

การศึกษาระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของพนักงานกระทรวงสาธารณสุข

A Study on Human Resources Management System of Ministry of Public Health's Employees

ศรันย์ดิษฐ์ เบญจพงศ์

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา

E-mail: srundit.be@bsru.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของพนักงานกระทรวงสาธารณสุข และ (2) เพื่อเปรียบเทียบระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของพนักงานกระทรวงสาธารณสุขกับระบบการจ้างงานรูปแบบอื่น การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร ผลการวิจัยสรุปได้ว่า พนักงานกระทรวงสาธารณสุข เป็นบุคลากรของรัฐที่ไม่ใช่ข้าราชการและเป็นรูปแบบการจ้างงานทางเลือกประเภทหนึ่งของกระทรวงสาธารณสุข โดยระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของพนักงานกระทรวงสาธารณสุขที่สำคัญ ได้แก่ ระบบกำหนดตำแหน่ง ระบบสรรหา คัดเลือกและการจ้างงาน ระบบค่าจ้างเงินเดือน ระบบประเมินผลการปฏิบัติงานและการเลื่อนเงินเดือน และ ระบบสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล และเมื่อเปรียบเทียบระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของพนักงานกระทรวงสาธารณสุขกับระบบการจ้างงานรูปแบบอื่นของกระทรวงสาธารณสุขที่ไม่ใช่ข้าราชการ ได้แก่ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว พบว่า มีระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกัน อาทิ การจ้างงานของพนักงานกระทรวงสาธารณสุขเป็นไปตามสัญญาจ้างเช่นเดียวกับพนักงานราชการ แต่ลูกจ้างประจำเป็นการจ้างงานจนเกษียณอายุ ส่วนลูกจ้างชั่วคราวจะเป็นการจ้างปีต่อปี เป็นต้น

คำสำคัญ: ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ ระบบการจ้างงานรูปแบบอื่น พนักงานกระทรวงสาธารณสุข

Abstract

The purpose of this research was (1) to study the human resources management system of ministry of public health's employees. (2) to compare the human resources management system of ministry of public health's employees with other form of employment system. This research use a documentary research method. The results of the research concluded that ministry of public health's employees is a state personnel that are not government officer which is one type of employment system of ministry of public health. The main system that ministry of public health use in human resources management system is position classification system, recruitment system, selection and employment, payroll system, performance evaluation and salary adjustment system, welfare and benefit system. When compare the human resources management system of ministry of public health's employees with other form of employment system in ministry of public health that is not government officer included government employees, permanent employees, temporary employees found that the human resources management system are both identical and different such as the employment of ministry of public health's employees are in accordance with the contract alike government employees while permanent employees will be a life time employment and temporary employees will be yearly employment etc.

Keywords: Human Resources Management System , Other form of Employment System , Ministry of Public Health's Employees

