรือลูกจ้างสามารถลดค่าใช้จ่ายด้านบุคคลได้ อีกทั้งกฎหมายและนโยบายของกรุงเทพมหานครเอื้อต่อการกำหนดพนักงานกรุงเทพมหานคร โดยมีความเหมาะสมที่จะนำมาปฏิบัติงานในภารกิจที่มีลักษณะประจำซึ่งเป็นภารกิจรองหรือสนับสนุน และทดแทนการจ้างที่ปรึกษาในระดับสูงในภารกิจที่มีลักษณะชั่วคราวซึ่งอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญ นอกจากนี้ยังเห็นว่าพนักงานกรุงเทพมหานครจะช่วยให้การบริหารจัดการอัตราว่างในหน่วยงานมีความสะดวกคล่องตัวมากขึ้น อย่างไรก็ตามการพัฒนาระบบให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมจะต้องอาศัยระยะเวลาและความต่อเนื่องในการขับเคลื่อน นอกจากนี้กรุงเทพมหานครควรมีการศึกษาภารกิจอย่างละเอียด รวมถึงระบบการจ้างขององค์กรอื่น ๆ เพื่อออกแบบระบบพนักงานกรุงเทพมหานครและดำเนินการนำร่อง ทั้งนี้ต้องเป็นไปเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายและเพิ่มความยืดหยุ่นแก่ระบบงานในแต่ละภารกิจ

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2563

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6181079724 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD: Bangkok Metropolitan Administration, Government Employee,
employment, public sector

Pichapa Kaewkhunnok : A Feasibility Study of Having Government Employee
of Bangkok Metropolitan Administration.. Advisor: Asst. Prof. SUTHAMMA
NITIKASETSOONTORN, Ph.D.

This quantitative research aimed to study factors related with the employment of government employees of BMA and the opinions of policy makers and specialists in public sector's employments to support the policy formulation in developing the BMA employment system. In this quantitative research, data were collected from related document research, in-depth interview and participatory observation. Data were analyzed using content analysis and inductive conclusion. The results indicated that the factors of having BMA government employees include personnel expenses, laws and policies, mission suitability and agility and flexibility of the sectors. Most of the interviewees agree that having BMA government employees can reduce the personnel expenses, BMA laws and policies are also conducive to the determination. This employment suitable to work in regular missions, which are support missions and substitutes for hiring senior consultants. Lastly, BMA government employees provide convenient and flexible management of vacancies in the department. However, the concrete system development requires time and continuity in driving the operations and studies other organization's employment systems to design and pilot the BMA government employee system. The said system must be implemented to reduce related expenses and increase flexibility of the work system in each mission.

Field of Study: Public Administration

Student's Signature

Academic Year: 2020

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี ด้วยความกรุณาของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธรรมานิติเกษตรสุนทร ที่กรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ทั้งยังคอยเอาใจใส่ ติดตาม ให้คำชี้แนะแนวทางการศึกษา ตั้งแต่เริ่มทำงานเสร็จสมบูรณ์ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ในคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.จูลนิ เทียนไทย ประธานกรรมการและกรรมการอีกสองท่าน รองศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ และอาจารย์ ดร.กุลพัธ ศักดิ์วิทย์ สำหรับความเมตตาในการชี้แนะข้อบกพร่องต่าง ๆ รวมถึงแนวทางการแก้ไข เพื่อให้การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีความถูกต้องสมบูรณ์ นอกจากนี้ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตที่คอยช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในเรื่องต่าง ๆ เป็นอย่างดี ตลอดระยะเวลาที่ศึกษา

ขอขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านที่สละเวลามาให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์และมีคุณค่าอย่างยิ่งต่อการวิจัย ขอขอบคุณรุ่นพี่ เพื่อน ๆ ร่วมหลักสูตรสำหรับคำแนะนำและความช่วยเหลือที่ดีเสมอมา ขอขอบพระคุณผู้บังคับบัญชา พี่ ๆ เพื่อน ๆ ในสำนักงาน ก.ก. ที่คอยสอบถาม ให้กำลังใจ ให้คำปรึกษา และช่วยเหลือสนับสนุนทั้งด้านการประสานงานและด้านข้อมูลซึ่งเป็นประโยชน์ยิ่ง

สุดท้ายนี้ ขอขอบพระคุณกำลังใจและความห่วงใยจากครอบครัวและคนรอบข้าง คุณพ่อ คุณแม่ ผู้ที่คอยให้กำลังใจ ดูแลเอาใจใส่ และให้การสนับสนุนในทุกเรื่องตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

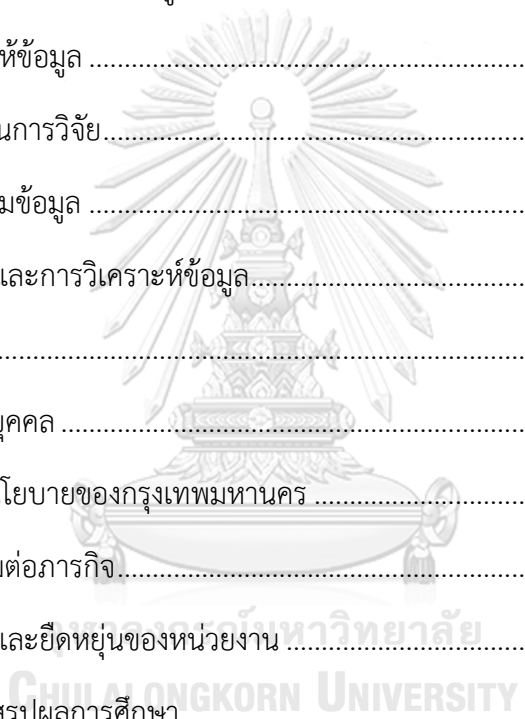
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

พิชชาภา แก้วคุณนอก

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ช
สารบัญรูปภาพ.....	ฌ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ.....	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	2
1.3 คำถามในการวิจัย.....	2
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	3
1.5 ระเบียบวิธีวิจัย.....	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
1.7 นิยามคำศัพท์.....	4
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม.....	6
2.1 ปัญหาของระบบราชการ.....	6
2.2 นโยบายภาครัฐเกี่ยวกับการบริหารกำลังคนและการจ้างงานรูปแบบอื่น.....	8
2.3 แนวคิดของระบบพนักงานราชการ.....	10
2.4 ลักษณะภารกิจของกรุงเทพมหานคร.....	14
2.5 รูปแบบการจ้างงานของกรุงเทพมหานคร.....	15

2.6 นโยบาย กฎหมาย และเอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้องในการกำหนดพนักงาน กรุงเทพมหานคร	18
2.7 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	21
2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	27
2.9 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	28
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย.....	29
3.1 การเตรียมความพร้อมของข้อมูล.....	29
3.2 การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูล	29
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	30
3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล	30
3.5 การตรวจสอบและการวิเคราะห์ข้อมูล.....	31
บทที่ 4 ผลการศึกษา.....	33
4.1 ค่าใช้จ่ายด้านบุคคล	33
4.2 กฎหมายและนโยบายของกรุงเทพมหานคร	38
4.3 ความเหมาะสมต่อภารกิจ.....	41
4.4 ความคล่องตัวและยืดหยุ่นของหน่วยงาน	45
บทที่ 5 อภิปรายและสรุปผลการศึกษา.....	50
บรรณานุกรม.....	53
ประวัติผู้เขียน.....	56



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 กรอบอัตรากำลังปัจจุบันของกรุงเทพมหานคร (ข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม 2563).....	16
ตารางที่ 2 เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของการจ้างงานรูปแบบต่าง ๆ.....	17
ตารางที่ 3 อัตราส่วนของจำนวนข้าราชการประจำต่อลูกจ้างตามสัญญาจ้าง.....	26
ตารางที่ 4 ตารางแสดงค่าใช้จ่ายด้านบุคคลของกรุงเทพมหานคร (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560-2563). 34	
ตารางที่ 5 ตารางแสดงกรอบอัตรากำลังข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ และลูกจ้าง กรุงเทพมหานคร จำแนกตามตำแหน่งที่มีจำนวนมากที่สุดในแต่ละประเภท.....	35
ตารางที่ 6 ตารางแสดงรูปแบบการจ้างและรูปแบบภารกิจของกรุงเทพมหานคร.....	41
ตารางที่ 7 ตารางสรุปอัตราว่างและตำแหน่งที่ว่างมากที่สุด 5 อันดับ ของข้าราชการกรุงเทพมหานคร สามัญและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร.....	45
ตารางที่ 8 ตารางแสดงแนวทางการจัดการอัตราว่างของหน่วยงานในกรุงเทพมหานคร.....	46

สารบัญรูปภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 โครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร	14
ภาพที่ 2 การจัดการองค์การแบบแชมร็อค (Shamrock Organization).....	24
ภาพที่ 3 สาเหตุการว่างของข้าราชการกรุงเทพมหานคร	46
ภาพที่ 4 ข้อจำกัดของการจ้างงานรูปแบบต่าง ๆ.....	48



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

ภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540 ระบบราชการไทยถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ นำมาสู่ความพยายามให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการ (ธนากร สุระพันธ์ และ ณัฐวุฒิ บุ่งจันทร์, 2559) ทิศทางของภาครัฐในการริเริ่มการจ้างรูปแบบใหม่เริ่มชัดเจนมาตั้งแต่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบแผนปรับระบบบริหารภาครัฐ ซึ่งเป็นแผนปรับเปลี่ยนระบบราชการไปสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีโครงสร้างที่กระชับเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ ทำให้ส่วนราชการหลายแห่งหันมาปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคล โดยมีการปรับขนาดกำลังคนให้เหมาะสมกับภารกิจ ถ่ายโอนภาระงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของรัฐสู่ภาคเอกชนด้วยการจ้างเหมาบริการ พัฒนารูปแบบและเงื่อนไขการทำงาน นำมาสู่รูปแบบการจ้างงานที่หลากหลาย อาทิ การจ้างงานระบบสัญญาจ้างซึ่งมีหลักเกณฑ์วิธีการที่ยืดหยุ่น อันจะทำให้เกิดความคล่องตัวต่อสภาพความจำเป็นมากยิ่งขึ้น

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ดูแลรับผิดชอบเมืองหลวงของประเทศ มีหลักการและเหตุผลในการจัดตั้งเพื่อให้การบริหารให้เกิดความเหมาะสม คล่องตัว สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครได้โดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ โดยได้รับมอบหมายภารกิจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 รวมทั้งภารกิจที่เป็นอำนาจตามกฎหมายประกอบและกฎหมายอื่น ๆ อีกกว่า 100 ฉบับ ทำให้ลักษณะงานของกรุงเทพมหานครนั้นมีความหลากหลาย เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนและดูแลความเรียบร้อยในด้านต่าง ๆ ทำให้อัตรากำลังข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญมีจำนวนมากถึง 23,025 อัตรา และอัตรากำลังลูกจ้างกรุงเทพมหานครอีกจำนวน 52,067 อัตรา (ข้อมูลจากกองอัตรากำลัง สำนักงาน ก.ก., 2563)

สำหรับภาระงานของกรุงเทพมหานคร บางงานไม่ใช่ภารกิจหลัก หรืออาจเป็นภารกิจหลักแต่ทรัพยากรและศักยภาพมีไม่เพียงพอ บางงานมีปริมาณมากน้อยตามฤดูกาลหรือช่วงเวลา บางงานมีความจำเป็นเฉพาะในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง และบางงานมีความจำเป็นตามสถานการณ์หรือตามนโยบายของผู้บริหาร ซึ่งเดิมทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครมีอยู่เพียง 2 ประเภท ได้แก่ ข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร แม้ว่าจะมีการกำหนดแนวทางการดำเนินการจ้างเหมา

บริการเป็นรายบุคคลและการจ้างบุคคลภายนอก เพื่อรองรับลักษณะงานที่ช่วยหรือสนับสนุนข้าราชการเป็นช่วงเวลาหรือชั่วคราว แต่ไม่ได้มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางการจ้างงานรูปแบบอื่นเพื่อทดแทนอัตราว่างของข้าราชการหรือลูกจ้างที่เกษียณอายุ ทำให้กรุงเทพมหานครยังคงต้องเผชิญกับปัญหาการขยายตัวของบุคลากรและข้อจำกัดเรื่องค่าใช้จ่ายด้านบุคคลที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่กฎหมายกำหนดไว้ว่างบประมาณด้านบุคคลจะต้องไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อีกทั้งสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบันประกอบกับการชะลอการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม อันเนื่องมาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 ส่งผลกระทบต่อรายรับที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บได้ นำไปสู่การปรับลดงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2564 เหลือเพียง 75,500 ล้านบาท ("ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564," 2564)

ดังนั้น จากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยพยายามศึกษาลักษณะการจ้างงานรูปแบบอื่นเพื่อพัฒนาระบบการจ้างงานให้สอดคล้องกับภารกิจ เพิ่มความยืดหยุ่นแก่หน่วยงานหรือส่วนราชการและลดภาระด้านค่าใช้จ่ายในระยะยาว ซึ่งมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 กำหนดไว้ว่า “กรุงเทพมหานครอาจมีพนักงานกรุงเทพมหานครเพื่อปฏิบัติงานในลักษณะที่ต้องใช้ความรู้หรือความเชี่ยวชาญ หรือเพื่อปฏิบัติงานในเรื่องที่มีความจำเป็นได้” แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะเคยมีการศึกษาในรูปของคณะกรรมการศึกษาลักษณะงานและมาตรฐานการบริหารทรัพยากรบุคคลของพนักงานกรุงเทพมหานคร แต่ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดพนักงานกรุงเทพมหานครที่ชัดเจน ในขณะที่ภาครัฐและส่วนท้องถิ่นมีการจ้างพนักงานราชการและพนักงานจ้างทดแทนอัตราว่างลูกจ้างชั่วคราวลูกจ้างประจำ และข้าราชการที่เกษียณอายุหรือว่างระหว่างปี เพื่อปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐและงบประมาณรายจ่ายด้านบุคคลที่เป็นภาระผูกพัน

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาปัจจัยในการมีพนักงานกรุงเทพมหานคร
- 2) เพื่อศึกษาข้อมูลและความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับการจ้างงานแบบสัญญาจ้างในภาครัฐ
- 3) เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบการจ้างของกรุงเทพมหานคร

1.3 คำถามในการวิจัย

กรุงเทพมหานครควรมีพนักงานกรุงเทพมหานครหรือไม่

1.4 ขอบเขตการศึกษา

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาในรูปแบบ ข้อจำกัด ข้อเสนอแนะในการจ้างงานของ กรุงเทพมหานคร เพื่อพัฒนาระบบการจ้างที่สามารถรองรับลักษณะงานที่หลากหลาย ภายใต้ข้อจำกัด ด้านงบประมาณของกรุงเทพมหานคร รวมถึงศึกษามุมมองและข้อเสนอแนะจากผู้ที่มีความรู้ในเรื่อง การจ้างงานทั้งภายในและภายนอกกรุงเทพมหานคร

1.4.2 ขอบเขตด้านประชากร ประชากรในการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการ กำหนดรูปแบบการจ้างของกรุงเทพมหานคร และผู้มีความรู้หรือมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน แบบสัญญาจ้างในภาครัฐ ทั้งภายในและภายนอกกรุงเทพมหานคร

1.4.3. ขอบเขตด้านระยะเวลา ผู้วิจัยใช้เวลาศึกษา รวบรวมข้อมูล และสรุปผลวิจัยระหว่าง เดือน สิงหาคม – พฤศจิกายน 2563

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาความเป็นไปได้ของการมีพนักงานกรุงเทพมหานคร ในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิง คุณภาพ (Quantitative Research) โดยใช้วิธีทบทวนและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร กฎหมาย ประกอบกับสัมภาษณ์บุคคลที่มีความรู้หรือมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบพนักงานราชการและการ กำหนดพนักงานกรุงเทพมหานคร เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหา มุมมอง และข้อเสนอแนะต่าง ๆ

ผู้วิจัยกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการเก็บข้อมูล ไว้ดังนี้

1.5.1 ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการจ้างต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร ศึกษาแนวคิด ข้อดีและข้อเสียของระบบพนักงานราชการ ศึกษาจากเอกสาร ทางราชการ รายงานการศึกษา รายงานการประชุม ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเรื่องพนักงาน กรุงเทพมหานคร

1.5.2 การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (informal interview) หรือการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพจากบุคคลผู้มีความรู้หรือมีข้อมูลที่เกี่ยวข้อง กับเรื่องที่ผู้วิจัยจะทำการศึกษา ได้แก่

ผู้ให้สัมภาษณ์จากภายนอกองค์กร โดยใช้ชุดคำถามที่กำหนดประเด็นที่เกี่ยวกับ พนักงานราชการอย่างคร่าว ๆ เช่น ปัญหาที่เกิดขึ้น แนวทางจัดการกับปัญหา ลักษณะงานที่เห็นว่า เหมาะสม และข้อพึงระวัง ซึ่งคำถามสัมภาษณ์สามารถปรับหรือเรียงลำดับให้เหมาะสมในขณะ สัมภาษณ์ได้ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์จากภายนอกกรุงเทพมหานคร จำนวน 2 คน ดังนี้

- ข้าราชการพลเรือนสามัญในสำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นผู้มีความรู้เกี่ยวกับระบบพนักงาน ราชการ จำนวน 1 ท่าน

- พนักงานราชการ สังกัดส่วนราชการในภาครัฐ จำนวน 1 ท่าน

ผู้ให้สัมภาษณ์จากภายในองค์กร โดยใช้ชุดคำถามที่กำหนดประเด็นที่เกี่ยวกับการจ้างงานของกรุงเทพมหานคร ลักษณะพิเศษและข้อจำกัดของแต่ละรูปแบบ ซึ่งจะเป็นคำถามเจาะลึกลงในรายละเอียด เพื่อให้เห็นทัศนะของผู้มีประสบการณ์โดยตรง ซึ่งประกอบไปด้วยผู้บริหารและผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับการจ้างงาน ดังนี้

- ผู้บริหารในสำนักงาน ก.ก. จำนวน 4 ท่าน
- ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ตำแหน่งนักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ จำนวน 2 ท่าน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 กรุงเทพมหานครมีผลการศึกษาร่วมกับการพิจารณากำหนดบุคลากรอีกประเภทหนึ่ง เพื่อเป็นทางเลือกในการจ้างงานให้สอดคล้องกับบริบทและภารกิจที่เปลี่ยนไป อีกทั้งสร้างความคล่องตัวและยืดหยุ่นแก่หน่วยงาน

1.6.2 กรุงเทพมหานครมีผลการศึกษาร่วมกับการบริหารผลการปฏิบัติงาน การวางแผนกำลังคน การบริหารงบประมาณด้านบุคคลในอนาคต

1.7 นิยามคำศัพท์

“กรุงเทพมหานคร” หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

“บุคลากรของกรุงเทพมหานคร” หมายถึง เจ้าหน้าที่ซึ่งกรุงเทพมหานครจ้างในแต่ละรูปแบบเพื่อปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจของกรุงเทพมหานคร

“พนักงานกรุงเทพมหานคร” หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างโดยได้รับค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณหมวดค่าตอบแทนของกรุงเทพมหานคร

“หน่วยงาน” หมายถึง หน่วยงานของกรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วย สำนักงานเลขาธิการสภากรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นสำนัก และสำนักงานเขต รวมจำนวนทั้งสิ้น 69 หน่วยงาน

“ส่วนราชการ” หมายถึง ส่วนราชการตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.ก. โดยทำเป็นประกาศกรุงเทพมหานคร และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“การจ้างงานแบบสัญญาจ้าง” หมายถึง การจ้างงานที่มีสัญญาจ้างในลักษณะชั่วคราวและมีระยะเวลาแน่นอน โดยเงินเดือนและสวัสดิการจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งเมื่อ

ระยะเวลาของสัญญาหมดลง พนักงานจะต้องออกจากงานทันที เว้นเสียแต่หน่วยงานและพนักงานได้มีความเห็นพ้องกันทั้งสองฝ่ายว่าจะมีการต่ออายุสัญญา พนักงานคนนั้นเพื่อทำงานในหน่วยงานต่อไป

“**ค่าใช้จ่ายด้านบุคคล**” หมายถึง ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่บุคลากรของกรุงเทพมหานครได้รับ ได้แก่ เงินเดือนและค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว และประโยชน์ตอบแทนอื่น

“**กฎหมายและนโยบายของกรุงเทพมหานคร**” หมายถึง กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ มติที่ประชุม และนโยบายจากผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ทั้งจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและปลัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเกี่ยวข้องกับพนักงานกรุงเทพมหานคร

“**ความเหมาะสมต่อภารกิจ**” หมายถึง รูปแบบหรือลักษณะของพนักงานกรุงเทพมหานครรองรับการปฏิบัติภารกิจของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

“**ความคล่องตัวและยืดหยุ่นของหน่วยงาน**” หมายถึง หน่วยงานสามารถดำเนินการสรรหาบุคลากรหรือบริหารจัดการบุคลากรได้ตามความต้องการและสอดคล้องกับบริบทที่หน่วยงานเผชิญได้อย่างรวดเร็วและมีเอกภาพ



บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้มีความมุ่งหมายในศึกษาความเป็นไปได้ในการมีพนักงานกรุงเทพมหานคร โดยได้ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร กฎหมาย ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้ไว้ตามลำดับหัวข้อดังต่อไปนี้

1. ปัญหาของระบบราชการ
2. นโยบายภาครัฐเกี่ยวกับการบริหารกำลังคนและการจ้างงานรูปแบบอื่น
3. แนวคิดและปัญหาของระบบพนักงานราชการ
4. ลักษณะภารกิจของกรุงเทพมหานคร
5. รูปแบบการจ้างงานของกรุงเทพมหานคร
6. นโยบาย กฎหมาย และเอกสารการประชุมที่เกี่ยวข้องในการกำหนดพนักงานกรุงเทพมหานคร
7. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดการวิจัย

2.1 ปัญหาของระบบราชการ

Robert Morton (1968, อ้างถึงใน วิเชียร วิชยอุดม, 2551, หน้า 104-105) นักสังคมวิทยา รุ่นแรกที่ไม่เห็นด้วยกับระบบราชการ เนื่องจากการยึดถือกฎระเบียบจะทำให้พฤติกรรมของข้าราชการขาดความยืดหยุ่น เน้นกระบวนการ (Means) มากกว่าเป้าหมาย (Ends) ทำให้ราชการผลอยึดถือระเบียบเหล่านั้นมาแทนที่เป้าหมายที่แท้จริง (Goal Displacement)

Charles Perrow (1986, อ้างถึงใน ปกรณ์ ศิริประกอบ, 2560, หน้า 33) มีความเห็นว่าระบบราชการของ Weber มีข้อบกพร่องในเรื่องความเป็นอุดมคติ เนื่องจากระบบดังกล่าวออกแบบมาในลักษณะ 1) มุ่งประโยชน์ให้กับองค์กรเป็นหลัก ซึ่งในโลกความเป็นจริงนั้นเป็นการยากที่บุคคลจะเห็นประโยชน์ต่อส่วนรวม 2) ประสิทธิภาพสูงสุดเฉพาะงานประจำ (Routine) ที่ใช้หลักลำดับขั้นบังคับบัญชาและประสบการณ์เดิม ๆ ขาดความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งในโลกความเป็นจริงระบบราชการจะต้องเผชิญกับสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และการปรับตัวเองของระบบราชการก็ไม่ใช่ว่าเรื่องที่ทำได้ง่ายๆ อีกทั้ง 3) ระบบราชการจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อบุคลากรในองค์กรมีความสามารถสูง ในขณะที่ความเป็นจริงองค์กรส่วนใหญ่จะมีบุคคลที่มีความสามารถระดับปานกลางเท่านั้น

Owen Hughes (2012, อ้างถึงใน ปกรณ์ ศิริประกอบ, 2560, หน้า 33-36) วิพากษ์ระบบราชการว่ามีปัญหาอยู่ 2 ประการ ประการแรกคือโครงสร้างระบบจะเน้นให้องค์กรภาครัฐเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นทางการ ปกปิดความลับ ตายตัว เน้นลำดับชั้นบังคับบัญชา ซึ่งขัดแย้งกับค่านิยมประชาธิปไตย และไม่สามารถจัดหาบริการสาธารณะได้ตรงตามความต้องการของประชาชน ประการที่สองคือบุคลากรภาครัฐหรือข้าราชการที่คาดหวังให้เป็นผู้มีความเชี่ยวชาญ (Technical Superiority) ในสิ่งที่ตนเองทำ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าระบบบริหารงานบุคคลของภาคราชการมีความตายตัวมากกว่าที่คิด และมีความเป็นผู้นำน้อยกว่าที่ควร ทำให้ประสิทธิภาพลดลง อาชีพข้าราชการซึ่งเป็นการจ้างงานตลอดชีพ ทำให้การไล่ข้าราชการที่ไม่มีความสามารถออกเป็นสิ่งที่ทำไม่ได้เลย พวกเขาเหล่านี้ก็จะรับเงินเดือนไปเรื่อย ๆ และรอเพียงวันเกษียณอายุเท่านั้น การเลื่อนขั้นก็ให้ความสำคัญกับหลักอาวุโสมากเกินไปจนเกิดปัญหาสมองไหลเพราะบุคคลที่มีสมรรถนะสูงมักจะไปแสวงหาความก้าวหน้าที่อื่น นอกจากนี้ข้าราชการยังมีพฤติกรรมเชิงการเมือง กล่าวคือมุ่งเน้นใช้เวลาในการทำงานไปกับความก้าวหน้าของตนเองมากกว่างานที่ได้รับมอบหมาย

ในยุคหลังระบบราชการถูกวิพากษ์ว่าเน้นเพียงปัจจัยนำเข้า (input) เพราะจะทำหน้าที่ตามโครงสร้างเท่านั้น ผลลัพธ์ (output) เป็นเพียงความบังเอิญที่น่าพึงพอใจ ดังนั้น การประเมินผลสำเร็จจึงเป็นสิ่งที่องค์กรราชการกำหนดขึ้นมาเองเป็นการชั่วคราว อีกทั้งการวัดความสำเร็จในระบบราชการนั้นยากกว่าภาคเอกชนที่สามารถวัดได้เป็นตัวเงิน รวมถึงการประเมินความสามารถของบุคคลก็ไม่ได้วัดตามหลักสมรรถนะ แต่กลับวัดตามหลักอาวุโส

แอลวิน กูดเนอร์ (Alvin Gouldner, อ้างถึงใน วิเชียร วิทย์อุดม, 2551, หน้า 107) มองว่ากฎระเบียบ ข้อบังคับขององค์กรนั้นเป็นการควบคุมพฤติกรรมของคนให้อยู่ในกรอบที่จำกัด นอกจากนี้ยังเท่ากับไม่กระตุ้นให้เกิดความกระตือรือร้นในการทำงาน และทำงานเท่าที่เห็นว่าพอใช้ได้เท่านั้น หรือกล่าวคือ ไม่พยายามใช้ความสามารถของตนเต็มที่

ภรณ์ กิรีติบุตร (2515, หน้า 335-337) ศึกษาวิเคราะห์และประเมินถึงความไม่เหมาะสมในระบบราชการ ได้แก่

(1) การขยายตัวของหน่วยงานอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดขั้นตอนในการบังคับบัญชามากเกินความจำเป็น จนเป็นเหตุให้เกิดความล่าช้าในการทำงานหรือประสานงาน และยังมีปัญหามากขึ้นเมื่อขอบเขตของงานขยายกว้างมากขึ้น เช่น การเพิ่มหน้าที่ใหม่ ๆ เพิ่มเทคโนโลยีใหม่ ๆ การยุบรวมหน่วยงานเข้าด้วยกัน เป็นต้น

(2) ผลการปฏิบัติงานตกต่ำ ไม่สามารถปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายอยู่เนื่อง ๆ ซึ่งอาจมีสาเหตุจากโครงสร้างหรือเทคนิคการบริหารราชการที่ไม่เหมาะสม

(3) มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่บ่อยครั้ง แต่ไม่สามารถยุบเลิกหน่วยงานเดิมที่ไม่มีความจำเป็นได้ เนื่องจากไม่ทราบว่าจะเอาบุคคลในหน่วยงานนั้นไปไว้ที่ใด

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2549, หน้า 9-11) พูดถึงปัญหาภายในระบบราชการไทยไว้ 2 ประเด็น ดังนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับตัวระบบ ได้แก่ การขาดวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ที่ชัดเจนในการบริหาร มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หลัก และขาดกลไกที่มีประสิทธิผลและจูงใจร่วมในการประสานงาน มีการจัดโครงสร้างที่ใหญ่โต ซับซ้อน ไม่คล่องตัวและไม่เอื้อต่อภารกิจปัจจุบัน อีกทั้งยังทำให้เกิดความสับสนในสายการบังคับบัญชา ข้าราชการยึดติดกับกฎระเบียบ ขาดความสนใจในการประเมินผล การปฏิบัติงาน และขาดความต่อเนื่องในการพัฒนางาน โดยเฉพาะการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี

(2) ปัญหาเกี่ยวกับตัวข้าราชการ ได้แก่ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนข้าราชการ ทำให้คนล้นงาน และเป็นปัญหาเรื่องต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านบุคคล ปัญหาความขัดแย้งของข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ ปัญหาระบบอุปถัมภ์ การขาดเอกภาพในการบริหารงานบุคคล ส่งผลให้แต่ละกลุ่มไม่มีความเท่าเทียมด้านสิทธิและผลตอบแทน อีกทั้งปัญหาเงินเดือน ค่าตอบแทนและสวัสดิการที่ได้รับนำไปสู่ภาวะสมองไหล และข้าราชการบางส่วนขาดจิตสำนึก จริยธรรมและจรรยาบรรณ เนื่องด้วยความเคยชินในอำนาจ

โดยสรุป ปัญหาของระบบราชการส่วนใหญ่มีตั้งแต่ระดับโครงสร้างไปจนถึงตัวข้าราชการ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกันอย่างปฏิเสธไม่ได้ เนื่องจากโครงสร้างที่ออกแบบให้มีความเป็นทางการ มุ่งเน้นกฎระเบียบ และต้องดำเนินการตามสายการบังคับบัญชา ส่งผลให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานมีวัฒนธรรมที่เน้นกระบวนการมากกว่าผลสัมฤทธิ์ ขาดความคิดสร้างสรรค์หรือคิดนอกกรอบ และด้วยหลักอาวุโสทำให้ข้าราชการไม่กระตือรือร้นที่จะสร้างผลงานเพื่อเติบโต ระบบราชการจึงไม่ค่อยเป็นที่น่าปรารถนาของคนที่มีความสามารถ

2.2 นโยบายภาครัฐเกี่ยวกับการบริหารกำลังคนและการจ้างงานรูปแบบอื่น

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ในด้านนี้มีเป้าหมายให้ภาครัฐมีขนาดเล็กลง พร้อมปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยในประเด็นที่ 3 มุ่งเน้นภาครัฐมีขนาดเล็กลง เหมาะสมกับภารกิจ ส่งเสริมให้ประชาชนและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ อีกทั้งประเด็นที่ 5 มุ่งเน้นให้บุคลากรภาครัฐเป็นคนดีและเก่ง ยึดหลักคุณธรรม จริยธรรม มีจิตสำนึก มีความสามารถสูง มุ่งมั่น และเป็นมืออาชีพ โดยภาครัฐต้องมีการบริหารกำลังคนที่มีความคล่องตัว ยึดระบบคุณธรรม บุคลากรภาครัฐยึดค่านิยมในการทำงานเพื่อประชาชน มีคุณธรรม และมีการพัฒนาตามเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ

แผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2561 - 2565

เรื่องและประเด็นปฏิรูปที่ 4 กล่าวถึง กำลังคนภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสมและมีสมรรถนะสูง พร้อมขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบด้วย 4 กลยุทธ์ ได้แก่ (1) จัดกำลังคนให้สอดคล้องกับ

ความจำเป็นในการบริการสาธารณะที่สำคัญ และขับเคลื่อนขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (2) ลดขนาดกำลังคนและค่าใช้จ่ายด้านบุคคลภาครัฐที่มีผลผูกพันภาระงบประมาณในระยะยาว (3) พัฒนาทักษะและสมรรถนะใหม่เพื่อสร้างความพร้อมเชิงกลยุทธ์ให้กับกำลังคนภาครัฐ และ (4) ติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการใช้กำลังคนในส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนปรับระบบบริหารภาครัฐ ซึ่งเป็นแผนปรับเปลี่ยนระบบราชการไปสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีองค์กรขนาดเล็ก กะทัดรัด และมีประสิทธิภาพ โดยมีการพัฒนารูปแบบ เงื่อนไข การทำงาน และการจ้างงานภาครัฐ ซึ่งเป็นหนึ่งในแผนดังกล่าวที่มุ่งเน้นให้ภาครัฐมีรูปแบบการจ้างงานที่หลากหลาย และมีหลักเกณฑ์ วิธีการที่ยืดหยุ่น ซึ่งจะทำให้เกิดความคล่องตัวต่อสภาพและความจำเป็นตามเงื่อนไขของการทำงานในภาคราชการ สอดรับกับระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการถ่ายโอนภารกิจรองหรือภารกิจสนับสนุนไปสู่ระบบการจ้างเอกชนหรือบุคคลภายนอก

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2546

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการให้ใช้ระบบสัญญาจ้างในการบริหารงานลูกจ้างของส่วนราชการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทดแทนการบรรจุลูกจ้างประจำ ตลอดจนเห็นชอบร่างระเบียบว่าด้วยลูกจ้างสัญญาจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. หากแต่ให้พิจารณาชื่อเรียก "ลูกจ้างสัญญาจ้าง" เสียใหม่เพื่อให้เป็นที่ดึงดูดใจ อีกทั้งควรกำหนดสถานภาพ สิทธิหน้าที่ สิทธิประโยชน์ของบุคลากรตามระบบสัญญาจ้างให้ชัดเจน รวมทั้งพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ สถานะของบุคลากรสัญญาการจ้างตามที่ควรได้รับความคุ้มครองในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตตามกฎหมายปกครอง และควรตรวจสอบสิทธิตามกฎหมายอื่น ๆ ที่อาจต้องกำหนดให้สอดคล้องกับบุคลากรภาครัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่นด้วย

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้มีระบบพนักงานราชการ และประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการของส่วนราชการ พ.ศ. 2557 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2560

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทางการทดแทนอัตราว่างจากผลการเกษียณอายุของข้าราชการด้วยการจ้างงานรูปแบบอื่น โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการบริหารและพัฒนากำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2557-2561) ซึ่งมีแนวทางให้ส่วนราชการทดแทนอัตราว่างจากการเกษียณอายุของ

ข้าราชการด้วยการจ้างงานรูปแบบอื่น เป็นสัดส่วนร้อยละ ตามแต่ละสายงานและประเภทตำแหน่ง โดยในที่ประชุมได้ให้ความเห็นประกอบการพิจารณาเพิ่มเติม ดังนี้

- 1) เห็นควรกำหนดให้มาตรการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเข้มงวดในการจ้างงานตามระยะเวลาของสัญญาจ้าง เพื่อให้ได้เจ้าหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน
- 2) ควรทดแทนอัตราว่างจากผลการเกษียณอายุของข้าราชการของตำแหน่งในสายงานสนับสนุน หรืองานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของส่วนราชการ เช่น การจ้างพนักงานราชการเพื่อเป็นการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคคลภาครัฐมิให้สูงขึ้น โดยต้องพิจารณาถึงลักษณะงานและภารกิจที่จำเป็นด้วย
- 3) ควรนำระบบดิจิทัลสมัยใหม่มาใช้ในการจัดบริการสาธารณะ
- 4) จัดทำแผนกำลังคนและการทดแทนอัตราว่างจากผลการเกษียณอายุของข้าราชการ ในระยะ 3 ปี ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจในอนาคต โดยค่าใช้จ่ายภาครัฐจะต้องไม่เพิ่มขึ้น
- 5) ควรพิจารณาขุบเลิกอัตราว่างจากการเกษียณอายุของข้าราชการในสายงานสนับสนุนทั้งหมด

มาตรการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2562 – 2565)

มาตรการฉบับนี้สนับสนุนการทดแทนอัตราว่างที่ว่างจากผลการเกษียณอายุของข้าราชการด้วยการจ้างงานรูปแบบอื่น (พนักงานราชการ) และกำหนดสัดส่วนร้อยละของการทดแทนตามขนาดของส่วนราชการ ประกอบไปด้วย 4 ขนาด ได้แก่ ส่วนราชการที่มีข้าราชการน้อยกว่า 300 อัตรา ส่วนราชการที่มีข้าราชการ 301-1,000 อัตรา ส่วนราชการที่มีข้าราชการ 1,001-5,000 อัตรา และส่วนราชการที่มีข้าราชการ 5,001 อัตราขึ้นไป นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มเงื่อนไขในการขอรับจัดสรรอัตราว่างใหม่ โดยต้องพิจารณาเกลี่ยอัตราว่างเดิมทั้งในและต่างส่วนราชการก่อนจัดทำคำขอมายังคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.)

โดยสรุป ภาครัฐเริ่มเห็นปัญหาของระบบราชการมาตั้งแต่วิกฤตเศรษฐกิจ และมีความพยายามในการปฏิรูประบบราชการที่คนล้นงาน โดยอาศัยแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาตรึงอัตราว่างข้าราชการ ตัดโอนงานบางส่วนให้ออกชนดำเนินการ รวมทั้งออกแบบการจ้างงานอื่นที่สร้างความประหยัดและมีประสิทธิภาพที่ดีขึ้น จนในที่สุด ปี พ.ศ. 2547 ก็เกิดการจ้างงานตามสัญญาจ้างระบบใหม่ขึ้นมาในภาครัฐ คือ พนักงานราชการ นั่นเอง

2.3 แนวคิดของระบบพนักงานราชการ

เดิมการจ้างงานภาครัฐไทยมีขอบเขตในวงจำกัด มีกฎ ระเบียบกำหนดกระบวนการสรรหาคัดเลือก ซึ่งมักจะไม่ทันการณ์ อีกทั้งเป็นการจ้างมีลักษณะเป็นมาตรฐานเดียวกันและเป็นการจ้างระยะยาว (Life-time employment) เป็นผลให้วันค่าใช้จ่ายยิ่งแพงสูงขึ้น ไม่สอดคล้องกับผลงานที่ได้รับ จนต่อมามีแนวคิดเรื่องระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยมุ่งเน้นให้ภาครัฐมีโครงสร้างที่เล็กลง

มุ่งทำงานเฉพาะในสิ่งที่ตนเองทำได้ดีที่สุด นำมาสู่การปฏิรูประบบราชการ ในปี พ.ศ. 2545 และปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว โดยถ่ายโอนภาระงานจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น และสู่ภาคเอกชนด้วยการจ้างเหมาหรือซื้อบริการ นอกจากนี้ยังได้นำระบบสัญญาจ้างมาเป็นเครื่องมือในการสร้างระบบให้มุ่งผลสัมฤทธิ์มากขึ้น ซึ่งในระยะแรกระบบสัญญาจ้างได้ถูกนำมาทดแทนการจ้างผู้ปฏิบัติงานในภารกิจรองหรือภารกิจสนับสนุน ได้แก่ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว และกรณีที่ไม่สามารถจ้างเหมาบริการได้ เนื่องจากจุดอ่อนของลูกจ้างประจำมีลักษณะการจ้างระยะยาว ส่วนลูกจ้างชั่วคราวแม้จะเป็นสัญญาปีต่อปี แต่กลับมีการจ้างต่อเนื่องอย่างสม่ำเสมอ ทำให้กลุ่มลูกจ้างถูกนำมาพิจารณาปรับเปลี่ยนเป็น ลูกจ้างสัญญาจ้าง เป็นลำดับแรก ก่อนจะถูกเปลี่ยนชื่อเป็น “พนักงานราชการ” เพื่อให้ดึงดูดผู้ที่จะเข้ามาปฏิบัติงาน

ภายหลังคณะรัฐมนตรีเห็นชอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 ทำให้ภาครัฐไทยเกิดระบบพนักงานราชการขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยมีวัตถุประสงค์หลัก ดังนี้

- 1) เพื่อให้ภาครัฐมีทางเลือกสำหรับการจ้างงานที่หลากหลายตามลักษณะงานและภารกิจ เนื่องจากบางงานของภาครัฐมีปริมาณงานและความจำเป็นตามแต่ละช่วงเวลาหรือสถานการณ์ มีสัญญาจ้างที่ระบุมรณะที่ต้องการ ระยะเวลาสิ้นสุด และผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังชัดเจน
- 2) เพื่อแก้ปัญหาการจ้างลูกจ้างประจำซึ่งมีลักษณะงานซ้ำซ้อนหรือแตกต่างจากข้าราชการ แต่ต้องจ้างจนเกษียณอายุราชการ ซึ่งเป็นภาระผูกพันด้านงบประมาณในระยะยาว
- 3) เพื่อยกเลิกการจ้างลูกจ้างชั่วคราวที่ปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกับข้าราชการ แม้ว่าจะมีลักษณะการจ้างในรูปแบบปีต่อปี แต่ในทางปฏิบัติกลับมีการจ้างอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน

ดังนั้น ระบบพนักงานราชการจึงเป็นเครื่องมือสำหรับหน่วยงานและส่วนราชการในการบริหารผลการปฏิบัติงาน การบริหารงบประมาณด้านบุคคล และการบริหารกำลังคนให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นความยืดหยุ่นและคล่องตัว (สำนักพัฒนาระบบบำนาญตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ., 2559)

การกำหนดกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ ส่วนราชการที่ประสงค์จะจ้างจะต้องกำหนดกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ โดยมีช่วงเวลา 4 ปี แล้วเสนอให้คณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ (คพร.) พิจารณออนุมัติกรอบอัตราค่าจ้าง ซึ่งคณะกรรมการฯ มีเกณฑ์การพิจารณาว่า ต้องมีการทบทวนภารกิจและการใช้กำลังคนที่มีอยู่ในปัจจุบันให้มีการใช้กำลังคนอย่างคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดต่อราชการและคำนึงถึงสัดส่วนของข้าราชการและพนักงานงานราชการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ และกรอบอัตราค่าจ้างของพนักงานราชการที่กำหนดต้องสอดคล้องกับความจำเป็นตามภารกิจ ยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ และไม่ทำให้งบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคคลสูงเกินกว่างบประมาณที่ส่วนราชการได้รับ รวมทั้งกรอบอัตราค่าจ้างที่กำหนดให้ปฏิบัติงานตำแหน่งใด

ส่วนราชการใดแล้ว จะเปลี่ยนแปลงเป็นตำแหน่งอื่นไม่ได้ และไม่สามารถย้ายสับเปลี่ยนผู้ที่ดำรงตำแหน่งเดียวกันระหว่างส่วนราชการได้ (สำนักงาน ก.ก., 2555, หน้า 115)

ประเภทของพนักงานราชการจำแนกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) พนักงานราชการทั่วไป กำหนดให้ส่วนราชการจ้างตามความจำเป็น แบ่งเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่

- กลุ่มงานบริการ
- กลุ่มงานเทคนิค
- กลุ่มงานบริหารทั่วไป
- กลุ่มงานวิชาชีพเฉพาะ
- กลุ่มงานเชี่ยวชาญเฉพาะ