1. ที่มาและความสำคัญ

มาตรฐานคุณวุฒิระดับปริญญาตรี สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ พ.ศ. 2558 กำหนดให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นองค์ความรู้หลักของการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยให้มีเนื้อหาสาระครอบคลุมระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรทุกด้าน จึงส่งผลให้รายวิชาด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์มีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐนอกจากจะมีเนื้อหาจำนวนมากแล้ว สาระสำคัญที่อยู่ในรายวิชาจะค่อนข้างซับซ้อนเมื่อเทียบกับรายวิชาด้านอื่น ประกอบกับความรู้ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์มีพัฒนาการแนวคิดและวิธีการปฏิบัติที่ก้าวหน้าอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ซึ่งส่วนใหญ่หนังสือ ตำราและสื่อการสอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์มักเน้นเนื้อหาไปที่หลักการทั่วไปและระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ทางภาคเอกชน แต่สำหรับหนังสือตำราที่เน้นกล่าวถึงระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐยังมีจำกัด อีกทั้งสาระสำคัญก็จะจำกัดเฉพาะส่วนของการบริหารราชการพลเรือน ซึ่งแม้จะถือเป็นแกนหลักของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐ แต่ด้วยการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐยังมีการจ้างงานบุคลากรประเภทอื่น ๆ อีกหลายประเภท ซึ่งจากการค้นคว้าเบื้องต้นก็พบว่าองค์ความรู้ของระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของบุคลากรภาครัฐหลายกลุ่มยังจำกัดอยู่ที่ผู้เชี่ยวชาญและนักปฏิบัติงานขององค์กรนั้น ๆ และผู้วิจัยพบว่าในกระทรวงสาธารณสุขมีรูปแบบการจ้างงานเฉพาะภายในกระทรวงสาธารณสุข คือ “พนักงานกระทรวงสาธารณสุข” และเป็นกลุ่มบุคลากรจำนวนมากในกระทรวงสาธารณสุข และจากการค้นคว้าในระบบฐานข้อมูลงานวิจัย (ThaiLIS) ระบบฐานข้อมูลห้องสมุดของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ยังไม่พบผลงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของพนักงานกระทรวงสาธารณสุขอย่างเป็นระบบหรือมีเนื้อหาที่หนักแน่นเพียงพอเพื่อนำไปจัดทำเป็นองค์ความรู้ถ่ายทอดแก่ผู้ศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรศึกษาวิจัยโดยมีคำถามการวิจัยว่า “ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของพนักงานกระทรวงสาธารณสุขเป็นอย่างไร” และคาดหวังว่าความรู้ที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาทางการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐและสามารถนำไปอ้างอิง สืบค้นและใช้ประโยชน์ทางการวิจัยในอนาคตได้ต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของพนักงานกระทรวงสาธารณสุข
2. เพื่อเปรียบเทียบระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของพนักงานกระทรวงสาธารณสุขกับระบบการจ้างงานรูปแบบอื่นในกระทรวงสาธารณสุข

3. ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและนำไปเป็นกรอบวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบคำถามวิจัยและวัตถุประสงค์การวิจัย

3.1 แนวคิดระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ เมื่อทบทวนแนวคิดของ Noe et al (2014) Wilton (2016) มานิต ศุทธสกุล (2560) อนงค์ทิพย์ เอกแสงศรี (2560) สกล บุญสิน (2560) บุญอนันต์ พิณยทรัพย์ (2560) และ จำเนียร ราชแพทยาคม (2561) สรุปได้ว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ คือ การบริหารเกี่ยวกับบุคคลในองค์กร ครอบคลุมทั้งเรื่อง การสรรหา พัฒนา บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ โดยมีระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ ประกอบด้วย การกำหนดตำแหน่ง การสรรหาคัดเลือกและการจ้างงาน การจัดทำทะเบียนประวัติบุคลากร การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การจ่ายค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล การประเมินผลการปฏิบัติงาน และ วินัยและบุคลากรสัมพันธ์ ซึ่งระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ทั้งหมดควรยึดหลักการตามระบบคุณธรรม

3.2 แนวคิดประเภทบุคลากรภาครัฐของไทย ชาญชัย แสงวงศ์ (2560) อธิบายประเภทบุคลากรภาครัฐสรุปได้ว่า บุคลากรภาครัฐของไทย (เฉพาะที่ปฏิบัติงานลักษณะของฝ่ายประจำ) แบ่งเป็น 4 กลุ่ม คือ (1) บุคลากรขององค์กรของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติ (2) บุคลากรขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร (3) บุคลากรขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ (4) บุคลากรขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยบุคลากรขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะปฏิบัติงานในองค์กรของรัฐ 4 ประเภท คือ ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์กรของรัฐอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เมื่อทบทวนแนวคิดของ ชาญชัย แสงวงศ์ (2560) และสำนักงาน ก.พ. (2560) พบว่า บุคลากรของส่วนราชการแบ่งเป็น 5 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ (1) ข้าราชการประจำ (2) ลูกจ้างประจำของส่วนราชการ (3) ลูกจ้างชั่วคราว (4) พนักงานราชการ (5) บุคลากรอื่น เช่น พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น

3.3 ระบบการจ้างงานในกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุขมีระบบการจ้างงาน 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ (1) ข้าราชการ คือ บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้รับราชการโดยรับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนในหน่วยงานสังกัดกระทรวงสาธารณสุข และ (2) บุคลากรที่ไม่เป็นข้าราชการ หรือเรียกว่า รูปแบบการจ้างงานทางเลือกของกระทรวงสาธารณสุข ได้แก่ (2.1) พนักงานราชการ คือ บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างโดยได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณของส่วนราชการเพื่อเป็นพนักงานของรัฐปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการนั้น (2.2) ลูกจ้างประจำ คือ บุคคลที่ปฏิบัติงานโดยได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนค่าจ้าง เพื่อปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำ (2.3) ลูกจ้างชั่วคราว คือ ลูกจ้างรายเดือน รายวัน และรายชั่วโมงที่จ้างปฏิบัติงานที่มีลักษณะชั่วคราวและหรือมีการกำหนดเวลาจ้าง แต่มีระยะเวลาในการจ้างไม่เกินปีงบประมาณและไม่มีการเพิ่มค่าจ้างประจำปี และ (2.4) พนักงานกระทรวงสาธารณสุข (พทส.) คือ บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างโดยได้รับค่าตอบแทนจากเงินรายได้ของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงาน ก.พ., 2560 ; กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กระทรวงสาธารณสุข, 2560)

4. วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพใช้วิธีวิจัยผ่านเอกสาร (Documentary Research) ค้นคว้าหนังสือและตำราที่ตีพิมพ์เผยแพร่ ค้นคว้ากฎหมาย ประกาศ และเอกสารอื่น ๆ ที่เผยแพร่ทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ของกระทรวงสาธารณสุข (<https://hr.moph.go.th>) ขอบเขตเนื้อหาที่ศึกษา ได้แก่ แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ แนวคิดประเภทบุคลากรภาครัฐ แนวคิดระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ ระบบการจ้างงานในกระทรวงสาธารณสุข และระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของพนักงานกระทรวงสาธารณสุข การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนาความ (Descriptive Analysis) เป็นการค้นหาคำความจริงจากสภาพปัจจุบันเพื่อให้ได้บทสรุปและข้อเสนอแนะ ระยะเวลาวิจัยตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2562

5. ผลและวิจารณ์

5.1 ความเป็นมา ระบบพนักงานกระทรวงสาธารณสุข (พทส.) เป็นการจ้างงานแบบสัญญาจ้างรูปแบบหนึ่งของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข (ได้แก่ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลทั่วไป วิทยาลัยพยาบาล และวิทยาลัยการสาธารณสุขสิรินธร) เทียบเคียงได้กับระบบพนักงานราชการ เกิดขึ้นตามระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยพนักงานกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2556 มีมูลเหตุจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2555 และมติคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐในการประชุมครั้งที่ 3/2555 เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2555 ที่ให้กระทรวงสาธารณสุขพัฒนารูปแบบการจ้างงานแบบใหม่ เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนกำลังคนและปัญหาการไม่สามารถรักษากำลังคนประเภทลูกจ้างชั่วคราวไว้ได้ ระบบ พทส.มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติงานของกระทรวงสาธารณสุขคล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องกับนโยบายแก้ปัญหาขาดแคลนกำลังคน

5.2 ลักษณะทั่วไป พกส. คือ บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างโดยได้รับค่าตอบแทนจากเงินรายได้ของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นไปตามระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วย พกส. พ.ศ. 2556 และการบริหารงานของคณะกรรมการบริหาร พกส. ซึ่งมีปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ โดยคณะกรรมการบริหาร พกส. จะเป็นองค์กรกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เป็นกลไกในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของ พกส. และให้ส่วนราชการบริหารจัดการตามแนวปฏิบัติของคณะกรรมการฯ ปัจจุบันจากข้อมูลของกระทรวงสาธารณสุขพบว่า พกส. มีจำนวน 100,790 คน คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 26.15 ของบุคลากรของกระทรวงสาธารณสุขทั้งหมด (กองบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, 2562)

5.3 ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของ พกส.

ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของ พกส. ประกอบด้วย 5 ระบบหลัก และแต่ละระบบมีสาระสำคัญดังนี้

(1) ระบบกำหนดตำแหน่ง แบ่งเป็น 2 ประเภท 3 กลุ่มตำแหน่ง และมี 130 ตำแหน่ง สรุปได้ตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สรุประบบกำหนดตำแหน่งของพนักงานกระทรวงสาธารณสุข

ประเภทตำแหน่ง	กลุ่มตำแหน่ง	ลักษณะงาน	ตำแหน่ง
พกส.ทั่วไป คือ พกส. ที่ปฏิบัติงานประจำซึ่งเป็นภารกิจหลักและภารกิจสนับสนุนทั่วไป	กลุ่มเทคนิค บริการ และบริหารทั่วไป (ตำแหน่งที่มีลักษณะงานเหมือนข้าราชการหรือลูกจ้างประจำ)	กลุ่มเทคนิค (ลักษณะงานเหมือนข้าราชการ)	26 ตำแหน่ง
		กลุ่มบริการ (ลักษณะงานเหมือนลูกจ้างประจำ)	55 ตำแหน่ง
		กลุ่มบริหารทั่วไป (ลักษณะงานเหมือนข้าราชการ)	18 ตำแหน่ง
	กลุ่มวิชาชีพเฉพาะ (ตำแหน่งที่มีลักษณะงานเหมือนข้าราชการ)	ก. พ.ร.บ. วิชาชีพ หรือ พ.ร.บ. การประกอบโรคศิลปะ	18 ตำแหน่ง
		ข. ขาดแคลนกำลังคน	12 ตำแหน่ง
		ค. ปฏิบัติงานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี วิจัยและพัฒนา ขาดแคลนกำลังคน	1 ตำแหน่ง
พกส.พิเศษ คือ พกส. ที่ปฏิบัติงานใช้ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ	กลุ่มเชี่ยวชาญ	ปฏิบัติงานโครงการที่มีเป้าหมายเฉพาะหรือเป็นงานที่ต้องอาศัยความรู้เฉพาะด้าน หรือเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้คำปรึกษา	0 ตำแหน่ง

(2) ระบบสรรหา คัดเลือกและการจ้างงาน ในระยะต้นให้สามารถประเมินลูกจ้างชั่วคราว (จ้างรายเดือน) เฉพาะตำแหน่งที่มีลักษณะงานสอดคล้องกับตำแหน่ง พกส. เข้าสู่ตำแหน่ง พกส. ได้ โดยสามารถนับระยะเวลาการทำงานเพื่อไปคำนวณค่าประสบการณ์เพิ่มค่าจ้างได้ด้วย สำหรับการสรรหาและคัดเลือกของ พกส. วิธีทั่วไป (รูปแบบที่ใช้ในปัจจุบัน) การสรรหาและคัดเลือกต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ทักษะและสมรรถนะ ความเท่าเทียม และประโยชน์ราชการ ด้วยกระบวนการที่เป็นมาตรฐาน ยุติธรรม และโปร่งใส โดยการคัดเลือกจะทำการทดสอบความรู้ ความสามารถเฉพาะสำหรับตำแหน่งด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น สอบข้อเขียน สอบสัมภาษณ์ สอบภาคปฏิบัติ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน และเมื่อมีผู้ผ่านการคัดเลือกจะต้องเรียกมาทำสัญญาจ้างตามลำดับที่ที่สอบได้และให้มีระยะเวลาจ้างไม่เกิน 4 ปี (อาจต่อสัญญาจ้างได้) และสัญญาจ้างจะสิ้นสุดเมื่อครบกำหนดสัญญาจ้างหรือเหตุผลอื่น ๆ เช่น อายุครบ 60 ปี หน่วยบริการเสร็จสิ้นภารกิจ เป็นต้น ทั้งนี้ ในระหว่างสัญญาจ้าง พกส. สามารถย้ายไปปฏิบัติงานหน่วยบริการอื่นในส่วนราชการเดียวกัน และ พกส. ที่มีตำแหน่งและลักษณะงานเช่นเดียวกับข้าราชการอาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้บังคับบัญชาหรือทำหน้าที่ทำนองเดียวกับข้าราชการก็ได้