2) พนักงานราชการประเภทเชี่ยวชาญ กำหนดให้ส่วนราชการพิจารณาจ้างตามความต้องการของงานหรือโครงการ โดยจำแนกตามประเภทของผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่

- ผู้เชี่ยวชาญพิเศษระดับสากล
- ผู้เชี่ยวชาญพิเศษระดับประเทศ
- ผู้เชี่ยวชาญพิเศษระดับทั่วไป

อนึ่ง จะไม่มีการกำหนดชื่อตำแหน่งของพนักงานราชการไว้ในระเบียบ แต่มอบให้ส่วนราชการเป็นผู้กำหนดชื่อตำแหน่งโดยพิจารณาจากลักษณะงานที่ปฏิบัติ

สำหรับอัตราเงินเดือนของพนักงานราชการมีเกณฑ์การพิจารณาและกำหนดโดยอ้างอิงจากเงินเดือนของข้าราชการ โดยตำแหน่งทั่วไปจะคิดจากเงินเดือนข้าราชการ + 20% และตำแหน่งที่เป็นวิชาชีพเฉพาะจะคิดจากเงินเดือนข้าราชการ + 30% ซึ่งจะมีการกำหนดอัตราเงินเดือนขั้นต่ำสุดและสูงสุดของแต่ละกลุ่มไว้ และมีการเลื่อนขั้นเงินเดือนปีละ 1 ครั้ง และให้เลื่อนได้ 3 – 5% โดยพิจารณาจากผลการประเมินของพนักงานราชการแต่ละราย ส่วนสวัสดิการและประโยชน์ตอบแทนของพนักงานราชการ สามารถเทียบเท่ากับตำแหน่งข้าราชการเพื่อให้พนักงานราชการได้สิทธิประโยชน์ในการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนเช่นเดียวกับข้าราชการ เช่น ค่าล่วงเวลา ค่าคุมสอบ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปต่างประเทศ มีกองทุนเงินทดแทน มีเงินประกันสังคม และมีสิทธิขอรับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ โดยมีการเทียบดังนี้

- | | |
|--------------------------|-------------------------------------|
| - กลุ่มงานบริการ | ให้เทียบเท่ากับข้าราชการระดับ ๑ - ๒ |
| - กลุ่มงานเทคนิค | ให้เทียบเท่ากับข้าราชการระดับ ๑ - ๒ |
| - กลุ่มงานบริหารทั่วไป | ให้เทียบเท่ากับข้าราชการระดับ ๓ - ๘ |
| - กลุ่มงานวิชาชีพเฉพาะ | ให้เทียบเท่ากับข้าราชการระดับ ๓ - ๙ |
| - กลุ่มงานเชี่ยวชาญเฉพาะ | ให้เทียบเท่ากับข้าราชการระดับ ๖ - ๙ |
| - กลุ่มงานเชี่ยวชาญพิเศษ | ให้เทียบเท่ากับข้าราชการระดับ ๙ |

คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดิน สถานิติบัญญัติแห่งชาติ (2560) ได้มีการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบพนักงานราชการ เนื่องจากนับตั้งแต่เริ่มนำระบบพนักงานราชการมาใช้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 พบว่าระบบดังกล่าวยังไม่สามารถบริหารจัดการให้เป็นไปตามหลักการที่ได้กำหนดไว้ ดังนี้

1) ระบบพนักงานราชการเป็นการจ้างงานโดยใช้สัญญาจ้างระยะสั้น แต่ในปัจจุบันส่วนราชการได้มีการต่อสัญญาอย่างต่อเนื่อง เสมือนการจ้างระยะยาว ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดโครงการหรือแผนการที่ชัดเจน

2) ระบบพนักงานราชการมีเป้าหมายเพื่อลดภาระทางการเงินการคลังในระยะยาว แต่กลับมีการจ้างที่ต่อเนื่อง ประกอบกับส่วนราชการมีการขออัตรากำลังพนักงานราชการเพิ่มขึ้น ส่งผลให้มีจำนวนพนักงานราชการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและไม่สัมพันธ์กับการลดลงของข้าราชการ (กรอบอัตรากำลังที่ได้รับอนุมัติ รอบที่ 4 (พ.ศ. 2560-2563) จำนวนทั้งสิ้น 221,838 อัตรา)

3) ส่วนราชการมักมีการจ้างพนักงานราชการเพื่อปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกับข้าราชการ ทำให้เกิดการเปรียบเทียบความก้าวหน้าและสิทธิประโยชน์กับข้าราชการ นำไปสู่การเรียกร้องของพนักงานราชการเพื่อปรับค่าตอบแทนขั้นสูงให้สูงขึ้น และขอเพิ่มสิทธิประโยชน์ความก้าวหน้าให้ใกล้เคียงกับข้าราชการ อีกทั้งมีการเรียกร้องให้สามารถโอน ย้าย ในตำแหน่งเดียวกันข้ามส่วนราชการ

4) เกิดความไม่ชัดเจนว่ากรณีใดจะใช้การจ้างงานแบบข้าราชการหรือพนักงานราชการ เนื่องจากการวิเคราะห์ลักษณะงานที่ไม่สอดคล้องกับประเภทและตำแหน่งของพนักงานราชการ นอกจากนี้ ระบบการสรรหาข้าราชการกลาง ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในการคัดเลือก

โดยข้อเสนอของงานวิจัยเพื่อพัฒนาระบบพนักงานราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า ภาครัฐควรดำเนินการทบทวนระบบการจ้างงานใหม่ทั้งหมด โดยเริ่มจากการจัดกลุ่มลักษณะงาน เพื่อหารูปแบบการจ้างที่เหมาะสมตามภารกิจ ปรับเปลี่ยนวิธีการกำหนดกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ มาเป็นการพิจารณาจัดสรรกรอบวงเงินให้ส่วนราชการแทน วางระบบติดตามประเมินผลว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด รวมทั้งเกิดความคุ้มค่าหรือไม่ นอกจากนี้ยังเสนอให้ปรับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานราชการ (คพร.) โดยมีสำนักงาน ก.พ. เป็นเลขานุการ และลดสัดส่วนของกรรมการที่เป็นผู้แทนหน่วยงานที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และให้หน่วยงานกลางมาดำรงตำแหน่งกรรมการแทน

โดยสรุป พนักงานราชการ เกิดขึ้นมาเพื่อยกเลิกลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวในภาครัฐ ซึ่งมีลักษณะงานที่ซ้ำซ้อนกับข้าราชการ อีกทั้งยังเป็นรูปแบบการจ้างที่มีลักษณะชั่วคราวไม่ส่งผลกระทบต่อภาระด้านงบประมาณในระยะยาว แต่อย่างไรก็ตามตลอดระยะเวลาที่มีระบบพนักงานราชการ ยังไม่สามารถทำให้ภาครัฐบรรลุเป้าหมายที่วางไว้เท่าที่ควร เนื่องด้วยช่องว่างระบบพนักงานราชการนำไปสู่

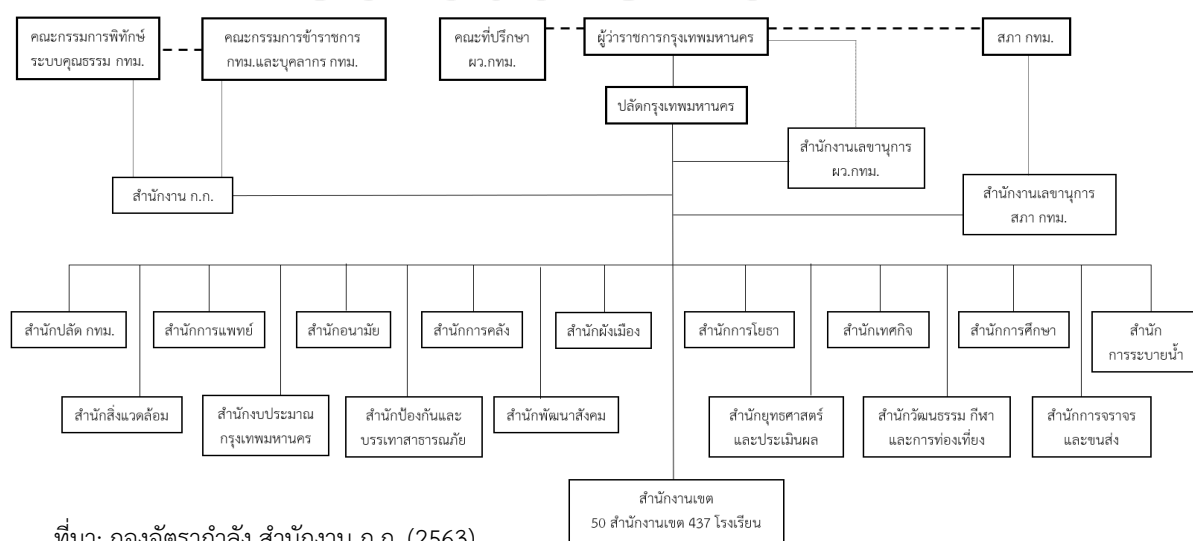
ปัญหาของการต่อสัญญาจ้างจนกลายเป็นการจ้างระยะยาว และการเรียกร้อยต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการเปรียบเทียบภารกิจที่คล้ายคลึงกับข้าราชการ

2.4 ลักษณะภารกิจของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีหลักการและเหตุผลในการจัดตั้งเพื่อให้การบริหารให้เกิดความคล่องตัวในการบริการสาธารณะ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครได้โดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ โดยได้รับมอบหมายภารกิจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16-18 พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 รวมทั้งภารกิจที่เป็นอำนาจตามกฎหมายประกอบและกฎหมายอื่น ๆ อีกกว่า 100 ฉบับ ทำให้ลักษณะภารกิจของกรุงเทพมหานครนั้นมีความหลากหลายครอบคลุมงานของกระทรวง ทบวง กรม ในราชการส่วนกลางเกือบทุกส่วน ภาระหน้าที่ของกรุงเทพมหานครจึงเป็นภาระที่สำคัญ ทำทนาย และมีผลต่อชีวิต สุขภาพ และความสุขของประชาชนในกรุงเทพมหานคร ส่งผลให้มีอัตรากำลังและรูปแบบการจ้างเป็นจำนวนมาก

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้กรุงเทพมหานครจัดระเบียบบริหารราชการตามภารกิจทั้งหมด 69 หน่วยงาน แบ่งเป็นหน่วยงานระดับสำนักงาน 3 สำนักงาน หน่วยงานระดับสำนัก 16 สำนัก และมีสำนักงานเขต 50 สำนักงานเขต อีกทั้งโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตรวม 437 โรงเรียน ดังภาพที่ 1

ภาพที่ 1 โครงสร้างการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร



ที่มา: กองอัตรากำลัง สำนักงาน ก.ก. (2563)

จากแผนภาพข้างต้น พบว่า หน่วยงานต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันตามแต่ละภารกิจ ซึ่งเป็นผลให้ตำแหน่งของบุคลากรภายในหน่วยงานมีความหลากหลาย สะท้อนให้เห็นผ่านจำนวนตำแหน่งของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ซึ่งมีทั้งหมด 8 กลุ่มอาชีพ 116 ตำแหน่ง และลูกจ้างกรุงเทพมหานคร อีก 3 กลุ่มงาน 38 ตำแหน่ง (สำนักงาน ก.ก., 2562)

2.5 รูปแบบการจ้างงานของกรุงเทพมหานคร

2.5.1 ประเภทการจ้างงานและอัตรากำลังของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีรูปแบบการจ้าง 4 รูปแบบ ดังนี้

1) *ข้าราชการกรุงเทพมหานคร* ประกอบด้วย ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งได้รับเงินเดือนในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ โดยในงานวิจัยเล่มนี้ ผู้วิจัยจะขอกกล่าวถึงเพียงข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ซึ่งมี 116 ตำแหน่ง จำนวนทั้งสิ้น 23,025 อัตรา

2) *ลูกจ้างกรุงเทพมหานคร* ประกอบด้วย ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งลูกจ้างกรุงเทพมหานครทั้งสองประเภทนี้มีลักษณะพิเศษ คือ ผู้ดำรงตำแหน่งลูกจ้างจะต้องเริ่มต้นปฏิบัติงานจากตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวซึ่งจะได้รับเงินเดือนในหมวดเงินเดือนค่าจ้างชั่วคราว และเมื่อมีคุณสมบัติครบและมีกรอบอัตรากำลังลูกจ้างประจำว่าง จึงจะสามารถเข้ารับการคัดเลือกให้บรรจุเป็นลูกจ้างประจำซึ่งจะได้รับเงินเดือนในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ เช่นเดียวกับข้าราชการ อีกทั้งได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ตอบแทนอื่นเกือบจะเทียบเท่ากับข้าราชการ

3) *การจ้างผู้ปฏิบัติงาน* เป็นการจ้างที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน โดยอาศัยอำนาจตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ในลักษณะการจ้างบุคคลภายนอก เช่น การจ้างที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ อาสาสมัครต่าง ๆ และบุคลากรทางการสาธารณสุขห้วงเวลา เป็นต้น ซึ่งผู้ปฏิบัติงานจะได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณของหน่วยงานนั้น ๆ โดยค่าตอบแทนดังกล่าวจะไม่ถูกนำมารวมในค่าใช้จ่ายด้านบุคคล

4) *การจ้างเหมาบริการเป็นรายบุคคล* ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยเป็นลักษณะของการจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งผู้รับจ้างจะไม่มีนิติสัมพันธ์กับกรุงเทพมหานครในฐานะลูกจ้างกับนายจ้าง และผู้รับจ้างจะไม่ถือเป็นบุคคลของรัฐที่จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ สวัสดิการ ที่พึงได้จากทางราชการ

ดังนั้น กรุงเทพมหานครจะมีกำลังคนหลัก 2 ประเภท คือ ข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 89,656 อัตรา โดยกำลังคนส่วนใหญ่เป็นลูกจ้าง จำนวน 52,067 อัตรา คิดเป็นร้อยละ 58 และเป็นข้าราชการเพียง 37,589 อัตรา หรือร้อยละ 42 เท่านั้น สำหรับข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายในการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบพนักงาน

กรุงเทพมหานคร มีเพียง 23,025 อัตรา หรือคิดเป็นร้อยละ 26.37 ซึ่งมีประมาณ 1 ใน 4 ของกำลังคนทั้งหมดของกรุงเทพมหานคร รายละเอียดแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 กรอบอัตรากำลังปัจจุบันของกรุงเทพมหานคร (ข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม 2563)

ลำดับ	ประเภทกำลังคน	กรอบอัตรากำลัง	ร้อยละ
1	ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ (116 ตำแหน่ง)	23,025	25.68
	1.1 ประเภททั่วไป	9,789	10.92
	1.2 ประเภทวิชาการ	12,672	14.13
	1.3 ประเภทอำนวยการ	484	0.54
	1.4 ประเภทบริหาร	80	0.09
2	ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรุงเทพมหานคร	14,564	16.25
3	ลูกจ้างกรุงเทพมหานคร	52,067	58.07
	3.1 ลูกจ้างประจำ (38 ตำแหน่ง)	34,934	38.96
	3.2 ลูกจ้างชั่วคราว (38 ตำแหน่ง)	17,133	19.11
	รวม	<u>89,656</u>	100

ที่มา : กรอบอัตรากำลัง สำนักงาน ก.ก. (ข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม 2563)

2.5.2 สิทธิประโยชน์และสวัสดิการของกรุงเทพมหานคร

สิทธิประโยชน์ หมายถึง สิทธิที่ข้าราชการและลูกจ้างพึงได้รับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร สิทธิวันลา เงินบำเหน็จบำนาญ ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ ค่าสมนาคุณวิทยากร เงินค่าสอนพิเศษ เงินรางวัลเกี่ยวกับการสอน ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่ายานพาหนะ) ค่าทำขวัญ และเงินช่วยเหลือค่าทำศพ

สวัสดิการ หมายถึง สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการต่าง ๆ ที่กรุงเทพมหานครจัดขึ้นเพิ่มเติมนอกเหนือจากสิทธิประโยชน์ในข้างต้น มีทั้งในลักษณะที่เป็นตัวเงิน เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ เงินช่วยเหลือค่าครองชีพ เงินรางวัลประจำปี (โบนัส) การให้ทุนประเภทต่าง ๆ เงินช่วยเหลือจากการประสบภัยพิบัติ ฌาปนกิจสงเคราะห์ เงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย เงินตอบแทนจากการปฏิบัติงาน และที่ไม่เป็นตัวเงิน ได้แก่ อาคารสงเคราะห์ รถบริการรับ-ส่ง การพัฒนาตนเอง การสหนาการ และการจัดหาเครื่องแต่งกายสำหรับลูกจ้างที่ปฏิบัติงานภาคสนาม เป็นต้น ซึ่งรูปแบบการจ้างที่กรุงเทพมหานครได้ให้สิทธิประโยชน์และสวัสดิการในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ คือ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร และ ลูกจ้างกรุงเทพมหานคร โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของการจ้างงานรูปแบบต่าง ๆ

สิทธิประโยชน์และสวัสดิการ	ข้าราชการกรุงเทพมหานคร	ลูกจ้างประจำ	ลูกจ้างชั่วคราว
ระยะเวลาการจ้างงาน	ตลอดอายุราชการ	ตลอดอายุราชการ	ไม่เกิน ๑ ปี และสามารถได้รับการจ้างต่อ
การเลื่อนเงินเดือน/ค่าจ้าง	เลื่อนเงินเดือนปีละ ๒ ครั้ง	เลื่อนขั้นค่าจ้างปีละ ๒ ครั้ง	ไม่มี (ค่าตอบแทนคงที่)
เงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราว	มี	มี	มี
เงินช่วยเหลือค่าครองชีพ	มี	มี	มี
สวัสดิการค่ารักษาพยาบาลตนเอง	สิทธิเบิกจ่ายตรง	สิทธิเบิกจ่ายตรง	สิทธิประกันสังคม / กองทุนเงินทดแทน
สวัสดิการค่ารักษาพยาบาลครอบครัว	เบิกค่ารักษาพยาบาลได้	เบิกค่ารักษาพยาบาลได้	เบิกค่ารักษาพยาบาลได้
ค่าเล่าเรียนบุตร	มี	มี	ไม่มี
ทุนสนับสนุนการศึกษาบุตร	มี	มี	ไม่มี
เงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ	มี	มี	มี
เงินรางวัลประจำปี (โบนัส)	มี	มี	มี
วันลาพักผ่อน/ลาป่วย/ลากิจ	มี	มี	มี
สหกรณ์ออมทรัพย์ กทม.	มี	มี	มี (เฉพาะฝาก-ถอน)
การพักอาศัยในอาคารสงเคราะห์ฯ	มี	มี	ไม่มี
เงินบำเหน็จ/บำนาญ	มี	มี	ไม่มี

ที่มา : สำนักงานการเจ้าหน้าที่ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร และสำนักงาน ก.ก.