(3) ระบบค่าจ้างเงินเดือน การกำหนดค่าจ้างของ พกส. ยึดถือหลักคุณภาพ หลักความยุติธรรม หลักจูงใจ และหลักความสามารถ คณะกรรมการบริหาร พกส.มีอำนาจกำหนดอัตราค่าจ้าง พกส. โดยจะนำบัญชีเงินเดือนข้าราชการและบัญชีค่าจ้างลูกจ้างประจำมากำหนดเป็นบัญชีค่าจ้างของ พกส. ซึ่ง พกส.กลุ่มที่มีตำแหน่งเหมือนกับลูกจ้างประจำจะได้รับค่าจ้างเท่ากับลูกจ้างประจำ สำหรับกลุ่มที่มีตำแหน่งเหมือนข้าราชการจะได้รับค่าจ้างเท่ากับข้าราชการ ยกเว้นกลุ่มวิชาชีพเฉพาะและกลุ่มเทคนิคที่เป็นสายวิชาชีพจะได้รับอัตราค่าจ้าง 1.2 เท่าของข้าราชการ ทั้งนี้ แหล่งเงินที่นำมาจ่ายเป็นค่าจ้าง พกส.ให้มาจากเงินรายได้ของหน่วยบริการนั้น (เงินบำรุง)

(4) ระบบประเมินผลการปฏิบัติงานและการเลื่อนเงินเดือน ระหว่างสัญญาจ้าง พกส.ต้องถูกประเมินผลการปฏิบัติงานปีละ 2 ครั้ง คือ ครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม ถึง 31 มีนาคม ครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่ 1 เมษายน ถึง 30 กันยายน โดยผลการประเมินถูกนำไปเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา คือ (1) เพื่อเพิ่มค่าจ้าง (เพิ่มปีละ 1 ครั้ง) (2) เพื่อต่อสัญญาจ้าง ซึ่งหาก พกส.ผู้ใดไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินผลให้ถือว่าสัญญาจ้างสิ้นสุด

(5) ระบบสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล พกส.จะได้รับสิทธิประโยชน์ที่สำคัญ ได้แก่ สิทธิการลา (ป่วย คลอดบุตร ไปช่วยเหลือภริยาที่คลอดบุตร กิจส่วนตัว พักผ่อน อุสมบท ตรวจเลือกหรือเข้ารับการเตรียมพล ไปศึกษาฝึกอบรมฯ) สิทธิได้รับค่าจ้างระหว่างลา สิทธิได้ค่าตอบแทนการทำงานนอกเวลา ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ เบี้ยประชุม ค่าใช้จ่ายฝึกอบรม สิทธิได้รับช่วยเหลือในการรักษาพยาบาล เงินช่วยเหลือที่ได้รับความเสียหายจากการทำงาน เงินช่วยเหลือพิเศษเมื่อถึงแก่ความตาย กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สิทธิตามกฎหมายประกันสังคม อีกทั้งมีสิทธิได้รับการพัฒนาศักยภาพในการทำงาน เช่น การศึกษาต่อ การฝึกอบรม เป็นต้น

5.4 เปรียบเทียบระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกระทรวงสาธารณสุข ในกระทรวงสาธารณสุขมีรูปแบบจ้างงาน 5 รูปแบบ แต่ละรูปแบบมีระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ทั้งที่เหมือนกันและต่างกันสามารถสรุปได้ตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ในกระทรวงสาธารณสุข