จากตารางพบว่า ข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างประจำแทบจะไม่มี ความแตกต่างกันในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์และสวัสดิการแต่ละประเภท แต่อาจมีความแตกต่างกันในปริมาณที่ได้รับ และแม้ว่าลูกจ้างชั่วคราวจะมีสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่น้อยกว่า แต่ลูกจ้างชั่วคราวดังกล่าวยังมีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นลูกจ้างประจำในอนาคตได้ ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายในสิทธิประโยชน์ข้างต้นจะถูกนำมารวมไว้ในค่าใช้จ่ายด้านบุคคลของกรุงเทพมหานคร

2.6 นโยบาย กฎหมาย และเอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้องในการกำหนดพนักงาน

กรุงเทพมหานคร

2.6.1 นโยบาย

1) แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2561-2565) ด้านที่ 7 การบริหารจัดการเมืองมหานคร มิติที่ 7.3 การบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป้าหมายที่ 7.3.2

- เป้าประสงค์ที่ 7.3.2.1 ทบทวนและปรับปรุงกรอบอัตรากำลัง และโครงสร้างอัตรากำลังให้มีความเหมาะสมและรองรับการเปลี่ยนแปลง ซึ่งได้กล่าวถึงสภาพปัญหาของกรุงเทพมหานครในด้านกำลังคนที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ภารกิจยังไม่มีการวัดผลและประเมินความคุ้มค่าที่ชัดเจน จึงจำเป็นต้องศึกษา ทบทวน และผลักดันการบริหารจัดการในด้านแผนกำลังคนให้สอดคล้องกับภารกิจ เพื่อให้มีขนาดและโครงสร้างที่เหมาะสม รวมถึงการพิจารณารูปแบบการบริหารและการใช้ทรัพยากรด้านบุคลากรในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การจ้างเหมางานภายนอก (Outsourcing) งานชั่วคราว (Part-time or Hourly Staff)

2) แผนยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2561-2565)

- แผนยุทธศาสตร์ที่ 3 การบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง เป้าประสงค์ที่ 2 สามารถทดแทนบุคลากรที่สูญเสียอย่างเพียงพอและทันเวลา กลยุทธ์ที่ 2 พัฒนารูปแบบการจ้างงานบุคลากร และวิธีการจ้างงานให้เหมาะสมกับงานและภารกิจ

2.6.2 กฎหมาย

1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดขอบเขตในการใช้งบประมาณรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 35 ในการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่นใด และเงินค่าจ้างของข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้าง ที่นำมาจากเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่าร้อยละสี่สิบของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้

2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 กล่าวถึงพนักงานกรุงเทพมหานครและจำแนกประเภทบุคลากรในแต่ละลักษณะไว้ ตามมาตราที่เกี่ยวข้องดังนี้

มาตรา 4 “บุคลากรกรุงเทพมหานคร” หมายความว่า ลูกจ้างกรุงเทพมหานครและพนักงานกรุงเทพมหานคร

“พนักงานกรุงเทพมหานคร” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างโดยได้รับค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณหมวดค่าตอบแทนของกรุงเทพมหานคร

มาตรา 67 บุคลากรกรุงเทพมหานครมี 2 ประเภท คือ

(1) ลูกจ้างกรุงเทพมหานคร

(2) พนักงานกรุงเทพมหานคร

มาตรา 70 กรุงเทพมหานครอาจมีพนักงานกรุงเทพมหานครเพื่อปฏิบัติงานในลักษณะที่ต้องใช้ความรู้หรือความเชี่ยวชาญ หรือเพื่อปฏิบัติงานในเรื่องที่มีความจำเป็นได้

การบริหารทรัพยากรบุคคลของพนักงานกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ ก.ก. กำหนด

ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของพนักงานกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับมาตรฐานการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ ก.ก. กำหนดตามวรรคสองค่าตอบแทนและสิทธิหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นใดของพนักงานกรุงเทพมหานครให้ตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

2.6.3 คณะกรรมการ

1) คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ตั้งขึ้นตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 และตามมาตรา 14 (1) (3) และ (5) กำหนดให้ ก.ก. ทำหน้าที่ ให้คำแนะนำแก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคล การจัดระบบราชการกรุงเทพมหานคร และการพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ออกกฎ ก.ก. ข้อบังคับ หรือระเบียบ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นที่พระราชบัญญัตินี้ให้นำมาใช้บังคับ กฎ ก.ก. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ รวมถึงให้ความเห็นชอบกรอบอัตรากำลังของหน่วยงานในกรุงเทพมหานคร

2) อนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับบุคลากรกรุงเทพมหานคร (อ.ก.ก.วิสามัญฯ) ตั้งขึ้นตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 เพื่อทำหน้าที่แทน ก.ก. ในเรื่องการจัดทำ ปรับปรุง หรือยกเลิกมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของบุคลากรกรุงเทพมหานคร กำหนดกรอบอัตรากำลังของบุคลากรกรุงเทพมหานคร และการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อทำหน้าที่ช่วย อ.ก.ก.วิสามัญฯ รวมถึงทำหน้าที่กลั่นกรองหรือให้ข้อเสนอต่อ ก.ก. ในเรื่องนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการการบริหารทรัพยากรบุคคลของบุคลากรกรุงเทพมหานคร การกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของบุคลากรกรุงเทพมหานคร และกำหนดวันเวลาทำงาน วันหยุดตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี และการลาหยุดราชการของบุคลากรกรุงเทพมหานคร

3) คณะกรรมการศึกษาลักษณะงานและมาตรฐานการบริหารทรัพยากรบุคคลของพนักงานกรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกรุงเทพมหานครที่ 395/2558 ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2558

เพื่อทำหน้าที่ศึกษาขอบเขตและลักษณะงานของพนักงานกรุงเทพมหานครที่เหมาะสมกับภารกิจของกรุงเทพมหานคร กำหนดมาตรฐานการบริหารทรัพยากรบุคคลของพนักงานกรุงเทพมหานคร และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย

2.6.4 เอกสารทางราชการ

1) ข้อสังเกตจากการประชุมคณะกรรมการศึกษาลักษณะงานและมาตรฐานการบริหารทรัพยากรบุคคลของพนักงานกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2558 จำนวน 4 ครั้ง มีสาระสำคัญ ดังนี้

- พนักงานกรุงเทพมหานครไม่ควรมีลักษณะเดียวกันกับลูกจ้างกรุงเทพมหานคร เพราะจะทำให้มีปัญหาเรื่องการจ้างระยะยาว และควรมีลักษณะพิเศษ คือการจ้างผู้เชี่ยวชาญเพื่อปฏิบัติงานตามโครงการเฉพาะเรื่องที่มีกำหนดเวลาชัดเจน และมุ่งผลสัมฤทธิ์

- ควรกำหนดขอบเขต และเงื่อนไขให้ชัดเจน ระหว่างการจ้างที่มีอยู่เดิม และควรกำหนดไม่ให้มีการขยายเวลาหรือต่อสัญญาจ้าง

- การจ้างผู้ปฏิบัติงานประเภทบุคลากรทางการสาธารณสุขห้วงเวลา ไม่ควรเป็นพนักงานกรุงเทพมหานคร เนื่องจากปัจจุบันการจ้างประเภทนี้มีความรวดเร็วและคล่องตัวในการรับสมัครและคัดเลือก

- การจ้างผู้ปฏิบัติงานประเภทอาสาสมัคร เป็นการปฏิบัติงานในลักษณะจิตอาสา และมีค่าตอบแทนไม่มาก จึงไม่ควรนำมาพิจารณาเป็นพนักงานกรุงเทพมหานคร

- การจ้างงานที่มีหลายระบบในภารกิจประเภทเดียวกัน อาจเป็นปัญหาต่อการบริหารในอนาคต

- การพิจารณากำหนดระบบการจ้างงานของกรุงเทพมหานคร ควรกำหนดเกณฑ์การพิจารณาทั้งในเรื่องคุณวุฒิ (Knowledge Base) และลักษณะงาน (Function Base) ผสมผสานกัน โดยอาจแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ปฏิบัติงานบริการสาธารณะ (ลูกจ้าง) กลุ่มที่ให้บริการสาธารณะและอาศัยความรู้หรือความเชี่ยวชาญ และกลุ่มที่สามารถจ้างรูปแบบอื่นจากภายนอกได้

2) ข้อสังเกตจากการประชุม อ.ก.ก. วิสามัญเกี่ยวกับบุคลากรกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับพนักงานกรุงเทพมหานคร มีสาระสำคัญ ดังนี้

- ระบบพนักงานราชการของภาครัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อประหยัดงบประมาณด้านบุคคล โดยนำมาทดแทนจำนวนลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกับข้าราชการ และมาทดแทนอัตราว่างของข้าราชการในบางตำแหน่ง ซึ่งสำหรับพนักงานกรุงเทพมหานคร ยังมีได้มีนโยบายให้ยกเลิกระบบลูกจ้าง การเพิ่มระบบพนักงานกรุงเทพมหานครอาจจะเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายด้านบุคคล

- พนักงานกรุงเทพมหานครไม่จำเป็นต้องจัดกลุ่มเหมือนกับพนักงานราชการขึ้นอยู่กับบริบทของกรุงเทพมหานคร โดยมีหลักการว่าการกำหนดพนักงานกรุงเทพมหานครเพื่อลดค่าใช้จ่าย

ด้านบุคคล ไม่เพิ่มกรอบอัตรากำลังของข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งศึกษาความสัมพันธ์ของลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว กับพนักงานกรุงเทพมหานคร

2.7 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.7.1 แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกนำมาใช้ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1980 โดยต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิธีการบริหารงานภาครัฐที่ต่างไปจากเดิม มุ่งเน้นความสำคัญของทรัพยากร (input) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินการให้เกิดความถูกต้อง สุจริต และเป็นธรรม เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงาน ทั้งในแง่ของผลผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (value for money)

Jonathan Boston และคณะ (1991, อ้างถึงใน ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549, หน้า 27-29) ได้สรุปสาระสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ 10 ประการ ดังนี้

- (1) มีความเชื่อว่าการบริหารงานมีลักษณะของความเป็นสากลสภาพ หรือไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชน และการบริหารงานภาครัฐ
- (2) ปรับเปลี่ยนการให้น้ำหนักความสำคัญไปจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมทรัพยากร (input) และกฎระเบียบ เป็นเรื่องของการควบคุมผลผลิตและผลลัพธ์ หรือปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในภาระรับผิดชอบต่อกระบวนการงาน (process accountability) ไปสู่ภาระรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (accountability for result)
- (3) ให้ความสำคัญต่อเรื่องทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย
- (4) โอนถ่ายอำนาจการควบคุมของหน่วยงานส่วนกลาง (devolution of centralized power) เพื่อให้อิสระและควบคุมตนเองแก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน
- (5) ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างภารกิจงานเชิงพาณิชย์ (การกำกับดูแล) ภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด
- (6) เน้นการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชนและให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (outsourcing) รวมทั้งการประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน (competitive tendering) เพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ
- (7) ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้นและกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้
- (8) เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์ และแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตาม

ผลงานการจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงาน และการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (corporate image)

(9) มีการสร้างแรงจูงใจ และให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (monetary incentives) มากขึ้น

(10) สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต

Ewan Ferlie และคณะ (1996, อ้างถึงใน ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549, หน้า 31-32) ได้พยายามสำรวจแนวความคิดและจัดแบ่งประเภทของ NPM ออกเป็น 4 แนวทาง ได้แก่

(1) การปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency Drive) เป็นแนวคิดเริ่มแรกของ NPM ที่ต้องการเปลี่ยนการบริหารภาครัฐให้มีความทันสมัยหรือเลียนแบบภาคธุรกิจมากขึ้น (business-like approach) โดยการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของการทำงาน

(2) การลดขนาดและการกระจายอำนาจ (Downsizing and Decentralization) เป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ซึ่งต้องการเปิดให้กลไกตลาดเข้ามาทดแทนภาครัฐ โดยการจัดกลุ่มประเภทภารกิจงานหลักและภารกิจงานรอง (core function/non-core function) เพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน (contestability) การแยกผู้ซื้อบริการและผู้ให้บริการออกจากกัน (purchaser-provider split) การใช้ระบบการทำสัญญาข้อตกลง (contractualism) รวมถึงการจัดตั้งองค์การบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร (agencification)

(3) การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (In Search of Excellence) เป็นรูปแบบที่ขยายแนวความคิดไปสู่เรื่องของวัฒนธรรมองค์การ ค่านิยม และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนการบริหารการเปลี่ยนแปลง

(4) การให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน (Public Service Orientation) เป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นคุณภาพของการดำเนินงานหรือการให้ความสำคัญต่อความพึงพอใจของลูกค้า ผู้รับบริการเป็นอันดับแรก

Christopher Pollitt (2009, อ้างถึงใน ปกรณ์ ศิริประกอบ, 2560, หน้า 61-62) ได้สรุปลักษณะสำคัญของ NPM ไว้ดังนี้

(1) เน้นที่ผลงานเป็นหลัก โดยเน้นไปที่เป้าหมายและการวัดผลผลิตผ่านแนวคิดตัวชี้วัดหลักผลการปฏิบัติงาน (key Performance Indicator) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเน้นเชื่อมโยงผลงานกับเงินที่จ่าย

(2) เน้นรูปแบบองค์การที่เป็นแนวราบ ขนาดเล็ก มีการกระจายอำนาจโดยการแยกหน่วยงานออกมาทำงานที่มีขนาดเล็กลงและมีความเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น (Disaggregation)

(3) เน้นการใช้สัญญาจ้างให้องค์กรอื่นทำแทน แทนที่ของรูปแบบการบังคับบัญชาแบบเดิม

(4) เน้นการใช้ระบบเครื่องมือทางการตลาดต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการประมูล (Competitive Tendering) การใช้ตารางอันดับคะแนนการทำงาน (Premiere League Table) การจ่ายเงินตามผลงาน (Performance – Related Pay)

(5) เน้นมุมมองว่าผู้ใช้บริการคือลูกค้า โดยใช้เครื่องมือทางการบริหารที่เน้นการปรับปรุงคุณภาพการดำเนินงานที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป เช่น Total Quality Management (TQM) ซึ่งในการนี้ในระบบราชการไทยได้นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงคุณภาพที่เรียกว่า Public Sector Management Quality Award (PMQA)

โดยสรุป การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดสำคัญที่มีอิทธิพลในการปฏิรูประบบราชการของหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทย อีกทั้งยังเป็นหลักการในการเปลี่ยนแปลงวิถีปฏิบัติงานของภาครัฐที่สอดคล้องกับความเป็นจริงในปัจจุบันมากที่สุด และปฏิเสธไม่ได้ว่าระบบพนักงานราชการนั้นเกิดขึ้นมาตามแนวคิด NPM ดังกล่าว ภายใต้แผนการปฏิรูประบบราชการ ด้านการบริหารงานบุคคล

2.7.2 แนวคิด Reinventing Government (Osborne & Gaebler, 1992, อ้างถึงใน ปกรณ์ศิริประกอบ, 2560, หน้า 170-173)

เทคนิคการบริหารที่เสนอโดย ออสมบอร์น (David Osborne) และ เกบเลอร์ (Ted Gaebler) ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาระบบราชการในสหรัฐให้สามารถทำงานได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยองค์การภาครัฐจะต้องมีการปรับเปลี่ยนไปในลักษณะ 10 ประการ ดังนี้

(1) รัฐบาลเป็นตัวเร่งปฏิริยา: ปรับบทบาทจากผีพาย เป็นถือหางเสือไม่ใช่พายเรือ หมายถึง รัฐบาลจะไม่ทำทุกอย่างเอง แต่จะเน้นให้ภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมเข้ามาเป็นหุ้นส่วนหรือจัดบริการทรัพยากรของรัฐ

(2) รัฐบาลเป็นเจ้าของโดยชุมชน: ให้อำนาจไม่ใช่เพียงแค่ให้บริการ หมายถึง การเปิดโอกาสให้คนในชุมชนเป็นผู้บริหารจัดการชุมชนของตนเอง เนื่องจากเป็นผู้ที่รับทราบปัญหาและวิธีการที่ดีที่สุด

(3) รัฐบาลที่เน้นการแข่งขัน: อดคิดการแข่งขันเข้าไปในการส่งมอบบริการ หมายถึง รัฐบาลแข่งขันการให้บริการกับภาคเอกชนเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

(4) รัฐบาลขับเคลื่อนด้วยพันธกิจ: แปรรูปองค์การที่ขับเคลื่อนโดยกฎระเบียบ หมายถึง เพิ่มความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการผ่านหน่วยงานขนาดเล็กที่คล่องตัว และมีพันธกิจชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน

(5) รัฐบาลที่เน้นผลลัพธ์: จัดสรรงบประมาณให้ตามผลลัพธ์ไม่ใช่ปัจจัยนำเข้า หมายถึง จัดสรรรางวัลตอบแทนโดยเชื่อมโยงกับผลสัมฤทธิ์ที่หน่วยงานตั้งไว้

(6) รัฐบาลที่ขับเคลื่อนด้วยลูกค้า: บรรลุความต้องการของลูกค้าไม่ใช่ระบบราชการ หมายถึง การสร้างสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการประชาชน โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(7) รัฐบาลที่เป็นผู้ประกอบการ: สร้างรายได้มากกว่าใช้จ่ายงบประมาณ หมายถึง รัฐบาลรายได้ผ่านการเก็บค่าธรรมเนียมและให้รางวัลไปใช้ปีหน้าได้ รวมถึงนำไปลงทุนเพื่อสร้างกำไรได้

(8) รัฐบาลที่คาดการณ์ล่วงหน้า: กันดีกว่าแก้ หมายถึง มีการวางแผนล่วงหน้า เพื่อลดโอกาสในการเกิดปัญหาที่ร้ายแรง

(9) รัฐบาลกระจายอำนาจ: จากลำดับชั้นบังคับบัญชาสู่การมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม หมายถึง การกระจายอำนาจให้ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การบริหารจัดการรวดเร็วและถูกจุด

(10) รัฐบาลที่เน้นระบบตลาด: ใช้ระบบตลาดเป็นคานงัดการเปลี่ยนแปลง หมายถึง ใช้กลไกตลาดในการควบคุมพฤติกรรม ผ่านการกำหนดกฎเกณฑ์หรือสร้างแรงจูงใจทางภาษี

2.7.3 แนวคิดการจัดการองค์การแบบแชมรอก (Shamrock Organization) (Handy, 2014, pp. 81-90)

แชมรอกเป็นองค์การยุคใหม่รูปแบบหนึ่งที่เสนอโดย Charles Handy ชื่อเรียกของแชมรอกนั้นมาจากชื่อต้นไม้ประจำชาติของประเทศไอร์แลนด์ มีลักษณะพิเศษที่สำคัญอยู่ที่ใบ 3 แฉก ซึ่งถูกนำมาเทียบเคียงกับการแบ่งกลุ่มงานภายในองค์การออกเป็น 3 กลุ่ม แม้ว่าจะมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกัน แต่มีความสัมพันธ์ต่อกัน คือ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานหลัก (professional core) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานจากภายนอก (outsourcing vendors) และ กลุ่มพนักงานจ้างชั่วคราว (contingent workforce) ดังภาพที่ 2

ภาพที่ 2 การจัดการองค์การแบบแชมรอก (Shamrock Organization)



(1) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานหลัก ถือได้ว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่เป็นความสามารถหลักขององค์กร โดยเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำขององค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน โดยมีหน้าที่หลักที่ต้องรับผิดชอบ คือ การบริหารและการดำเนินงานในภารกิจหรือกิจกรรมหลักที่เป็นหัวใจขององค์กร

(2) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานจากภายนอก ซึ่งอาจจะเป็นภารกิจหลักหรือมิใช่เป็นภารกิจหลักขององค์กร โดยบุคคลที่มาปฏิบัติงานในกลุ่มนี้จะเป็นพนักงานของบริษัทหรือองค์กรอื่นที่อยู่ในฐานะคู่สัญญาจ้างกับองค์กร ในกรณีแรกเป็นการว่าจ้างผู้ปฏิบัติงานจากภายนอกให้มาปฏิบัติภารกิจที่เป็นภารกิจหลัก เนื่องจากองค์กรต้องการเร่งดำเนินการให้เสร็จตามกำหนดเวลา หรือ องค์กรต้องการที่จะลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร องค์กรก็เลยว่าจ้างบุคลากรกลุ่มหนึ่งเข้ามาปฏิบัติงาน โดยที่ทำหน้าที่ช่วยสนับสนุนในภารกิจหลัก ส่วนในกรณีที่สองเป็นการว่าจ้างผู้ปฏิบัติงานจากภายนอกให้มาปฏิบัติภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลัก เนื่องจากองค์กรไม่ได้มีความรู้ความชำนาญในเรื่องนั้น หรือเกิดจากการที่องค์กรมีบุคลากรไม่เพียงพอที่จะมาดำเนินการในภารกิจหรือกิจกรรมนั้น หรือ เกิดจากการที่องค์กรไม่ประสงค์ที่จะดำเนินการเอง

(3) กลุ่มพนักงานชั่วคราว ซึ่งเป็นกลุ่มพนักงานที่องค์กรได้ว่าจ้างจากบุคคลทั่วไปภายนอกโดยตรง เพื่อมาช่วยปฏิบัติงานในองค์กร ซึ่งอาจจะเป็นภารกิจหลักหรือมิใช่ที่เป็นภารกิจหลักขององค์กรก็ได้ โดยที่จำนวนที่จะว่าจ้างจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ตามความจำเป็นหรือความต้องการขององค์กรในแต่ละช่วงเวลา

โดยสรุป จะเห็นได้ว่าการจัดองค์กรแบบนี้สอดคล้องกับแนวคิดการลดขนาดองค์กร (downsizing) (สารสิน ศิริภาพร, 2561) ซึ่งเป็นแนวคิดสำคัญของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ เพราะองค์กรแบบแซมรอกจะช่วยลดจำนวนผู้ปฏิบัติงานประจำขององค์กรราชการลง โดยผู้ปฏิบัติงานประจำจะเป็นผู้ปฏิบัติภารกิจหลักขององค์กรเท่านั้น ขณะที่ผู้ปฏิบัติงานอีกสองส่วนจะไม่ถือเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำขององค์กร

2.7.4 ลักษณะการจ้างบุคคลภายนอกในภาครัฐ (Outsourcing) (สำนักวิจัยและพัฒนา ระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ., 2547)

(1) การจ้างแรงงาน (Direct Hiring) คือ การที่ภาครัฐจ้างบุคคลหรือนิติบุคคลภายนอกให้มาทำงานบางอย่าง ซึ่งอาจจะเป็นงานที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญสูง (highly skilled) อาศัยความชำนาญในวิชาชีพ (skilled) หรือความชำนาญพอประมาณ (semiskilled)

กรณีนี้หน่วยงานภาครัฐเป็น “นายจ้าง” และผู้ถูกจ้างเป็น “ลูกจ้าง” มีข้อผูกพันตามสัญญาจ้าง (employment contract) โดยสัญญาจ้างมีความสำคัญมากเพราะเป็นสิ่งที่กำหนดภารกิจที่ต้องทำให้สำเร็จ กำหนดผลตอบแทน กำหนดบทลงโทษ และกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดการจ้าง

ตารางที่ 3 อัตราส่วนของจำนวนข้าราชการประจำต่อลูกจ้างตามสัญญาจ้าง

	เดิม	ใหม่	
	ข้าราชการ	ข้าราชการ	ลูกจ้างตามสัญญาจ้าง
ภารกิจหลัก	100%	90%	10%
ภารกิจรอง	100%	50%	50%
ภารกิจสนับสนุน	100%	25%	75%
		ตัวเลขข้างต้นเป็นตัวเลขประมาณการตามแบบจำลอง (model) ซึ่งต้องใช้เวลาในการปรับเปลี่ยนระบบเข้าสู่แบบจำลอง	

ที่มา : สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ. (2547)

(2) การจ้างทำของ (Contract out) คือ การที่ภาครัฐว่าจ้างนิติบุคคลให้รับเหมางานใดงานหนึ่งไปจนสำเร็จ ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 การจ้างเหมาบริการ ได้แก่ การจ้างนิติบุคคลให้รับเหมางานบริการบางอย่าง โดยทำงานในสถานที่ราชการนั้น ๆ และใช้คนของผู้รับเหมาเอง เช่น งานบันทึกข้อมูลเข้าเครื่องคอมพิวเตอร์ งานจัดทำเอกสาร งานรักษาความปลอดภัย งานทำความสะอาด งานบำรุงรักษาระบบต่าง ๆ ขององค์กร เป็นต้น