รายการ	ข้าราชการ	ลูกจ้างประจำ	พนักงานราชการ	ลูกจ้างชั่วคราว	พกส.
การกำหนดตำแหน่ง	- 4 ประเภท ได้แก่ ทั่วไป วิชาการ อำนวยการ บริหาร - มีระดับ	- ไม่แยกประเภท - แบ่งกลุ่มตาม ลักษณะงาน - มีระดับ	- 2 ประเภท ได้แก่ ทั่วไป พิเศษ - แบ่งกลุ่มตาม ลักษณะงาน - ไม่มีระดับ	- 2 ประเภท ได้แก่ สายสนับสนุน สายวิชาชีพ - ไม่มีระดับ	- 2 ประเภท ได้แก่ ทั่วไป พิเศษ - แบ่งกลุ่มตาม ลักษณะงาน - ไม่มีระดับ
ลักษณะงาน	- การกิจหลัก การกิจรอง การกิจสนับสนุน - ใช้อำนาจตามกฎหมาย	- งานที่ใช้ทักษะ และไม่ใช้ทักษะ - งานที่ไม่ต้องใช้ ข้าราชการ	- เหมือนข้าราชการ - งานที่ใช้ทักษะ และไม่ใช้ทักษะ - งานที่มี ระยะเวลาสิ้นสุด - งานเชี่ยวชาญสูง	- เหมือน ข้าราชการหรือ ลูกจ้างประจำ - งานที่มี ระยะเวลาสิ้นสุด	- เหมือน ข้าราชการหรือ ลูกจ้างประจำ
การจ้างงาน	จนเกษียณอายุ	จนเกษียณอายุ	สัญญาจ้างครั้ง หนึ่งไม่เกิน 4 ปี	คำสั่งจ้างปีต่อปี	สัญญาจ้างครั้ง หนึ่งไม่เกิน 4 ปี

รายการ	ข้าราชการ	ลูกจ้างประจำ	พนักงานราชการ	ลูกจ้างชั่วคราว	พกส.
แหล่งเงินจ้างงาน	งบประมาณแผ่นดิน	งบประมาณแผ่นดิน	งบประมาณแผ่นดิน	เงินรายได้ของหน่วยบริการ	เงินรายได้ของหน่วยบริการ
การสรรหาคัดเลือก	ตามแนวทางที่ ก.พ. กำหนด	ตามแนวทางที่ กระทรวงการคลัง กำหนด	ตามแนวทางที่ คพร. กำหนด	ตามแนวทางที่ กระทรวงการคลัง กำหนด	ตามแนวทางที่ คณะกรรมการ พกส.กำหนด
ค่าจ้างเงินเดือน	เงินเดือนตามบัญชีที่ ก.พ. กำหนด	ค่าจ้างตามบัญชีที่ กรมบัญชีกลาง กำหนด	เงินเดือนตามบัญชีที่ คพร. กำหนด	ค่าจ้างตามที่ กระทรวงสาธารณสุข กำหนด	ค่าจ้างตามที่คณะกรรมการบริหาร พกส.กำหนด
การประเมินผล การปฏิบัติงาน และการเลื่อนเงินเดือน	- ประเมินเพื่อเลื่อนเงินเดือน ปีละ 2 ครั้ง - ประเมินเพื่อเลื่อนตำแหน่ง	เหมือนข้าราชการ	- ประเมินเพื่อเลื่อนเงินเดือน ปีละ 1 ครั้ง - ประเมินเพื่อต่อสัญญาจ้าง	ไม่มี	- ประเมินเพื่อเลื่อนเงินเดือน ปีละ 1 ครั้ง - ประเมินเพื่อต่อสัญญาจ้าง
สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล	- เงินประจำตำแหน่ง/พ.ต.ส. - สิทธิการลา - กองทุน กบข. - มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ - สิทธิรับเครื่องราชฯ - สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาล และค่าการศึกษาบุตร	- สิทธิการลา - ไม่มีสิทธิรับบำเหน็จ - กองทุน กสจ. - สิทธิรับเครื่องราชฯ - สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาล และค่าการศึกษาบุตร	- เงินประจำตำแหน่ง/พ.ต.ส. - สิทธิการลา - ไม่มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ - สิทธิรับเครื่องราชฯ - กองทุนประกันสังคม - การได้รับประจำตำแหน่ง	- พ.ต.ส. - สิทธิการลา - ไม่มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ - ไม่มีสิทธิรับเครื่องราชฯ - กองทุนประกันสังคม	- พ.ต.ส. - สิทธิการลา - ไม่มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ - กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ - ไม่มีสิทธิรับเครื่องราชฯ - สิทธิประกันสังคม
วินัยและบทลงโทษ	- ร้ายแรง ได้แก่ ไล่ออก ปลดออก - ไม่ร้ายแรง ได้แก่ ลดเงินเดือน ตัดเงินเดือน ภาคทัณฑ์	- ร้ายแรง เหมือนข้าราชการ - ไม่ร้ายแรง ได้แก่ รับโทษลดค่าจ้าง ตัดค่าจ้าง ภาคทัณฑ์	- ร้ายแรง ได้แก่ ไล่ออก - ไม่ร้ายแรง ได้แก่ ลดเงินเดือน ตัดเงินเดือน ภาคทัณฑ์	ดุลยพินิจของหน่วยงาน	เหมือนลูกจ้างประจำ
สิ้นสุดการจ้าง	อาทิ ตาย ขาดคุณสมบัติ	อาทิ ตาย ขาดคุณสมบัติ	อาทิ ครบกำหนด สัญญาจ้าง ไม่ผ่าน	ดุลยพินิจของหน่วยงาน	อาทิ ครบกำหนด สัญญาจ้าง