ประเภทที่ 2 การจ้างเหมาตัดตอน ได้แก่ การจ้างนิติบุคคลให้รับเหมาทำงานบางอย่างด้วยตนเองจนสำเร็จ แล้วนำผลงานมาส่ง เช่น รับเหมาทำสิ่งของ รับเหมาก่อสร้าง รวมทั้งรับเหมาออกแบบระบบงานต่าง ๆ เป็นต้น

ทั้ง 2 ประเภทนี้ หน่วยงานภาครัฐเป็น “ผู้ว่าจ้าง” และผู้รับเหมาเป็น “ผู้รับจ้าง”

2.7.5 แนวคิดการกำหนดภารกิจของหน่วยงาน

สำนักงาน ก.พ. (อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2548, หน้า 76-77) ได้นำแนวคิดการจ้างงานของ Shamrock Organization มาใช้ คือ การจ้างงานตามภารกิจ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าของค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นและสนับสนุนให้องค์กรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยจะแบ่งการจ้างงานออกเป็น 3 กลุ่มภารกิจ คือ

(1) งานภารกิจหลักขององค์กร (core function) คือ งานตามกฎหมายหรือนโยบาย หรืองานที่ทำเพื่อความคงอยู่ขององค์กร หรือเป็นงานหลักตามบทบาทภารกิจและพันธกิจของหน่วยงานที่จำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนด บุคลากรที่ปฏิบัติงานในกลุ่มงานภารกิจเหล่านี้ทั้งหมด (ร้อยละ 100) จะเป็นข้าราชการพลเรือนประจำ (หรือข้าราชการพลเรือนสามัญ) บางกรณีอาจเสริมด้วยข้าราชการวิสามัญเล็กน้อยหากมีความจำเป็น งบประมาณที่ใช้สำหรับบุคลากร

กลุ่มนี้ควรมีไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของงบประมาณด้านบุคคลโดยรวม ในภารกิจหลักการจ้างเป็นแบบข้าราชการประจำ (permanent)

(2) งานภารกิจรอง (non-core function) คือ งานประเภทที่เกี่ยวข้องกับงานหลักแต่ไม่ใช่ งานหลัก กล่าวคือ เป็นงานที่ทำแล้วช่วยส่งเสริมให้การทำงานหลักเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ได้แก่ งานวิชาการหรืองานสนับสนุนการบริหารและการตัดสินใจ อาทิ งานข้อมูล งานการจัดทำแผนงาน ศึกษาวิจัย งานด้านการเงิน เป็นต้น งานประเภทนี้ควรพิจารณาจัดกำลังให้มีสัดส่วนของข้าราชการพลเรือนสามัญ ร้อยละ 50 และให้เป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญหรือการจ้างเหมาบุคลากร และองค์การภายนอกภาครัฐ ร้อยละ 50 ใช้งบประมาณด้านบุคคลไม่เกินร้อยละ 30

(3) งานภารกิจสนับสนุน (support function) เช่น งานอำนวยความสะดวก งานธุรการ การบริการต่าง ๆ เช่น งานทำความสะอาด งานขับรถ งานช่างเทคนิคทั่วไป หรืองานดูแลอาคารสถานที่ จะทำโดยข้าราชการพลเรือนได้ไม่เกินร้อยละ 20 และอีกร้อยละ 80 อาจจ้างเป็นลูกจ้างชั่วคราว หรือจ้างเหมาองค์การภาคเอกชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชนตามความเหมาะสม โดยเป็นงบประมาณด้านบุคคลไม่เกินร้อยละ 20

2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุนันทา เสียงไทย (2557) ได้ศึกษาเรื่องการเปลี่ยนแปลงในระบบการจ้างงานในญี่ปุ่นแล้วพบว่าระบบการจ้างงานแบบญี่ปุ่นซึ่งเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายโดยเฉพาะในช่วงที่เศรษฐกิจญี่ปุ่นยังมีเสถียรภาพ กำลังมีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ 1) การจ้างงานระยะยาวถูกแทนที่ด้วยพนักงานชั่วคราวและพนักงานตามสัญญาจ้าง เนื่องด้วยนโยบายการลดค่าใช้จ่ายของบริษัท 2) ระบบการจ่ายค่าจ้างตามผลการปฏิบัติงานเข้ามาแทนการจ่ายตามความอาวุโส เนื่องด้วยประสบการณ์ไม่ได้สร้างผลผลิตที่ดีเสมอไปในยุคของอุตสาหกรรมเทคโนโลยีระดับสูง และ 3) บทบาทของสหภาพแรงงานที่ลดลงเนื่องจากกระแสการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การย้ายฐานการผลิตไปที่จีน และการเพิ่มขึ้นของพนักงานชั่วคราว

พัชรี เพชรทองหยก และคณะ (2562) ได้ศึกษารูปแบบการจ้างงาน แพทย์ ทันตแพทย์ เภสัชกร และพยาบาล ในภาครัฐของประเทศไทยในระยะ 15 ปี ข้างหน้า แล้วพบว่า ในมุมมองของผู้กำหนดนโยบายและผู้ใช้บุคลากร เห็นว่าการจ้างแบบข้าราชการมีข้อจำกัดค่อนข้างมาก ขาดความยืดหยุ่นในการจัดสรรคน แต่ยังคงมีความจำเป็นในบางสายงานที่เกี่ยวกับการใช้กฎหมายและงานด้านบังคับบัญชา ส่วนในมุมมองของบุคลากรเห็นว่าข้าราชการมีความมั่นคงและมีสวัสดิการที่ดี และเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คงอยู่ในภาครัฐ หากต้องปรับเปลี่ยนวิธีการจ้างก็ควรมีการเพิ่มเงินเดือนหรือสิทธิประโยชน์ที่ไม่ด้อยกว่าข้าราชการ แม้ว่าการจ้างงานแบบข้าราชการจะมีแนวโน้มคงอยู่กับภาครัฐมากที่สุด แต่ก็สร้างภาระทางงบประมาณมากที่สุดเช่นกัน ดังนั้น หากในอนาคตจะมีการยกเลิกการจ้าง

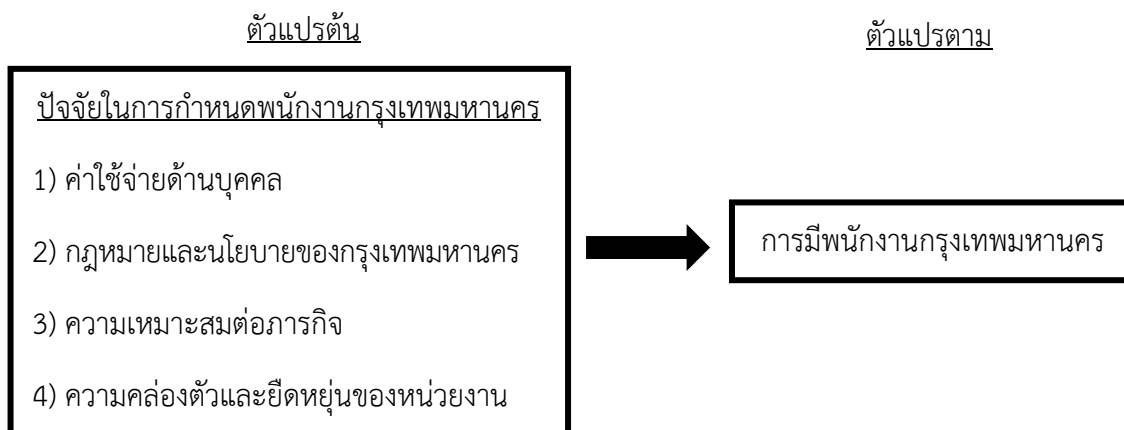
ข้าราชการ ควรทำแบบค่อยเป็นค่อยไป สำหรับกลุ่มที่ไม่ได้เป็นข้าราชการก็ควรมีสวัสดิประโยชน์ที่ไม่ค่อยไปกว่าข้าราชการ และกระทรวงสาธารณสุขควรเน้นกระจายอำนาจด้านกำลังคนให้ท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการออกแบบการจ้างงานบุคลากรในพื้นที่ตนเอง ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการคงอยู่ของบุคลากร เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนด้านการบริการสุขภาพ

Shigeto Nagai (2020) ได้ศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มชนชั้นกลางในญี่ปุ่นที่มีอัตราการลดลง สืบเนื่องมาจากช่วง Lost Decade (1991 – 2001) ญี่ปุ่นเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอยมาตลอด และผลการศึกษาพบว่าสัดส่วนของครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกำลังเพิ่มขึ้น ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวมีสาเหตุมาจาก 3 ปัจจัย ได้แก่ 1) การปรับเปลี่ยนระบบการจ้างงานระยะยาว เนื่องจากความต้องการลดภาระด้านค่าใช้จ่ายและการขึ้นเงินเดือนของพนักงานไม่ได้สอดคล้องกับผลงานอีกต่อไป ส่งผลให้คนญี่ปุ่นตกงานมากขึ้น 2) ความต้องการจ้างงานแบบพาร์ทไทม์ของบริษัทสูงขึ้น เนื่องจากมีต้นทุนที่ถูกกว่า โดยเฉพาะในกลุ่มเป้าหมายที่เป็นแม่บ้านหรือผู้สูงอายุที่อยากกลับมาทำงานในบางเวลา และ 3) อัตราเงินเฟ้อที่ต่ำ ทำให้ค่าแรงเพิ่มขึ้นช้าตามไปด้วย ทั้งนี้ ผู้วิจัยยังเสนอให้ญี่ปุ่นเร่งปฏิรูประบบการจ้างที่เคยฝืดกรอก รวบรวมถึงระบบภาษีและสวัสดิการ ก่อนที่แรงงานในประเทศจะไหลออกไป

โดยสรุป ภายหลังจากที่ประเทศเผชิญวิกฤตเศรษฐกิจ ทรัพยากรบุคคลมักเป็นสิ่งแรกที่ถูกมองเป็นภาระด้านค่าใช้จ่าย แม้ว่าจะเศรษฐกิจจะกลับมาดีขึ้น แต่เมื่อบริบทโลกเปลี่ยนไป เทคโนโลยีต่าง ๆ ได้เข้ามาทดแทนการใช้กำลังคน ทำให้หลายองค์การเลือกที่จะปรับเปลี่ยนโครงสร้างหรือระบบการจ้างที่ใช้ต้นทุนน้อยที่สุด ในขณะที่ภาครัฐไทยก็มีความพยายามปฏิรูประบบราชการให้การบริหารกำลังคนมีความทันสมัยและสอดคล้องกับกระแสโลก แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวกลับนำไปสู่ปัญหาใหม่ อันเป็นบทเรียนสำคัญสำหรับการศึกษาเพื่อหาแนวทางการพัฒนาระบบให้ตอบโจทย์ความต้องการของทั้งผู้จ้างและผู้รับจ้างในอนาคตต่อไป

2.9 กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษาความเป็นไปได้ในการมีพนักงานกรุงเทพมหานคร สามารถประมวลเป็นกรอบแนวคิดได้ดังนี้



บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการจ้างงานของกรุงเทพมหานคร และศึกษาข้อมูลรวมถึงมุมมองของผู้ที่มีความรู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกวิจัยกำลังศึกษา โดยผู้วิจัยมีระเบียบวิธีวิจัยตามลำดับขั้นตอนดังนี้

1. การเตรียมความพร้อมของข้อมูล
2. การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูล
3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
4. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล
5. การตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูล

3.1 การเตรียมความพร้อมของข้อมูล

ศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (document research) เช่น กฎหมาย เอกสารทางราชการ รายงานการศึกษา รายงานการประชุม ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการจ้างงานของกรุงเทพมหานคร แนวคิดทฤษฎี ข้อดีและข้อเสียของระบบพนักงานราชการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดตัวแปรต้นและประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์

3.2 การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูล

ผู้วิจัยคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) จากตำแหน่งหน้าที่ภายในองค์กร ตั้งแต่ระดับผู้บริหารจนถึงระดับปฏิบัติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดพนักงานกรุงเทพมหานครและมีความรู้ในเรื่องระบบการจ้างงานของกรุงเทพมหานคร จำนวน 6 ท่าน ประกอบด้วย

- ผู้บริหารในสำนักงาน ก.ก. จำนวน 4 ท่าน
- ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ตำแหน่งนักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ จำนวน 2

ท่าน

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้คัดเลือกผู้ให้ข้อมูลจากภายนอกองค์กร โดยเลือกผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องพนักงานราชการและมีความเหมาะสมที่จะให้ข้อมูลได้ จำนวน 2 ท่าน ประกอบด้วย

- ข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดสำนักงาน ก.พ. จำนวน 1 ท่าน
- พนักงานราชการ จำนวน 1 ท่าน

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เนื่องจากวิธีวิจัยในครั้งนี้ได้กำหนดให้ใช้วิธีสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (informal interview) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) รายบุคคลเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพจากบุคคลผู้มีความรู้หรือมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะทำการศึกษา ภายหลังจากที่ผู้วิจัยได้ทบทวนข้อมูลจากเอกสารและกำหนดกรอบแนวคิดซึ่งประกอบไปด้วยตัวแปรสำคัญในการวางประเด็นคำถาม ผู้วิจัยได้มีการเตรียมประเด็นคำถามไว้ 2 ชุดสำหรับผู้ให้ข้อมูลจากภายในและภายนอกองค์กร คำถามจะมีลักษณะปลายเปิดเพื่อให้กระบวนการสัมภาษณ์มีความยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนและเรียงลำดับให้สอดคล้องในระหว่างการสัมภาษณ์ได้ โดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลจากภายในองค์กรอย่างละเอียดและเจาะลึกในประเด็นดังต่อไปนี้

- ประเด็นเรื่องงบประมาณด้านบุคคลของกรุงเทพมหานคร
- ประเด็นด้านกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานของกรุงเทพมหานคร
- ประเด็นเรื่องภารกิจของกรุงเทพมหานคร
- ประเด็นเรื่องระบบงานของหน่วยงาน

สำหรับผู้ให้ข้อมูลจากภายนอกองค์กร ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับระบบพนักงานราชการโดยตรง จึงมีประเด็นคำถามที่แตกต่างออกไปเล็กน้อย โดยจะเน้นไปที่จุดแข็ง จุดอ่อนของระบบพนักงานราชการ วิธีการจัดการกับปัญหา ลักษณะงานที่เหมาะสมกับระบบพนักงานราชการ และข้อเสนอแนะที่พึงระวัง แม้ว่าจะมีคำถามสัมภาษณ์ 2 ชุด แต่ขอบเขตเนื้อหาของประเด็นต่าง ๆ มีความเกี่ยวข้องกัน สามารถนำมายืนยันตรงตามข้อมูลซึ่งกันละกัน และประมวลผลเพื่อเสนอรูปแบบการจ้างที่เหมาะสมได้

3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.4.1 ข้อมูลปฐมภูมิ แบ่งได้เป็น 2 ส่วน

- การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (participation observation) โดยผู้วิจัยจะเข้าไปใช้ชีวิตร่วมกับผู้ให้ข้อมูล ระบบการจ้างขององค์กรที่เป็นเป้าหมายในการศึกษา และร่วมกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ในฐานะสมาชิกขององค์กร (insider) เช่น การเข้าร่วมประชุมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การเป็นหนึ่งในคณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการจ้างของกรุงเทพมหานคร จนเกิดความเข้าใจ ความรู้สึก ในเรื่องราวที่เป็นข้อมูลประกอบการวิจัย โดยมีการสังเกต ซักถาม และจดบันทึกพร้อมด้วย

- การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) โดยผู้วิจัยจะเจาะลึกในประเด็นที่วางไว้ เพื่อเพิ่มเติมข้อมูลภาพรวมที่ได้รับจากการสังเกต ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เป็นผู้ร่วมงานและผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้มีความเหมาะสมทั้งด้านข้อมูลและอำนาจหน้าที่ ประกอบกับดำรงตำแหน่งใน

หน่วยงานเดียวกันจึงเป็นการสัมภาษณ์ที่ยืดหยุ่นทั้งวิธีการนัดหมาย ช่วงเวลาในการสัมภาษณ์ และบรรยากาศในการสัมภาษณ์ อีกทั้งเมื่อสัมภาษณ์เป็นรายบุคคลจะสามารถนำประเด็นข้อสงสัยจากผู้ให้ข้อมูลไปสัมภาษณ์กับผู้ให้ข้อมูลท่านอื่น ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบสามเส้าด้วยข้อมูล (data triangulation) สำหรับการสัมภาษณ์บุคคลภายนอกองค์กรจะใช้วิธีสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ และมีการขอเอกสารข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลเสมอผ่านทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเป็นการตรวจสอบสามเส้าด้วยระเบียบวิธีวิจัย (methodological triangulation)

3.4.2 ข้อมูลทุติยภูมิ

- การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้ากฎหมาย พระราชบัญญัติ เอกสารทางราชการ เอกสารทางวิชาการ ทั้งจากช่องทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ และจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการออกแบบประเด็นสัมภาษณ์ การตรวจสอบข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และประมวลผลการวิจัย

3.5 การตรวจสอบและการวิเคราะห์ข้อมูล

3.5.1 การตรวจสอบข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับการเก็บข้อมูลเป็นระยะ ๆ โดยทำการวิเคราะห์ จัดหมวดหมู่และวางแผนเก็บข้อมูลในระยะต่อไป หากมีข้อมูลส่วนใดมีครบถ้วนและเพียงพอแล้ว อาจปรับเปลี่ยนไปรวบรวมข้อมูลในส่วนอื่นแทน ซึ่งการตรวจสอบข้อมูลเพื่อทดสอบความถูกต้องและความน่าเชื่อถือ ผู้วิจัยจะใช้การตรวจสอบแบบสามเส้า (triangulation) 2 รูปแบบ ได้แก่

- การตรวจสอบสามเส้าด้วยข้อมูล (data triangulation) โดยพิจารณาจากข้อมูลในรายงานหรือเอกสารทางราชการ และข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์ เพื่อตรวจสอบว่าข้อมูลที่ได้รับในช่วงเวลาที่ต่างกัน และจากบุคคลที่ต่างกัน มีความเหมือนหรือแตกต่างกันหรือไม่

- การตรวจสอบสามเส้าด้วยระเบียบวิธีวิจัย (methodological triangulation) โดยพิจารณาข้อมูลในขณะสัมภาษณ์ ควบคู่ไปกับการสังเกตและซักถาม หากสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ก็จะขอเอกสารกับผู้ให้สัมภาษณ์เสมอ เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องกับข้อมูลที่มีอยู่เดิมและข้อสังเกตของผู้วิจัย หากคำตอบนั้นปรากฏความไม่น่าเชื่อถือ ผู้วิจัยจะศึกษาข้อมูลดังกล่าวเพิ่มเติมจากแหล่งอื่นมาประกอบการวิเคราะห์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น (เอ๋อมพร หลินเจริญ, 2558)

3.5.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลแบบผสมระหว่างการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ซึ่งได้จากการศึกษาเอกสาร ร่วมกับการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (inductive) ซึ่งได้จากการสังเกตและสัมภาษณ์ตามที่ผู้วิจัยได้จัดบันทึกไว้ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของข้อมูลและแง่มุมต่าง ๆ ผ่านการบรรยาย (descriptive) โดยมีกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเป็นแนวทาง

ในการวิเคราะห์ สังเคราะห์ นำไปสู่การสร้างข้อสรุปและประมวลเป็นข้อเสนอแนะที่หนักแน่นต่อไป
(สมบัติ ประจักษ์, 2558)



บทที่ 4 ผลการศึกษา

จากการศึกษาและตรวจสอบข้อมูล ทั้งจากการทบทวนเอกสาร การสังเกตแบบมีส่วนร่วม และการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยจะขอเสนอผลการศึกษตามกรอบแนวคิด ซึ่งประกอบไปด้วยปัจจัยในการกำหนดพนักงานกรุงเทพมหานคร ดังนี้

1. ค่าใช้จ่ายด้านบุคคล
2. กฎหมายและนโยบายของกรุงเทพมหานคร
3. ความเหมาะสมต่อภารกิจ
4. ความคล่องตัวและยืดหยุ่นของหน่วยงาน

4.1 ค่าใช้จ่ายด้านบุคคล

ในหัวข้อนี้ การนำเสนอผลการศึกษา ได้แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ (1) การศึกษาข้อมูลจากเอกสารและการสังเกต (2) การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับกรจ้างงานแบบสัญญาจ้างในภาครัฐ ทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร (3) สรุปผลการศึกษาทั้งหมด ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1.1 ผลการศึกษาข้อมูลจากเอกสารและการสังเกต

กรุงเทพมหานครมีค่าใช้จ่ายด้านบุคคลของกรุงเทพมหานคร ประกอบไปด้วย 1) ค่าใช้จ่ายเงินเดือนและค่าจ้างประจำ ซึ่งจะจ่ายให้กับข้าราชการและลูกจ้างประจำ 2) ค่าจ้างชั่วคราว จะจ่ายให้กับลูกจ้างชั่วคราว และ 3) ประโยชน์ตอบแทนอื่น ซึ่งจะรวมทั้งสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร

ค่าใช้จ่ายด้านบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดไว้ให้ไม่เกิน ร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีสถิติการกำหนดค่าใช้จ่ายด้านบุคคลของกรุงเทพมหานคร 4 ปีย้อนหลัง ดังนี้

ตารางที่ 4 ตารางแสดงค่าใช้จ่ายด้านบุคคลของกรุงเทพมหานคร
(ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560-2563)

งบประมาณ (ล้านบาท)	ปีงบประมาณ พ.ศ.			
	2563	2562	2561	2560
งบประมาณรายจ่ายประจำปี	83,000	80,000	78,500	77,712
ค่าใช้จ่ายด้านบุคคลที่ตั้งไว้	29,511	30,100	26,178	27,662
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	13,871	13,603	13,364	12,812
ค่าจ้างชั่วคราว	2,144	2,275	2,230	2,190
ประโยชน์ตอบแทนอื่น	11,144	8,245	7,639	9,040
รวมใช้จริง	27,161	24,124	23,235	24,044