รายการ	ข้าราชการ	ลูกจ้างประจำ	พนักงานราชการ	ลูกจ้างชั่วคราว	พกส.
	มีลักษณะต้องห้าม ผิดวินัยร้ายแรง ลาออก สั่งให้ออก เป็นต้น	มีลักษณะต้องห้าม ผิดวินัยร้ายแรง ลาออก สั่งให้ออก เป็นต้น	เกณฑ์การ ประเมินผลฯ เป็นต้น		อายุครบหกสิบปี ไม่ผ่านเกณฑ์การ ประเมินผลฯ หน่วยบริการเสร็จ สิ้นภารกิจ เป็นต้น

5.5 วิจารณ์ ระบบ พกส.เป็นรูปแบบการจ้างงานด้วยสัญญาจ้างของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นกลไกช่วยให้ผู้บริหารมีทางเลือกในการจ้างบุคลากรที่หลากหลายให้เหมาะสมกับภารกิจ ความจำเป็น และลักษณะงาน และเป็นเครื่องมือที่ช่วยเพิ่มผลสัมฤทธิ์ให้กับระบบราชการ เพราะเป็นระบบที่ค่อนข้างยืดหยุ่นเมื่อเปรียบเทียบกับระบบข้าราชการซึ่งเป็นการจ้างงานระยะยาวจนเกษียณอายุ (Life Time Employment) และจะผูกพันภาระงบประมาณระยะยาว ระบบ พกส.จึงสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่เน้นความยืดหยุ่นและคล่องตัว อีกทั้งเป็นการแก้ไขปัญหาการจ้างลูกจ้างชั่วคราวที่ปฏิบัติงานเหมือนกับข้าราชการ แต่กลับมีลักษณะการจ้างแบบปีต่อปี จึงเกิดปัญหาการออกจากงานสูง สำหรับภาพรวมระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของ พกส.เป็นระบบที่อยู่กึ่งกลางระหว่างระบบพนักงานราชการกับระบบลูกจ้างชั่วคราว โดยระบบส่วนใหญ่ลอกแบบจากระบบพนักงานราชการ แต่มีรายละเอียดอื่นที่แสดงให้เห็นว่าระบบพนักงานราชการมีความมั่นคงในการจ้างงานมากกว่า เช่น พกส. มีเงื่อนไขการสิ้นสุดการจ้างเมื่ออายุครบหกสิบปี หน่วยบริการเสร็จสิ้นภารกิจ (ฐานะการเงินของหน่วยบริการ) ฯลฯ รวมทั้งระบบพนักงานราชการมีสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลที่ดีกว่า เช่น สิทธิรับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ฯลฯ

6. สรุปผลและข้อเสนอ

6.1 สรุปผล ระบบ พกส.เป็นรูปแบบการจ้างงานด้วยสัญญาจ้างของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นรูปแบบเฉพาะในกระทรวงสาธารณสุข โดยระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของ พกส. ประกอบด้วย 5 ระบบหลัก ได้แก่ ระบบกำหนดตำแหน่ง ระบบสรรหา คัดเลือกและการจ้างงาน ระบบค่าจ้างเงินเดือน ระบบประเมินผลการปฏิบัติงานและการเลื่อนเงินเดือน ระบบสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล ซึ่งรายละเอียดของแต่ละระบบจะลอกแบบจากระบบพนักงานราชการ เมื่อเปรียบเทียบกับระบบการจ้างงานอื่นภายในกระทรวงสาธารณสุข พบว่า ระบบ พกส. ลักษณะที่อยู่กึ่งกลางระหว่างระบบพนักงานราชการกับระบบลูกจ้างชั่วคราว

6.2 ข้อเสนอของการวิจัย

(1) **ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้** (1) เป็นข้อมูลสำหรับการเรียนการสอนรายวิชาด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ (2) เป็นแนวทางให้ผู้เรียนใช้ศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเอง

(2) **ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป** (1) ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของภาครัฐและพนักงานกระทรวงสาธารณสุขเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ลึกซึ้งและครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องทั้งหมด (2) ศึกษาวิเคราะห์ระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ของบุคลากรภาครัฐประเภทอื่นที่อาจไม่เคยมีการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ

7. บรรณานุกรม

- กองบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. 2562. **ระบบรายงานกำลังคนด้านสุขภาพกระทรวงสาธารณสุข**. <https://hrdata.moph.go.th/report/#/dashboard> (25 กุมภาพันธ์ 2562)
- กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กระทรวงสาธารณสุข. 2560. **รายงานข้อมูลบุคลากรด้านสาธารณสุข ประจำปี 2560**. http://bps.moph.go.th/new_bps/sites/default/files/hr_report60_Sep18_update.pdf (20 กุมภาพันธ์ 2562)
- จำเนียร ราชแพทยาคม. 2561. การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ ใน เอกสารการสอนชุดวิชาแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ (หน่วยที่ 8-15). นนทบุรี: สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2560. **กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุญอนันต์ พันัญทรัพย์. 2560. **การจัดการทรัพยากรมนุษย์**. นนทบุรี: รัตน์ไตร.
- ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ค่าจ้างของพนักงานกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2556. <https://hr.moph.go.th/person/พนักงานกระทรวง%2057/ประกาศฉบับต่างๆ%20ของพทส/4.ประกาศ%20พทส.%20เรื่อง%20ค่าจ้างพทส..pdf> (10 กุมภาพันธ์ 2562)
- ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง สิทธิประโยชน์ของพนักงานกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2561. https://hr.moph.go.th/site/hr_moph/?p=16744 (10 กุมภาพันธ์ 2562)
- ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มค่าจ้างและต่อสัญญาจ้างพนักงานกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2557. <https://hr.moph.go.th/person/พนักงานกระทรวง%2057/ประกาศฉบับต่างๆ%20ของพทส/8.ประกาศเรื่องการประเมิน%20พทส..pdf> (10 กุมภาพันธ์ 2562)
- มานิต ศุทธสกุล. 2560. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (หน่วยที่ 1-7). นนทบุรี: สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยพนักงานกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559. https://hr.moph.go.th/person/พทส.59/ประกาศ%2060ปี_พทส_ฉ2.pdf (10 กุมภาพันธ์ 2562)
- ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยพนักงานกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2556. <https://hr.moph.go.th/person/พนักงานกระทรวง56/ระเบียบพนักงานกระทรวง%20ฉบับใหม่.pdf> (10 กุมภาพันธ์ 2562)
- สกล บุญสิน. 2560. **การจัดการทรัพยากรมนุษย์**. เชียงใหม่: ศูนย์บริหารงานวิจัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สำนักพัฒนาระบบบำนาญตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ. 2559. **คู่มือการบริหารระบบพนักงานราชการ**. นนทบุรี: สำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน ก.พ.
- สำนักพัฒนาระบบบำนาญตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ. 2561. **กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2560**. https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/9786165481984-thai-gov-manpower-2560_1.pdf (20 กุมภาพันธ์ 2562)
- อนงค์ทิพย์ เอกแสงศรี. 2560. **เทคนิคการบริหารงานบุคคล**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- Noe, R.A., Hollenbeck, J.R., Gerhart, B. and Wright, P.M. 2014. **Human Resource Management**. 9th international ed. New York, NY: McGRAW-Hill.
- Wilton, N. 2016. **An Introduction to Human Resource Management**. 3rd ed. London: Sage Publication Ltd.