ที่มา : สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร และสำนักการคลัง ข้อมูล ณ เดือนตุลาคม 2563

จากตารางพบว่าการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ทำให้การกำหนดค่าใช้จ่ายด้านบุคคลมีเพดานที่สูงขึ้นตามไปด้วย โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายด้านประโยชน์ตอบแทนอื่น ซึ่งมีอัตราการจ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นค่อนข้างมากในแต่ละปี เนื่องจากปริมาณของสิทธิประโยชน์และสวัสดิการเหล่านี้มักจะเพิ่มตามระดับชั้นหรือระดับความอาวุโส อีกทั้งการจ้างงานของกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่เป็นการจ้างระยะยาว ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านประโยชน์ตอบแทนจะยิ่งเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในอนาคต อย่างไรก็ตาม ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ซึ่งถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2563 กำหนดงบประมาณรายจ่ายไว้เพียง 75,500 ล้านบาท ซึ่งลดลงจากงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ถึงร้อยละ 9.04 หากกรุงเทพมหานครยังคงจ้างงานบุคลากรของกรุงเทพมหานครในปริมาณและลักษณะเดิม อาจส่งผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายด้านบุคคลในอนาคตได้

เมื่อเปรียบเทียบจำนวนข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร พบว่า กรุงเทพมหานครจะมีกำลังคนหลัก 2 ประเภท คือ ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 75,092 อัตรา (ไม่รวมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากรุงเทพมหานคร) โดยกำลังคนส่วนใหญ่เป็นลูกจ้าง จำนวน 52,067 อัตรา คิดเป็นร้อยละ 69 และเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ 23,025 อัตรา หรือคิดเป็นร้อยละ 31 รายละเอียดแสดงในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 ตารางแสดงกรอบอัตรากำลังข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ
และลูกจ้างกรุงเทพมหานคร จำแนกตามตำแหน่งที่มีจำนวนมากที่สุดในแต่ละประเภท

ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ	กรอบอัตรากำลัง	ลูกจ้างกรุงเทพมหานคร	กรอบอัตรากำลัง
1. ประเภททั่วไป	9,789	1. ลูกจ้างประจำ 38 ตำแหน่ง	34,934
- เจ้าพนักงานธุรการ	2,737	- พนักงานทั่วไป	18,095
- พนักงานป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย	1,428	- พนักงานขับเครื่องจักรกล ขนาดเบา	3,748
2. ประเภทวิชาการ	12,672	- พนักงานขับรถยนต์	3,288
- พยาบาลวิชาชีพ	3,955	2. ลูกจ้างชั่วคราว 38 ตำแหน่ง	17,133
- นักจัดการงานทั่วไป	777	- พนักงานทั่วไป	10,327
3. ประเภทอำนวยการ	484	- พนักงานสวนสาธารณะ	1,683
4. ประเภทบริหาร	80	- พนักงานขับเครื่องจักรกล ขนาดเบา	1,190
รวม 116 ตำแหน่ง	<u>23,025</u>	รวมทั้งสิ้น	<u>52,067</u>

ที่มา : กองอัตรากำลัง สำนักงาน ก.ก. (ข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม 2563)

จากตารางข้างต้น พบว่า ข้าราชการยังคงมีตำแหน่งประเภทสนับสนุนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการและนักจัดการงานทั่วไป เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีโครงสร้างที่ใหญ่และส่วนราชการค่อนข้างมาก ประกอบกับระบบงานส่วนใหญ่ยังคงอาศัยเอกสารที่เป็นทางการ และไม่มีการจ้างงานประเภทอื่นหรือเทคโนโลยีมารองรับงานอำนวยการลักษณะนี้ ขณะเดียวกันลูกจ้างกรุงเทพมหานครมีตำแหน่งพนักงานทั่วไปจำนวนมาก ซึ่งในตำแหน่งนี้จะรวมถึง งานกวาด งานเก็บขนมูลฝอย งานระบายน้ำ และงานอื่นที่ปฏิบัติงานในลักษณะใช้แรงงาน เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองโตเดี่ยว มีปัญหาสาธารณสุขที่ค่อนข้างซับซ้อนและหลากหลาย จึงส่งผลให้กรอบอัตรากำลังในตำแหน่งดังกล่าวได้รับการอนุมัติในปริมาณที่มากและต่อเนื่อง นอกจากนี้ลูกจ้างของกรุงเทพมหานครยังมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากลูกจ้างของภาครัฐ นั่นคือ เส้นทางความก้าวหน้า (Career Path) ซึ่งลูกจ้างชั่วคราวจะสามารถได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นลูกจ้างประจำได้เมื่อได้รับการพิจารณาตามคุณสมบัติและผลสัมฤทธิ์ ทำให้ลูกจ้างชั่วคราวทุกรายต่างมีความหวังที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้งเพื่อเป็นลูกจ้างประจำและจะได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เกือบจะเทียบเท่ากับข้าราชการ

4.1.2 การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับการจ้างงานแบบสัญญาจ้างในภาครัฐ

○ พนักงานราชการ

ผู้ให้สัมภาษณ์จากภายนอกองค์กรส่วนใหญ่เห็นว่า การจ้างพนักงานราชการไม่สามารถลดภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคคลได้ในระยะเวลาอันสั้น เนื่องด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้

- แม้ว่าคณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จะมีการคำนวณค่าใช้จ่ายในการจ้างพนักงานราชการ 1 คน คิดเป็น 14,494,789 บาท และข้าราชการ 1 คน คิดเป็น 29,174,714 บาท (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2560, หน้า 18) แต่การกำหนดอัตราเงินเดือนพนักงานราชการที่สูงกว่าข้าราชการ 20% บางลักษณะงานอาจถึง 30% ส่งผลให้ไม่สามารถลดภาระค่าใช้จ่ายในระยะสั้นได้ เนื่องจากอัตราเงินเดือนแรกบรรจุสำหรับคุณสมบัติเดียวกันของพนักงานราชการจะสูงกว่าข้าราชการ แต่จะหยุดนิ่งเมื่อถึงเพดานเงินเดือนตามที่ คพร. กำหนด ในขณะที่ข้าราชการจะมีเส้นทางความก้าวหน้าตามสายอาชีพ (Career Path) ในการเติบโตและปรับเลื่อนเงินเดือนได้ ดังนั้นอัตราเงินเดือนของพนักงานราชการจะน้อยกว่าข้าราชการได้ต้องอาศัยระยะเวลา

“สำนักงาน ก.พ. เคยวิจัยไว้ว่าการมีพนักงานราชการต้องอาศัยเวลา 10 ปี จึงจะคุ้มทุน”

- ตลอดระยะเวลา 10 กว่าปีของการมีระบบพนักงานราชการ การประเมินผลการปฏิบัติงานมีความประนีประนอมสูง และมีสัดส่วนการต่อสัญญาพนักงานราชการเสมือนเป็นการจ้างงานถาวร ถึงประมาณ 20-30% (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2560, หน้า 23) ของกรอบพนักงานราชการทั้งหมด อีกทั้งยังไม่ได้มีการกำหนดจำนวนครั้งในการต่อสัญญา ประกอบกับมีการร้องเรียนจากพนักงานราชการให้เพิ่มเพดานเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ให้ใกล้เคียงกับข้าราชการ เนื่องมาจากความรู้สึกไม่พอใจในการปฏิบัติงานที่ไม่มีความแตกต่างกับข้าราชการ

“พนักงานราชการส่วนใหญ่รู้สึกว่าเป็นบุคลากรชั้น 2 และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของข้าราชการ ในขณะที่ทำงานในลักษณะเดียวกัน”

นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ยังให้ข้อเสนอในการกำหนดพนักงานกรุงเทพมหานครว่า หากกรุงเทพมหานครต้องการลดภาระค่าใช้จ่ายทันที จะต้องใช้วิธีปรับลดกำลังคน รวมทั้งต้องเปรียบเทียบการจ้างงานแบบเดิมกับการจ้างแบบพนักงานกรุงเทพมหานคร ว่ามีข้อดี ข้อเสียและความคุ้มค่าหรือไม่ อีกทั้ง ต้องสร้างความชัดเจนระหว่างภารกิจของข้าราชการและพนักงานราชการ เพื่อไม่ให้เกิดข้อเปรียบเทียบและปัญหาการเรียกร้องตามมา

○ พนักงานกรุงเทพมหานคร

ผู้ให้สัมภาษณ์จากภายในองค์กรส่วนใหญ่เห็นว่า การกำหนดพนักงานกรุงเทพมหานคร จะช่วยให้กรุงเทพมหานครลดรายจ่ายในส่วนของสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ เนื่องด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้

- การจ้างงานส่วนใหญ่ของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ข้าราชการและลูกจ้าง มีลักษณะการจ้างแบบตลอดชีวิต (life-time employment) ซึ่งนอกจากเงินเดือนและค่าจ้าง กรุงเทพมหานครยังต้องแบกรับภาระในเรื่องสิทธิประโยชน์และสวัสดิการ ซึ่งเมื่อเทียบกับบุคลากรส่วนใหญ่ในภาครัฐประเภทอื่นแล้ว ข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานครได้รับสวัสดิการที่มากกว่า เช่น เงินรางวัลประจำปี เงินช่วยเหลือค่าครองชีพ เงินสนับสนุนการศึกษาบุตร ค่ารักษาพยาบาลสำหรับตัวเองและครอบครัว เป็นต้น ซึ่งสวัสดิการเหล่านี้จะถูกรวมอยู่ในประโยชน์ตอบแทนอื่น ดังนั้น การกำหนดพนักงานกรุงเทพมหานครจะสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายด้านประโยชน์ตอบแทนอื่น ซึ่งปัจจุบันมีสัดส่วนโดยประมาณอยู่ที่ร้อยละ 40 ของค่าใช้จ่ายด้านบุคคลของกรุงเทพมหานคร

“พนักงานกรุงเทพมหานครจะช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายด้านบุคคลในส่วนผลประโยชน์ตอบแทนอื่น อีกรูปแบบ ค่าตอบแทนของพนักงานกรุงเทพมหานคร จะไม่ถูกรวมในค่าใช้จ่ายด้านบุคคล”

- สำหรับการออกแบบพนักงานกรุงเทพมหานครไม่ให้เกิดปัญหาการต่อสัญญาจ้างจำเป็นต้องกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในการต่อสัญญากับบุคคลเดิม เช่น จำกัดจำนวนครั้ง หรือต้องมีเหตุผลความจำเป็นประกอบการต่อสัญญา โดยมีคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณา

นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ยังให้ข้อเสนอในการกำหนดพนักงานกรุงเทพมหานครว่า กรุงเทพมหานครจะต้องกำหนดเพดานค่าตอบแทนของพนักงานกรุงเทพมหานครที่เหมาะสมกับภารกิจแต่ละกลุ่ม โดยไม่มากเกินไปจนเกิดการเปรียบเทียบกับข้าราชการ

4.1.3 สรุปผลการศึกษาทั้งหมด

กรุงเทพมหานครมีค่าใช้จ่ายด้านบุคคลที่เพิ่มขึ้นทุกปี โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายด้านประโยชน์ตอบแทนอื่น ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายด้านสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่ข้าราชการและลูกจ้างพึงได้รับ ซึ่งเมื่อพิจารณาอัตราค่าจ้างข้าราชการ กลับมีสายงานสนับสนุนเป็นจำนวนมาก ไม่สอดคล้องกับแนวคิดการกำหนดภารกิจของสำนักงาน ก.พ. ที่งานสนับสนุน เช่น งานธุรการ งานอำนวยการ จะทำโดยข้าราชการไม่เกินร้อยละ 20 และอีกร้อยละ 80 จะทำโดยการใช้เทคโนโลยีหรือการจ้างงานรูปแบบอื่นสำหรับลูกจ้างมีสัดส่วนอัตราค่าจ้างของงานที่ใช้แรงงานเป็นจำนวนที่สูงกว่าตำแหน่งงานประเภทอื่น อีกทั้งลูกจ้างเหล่านี้ยังเป็นการจ้างระยะยาวและสามารถได้รับการแต่งตั้งเป็นลูกจ้างประจำได้ ส่งผลต่อภาระด้านงบประมาณในระยะยาว หากกรุงเทพมหานครจำเป็นต้องใช้แรงงานในสัดส่วนที่มาก การปรับระบบการจ้างของลูกจ้างหรือใช้การจ้างเหมาบริการอาจเป็นทางเลือกที่คุ้มค่ามากกว่า

ความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์จากภายนอกองค์กรมองว่าระบบพนักงานราชการอาจจะไม่ก่อให้เกิดการประหยัดในระยะสั้น ในขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์จากภายในมองว่าพนักงานกรุงเทพมหานครเป็นเครื่องมือในการลดภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคคลของกรุงเทพมหานคร โดยจะต้องนำข้อจำกัดของพนักงานราชการมาปรับเปลี่ยนและออกแบบใหม่ให้สอดคล้องกับบริบทของกรุงเทพมหานคร รวมทั้ง

ต้องไม่สร้างผลกระทบต่อบุคลากรที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อเสนอที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับการกำหนดพนักงานกรุงเทพมหานครว่าจะต้องนำมาใช้ทดแทนประเภทการจ้างเดิมในงานบางภารกิจที่ไม่จำเป็นต้องใช้การจ้างพนักงานประจำซึ่งมีสวัสดิการและสิทธิประโยชน์

4.2 กฎหมายและนโยบายของกรุงเทพมหานคร

ในหัวข้อนี้ การนำเสนอผลการศึกษา ได้แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ (1) การศึกษาข้อมูลจากเอกสารและการสังเกต (2) การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับกรจ้างงานของกรุงเทพมหานคร (3) สรุปผลการศึกษาทั้งหมด ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.2.1 ผลการศึกษาข้อมูลจากเอกสารและการสังเกต

กรุงเทพมหานครมีกฎหมายที่กล่าวถึงพนักงานกรุงเทพมหานครไว้ 3 มาตรา ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 ได้แก่

มาตรา 4 “พนักงานกรุงเทพมหานคร” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างโดยได้รับค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณหมวดค่าตอบแทนของกรุงเทพมหานคร

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากมาตรา 4 การจ้างพนักงานกรุงเทพมหานครจะต้องเบิกจ่ายค่าตอบแทนจากหมวดค่าตอบแทนของกรุงเทพมหานคร หรือ “หมวด 3 หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ” ตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการกำหนดประเภทรายรับ - รายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ พ.ศ. 2533 ซึ่งค่าตอบแทนในหมวดนี้จะไม่ถูกนำมารวมกับค่าใช้จ่ายด้านบุคคลที่ถูกจำกัดไว้ให้จะต้องไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

มาตรา 67 บุคลากรกรุงเทพมหานครมี 2 ประเภท คือ

(1) ลูกจ้างกรุงเทพมหานคร

(2) พนักงานกรุงเทพมหานคร

มาตรา 70 กรุงเทพมหานครอาจมีพนักงานกรุงเทพมหานครเพื่อปฏิบัติงานในลักษณะที่ต้องใช้ความรู้หรือความเชี่ยวชาญ หรือเพื่อปฏิบัติงานในเรื่องที่มีความจำเป็นได้

การบริหารทรัพยากรบุคคลของพนักงานกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ ก.ก. กำหนด

ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของพนักงานกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับมาตรฐานการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ ก.ก. กำหนดตามวรรคสองค่าตอบแทนและสิทธิหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นใดของพนักงานกรุงเทพมหานครให้ตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

สำหรับมาตราที่ 67 ได้ให้ความหมายของคำว่าบุคลากรกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะเป็นพื้นฐานในการกำหนดชื่อโครงสร้างหน่วยงาน อำนาจหน้าที่ หรือกฎหมายต่าง ๆ ในอนาคตเพื่อรองรับการมีอยู่ของพนักงานกรุงเทพมหานคร ส่วนมาตรา 70 ระบุไว้เพื่อกำหนดรูปแบบพนักงานกรุงเทพมหานครในอนาคต และได้กล่าวถึงขั้นตอนที่จะต้องมียังน้อย 3 ขั้นตอน ได้แก่ มาตรฐานการบริหารทรัพยากรบุคคลของพนักงานกรุงเทพมหานคร (ออกโดย ก.ก.) ข้อบังคับกรุงเทพมหานคร (ออกโดย ผู้ว่าฯ) และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร (ออกโดย สภาฯ) แต่เมื่อผู้วิจัยพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการมีพนักงานกรุงเทพมหานครตามข้อความ “...เพื่อปฏิบัติงานในลักษณะที่ต้องใช้ความรู้หรือความเชี่ยวชาญ หรือเพื่อปฏิบัติงานในเรื่องที่มีความจำเป็น” แล้ว ผู้วิจัยยังคงไม่สามารถตีความลักษณะหรือรูปแบบของการมีพนักงานกรุงเทพมหานครได้ จึงนำข้อความดังกล่าวมาเป็นหนึ่งในคำถามการสัมภาษณ์ผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับการจ้างงานของกรุงเทพมหานคร และได้นำเสนอผลการสัมภาษณ์ไว้ในหัวข้อต่อไป

กรุงเทพมหานครมีเครื่องมือในการกำหนดพนักงานกรุงเทพมหานครในรูปของคณะกรรมการ 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) คณะอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับบุคลากรกรุงเทพมหานคร (อ.ก.ก.วิสามัญฯ) และคณะกรรมการศึกษาลักษณะงานและมาตรฐานการบริหารทรัพยากรบุคคลของพนักงานกรุงเทพมหานคร ถึงแม้ว่าจะมีการศึกษาและพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับพนักงานกรุงเทพมหานครในการประชุมหลายครั้ง เมื่อปี พ.ศ. 2558 แต่ยังไม่สามารถได้ข้อสรุปที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ประกอบกับที่ผ่านมาคณะกรรมาการยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร จนกระทั่งกรุงเทพมหานครเผชิญปัญหาด้านงบประมาณรายรับในปัจจุบัน ประเด็นเรื่องพนักงานกรุงเทพมหานครจึงถูกนำมาพูดถึงอีกครั้งในการประชุม อ.ก.ก.วิสามัญฯ เมื่อเดือนมิถุนายน 2563 ที่ผ่านมา โดยมีข้อสังเกตในการกำหนดพนักงานกรุงเทพมหานครว่าควรจะไปเพื่อการลดค่าใช้จ่ายของกรุงเทพมหานคร

นอกจากกฎหมายและคณะกรรมการ กรุงเทพมหานครยังมีนโยบายในรูปของแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2561-2565) ด้านที่ 7 การบริหารจัดการเมืองมหานคร มิติที่ 7.3 การบริหารทรัพยากรมนุษย์ ได้มีการระบุเป้าประสงค์ในการทบทวนและปรับปรุงกรอบอัตรากำลัง และโครงสร้างอัตรากำลังให้มีความเหมาะสมและรองรับการเปลี่ยนแปลง ซึ่งได้กล่าวถึงสภาพปัญหาด้านกำลังคนของกรุงเทพมหานครที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ภารกิจยังไม่มี การวัดผลและประเมินความคุ้มค่าที่ชัดเจน จึงจำเป็นต้องศึกษา ทบทวน และผลักดันการบริหารจัดการในด้านแผนกำลังคนให้สอดคล้องกับภารกิจ เพื่อให้มีขนาดและโครงสร้างที่เหมาะสม รวมถึงการพิจารณารูปแบบการบริหารและการใช้ทรัพยากรด้านบุคลากรในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การจ้างเหมางานภายนอก (Outsourcing) งานชั่วคราว (Part-time or Hourly Staff) ประกอบกับสำนักงาน ก.ก. ได้

จัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2561-2565) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบการจ้างที่สอดคล้องกับแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี ข้างต้น ได้แก่ ยุทธศาสตร์การบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง โดยมีเป้าประสงค์ให้สามารถทดแทนบุคลากรที่สูญเสียอย่างเพียงพอและทันเวลา โดยพัฒนารูปแบบการจ้างงานบุคลากรและวิธีการจ้างงานให้เหมาะสมกับงานและภารกิจ

4.2.2 ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับการจ้างงานของกรุงเทพมหานคร

ผู้ให้สัมภาษณ์จากภายในองค์กรส่วนใหญ่เห็นว่า การกำหนดพนักงานกรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการได้ เนื่องจากมีเครื่องมืออย่างกฎหมายและคณะกรรมการรองรับ แต่จะเกิดขึ้นเป็นรูปธรรมได้ต้องอาศัยแรงผลักดันจากนโยบายของผู้บริหารเป็นสำคัญ ซึ่งผู้บริหารส่วนใหญ่เป็นหนึ่งในกรรมการของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องด้วย อีกทั้งได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของพนักงานกรุงเทพมหานครตามกฎหมายไว้ดังต่อไปนี้

- ความหมายของข้อความตามมาตรา 70 ที่ว่า “กรุงเทพมหานครอาจมีพนักงานกรุงเทพมหานครเพื่อปฏิบัติงานในลักษณะที่ต้องใช้ความรู้หรือความเชี่ยวชาญ...” ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าเป็นความหมายที่ดีความได้ค่อนข้างแคบ และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์กับกรุงเทพมหานครเท่าที่ควร เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีการจ้างที่ปรึกษาระดับสูงในด้านต่าง ๆ อยู่แล้ว โดยมีวาระการปฏิบัติงานเท่ากับวาระของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หากจะกำหนดพนักงานกรุงเทพมหานครในกลุ่มดังกล่าว ควรจะต้องนำมาทดแทนตำแหน่งที่ปรึกษาระดับสูง เพื่อลดความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลือง นอกจากนี้การจ้างที่ปรึกษาในรูปแบบของพนักงานกรุงเทพมหานคร จะทำให้ฝ่ายบริหารสามารถควบคุมหรือกำหนดคุณสมบัติ เจือไนซ์ และค่าตอบแทนขั้นสูงได้

- สำหรับข้อความตอนท้ายของมาตรา 70 ที่ว่า “...หรือเพื่อปฏิบัติงานในเรื่องที่มีความจำเป็นได้” ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าเป็นความหมายที่กว้าง เพื่อรองรับการจ้างงานที่มีลักษณะเร่งด่วนหรือสำคัญซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ ขึ้นอยู่กับว่าผู้บริหารจะมองว่าพนักงานกรุงเทพมหานครจะเป็นทางเลือกในการแก้ปัญหาทางงบประมาณในสถานการณ์ขณะนี้หรือไม่

4.2.3 สรุปผลการศึกษาทั้งหมด

กรุงเทพมหานครมีกฎหมาย คณะกรรมการ และแผนการบริหารทรัพยากรบุคคลที่เอื้อต่อการกำหนดพนักงานกรุงเทพมหานคร แม้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายในการกำหนดพนักงานกรุงเทพมหานครจะไม่ได้ระบุลักษณะงานที่ปฏิบัติไว้ชัดเจนแต่ก็มีความยืดหยุ่น ทั้งนี้ ตัวแปรสำคัญที่เพิ่มเติมเข้ามาคือ นโยบายของผู้บริหาร เนื่องจากขั้นตอนการสร้างระบบพนักงานกรุงเทพมหานคร ทั้งการศึกษารูปแบบไปจนถึงการตรากฎหมาย มีความละเอียด เป็นทางการและต้องอาศัยระยะเวลา

ค่อนข้างมาก การสนับสนุนและการผลักดันของผู้บริหารอย่างต่อเนื่อง จึงมีความสำคัญต่อการเกิดขึ้นของพนักงานกรุงเทพมหานคร

4.3 ความเหมาะสมต่อภารกิจ

ในหัวข้อนี้ การนำเสนอผลการศึกษา ได้แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ (1) การศึกษาข้อมูลจากเอกสารและการสังเกต (2) การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับการจ้างงานแบบสัญญาจ้างในภาครัฐ ทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร (3) สรุปผลการศึกษาทั้งหมด ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.3.1 การศึกษาข้อมูลจากเอกสารและการสังเกต

จากการศึกษาภารกิจของกรุงเทพมหานครทั้งจากเอกสาร แนวคิดทฤษฎี และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม ผู้วิจัยขอนำเสนอภารกิจของกรุงเทพมหานคร โดยนำภารกิจที่มีร่วมกันของทั้ง 69 หน่วยงาน มาจัดกลุ่มตามคำนิยามแนวคิดการจำแนกภารกิจของสำนักงาน ก.พ. นำเสนอพร้อมกับรูปแบบการจ้างของกรุงเทพมหานคร ซึ่งนำมาจัดกลุ่มตามนิยามของกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในแนวคิดการจัดองค์การแบบ Shamrock Organization ของ Handy C. รายละเอียดตามตารางที่ 6

ตารางที่ 6 ตารางแสดงรูปแบบการจ้างและรูปแบบภารกิจของกรุงเทพมหานคร

รูปแบบภารกิจ	รูปแบบการจ้างของ กทม.		กลุ่มผู้ปฏิบัติงานจากภายนอก	กลุ่มพนักงานชั่วคราว
	ข้าราชการ	ลูกจ้าง	จ้างเหมาบริการ	จ้างเหมาฯ รายบุคคล
1. ภารกิจหลักขององค์กร (ควรเป็นข้าราชการ 90-100%)				
- งานที่เป็นอำนาจหน้าที่หลักของหน่วยงาน	✓	✓		
- งานตามกฎหมาย	✓	✓		
- งานจัดบริการสาธารณะ (Labor intensive)		✓	✓	
- งานเร่งด่วนตามนโยบาย	✓	✓	✓	✓
- งานหลักที่มีทรัพยากรไม่เพียงพอ (คน/เงิน/เครื่องมือ/ความรู้)			✓	✓
2. ภารกิจรองขององค์กร (ควรเป็นข้าราชการ 50%)				
- งานสนับสนุนทางข้อมูลวิชาการ และการตัดสินใจ	✓		✓	✓

รูปแบบการจ้าง ของ กทม.	กลุ่มผู้ปฏิบัติงานหลัก		กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน จากภายนอก	กลุ่มพนักงานชั่วคราว
	ข้าราชการ	ลูกจ้าง	จ้างเหมาบริการ	จ้างเหมาฯ รายบุคคล
- งานการจัดทำแผน	√			√
- งานด้านการเงิน/การคลัง/ พัสดุ	√			
- งานด้านการเจ้าหน้าที่	√			√
- งานด้านกฎหมาย	√			√
3. การกิจสนับสนุนขององค์กร (ควรเป็นข้าราชการ 20-25%)				
- งานธุรการ/อำนวยการ/บริหาร ทั่วไป	√			√
- งานที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี	√		√	√
- งานที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องทำ เอง เช่น งานที่ต้องใช้แรงงาน งานทำความสะอาด งานดูแล อาคารสถานที่ งานขับรถ เป็นต้น		√	√	

จากตารางข้างต้นพบว่า กรุงเทพมหานครมีรูปแบบการจ้างที่ครบทุกกลุ่มตามแนวคิดการจัดองค์การของ Handy C. แต่สัดส่วนการจ้างในเกือบทุกภารกิจยังพึ่งพารูปแบบการจ้างในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานหลักหรือพนักงานประจำ โดยเฉพาะข้าราชการซึ่งเป็นการจ้างระยะยาว อีกทั้งภารกิจบางอย่างที่มีลักษณะประจำแต่ไม่ใช่ภารกิจหลัก กรุงเทพมหานครก็ยังคงอาศัยอัตรากำลังข้าราชการเป็นหลัก ไม่สอดคล้องกับแนวคิดการจำแนกภารกิจของ สำนักงาน ก.พ. ที่กำหนดสัดส่วนให้มีบุคลากรในภารกิจรองและสนับสนุน เป็นข้าราชการเพียง 20-50% เท่านั้น

นอกจากนี้บางภารกิจมีการจ้างข้าราชการ (กลุ่มผู้ปฏิบัติงานหลัก) ร่วมกับการจ้างรูปแบบอื่น (กลุ่มพนักงานชั่วคราว) เนื่องจากข้าราชการถูกจำกัดด้วยหลักการไม่เพิ่มกรอบอัตรากำลัง และเมื่อหน่วยงานได้รับการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง และหรือ ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการกิจที่มากขึ้น ส่งผลให้หน่วยงานต่าง ๆ ใช้วิธีการจ้างเหมาบริการเป็นรายบุคคลเข้ามาช่วยข้าราชการปฏิบัติงาน แต่เมื่อภารกิจดังกล่าวหมดไป ก็จะยกเลิกการจ้างเหมาบริการเป็นรายบุคคลนั้น

ขณะเดียวกันงานบริการสาธารณะและงานที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องทำเอง กรุงเทพมหานครก็ยังคงมีตำแหน่งลูกจ้างในงานลักษณะดังกล่าวอยู่ เช่น พนักงานขับรถยนต์ พนักงานรักษาความปลอดภัย พนักงานสถานที่ พนักงานทั่วไป เป็นต้น แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะยุบรวมตำแหน่งลูกจ้าง

ในงานที่มีความคล้ายคลึงกันและถือเป็นการเพิ่มทักษะจากการขยายขอบเขตงาน จากเดิมที่มีเกือบร้อย ตำแหน่งจนปัจจุบันเหลือเพียง 38 ตำแหน่ง แต่หลักเกณฑ์การวิเคราะห์อัตรากำลังลูกจ้างก็ไม่ได้ถูกปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับภารกิจในปัจจุบัน ประกอบกับลูกจ้างมีลักษณะการจ้างแบบระยะยาว จึงไม่สามารถนำอัตรากำลังส่วนที่เกินออกจากองค์กรได้ ส่งผลให้อัตรากำลังลูกจ้างมีตำแหน่งและจำนวนที่ไม่เหมาะสม

4.3.2 ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับการจ้างงานแบบสัญญาจ้างในภาครัฐ

○ พนักงานราชการ

ผู้ให้สัมภาษณ์จากภายนอกองค์กรส่วนใหญ่เห็นว่า การจ้างพนักงานราชการที่ผ่านมายังมีปัญหาเรื่องการแบ่งลักษณะของภารกิจ เนื่องด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้

- พนักงานราชการถูกกำหนดให้ครอบคลุมภารกิจหลายกลุ่มมากเกินไป กล่าวคือ พนักงานราชการถูกนำมาทดแทนตั้งแต่งานประเภทบริการไปจนถึงงานที่อาศัยความเชี่ยวชาญพิเศษ ส่งผลให้บางงานมีลักษณะซ้ำซ้อนกับการจ้างข้าราชการ ประกอบกับแต่ละกลุ่มมีเงื่อนไขและแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน ส่งผลให้การบริหารระบบเป็นไปด้วยความยุ่งยาก นอกจากนี้ระบบพนักงานราชการก็ยังไม่สามารถดึงดูดกลุ่มผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญให้มาดำรงตำแหน่งได้เท่าที่ควร เห็นได้จากจำนวนกรอบตำแหน่งพนักงานราชการในกลุ่มงานวิชาชีพเฉพาะ กลุ่มงานเชี่ยวชาญเฉพาะ และกลุ่มงานเชี่ยวชาญพิเศษมีจำนวนที่น้อยมาก เมื่อเทียบกับกลุ่มงานบริหารทั่วไป กลุ่มงานเทคนิค และกลุ่มงานบริการ ซึ่งมีจำนวนรวมกันมากถึงร้อยละ 93

- พนักงานราชการส่วนใหญ่ไม่มีความพยายามในการเรียนรู้งาน หรือทุ่มเทตั้งใจในการทำงาน เนื่องจากรู้สึกว่าจะไม่มีเส้นทางความก้าวหน้า ต้องดิ้นรนหาโอกาสที่ดีต่อไป เช่น สอบบรรจุเป็นข้าราชการ การสมัครงานในภาคเอกชนอื่น เป็นต้น อีกทั้งรู้สึกว่าจะตัวเองไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของข้าราชการ ทั้ง ๆ ที่คุณวุฒิและการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน

“แม้ว่าจะได้ทำงานเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ก็ไม่สามารถยึดเป็นอาชีพได้”

- ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อเสนอในเรื่องการกำหนดพนักงานกรุงเทพมหานครว่าจะต้องคำนึงถึงภารกิจของกรุงเทพมหานครที่มีปัญหา และศึกษาหารูปแบบการจ้างที่เหมาะสมมาปรับใช้ หากจะนำพนักงานกรุงเทพมหานครมาทดแทนจะเกิดความคุ้มค่าหรือไม่

นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ยังยกตัวอย่างลักษณะงานที่ส่งผลให้พนักงานราชการประสบผลสำเร็จอย่างน่าพึงพอใจ คือลักษณะงานที่ต้องอาศัยบุคลากรในพื้นที่ และข้าราชการส่วนกลางไม่ค่อยอยากไปเช่น ครูในถิ่นทุรกันดาร เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติ เป็นต้น

○ พนักงานกรุงเทพมหานคร

ผู้ให้สัมภาษณ์จากภายในองค์กรส่วนใหญ่เห็นว่าภารกิจที่เหมาะสมกับการกำหนดเป็นพนักงานกรุงเทพมหานคร มีลักษณะดังต่อไปนี้

- งานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครอง และงานการเงิน การคลังหรือพัสดุ
- งานเชิงปริมาณ ที่ไม่ต้องอาศัยประสบการณ์หรือความชำนาญเชิงลึก และไม่มีเส้นทางความก้าวหน้า
- งานประจำที่ช่วยสนับสนุนข้าราชการหรืองานลักษณะชั่วคราว ที่สามารถเปลี่ยนคนปฏิบัติได้ โดยไม่ส่งผลเสียต่อราชการ
- งานที่ไม่ใช้กำลังคนจำนวนมาก เนื่องจากค่าตอบแทนของพนักงานสัญญาจ้างอาจได้รับมากกว่ากลุ่มพนักงานประจำ การจ้างเหมาบริการอาจจะเหมาะสมและคุ้มค่ามากกว่า

นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ได้เสนอให้มีการกำหนดตำแหน่งพนักงานกรุงเทพมหานครไว้ในโครงสร้างและอัตรากำลังของหน่วยงาน เช่นเดียวกับข้าราชการเพื่อปฏิบัติงานควบคู่กัน โดยให้พนักงานกรุงเทพมหานครเป็นกรอบอัตรากำลังที่มีความยืดหยุ่น ซึ่งผู้ครองตำแหน่งพนักงานกรุงเทพมหานครจะมีระยะเวลาการจ้างตามสัญญาจ้าง และหน่วยงานจะสามารถเปลี่ยนหรือจ้างต่อผู้ครองดังกล่าวได้ตามความจำเป็นของแต่ละหน่วยงาน

4.3.3 สรุปผลการศึกษาทั้งหมด

กรุงเทพมหานครยังคงมีรูปแบบองค์การที่พึ่งพาการจ้างพนักงานประจำเป็นหลัก แม้แต่ในภารกิจรองและสนับสนุน ถึงจะมีรูปแบบการจ้างชั่วคราว เช่น การจ้างเหมาบริการเป็นรายบุคคล มารองรับ แต่ก็เป็นการจ้างบุคคลภายนอกเพิ่มเติมเข้ามาเพื่อช่วยสนับสนุนข้าราชการเพียงชั่วคราวในลักษณะงานที่ต้องการความเร่งด่วนและจำเป็นในระยะเวลากำหนดเท่านั้น ภารกิจต่าง ๆ ถูกขับเคลื่อนโดยอัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้างเป็นหลัก โดยลูกจ้างจะขับเคลื่อนงานในลักษณะที่ไม่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถและงานที่คนทั่วไปไม่ยากทำ ได้แก่ งาน 3Ds หรือ งานที่ยุงยาก (Difficult) งานที่สกปรก (Dirty) งานที่อันตราย (Dangerous) เช่น งานกวาด งานเก็บขนมูลฝอย งานระบายน้ำ งานขับรถ งานสถานที่ ฯลฯ ในขณะที่ข้าราชการจะขับเคลื่อนงานประเภททั่วไป วิชาการ ไปจนถึงงานบริหาร แต่อย่างไรก็ตามเกือบทุกภารกิจล้วนแต่เป็นการจ้างระยะยาวทั้งสิ้น ส่งผลต่อภาระผูกพันด้านค่าใช้จ่ายที่ครอบคลุมตั้งแต่เงินเดือนไปจนถึงสิทธิประโยชน์และสวัสดิการ ดังนั้น เพื่อให้กรุงเทพมหานครต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย กรุงเทพมหานครควรแบ่งภารกิจที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยการจ้างพนักงานประจำ เช่น ลักษณะงานที่ไม่ต้องใช้อำนาจทางการปกครอง ไม่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง หรือพัสดุ ไม่ใช่งานที่ต้องใช้กำลังคนจำนวนมาก ไม่ใช่งานที่ต้องอาศัยประสบการณ์เชิงลึกและเส้นทางความก้าวหน้า และเป็นงานที่ยังไม่สามารถจ้างเหมาภายนอกหรือนำเทคโนโลยีมาทดแทนได้ นำมากำหนดเป็นตำแหน่งพนักงานกรุงเทพมหานครไว้ในโครงสร้างหน่วยงาน เพื่อทดแทนในอัตรากำลัง

ข้าราชการที่เกินความจำเป็น โดยเฉพาะในกลุ่มภารกิจรองและสนับสนุน แต่ข้อควรระวังคือในภารกิจที่มีลักษณะงานเหมือนกัน ไม่ควรมีรูปแบบการจ้างที่หลากหลายเกินไป เพราะจะนำมาสู่ปัญหาความซ้ำซ้อนและการเปรียบเทียบตามมา

4.4 ความคล่องตัวและยืดหยุ่นของหน่วยงาน

ในหัวข้อนี้ การนำเสนอผลการศึกษา ได้แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ (1) การศึกษาข้อมูลจากเอกสารและการสังเกต (2) การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับการจ้างงานของกรุงเทพมหานคร (3) สรุปผลการศึกษาทั้งหมด ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.4.1 ผลการศึกษาข้อมูลจากเอกสารและการสังเกต

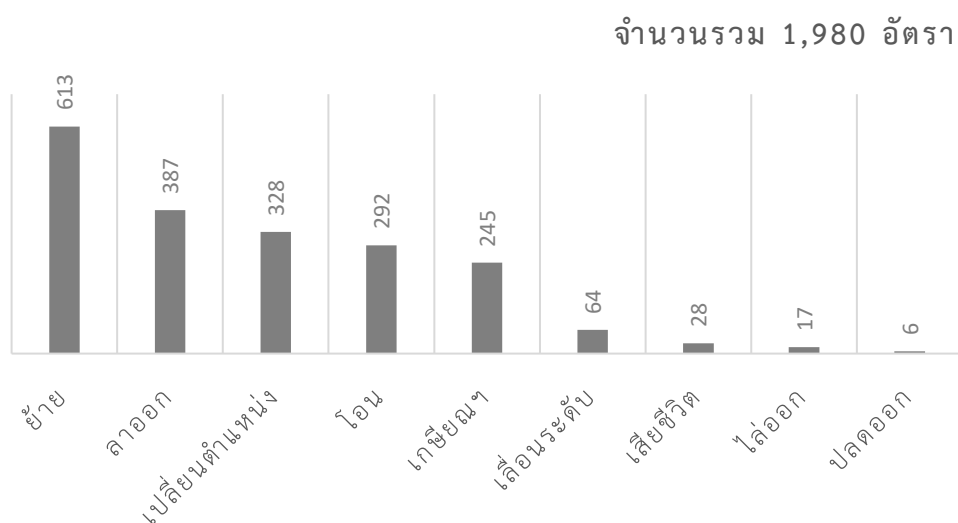
ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลและอันดับตำแหน่งที่มีอัตราว่างสูงที่สุด ในการจ้างข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 7 ตารางสรุปอัตราว่างและตำแหน่งที่ว่างมากที่สุด 5 อันดับ ของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร

รูปแบบการจ้าง / ตำแหน่ง	จำนวน (อัตรา)	ร้อยละ
ตำแหน่งข้าราชการว่างรวมทั้งสิ้น	1,980	8.60
1. พยาบาลวิชาชีพ	225	
2. เจ้าพนักงานธุรการ	204	
3. เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี	174	
4. นายแพทย์	110	
5. พนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	92	
ตำแหน่งลูกจ้างว่างรวมทั้งสิ้น	4,420	8.49
1. พนักงานทั่วไป	1,660	
2. พนักงานขับเครื่องจักรกลขนาดเบา	712	
3. พนักงานขับรถยนต์	589	
4. พนักงานสวนสาธารณะ	365	
5. ช่าง	179	

ที่มา : กองอัตรากำลัง สำนักงาน ก.ก. ข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2563

ภาพที่ 3 สาเหตุการว่างของข้าราชการกรุงเทพมหานคร



ที่มา : กองอัตรากำลัง สำนักงาน ก.ก. ข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2563

ตารางที่ 8 ตารางแสดงแนวทางการจัดการอัตรารว่างของหน่วยงานในกรุงเทพมหานคร

แนวทาง	ร้อยละ
1. มอบหมายตำแหน่งอื่นปฏิบัติงานแทน	41.0
2. มอบหมาย + ขอจัดสรรตำแหน่งจากบัญชีสอบ	31.4
3. ขอจัดสรรตำแหน่งจากบัญชีสอบ	10.9
4. คั้นกรอบตำแหน่ง (ยุบ)	5.7
5. ใช้การจ้างเหมาบริการฯ/การจ้างบุคคลภายนอก	4.6
6. ชะลอเพื่อขอปรับเปลี่ยนตำแหน่ง	2.5
7. ใช้วิธีการทำงานล่วงเวลา	2.3
8. ขอรับโอนมาจากหน่วยงานอื่น	1.6
รวม	100

ที่มา : กองอัตรากำลัง สำนักงาน ก.ก. ข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2563

จากตารางที่ 8 พบว่ากรุงเทพมหานครมีอัตรารว่างของทั้งข้าราชการและลูกจ้างค่อนข้างสูง โดยมีสัดส่วนอัตรารว่างของข้าราชการ คิดเป็น 8.6% ของกรอบอัตรากำลังรวม (23,025 อัตรา) และสัดส่วนอัตรารว่างของลูกจ้าง คิดเป็น 8.49% ของอัตรากำลังรวม (52,067 อัตรา) ซึ่งอัตรารว่างจะมีความสัมพันธ์กับจำนวนกรอบอัตรากำลัง กล่าวคือ ตำแหน่งใดที่มีกรอบอัตรากำลังมาก ก็จะปรากฏอัตรารว่างมากเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ในภาพที่ 3 แสดงให้เห็นถึงสาเหตุสูงสุดในการ

ว่างของข้าราชการ คือ การย้ายและเลื่อนระดับ ซึ่งนับเป็นเรื่องปกติของระบบราชการ หากแต่อัตราการเพิ่มกำลังคนของกรุงเทพมหานครยังขาดความรวดเร็วและขาดความหลากหลาย เนื่องด้วยการสรรหาและคัดเลือกมีระเบียบ หลักเกณฑ์ และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดชัดเจน ตั้งแต่ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติและหลักสูตรการสอบ ไปจนถึงการออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง อีกทั้งกรุงเทพมหานครยังไม่มีวางแผนสืบทอดตำแหน่งงาน (Succession Plan) เพื่อเตรียมพร้อมกำลังคนให้มีคุณสมบัติที่เหมาะสมในการจะขึ้นไปทดแทนในอัตราว่างนั้น ส่งผลให้การบริหารจัดการตำแหน่งที่ว่างขาดความยืดหยุ่น คล่องตัว สะท้อนให้เห็นได้จากแนวทางการจัดการอัตราว่างของข้าราชการกรุงเทพมหานครในตารางที่ 8 ซึ่งหน่วยงานส่วนใหญ่มีแนวโน้มพึ่งพาการช่วยราชการหรือมอบหมายงานให้บุคคลอื่นปฏิบัติงานแทน เพื่อเพิ่มความสะดวกรวดเร็ว โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการดำเนินการสรรหาคัดเลือกจากส่วนกลาง แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธผลการปฏิบัติงานที่อาจมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลลดลงด้วยเช่นกัน

4.4.2 ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับการจ้างงานของกรุงเทพมหานคร

ผู้ให้สัมภาษณ์จากภายในองค์กรส่วนใหญ่เห็นว่า การสรรหาคัดเลือกและการบริหารจัดการอัตรากำลังของกรุงเทพมหานครมีความล่าช้าและข้อจำกัดดังนี้

- ข้าราชการกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่ไม่ใช่คนกรุงเทพ ทำให้มีอัตราการสูญเสียกำลังคนจากการโอนกลับภูมิลำเนาสูง ในขณะที่ลูกจ้างแม้ว่าจะมีอัตราว่างที่สูงเนื่องด้วยความไม่รู้ในข้อกำหนดและกระทำผิดวินัย แต่อย่างไรก็ตามอัตราากำลังลูกจ้างที่ว่างลงมักจะถูกทดแทนภายหลังจากการประกาศรับสมัครอย่างรวดเร็ว เนื่องจากความต้องการสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างกรุงเทพมหานครที่เกือบเทียบเท่ากับข้าราชการนั่นเอง

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแถบปริมณฑลประสบปัญหาการขาดอัตรากำลังพนักงานจ้าง เพราะแห่เข้ามาสมัครเป็นลูกจ้างกรุงเทพมหานครกันหมด”

- ลูกจ้างและข้าราชการส่วนใหญ่มีกระบวนการบริหารจัดการอัตรากำลัง ไม่ว่าจะเรื่องการกำหนดกรอบอัตรากำลัง การเกลี่ยอัตรากำลัง การย้าย/การเปลี่ยนตำแหน่ง จะต้องผ่านการอนุมัติ/เห็นชอบจากคณะกรรมการก่อนมอบให้หน่วยงานที่รับผิดชอบไปดำเนินการต่อ ซึ่งจะต้องอาศัยระยะเวลากว่าหน่วยปฏิบัติจะมีกำลังคนครบในการปฏิบัติงาน

- ข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานครเป็นการจ้างงานที่ไม่ยืดหยุ่น และไม่สามารถเอาคนที่ประสิทธิภาพต่ำออกได้ นอกจากนี้ระยะเวลาการจ้างแบบตลอดชีวิตยังส่งผลให้การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นเพียงกระบวนการประจำปีเท่านั้น อีกทั้งประสิทธิภาพในการทำงานก็ไม่ได้แปรผันตามอายุงานที่เพิ่มขึ้น

“พอเป็นลูกจ้างประจำแล้ว ความขยันและประสิทธิภาพมักจะต่างกับตอนเป็นลูกจ้างชั่วคราว”

- ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่าพนักงานกรุงเทพมหานครจะเป็นการจ้างที่สามารถสรรหาและเปลี่ยนคนได้ตลอดเวลา อีกทั้งหน่วยงานยังสามารถดำเนินการคัดเลือกบุคลากรได้รวดเร็วและตรงตามความต้องการ และแม้ว่าการกำหนดพนักงานกรุงเทพมหานครจะสอดคล้องกับหลักมุ่งผลสัมฤทธิ์และหลักความสามารถ แต่กรุงเทพมหานครจะต้องมีหลักเกณฑ์การสรรหาและคัดเลือกที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อป้องกันการเกิดระบบอุปถัมภ์

4.4.3 สรุปผลการศึกษาทั้งหมด

กรุงเทพมหานครมีอัตราการว่างค่อนข้างสูง แต่ด้วยความเป็นเอกลักษณ์ของลูกจ้างกรุงเทพมหานครที่สามารถบรรจุเป็นลูกจ้างประจำได้ทั้งยังมีสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ จึงทำให้ภารกิจของลูกจ้างไม่ได้รับผลกระทบจากการสูญเสียกำลังคนมากนัก ในขณะที่อัตรากำลังข้าราชการซึ่งมีสาเหตุการว่างอย่างสม่ำเสมอจากการย้าย/เลื่อนตำแหน่ง ประกอบกับขั้นตอนการสรรหาคัดเลือกที่ยืดเยื้อ ส่งผลให้หน่วยงานจำเป็นต้องใช้แนวทางการแก้ปัญหาโดยการมอบหมายงานให้บุคลากรที่เหลือปฏิบัติงานแทน

จากการศึกษาเอกสาร การสังเกต และการสัมภาษณ์เชิงลึกในปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่อการกำหนดพนักงานกรุงเทพมหานคร ทั้ง 4 ปัจจัย ผู้วิจัยสามารถสรุปข้อจำกัดของการจ้างงานรูปแบบต่าง ๆ ได้ดังภาพที่ 4

ภาพที่ 4 ข้อจำกัดของการจ้างงานรูปแบบต่าง ๆ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข้าราชการกรุงเทพมหานคร

- ภาระผูกพันด้านงบประมาณ เนื่องจากมีเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนที่สูงขึ้นเมื่อมีอายุราชการมากขึ้น
- มีสายงานสนับสนุนมีจำนวนที่มากเกินไปจนเกิดความจำเป็น
- อัตราว่างค่อนข้างเยอะ เนื่องจากกระบวนการสรรหาขาดความยืดหยุ่น
- บางงานซ้ำซ้อนกับการจ้างรูปแบบอื่น อาจสามารถลดอัตรากำลังลงได้

ลูกจ้างกรุงเทพมหานคร

- ภาระผูกพันด้านงบประมาณ เนื่องจากสามารถบรรจุและรับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกือบจะเทียบเท่ากับข้าราชการ
- ประสิทธิภาพของงานไม่สอดคล้องกับค่าจ้างและประโยชน์ที่ได้รับ
- หลักเกณฑ์การวิเคราะห์อัตรากำลังไม่สอดคล้องกับภารกิจปัจจุบัน ทำให้มีอัตรากำลังจำนวนมากเกินความจำเป็น
- บางงานสามารถจ้างเหมาบริการได้ ซึ่งอาจสามารถลดอัตรากำลังลงได้

พนักงานราชการ

- กำหนดกลุ่มไว้หลากหลาย ส่งผลให้เข้าซ้อนกับข้าราชการในบางภารกิจ
- มีการจ้างต่อเนื่อง ประกอบกับได้รับเงินเดือนที่สูงกว่าข้าราชการ ส่งผลกระทบต่องบประมาณ
- ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกไม่เป็นธรรม เกิดการเรียกร้องให้เพิ่มเงินเดือนและสวัสดิการ



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 5

อภิปรายและสรุปผลการศึกษา

อภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษาปัจจัยในบทที่ 4 สามารถสรุปได้ว่า กรุงเทพมหานครควรมีพนักงาน กรุงเทพมหานคร ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

พนักงานกรุงเทพมหานครสามารถลดค่าใช้จ่ายด้านบุคคลของกรุงเทพมหานครได้ เนื่องจากพนักงานกรุงเทพมหานครจะรับค่าตอบแทนในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ซึ่งไม่ถูกรวมอยู่ในงบประมาณรายจ่ายด้านบุคคล ประกอบกับค่าใช้จ่ายในปัจจุบันมีสัดส่วนของประโยชน์ตอบแทนอื่นถึงร้อยละ 40 แม้ว่าพนักงานกรุงเทพมหานครจะอาจกำหนดให้มีการได้รับประโยชน์ตอบแทนอื่น แต่จะคงที่และไม่เพิ่มขึ้นตามอายุราชการเช่นเดียวกับข้าราชการและลูกจ้างประจำ อย่างไรก็ตามข้อควรระวังในการพัฒนาระบบพนักงานกรุงเทพมหานครให้สามารถลดภาระค่าใช้จ่ายได้ในระยะสั้นได้ จะต้องกำหนดให้มาทดแทนการจ้างเดิมในบางภารกิจ โดยเฉพาะภารกิจสนับสนุนซึ่งไม่จำเป็นต้องใช้พนักงานประจำ และไม่จำเป็นต้องมีการกำหนดกลุ่มให้ครอบคลุมทุกภารกิจเช่นเดียวกับพนักงานราชการ ทั้งนี้การศึกษาเพื่อกำหนดเงื่อนไขการจ้าง และค่าตอบแทนขั้นต่ำ – ชั้นสูงของพนักงานกรุงเทพมหานครแต่ละกลุ่ม จะต้องมีความเหมาะสมกับภารกิจ คำนึงถึงความเท่าเทียมภายใน (internal equity) และภายนอกองค์การ (external equity) (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2548) เพื่อลดปัญหาการร้องเรียนในอนาคต

พนักงานกรุงเทพมหานครสามารถเกิดขึ้นได้ เนื่องจากกฎหมายของกรุงเทพมหานครได้ระบุการมีอยู่ของพนักงานกรุงเทพมหานครไว้ รวมถึงยังนิยามรูปแบบของลักษณะงานไว้อย่างกว้าง ด้วยการใช้คำว่า “...เพื่อปฏิบัติงานในเรื่องที่มีความจำเป็น” ส่งผลให้การออกแบบพนักงานกรุงเทพมหานครตอบสนองสถานการณ์ปัจจุบันของกรุงเทพมหานครได้อย่างยืดหยุ่นมากขึ้น นอกจากนี้กรุงเทพมหานครมีเครื่องมือในการกำหนดกฎหมายลูก ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีระบบพนักงานกรุงเทพมหานครแล้ว ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการ หรือ ส่วนราชการที่รับผิดชอบ แต่เนื่องด้วยเป็นระบบการจ้างรูปแบบใหม่ ทำให้มีขั้นตอนการดำเนินการที่ซับซ้อนและต้องอาศัยระยะเวลา ฉะนั้นความต่อเนื่องในการสนับสนุนของทั้งผู้บริหารและคณะกรรมการ รวมทั้งความร่วมมือจากข้าราชการและลูกจ้างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จึงเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความเป็นรูปธรรมของระบบพนักงานกรุงเทพมหานคร

ภารกิจส่วนใหญ่ของกรุงเทพมหานครพึ่งพาการจ้างระยะยาว เนื่องจากยังไม่มีกำหนดระบบการจ้างแบบสัญญาจ้าง แต่จากผลศึกษา ผู้วิจัยพบว่าบางงานที่มีลักษณะชั่วคราวได้มีการนำ

การจ้างเหมาบริการเป็นรายบุคคลมาสนับสนุนการปฏิบัติงานของข้าราชการ ซึ่งอาจเป็นวิธีหนึ่งในการลดภาระค่าใช้จ่ายได้ แต่สำหรับงานที่มีลักษณะประจำ พนักงานกรุงเทพมหานครอาจเป็นอีกหนึ่งทางเลือกที่จะสามารถนำมาทดแทนการจ้างข้าราชการในภารกิจรองและสนับสนุน เพื่อลดอัตรากำลังข้าราชการลงในบางภารกิจได้ โดยภารกิจนั้นจะต้องไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางการปกครอง การเงิน การคลังและพัสดุ งานที่อาศัยประสบการณ์เชิงลึกที่มีเส้นทางความก้าวหน้า และเป็นงานที่ยังไม่มีเอกชนหรือเทคโนโลยีมาทดแทนได้อย่างคุ้มค่า นอกจากนี้พนักงานกรุงเทพมหานครยังสามารถนำมาทดแทนการจ้างที่ปรึกษาในระดับสูง เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถตรวจสอบและควบคุมทั้งในด้านคุณสมบัติและค่าตอบแทน ทั้งนี้ ข้อควรระวังคือในภารกิจที่มีลักษณะงานเหมือนกัน ต้องไม่มีรูปแบบการจ้างที่มากเกินไป รวมทั้งต้องแบ่งขอบเขตของภารกิจในการจ้างแต่ละรูปแบบให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการเปรียบเทียบและปัญหาในการบริหารจัดการการจ้างแต่ละรูปแบบ

พนักงานกรุงเทพมหานครจะช่วยให้หน่วยงานสามารถบริหารจัดการอัตราร่างได้อย่างสะดวก รวดเร็วมากขึ้น เนื่องจากความเป็นทางการในการสรรหาและคัดเลือกจะน้อยลง หน่วยงานสามารถทดแทนกำลังคนประเภทพนักงานกรุงเทพมหานครเมื่อเป็นอัตราร่างได้ด้วยตัวเองโดยไม่ต้องรอการจัดสรรจากส่วนกลาง โดยเฉพาะตำแหน่งในสายสนับสนุนซึ่งปรากฏเป็นอัตราร่างอยู่เป็นจำนวนมาก หากมีการกำหนดพนักงานกรุงเทพมหานครไว้ในโครงสร้างของหน่วยงานจะสามารถลดปัญหา งานล้นคน จากการมอบหมายงานเพิ่มให้บุคลากรที่เหลือนั้น อย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานครจะต้องมีมาตรฐานกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติเพื่อเป็นทิศทางให้แก่หน่วยงานในการสรรหาคัดเลือกบนหลักคุณธรรม

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. การพัฒนาระบบพนักงานกรุงเทพมหานคร จำเป็นต้องมีการศึกษาภารกิจอย่างละเอียด เพื่อจัดกลุ่มภารกิจหลัก ภารกิจรอง และภารกิจสนับสนุนของแต่ละหน่วยงาน โดยอาจดำเนินการนำร่องระบบดังกล่าวในบางกลุ่มภารกิจ และให้ร่วมทดลองปฏิบัติงานกับข้าราชการหรือลูกจ้าง เพื่อศึกษาจุดแข็ง จุดอ่อน และลดการสูญเสียทรัพยากรที่จำเป็น ก่อนดำเนินการพัฒนารูปแบบให้สอดคล้องกับภารกิจของกรุงเทพมหานครต่อไป

2. การพัฒนาระบบพนักงานกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่การศึกษาวิเคราะห์ภารกิจในภาพรวม การตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไปจนถึงการมีระบบอย่างเป็นรูปธรรม ต้องอาศัยทั้งแรงผลักดันจากผู้กำหนดนโยบาย และความร่วมมือจากผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงควรจัดอบรมชี้แจงถึงเหตุผลของการมีพนักงานกรุงเทพมหานคร และทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความเห็นทุกกลุ่ม ก่อนดำเนินการพัฒนาระบบพนักงานกรุงเทพมหานครต่อไป

3. กรุงเทพมหานครมีภารกิจและโครงสร้างการบริหารที่มีความเฉพาะ มุ่งเน้นการจัดบริการ สาธารณะและแก้ปัญหาของเมืองเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งมีข้อจำกัดของค่าใช้จ่าย ด้านบุคคลอยู่ที่ร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น การกำหนดรูปแบบของพนักงาน กรุงเทพมหานครอาจเหมือนหรือแตกต่างจากระบบการจ้างแบบสัญญาจ้างขององค์กรอื่นได้ ทั้งใน เรื่องประเภทของแต่ละกลุ่มภารกิจ ระยะเวลาสัญญาจ้าง เงื่อนไขการจ้าง หรือแม้แต่อัตราค่าตอบแทน

ข้อจำกัดของงานวิจัยและข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาต่อ

1. ปัจจัยและผลการศึกษานี้เกิดขึ้นบนพื้นฐานของสถานการณ์ปัจจุบันที่กรุงเทพมหานคร กำลังเผชิญกับปัญหาด้านงบประมาณรายรับที่ลดลงจากการแพร่ระบาดของ Covid-19 ประกอบกับ บริบทในการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครซึ่งปัจจุบันมีอยู่เพียงไม่กี่รูปแบบเท่านั้น ใน อนาคตหากมีการเปลี่ยนแปลงทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร ปัจจัยที่เป็นตัวแปรต้นและผล การศึกษาอาจจะไม่ตรงกับครั้งนี้ ฉะนั้น ควรมีการศึกษาเชิงระบบพลวัต (system dynamic) อย่าง ต่อเนื่อง เพื่อพัฒนารูปแบบการจ้างงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์จริงในขณะนั้น

2. การศึกษาครั้งนี้มีข้อจำกัดเรื่องรูปแบบการจ้างงานแบบสัญญาจ้าง ซึ่งครอบคลุมเพียง ระบบพนักงานราชการเท่านั้น มิได้ศึกษาถึงระบบการจ้างงานอื่น เช่น พนักงานจ้างขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น หรือพนักงานมหาวิทยาลัย ดังนั้น หากในการศึกษาครั้งต่อไปได้นำระบบอื่นมาพิจารณา ร่วม อาจทำให้การกำหนดรูปแบบของพนักงานกรุงเทพมหานครมีข้อสังเกตและแนวทางที่เป็นประโยชน์ ต่อกรุงเทพมหานครมากขึ้น

3. แม้ว่าการศึกษาในครั้งนี้จะมีการสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งผู้มีความรู้ที่เหมาะสมและผู้มีอำนาจ ในการกำหนดพนักงานกรุงเทพมหานคร แต่ยังคงขาดความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานทั้งข้าราชการและ ลูกจ้างของหน่วยงานในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงที่จะต้องทำงานร่วมกับ พนักงานกรุงเทพมหานคร ทำให้ผลการศึกษายังขาดมุมมองของผู้ปฏิบัติงานที่อาจจะสะท้อนให้เห็นถึง ความแตกต่างในแต่ละปัจจัยได้

4. ภารกิจของลูกจ้างกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่เป็นงานบริการสาธารณะที่ไม่น่าอภิรมย์ เช่น งานกวาดถนน เก็บขนมูลฝอย ระบายน้ำ ขุดลอกคูคลอง เป็นต้น แม้ว่าจะจะเป็นบุคลากรที่มีจำนวนมาก ที่สุดและมีความจำเป็นทั้งช่วงเวลาปกติและช่วงเวลาฉุกเฉิน แต่หากมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจ้าง ลูกจ้างเป็นระบบสัญญาจ้างซึ่งมีสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่น้อยลง อาจทำให้กรุงเทพมหานครขาด กำลังคนในการบริการสาธารณะได้ จึงควรดำเนินการศึกษาการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจ้างของลูกจ้าง เพิ่มเติม โดยแยกจากข้าราชการ เพื่อให้ระบบการจ้างใหม่เป็นประโยชน์และลดข้อจำกัดได้มากที่สุด

บรรณานุกรม

- Handy, C. (2014). The shamrock organisation. *Business Strategy Review*, 25(4), 81-90.
- Shigetō Nagai. (2020, 28 กันยายน 2563). Japan's middle class is disappearing as poverty rises, warns economist. Retrieved from <https://www.cnbc.com/2020/07/03/japans-middle-class-is-disappearing-as-poverty-rises-warns-economist.html>
- ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564, (2564).
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2549). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่ (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- ธนากร สุระขันธุ์ และ ญัฐวุฒิ บึงจันทร์. (2559). การปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่. สักทอง: วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 22(3).
- ปกรณ์ ศิริประกอบ. (2560). 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง (พิมพ์ครั้งที่ 4 ed.). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี ระยะที่ 2, (2561-2565).
- แผนยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานคร, (2561-2565).
- พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, (2542).
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร, (2554).
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (2528).
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (2542).
- พัชรี เพชรทองหยก, พิกุลแก้ว ศรีนาม, นารีรัตน์ ผุดผ่อง, นิธิวัชร แสงเรือง, สดพร จุลชู, กัญจนา ดิษยาธิคม, . . . กฤษดา แสงวงศ์. (2562). รูปแบบการจ้างงาน การคงอยู่ของบุคลากรสุขภาพ และภาวะ งบประมาณ: กรณีศึกษา เฉพาะแพทย์ ทันตแพทย์ เภสัชกร และ พยาบาลในภาครัฐ ระยะ 15 ปี ข้างหน้า.
- ภรณ์ กิรติบุตร. (2515). ปัญหาและข้อจำกัดในการปรับปรุงส่วนราชการ. วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์, 12(3).
- วิเชียร วิทยอุดม. (2551). แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์และทฤษฎีระบบราชการ (พิมพ์ครั้งที่ 1 ed.). กรุงเทพฯ: บริษัท ซีระฟิล์ม และ โซเท็กซ์ จำกัด.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2548). การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย : กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.). กรุงเทพฯ: บริษัท จุดทอง จำกัด.
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2560). การศึกษาเพื่อพัฒนาระบบพนักงานราชการ.
- สมบัติ ประจัญสานต์. (2558). การเตรียมงานวิจัยทางสถาปัตยกรรม (พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.).
- สำนักพัฒนาระบบบำนาญตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ. (2559). คู่มือการบริหารงานพนักงานราชการ.
- สารสิน ศิริภาพร. (2561). กระบวนทัศน์ใหม่ในการปฏิรูประบบราชการไทยเพื่อก้าวไปสู่ไทยแลนด์ 4.0 Retrieved from http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/doc_pr/ndc_2560-2561/8561e.html
- สำนักงาน ก.ก. (2555). คู่มือการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ.
- สำนักงาน ก.ก. (2562). มาตรฐานกำหนดตำแหน่งลูกจ้างกรุงเทพมหานคร.

- สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ. (2547). การพัฒนาระบบการจ้างงานในหน่วยงานภาครัฐ (พิมพ์ครั้งที่ 1 ed.). กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด.
- สุนันทา เสียงไทย. (2557). การเปลี่ยนแปลงในระบบการจ้างงานในประเทศไทย. วารสารญี่ปุ่นศึกษา, 31(1), 41-54.
- เอี่ยมพร ทลินเจริญ. (2558). การวิเคราะห์และนำเสนอในงานวิจัยเชิงคุณภาพ.





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	พิชชาภา แก้วคุณนอก
วัน เดือน ปี เกิด	30 กันยายน 2536
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ (เกียรตินิยมอันดับ 2) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY