

**การจัดการบุคลากรภาครัฐ: กรณีศึกษาการย้ายเลขาธิการ
สภาความมั่นคงแห่งชาติ**
**THE PUBLIC PERSONNEL MANAGEMENT: A CASE STUDY
OF THE RESHUFFLE OF THE SECRETARY OF NATIONAL SECURITY COUNCIL.**

โสพิศ สืบศักดิ์*

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่องการจัดการบุคลากรภาครัฐ: กรณีศึกษาการย้ายเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ ประการแรก เพื่อศึกษารูปแบบการจัดการบุคลากรภาครัฐในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนไทย ประการที่สอง เพื่อศึกษาระบบการจัดการบุคลากรภาครัฐในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนไทยที่สอดคล้องเหมาะสมกับบริบทการจัดการภาครัฐของไทย การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่ออธิบายปรากฏการณ์การแต่งตั้งโยกย้ายเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงในภาคพลเรือนไทย โดยใช้วิธีการหลากหลายเพื่อเก็บข้อมูล

สำหรับผลการวิจัยในครั้งนี้มีข้อค้นพบว่า การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในภาคพลเรือนไทยจากอดีตถึงปัจจุบันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองยังเป็นปัญหาหลักสำคัญประการหนึ่งของระบบบริหารราชการแผ่นดินทำให้ทำให้ระบบคุณธรรม และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในภาคพลเรือนไทยถูกมองข้าม เป็นการให้ความสำคัญกับระบบอุปถัมภ์ ลักษณะการดำเนินการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง สรุปได้ดังนี้

1. การดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการโยกย้ายไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้
2. เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจทางการเมืองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยมิได้มีการพิจารณาอย่างรอบด้านเพื่อประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

คำสำคัญ : การจัดการบุคลากรภาครัฐ การโยกย้าย ข้าราชการระดับสูงในพลเรือนไทย

* หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

ABSTRACT

. This study has tried to find out the public personnel management of Thai civil service: a case study of the reshuffle of the Secretary of National Security Council. The major objectives were to study the management of government personnel in the nomination of civil servants Thailand, to study management systems a personnel government to appoint civil Thailand consistent with context management government of Thailand. This study used a qualitative research approach. To explain the nomination of Secretary of the National Security Council. A senior official in the civil Thailand. Using a variety of methods to collect data.

The results of this research has found the nomination of senior government officials in Thailand from the past to the present civilian interference from political issues are also key aspects of the national administration system, making merit system and the principles of good governance in the civil Thailand unheeded. It gives priority to the host system. The nature of political interference in the nomination of senior government officials. Summarized as follows:

1. The implementation of the migration process, and incorrect formatting algorithms essential that law.
2. The use of the discretion of the political power that is unlawful without consideration for the benefit of the national administration.

Keywords: The Public Personnel Management, Reshuffle, high-ranking civilian in Thailand.

1. บทนำ

การปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2545 ซึ่งขณะนั้นอยู่ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นการปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการเพื่อต้องการยกระดับขีดความสามารถโดยรวมของหน่วยงานราชการทั้งระบบ และเพื่อต้องการจะพัฒนาระบบราชการไทยให้ไปสู่การบริหารราชการยุคใหม่ที่ตอบสนองต่อความต้องการและความพึงพอใจตลอดทั้งเป็นที่พึงที่ดีให้กับประชาชน ซึ่งภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 มีเป้าประสงค์ที่จะสร้างความเป็นเลิศให้กับระบบราชการไทยเพื่อให้สามารถก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์และสังคมโลกในยุคเศรษฐกิจใหม่และที่สำคัญอย่างยิ่งคือแก้ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการ ตลอดไปถึงเรื่องเงินเดือน ค่าตอบแทน การทุจริต การประพฤติมิชอบและการขาดซึ่งจริยธรรมให้หมดไปหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 คือการบริหารราชการ

แผ่นดินเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยการยึดแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้วยหลักการสำคัญที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้วางเป้าประสงค์หลักของการพัฒนาระบบราชการไทยไว้ 4 ประการคือ ประการแรก เน้นการพัฒนาคุณภาพของการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น (better service quality) ประการที่สอง ปรับระบบราชการให้มีความเหมาะสม (rightsizing) ประการที่สาม ปรับยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าสากล (high performance) และประการที่สี่ การตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย (democratic governance) ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าเป้าประสงค์ทั้ง 4 ประการนี้เป็นการสร้างมิติใหม่ให้กับการบริหารราชการของประเทศไทย ซึ่งจากการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาได้ดำเนินการตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐโดยมีความครอบคลุมการดำเนินงานได้แก่ การปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างราชการ การปรับปรุงวิธีการ การปฏิรูปวิธีการ การปฏิรูประบบบุคคล และการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม และค่านิยมใหม่ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบาทภารกิจและโครงสร้างราชการ หน่วยงานราชการทุกหน่วยงานจึงต้องทำการกำหนดเป้าหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพและจัดการกับบุคลากรในการยกระดับมาตรฐานในการทำงานและเพื่อเป็นการพัฒนาองค์กร ดังนั้นองค์การภาครัฐหรือแม้แต่ภาคเอกชนจึงหลีกเลี่ยงไม่พ้นกับการจัดการบุคลากรอันเป็นทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร ทั้งนี้เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพขององค์กรให้ตอบสนองต่อความต้องการของกระแสระบบที่เปลี่ยนแปลงไป

การจัดการบุคลากร นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหารองค์การวิธีการที่ทำให้การจัดการบุคลากรภาครัฐในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนไทยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทำให้ประเทศชาติ และประชาชนได้รับผลประโยชน์สูงสุดนั้นมีหลักการสำคัญ คือหลักผลประโยชน์สูงสุดของทางราชการ และหลักบริหารงานโดยระบบคุณธรรม (merit system) โดยหลักการของหลักผลประโยชน์สูงสุดของทางราชการนั้นมองว่า กระบวนการของการบริหารไม่ว่าจะเป็นเรื่องการวางแผน การจัดรูปแบบองค์กร การบริหารงานบุคคล การควบคุมบังคับบัญชา การประสานงาน หรือการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานมีเป้าหมายเดียวกันคือ ผลประโยชน์สูงสุดขององค์กร ซึ่งในกรณีของภาครัฐผลประโยชน์สูงสุดขององค์กรอยู่ที่ความสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุภารกิจหรือพันธกิจของหน่วยงานตามที่กฎหมาย หรือนโยบายที่หน่วยงานกำหนดเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติสูงสุดมีความรวดเร็วทันกับความต้องการของประชาชน และมีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด การจัดการบุคลากรในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนไทยของภาครัฐเป็นหนึ่งในการบริหารรัฐกิจที่มีความสำคัญสูงสุด ซึ่งจะทำให้การบริหารงานของภาครัฐบรรลุตามหลักการเป้าประสงค์ หลักการสำคัญของการจัดการบุคลากรภาครัฐในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนไทย คือการหาบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถที่ตรงและมีความเหมาะสมกับภารกิจขององค์กรในการที่จะสามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

การบริหารโดยระบบคุณธรรม (merit system) ซึ่งเป็นหลักการอันสำคัญของการบริหารงานบุคคลในภาครัฐทั้งหมด ระบบคุณธรรมนี้ได้มีนักทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ คือ Max

Weber ได้ให้แนวคิดหลักเกี่ยวกับระบบนี้ในทัศนะเกี่ยวกับลักษณะของระบบราชการว่าลักษณะของระบบราชการมีลักษณะเป็นการแบ่งงานกันทำ โดยจะมีการแบ่งงานออกตามความสามารถและความถนัดของบุคคล มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับความประพฤติได้ถูกนำมาใช้อย่างเสมอภาคกันการทำงานต้องอาศัยความรู้ความสามารถ เป็นหลักการสำคัญซึ่งแนวคิดระบบคุณธรรมนี้เป็นพื้นฐานในการบริหารงานบุคคลของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจนมาถึงปัจจุบันการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมจึงมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ข้าราชการปฏิบัติงานให้บังเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐในอันที่จะจัดบริการ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนรวมการบริหารงานด้วยระบบคุณธรรมประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 ประการคือ หลักความเสมอภาคในโอกาส หลักความรู้ความสามารถ หลักความเป็นกลางทางการเมือง และหลักความมั่นคงแห่งอาชีพ ซึ่งหลักนี้เป็นหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะหมายถึง การให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่จะไม่ถูกลงโทษหรือกลั่นแกล้งให้ออกจากราชการโดยไม่มีความผิด

จากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (National Council for Peace and Order) ได้เข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูประบบราชการไทยครั้งใหม่ได้เริ่มต้นขึ้นอีกครั้ง และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยในมาตรา 27 ได้กำหนดให้มีสภาพิรูปรูปแห่งชาติทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่างๆ อันได้แก่ ด้านการเมือง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ด้านสังคม ด้านการปกครองท้องถิ่น ด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ ด้านพลังงาน ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านอื่นๆ ซึ่งในการดำเนินการปฏิรูประบบราชการนั้นสำนักนายกรัฐมนตรีได้ร่วมกับกระทรวงทั้งหมด 20 กระทรวงมีการนำเสนอข้อเสนอของสำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่องการปฏิรูประบบราชการ และแนวทางจริยธรรมมาเป็นแนวทางสร้างความสุขให้กับประชาชนของประเทศไทย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบันได้นำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เข้ามาใช้แก้ปัญหา ซึ่งเป็นการมุ่งเน้นการปฏิรูปการบริหารงานในระบบราชการ โดยเป็นการให้ความสำคัญกับผลงานและประสิทธิภาพ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงถือได้ว่าเป็นแนวคิดกระแสหลักของการปฏิรูประบบราชการทั่วโลกในปัจจุบัน ดังนั้นเมื่อการปฏิรูประบบราชการให้ความสำคัญกับกับผลงานและประสิทธิภาพ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ การประเมินผลการปฏิบัติงานจึงเป็นเครื่องมือหลักของการปฏิรูประบบราชการทำให้ระบบราชการมีรูปแบบการทำงานใหม่ โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขและกรอบของการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดผลงานเป็นที่ประจักษ์ประกอบกับการสามารถทำการวัดผลงานที่ให้บริการแก่ประชาชนได้ชัดเจน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นต้องประกอบด้วยผลสัมฤทธิ์ของงานและพฤติกรรมการทำงานของตัวบุคคลอันเป็นข้าราชการนั่นเอง ซึ่งการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นจะนำไปสู่ประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนผู้รับบริการ จากความสำคัญของผลสัมฤทธิ์ของงานและพฤติกรรมการทำงานของตัวข้าราชการนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการจัดการบุคลากรมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารองค์การ หรืออาจกล่าวได้ว่าประสิทธิผลขององค์การมาจากการทำหน้าที่ของบุคลากรที่มีคุณภาพ ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้

ว่าหลักการบริหารทรัพยากรบุคคล หมายถึงการแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามสิ่งซึ่งงานต้องการ (put the right man on the right job)

ในระบบราชการถึงแม้การพัฒนาทรัพยากรบุคคลจะได้รับการพัฒนาตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่แล้วก็ตาม แต่การปฏิบัติราชการหรือการบริหารราชการในองค์การภาครัฐในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายก็ยังประสบกับปัญหาของการไม่ได้รับความเป็นธรรมถึงแม้ภาครัฐจะมีความพยายามอย่างต่อเนื่องในการที่จะพัฒนาและปรับปรุงระบบราชการไทยให้เป็นในทิศทางที่ดีขึ้นตามระบบคุณธรรมก็ตาม แต่ความพยายามก็ยังไม่ได้ผลดีเท่าใดนัก ซึ่งมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากข้าราชการอยู่เสมอว่าถึงแม้เส้นทางสายอาชีพจะมีความชัดเจน แต่ความรู้สึกทางจิตใจเริ่มวิตกกังวลกับความไม่มั่นคง เพราะไม่รู้ว่าความก้าวหน้าในอาชีพของตนจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ซึ่งปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในภาคพลเรือนไทยในทุกๆ ระดับได้ปรากฏให้เห็นชัดมาอยู่เรื่อยๆ จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เรื้อรังที่หลายฝ่ายพยายามจะแก้ไขให้ดีขึ้นโดยเฉพาะความพยายามของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนไทยที่ได้มีการย้ำเสมอว่าการแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนขั้นข้าราชการให้ดำเนินการไปตามหลักคุณธรรม (Office of the Civil Service Commission, 2005) แต่ปัญหาของการการแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าวก็ยังปรากฏอยู่ ซึ่งไม่สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินด้วยระบบคุณธรรม ปัญหาดังกล่าวนี้นำผลกระทบต่อความมั่นคงในอาชีพ และก่อให้เกิดผลเสียต่อทรัพยากรบุคคลอันเป็นกำลังสำคัญของหน่วยงานภาครัฐ กรณีตัวอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นซึ่งใช้ในการครั้งนี้ คือ การโยกย้ายเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นายถวิล เปลี่ยนศรี) กรณีนี้เป็นปรากฏการณ์การบริหารงานบุคคลอันเป็นเรื่องที่กระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินของระบบราชการไทย อันเป็นเหตุให้เกิดคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ นายถวิล เปลี่ยนศรี ในขณะที่ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับกิจการความมั่นคงของประเทศ และมีบทบาทหน้าที่เป็นที่ปรึกษาเสนอแนะนโยบาย มาตรการและแนวทางปฏิบัติด้านความมั่นคงแห่งชาติต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี ได้ถูกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติและให้ไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการบริหารงานทรัพยากรบุคคลตามระบบคุณธรรม และตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดียังคงเป็นปรากฏการณ์ที่เป็นปัญหาอยู่ในระบบราชการพลเรือนไทย ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการฟ้องคดีตามมาในที่สุด ดังนั้นการปฏิรูประบบราชการไทยซึ่งปัจจุบันอยู่ในยุคของคณะรักษาความสงบแห่งชาติอันจัดอยู่ในช่วงเวลาแห่งการปรับเปลี่ยน และเป็นการพัฒนาระบบราชการอย่างต่อเนื่องตามกรอบแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นหน่วยงานของภาครัฐที่ดำเนินงานภายใต้การบริหารของรัฐบาล ย่อมต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในเรื่องการจัดการทรัพยากรบุคคลในภาครัฐ เพื่อให้สอดคล้องและรองรับกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากการจัดการของภาครัฐ

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับการจัดการบุคลากรภาครัฐในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนไทยจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง อันจะนำไปสู่รูปแบบการจัดการบุคลากรในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนไทยในการบริหารราชการแนวใหม่ของประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาการโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในภาคพลเรือนไทยอันเป็นเรื่องหนึ่งของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อมุ่งผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ตลอดจนเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจให้ดำเนินการแต่งตั้งโยกย้ายโดยยึดระบบคุณธรรม และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีบนพื้นฐานของความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม และเพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนแนวทางในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐ ตลอดจนการจัดการทรัพยากรบุคคลให้สอดคล้องและรองรับกับเปลี่ยนแปลงในยุคของกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งเป็นการประยุกต์แนวคิดและหลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้สอดคล้องกับบริบทที่แท้จริงของประเทศไทยภายหลังจากการปฏิรูประบบราชการ อันจะเป็นผลดีต่อการจัดการบุคลากรในภาครัฐของประเทศไทยในอนาคต

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบการจัดการบุคลากรภาครัฐในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนไทย
2. เพื่อศึกษาระบบการจัดการบุคลากรภาครัฐในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนไทยที่สอดคล้องเหมาะสมกับบริบทการจัดการภาครัฐของไทย

3. ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ จะทำการวิจัยจากปรากฏการณ์การโยกย้ายเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นายถวิล เปลี่ยนศรี) โดยการนำแนวคิดระบบคุณธรรม และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) มาเป็นแนวทางในการศึกษา เป็นการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์ มุ่งเน้นไปที่ขอบข่ายเทคนิคการบริหาร ซึ่งจัดว่าเป็นศาสตร์การบริหารเป็นการมุ่งเน้นศึกษาการจัดการบุคลากรของภาครัฐ โดยเป็นการศึกษาความเป็นมา และพัฒนาการของการจัดการบุคลากรภาครัฐในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งช่วงระยะเวลาที่นำมาศึกษา คือช่วงปรากฏการณ์หลังจากที่ประเทศไทยได้มีการปฏิรูประบบราชการอย่างเป็นรูปธรรมในปี พ.ศ. 2545 ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของระบบราชการไทย จนถึงปี พ.ศ. 2558 โดยมีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นองค์การกลางการบริหารบุคคลเป็นการจัดการบุคลากรในการแต่งตั้งโยกย้ายในระดับส่วนราชการ โดยจะพิจารณาเป็นภาพรวมทั้งระบบราชการ อันเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากการจัดการบุคลากรในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนตามนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น ทั้งนี้เพื่ออธิบายแนวคิดและปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นของระบบการจัดการบุคลากรกรณีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในภาคพลเรือนไทย

4. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การจัดการบุคลากรภาครัฐ: กรณีศึกษาการย้ายเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเพื่อนำไปสู่รูปแบบและระบบการจัดการจัดการบุคลากรภาครัฐในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนไทยที่สอดคล้องเหมาะสมกับบริบทการจัดการภาครัฐของไทย ผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เป็นหลักโดยเป็นการให้ความสำคัญกับจุดมุ่งหมายของการศึกษา การวิจัยเชิงคุณภาพครั้งนี้ผู้วิจัยได้ดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

1. กำหนดหน่วยในการวิเคราะห์ ในการศึกษครั้งนี้หน่วยวิเคราะห์คือ คำพิพากษา(อุทธรณ์) ศาลปกครองสูงสุด และหน่วยวิเคราะห์ระดับบุคคลคือ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) จำนวน 28 คน โดยเป็นตัวแทนข้าราชการพลเรือนสามัญไทยทั่วประเทศ ซึ่งจะทำให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกที่น่าสนใจ

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล

2.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นข้อมูลที่ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเองจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งจะได้รับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) โดยวิธีการนี้จะเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญไทยที่เต็มใจให้การสัมภาษณ์จำนวน 28 คน

2.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ข้อมูลในส่วนนี้จะแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

2.2.1 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขดำที่ อ.992/2556 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 33/2557 โดยขอความอนุเคราะห์สำเนาข้อมูลคำพิพากษาจากศาลปกครอง

2.2.2 เป็นข้อมูลที่ผู้วิจัยมีการเก็บรวบรวมไว้ก่อนแล้วเพียงแต่ผู้วิจัยนำมาทบทวนทำการศึกษาใหม่ เพื่อช่วยให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลที่ครบถ้วน เช่น กระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ แนวคิด ทฤษฎีต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากร วารสารและงานวิจัยต่าง ๆ

3. การตีความข้อมูล โดยใช้วิธีการวิเคราะห์สาระเอกสารโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) และการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงพรรณนา (descriptive analysis) เป็นหลักเมื่อทำการเก็บรวบรวมข้อมูลครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ ผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้นำมาจัดเรียงเรียงและจัดระเบียบของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ และนำข้อมูลมาวิเคราะห์ตีความเพื่อนำเสนอเป็นผลการวิจัยที่ได้ค้นพบ

4. การตรวจสอบข้อมูล ทำการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) โดยใช้การตรวจสอบแบบสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation) กล่าวคือ เป็นการตรวจสอบข้อมูลที่เก็บมาโดยทำการเปรียบเทียบกับมิติด้านเวลา ด้านสถานที่ ผู้ให้ข้อมูล และทำการตรวจสอบว่าข้อมูลที่ได้มานั้นเหมือนกันหรือไม่ถ้าเหมือนกันหรือข้อมูลซ้ำ ๆ กันผู้วิจัยถือว่าข้อมูลนั้นเชื่อถือได้

5. ผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยในเรื่อง การจัดการบุคลากรภาครัฐ: กรณีศึกษาการแต่งตั้งโยกย้ายเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผลจากการวิจัยพบว่า การแต่งตั้งโยกย้ายเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นายถวิล เปลี่ยนศรี) เป็นการโยกย้ายโดยผู้มีอำนาจคือ คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57 กำหนดให้หน่วยงานที่โอนและหน่วยงานที่รับโอนต้องตกลงยินยอมในการโอนก่อน อันถือเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญตามกฎหมาย เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจของหน่วยงานทั้งสองฝ่ายได้พิจารณาอย่างรอบครอบ ครบถ้วน และคำนึงถึงผลประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ และการโอนนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักของระบบคุณธรรมตามที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้ และ มาตรา 57 (1) กำหนดให้การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับการอนุมัติแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง แต่กรณีของนายถวิล เปลี่ยนศรี เป็นการโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรม กล่าวคือมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เพราะเมื่อพิจารณาแล้วมีข้อค้นพบ ดังนี้

ประการแรก ขั้นตอน กระบวนการโยกย้ายมีการเร่งรัดการดำเนินการไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน วิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการอนุมัติเห็นชอบการโอนก่อนที่ฝ่ายรับโอนจะมีความเห็นชอบในการรับโอน

ประการที่สอง การโยกย้ายเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหากพิจารณาแล้วตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อรัฐบาลมาก เพราะมีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศชาติ ดังนั้นผู้มีอำนาจเมื่อขึ้นมาบริหารประเทศมักนำระบบอุปถัมภ์มาใช้เพื่อต้องการให้คนอันเป็นพวกพ้องของตนเองขึ้นมาในตำแหน่งดังกล่าวนี้ ตลอดจนต้องการสับเปลี่ยนตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในขณะนั้น และเป็นการโยกย้ายที่ได้มีการพิจารณาอย่างรอบด้านเพื่อประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณารูปแบบและระบบการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงในช่วงเวลาที่ผ่านมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันพบว่าไม่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองยังเป็นปัญหาหลักประการสำคัญของระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการแทรกแซงในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำทำให้ระบบคุณธรรม และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในระบอบราชการไทยถูกมองข้าม การแต่งตั้งโยกย้ายยังเป็นการใช้อำนาจจากผู้มีอำนาจเป็นการใช้ดุลพินิจโดยยังให้ความสำคัญกับระบบอุปถัมภ์ปรากฏการณ์หนึ่งที่มักพบเสมอว่าเมื่อประเทศไทยเกิดปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเมื่อใดหลักการของ Democratic Governance จะถูกรัฐบาลชุดใหม่นำมาใช้เสมอ หลักการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญระดับสูง คือ หลักความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ต่อสาธารณะ ซึ่งหลักการนี้ผู้มีอำนาจมักนำมาใช้ในเชิงการเมือง

เพราะด้วยเหตุผลที่ว่าหลักความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ต่อสาธารณะเป็นแนวคิดหลักสำคัญของประเทศที่มีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย หลักการนี้เป็นพื้นฐานของกระบวนการ ซึ่งบุคคลที่มาจาก การเลือกตั้งหรือมาจากการแต่งตั้งแสดงให้เห็นว่าเขากำลังรับผิดชอบอย่างไร ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ต่อสาธารณะเป็นความพร้อมที่จะรับการตรวจสอบหรือความพร้อมที่จะแสดงผลงานเพื่อให้เห็นการปฏิบัติงานในหน้าที่ว่ามีผลอย่างไร ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวด้วยการมีตัวชี้วัดผลงานอย่างชัดเจนมีการวัดผลงานมีระบบของการให้รางวัลและระบบการลงโทษที่ชัดเจน ดังนั้นจึงเป็นการอธิบายว่าทำไมประชาชนจึงยอมให้เขาปกครอง ด้วยความสามารถในการตอบคำถามต่อประชาชนได้ จึงกล่าวได้ว่าความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ต่อสาธารณะเป็นเครื่องมือที่ฝ่ายรัฐบาลนำมาใช้ในการสร้างเรื่องเพื่อการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในการตอบสนองต่อการทำงานของฝ่ายตนอย่างเช่นกรณีของการโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรีที่เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษาเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่ยกคำร้องทุกข์ โดยให้คืนตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติให้นายถวิล เปลี่ยนศรี จนนายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ไปยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดเพราะเห็นว่าตนเองได้ใช้ดุลพินิจชอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และคุณธรรมแล้วด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ต่อสาธารณะจึงเป็นเสมือนเครื่องหมายและเนื้อหาของ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นที่เข้าใจตรงกันว่าระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองของรัฐนั้นๆ ถูกควบคุมโดยประชาชน ซึ่งเรียกว่า ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) อันเป็นไปตามหลักการความสัมพันธ์ระหว่างตัวการ กับตัวแทน (Principal agent relations)

6. อภิปรายผล

จากผลการศึกษาพบว่า การจัดการบุคลากรภาครัฐในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในภาคพลเรือนไทยไม่เป็นไปตามหลักการจัดการทรัพยากรบุคคลตามระบบคุณธรรม และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สามารถอภิปรายได้ว่า

ประการแรก รูปแบบขั้นตอน กระบวนการจัดการบุคลากรภาครัฐในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาลมีการเร่งรัดการดำเนินการแต่งตั้งโยกย้าย กล่าวคือ หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการอนุมัติเห็นชอบการโอนก่อนที่ฝ่ายรับโอนจะมีความเห็นชอบในการรับโอน จึงเป็นการโยกย้ายที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน วิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ในการแต่งตั้งโยกย้ายขั้นตอน และกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายจะต้องไปตามระบบคุณธรรมตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 42 การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ และมาตรา 63 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติไว้ว่า การย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในหรือต่างกระทรวงหรือกรม แล้วแต่กรณีให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.

ประการที่สอง การใช้อำนาจดุลพินิจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในภาคพลเรือนไทย ซึ่งเหตุอันเกิดจากผู้มีอำนาจใช้อำนาจดุลพินิจในการจัดการบุคลากร กล่าวคือ การแต่งตั้งโยกย้ายให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ถึงแม้ผู้มีอำนาจจะมีความรู้ความเข้าใจในขั้นตอน กระบวนการจัดการบุคลากร และหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแต่การใช้ดุลพินิจก็ยังคงให้ความสำคัญกับระบบอุปถัมภ์ ถึงแม้จะเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายการเมืองมักนำประเด็นความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ต่อสาธารณะ อันเป็นหลักการของ Democratic Governance มาใช้ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง โดยหลักการนี้ผู้มีอำนาจมักนำมาใช้โดยมีนโยบายแอบแฝงในเชิงการเมือง ซึ่งกล่าวได้ว่า หลักความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ต่อสาธารณะเป็นเครื่องมือที่ฝ่ายการเมืองนำมาใช้ในการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในการตอบสนองต่อการทำงานของฝ่ายตน เพื่อแก้ไขปัญหาในการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการระดับสูงที่มีการเมืองเข้ามาแทรกแซง สามารถดำเนินการได้ดังนี้ 1) องค์การภาครัฐควรปรับปรุงการแต่งตั้งโยกย้ายให้มีเหตุผลและให้มีหลักประกันความมั่นคงหรือความเป็นธรรม โดยถือหลักว่าหางานให้เหมาะสมกับคน ไม่ใช่หาตำแหน่งให้กับคน 2) ต้องจัดวางระบบข้อมูลเพื่อการบริหารโดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับประวัติการทำงานหรือผลงานของข้าราชการเพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณา 3) ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือข้าราชการในหน่วยงานนั้นได้แสดงความเห็นหรือให้บุคคลหลายฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการพิจารณา

นอกจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ภาครัฐควรต้องเพิ่มในส่วนของการสร้างและปลูกฝังข้าราชการในเรื่องของค่านิยมความเป็นธรรม ความเสมอภาค สร้างกลไกของการสกัดกั้นการเข้าแทรกแซงจากข้าราชการฝ่ายการเมือง หาแนวทางการนำระบบคุณธรรมและหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเข้าสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง ตลอดจนเพิ่มข้อบังคับ ระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ บทลงโทษที่ชัดเจนและรวดเร็วสำหรับผู้มีอำนาจที่ใช้ดุลพินิจไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม

7. กิตติกรรมประกาศ

ดุชนิพนธ์เรื่อง การจัดการบุคลากรภาครัฐ: กรณีศึกษาการย้ายเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเล่มนี้สำเร็จลงได้ด้วยความรู้และความช่วยเหลือเป็นอย่างดีจาก รองศาสตราจารย์ ดร.เอกพร รักความสุข รองศาสตราจารย์พรชัย เทพปัญญา และอาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จรัสพงศ์ คลังกรณ์ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องด้วยความเอาใจใส่ตลอดมาตั้งแต่ต้นจนเสร็จเรียบร้อย ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณไว้เป็นอย่างสูง

ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ประจำหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์นทุกท่านที่ได้ถ่ายทอดองค์ความรู้ให้แก่ผู้ศึกษาและประสบการณ์ที่มีคุณประโยชน์ยิ่ง ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรฯ ทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษามาโดยตลอดอย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร ที่ได้สนับสนุนให้ลาศึกษาต่อในหลักสูตร

ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น ขอขอบพระคุณ
ข้าราชการพลเรือนสามัญทั้ง 28 ท่านที่ให้ความอนุเคราะห์สละเวลาให้ข้อมูลที่สำคัญตลอดจนให้
ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกด้วยความมีน้ำใจและอัธยาศัยอย่างดียิ่ง

8. ข้อเสนอแนะ

เพื่อเป็นแนวทางการแก้ปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญไทย ผู้วิจัยมี
ข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรเพิ่มอำนาจและบทบาทของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และ
คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในการกำหนดหลักเกณฑ์ กลไกกระบวนการจัดการ
บุคลากรภาครัฐ เพื่อการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริงทั้งในเรื่องการแต่งตั้ง การโยกย้ายข้าราชการ
พลเรือนสามัญไทยให้เป็นหลักเกณฑ์เดียวกันสำหรับประเภทเดียวกัน และระดับเดียวกันโดยไม่ให้
ข้าราชการฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซง

2. ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญระดับสูง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้าย
โดยการใช้ดุลพินิจจะต้องนำหลักการของความพร้อมรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ต่อสาธารณะมาใช้
เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบทุกครั้งหลังมีการแต่งตั้งโยกย้าย เพราะหากภายหลังการแต่งตั้ง
โยกย้าย พบว่าผู้ได้รับการแต่งตั้งโยกย้ายกระทำการทุจริตประพฤติมิชอบต่อหน้าที่จะต้องรับผิดชอบ
การกระทำของตนด้วยการถูกลงโทษทางวินัย

3. ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญระดับสูง ควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่
ตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจ

4. ควรทำการศึกษาแนวทางการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญระดับสูง โดย
ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2546). *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546-พ.ศ.2550)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์กิตติเกียรติ ลิมอภิชิต.
- คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม. (2552). *รายงานการปฏิบัติงานรอบ 1 ปี*. กรุงเทพฯ: สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ.
- คณะกรรมการการศึกษา. (2555). *ธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้าย: ศึกษากรณีกระทรวงมหาดไทย*. สำนักกรรมการ 2, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- นิสตาร์ เวชยานนท์. (2543). *การบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบไทย ๆ*. ภาคนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- วนิดา บุญรัตน์. (2555). *การย้ายข้าราชการกับความจำเป็นที่ต้องออกคำสั่ง*. วารสารกรมประชาสัมพันธ์ คอแลมน์ใกล้ตัว ฉบับเดือนตุลาคม.

- สำนักงาน ก.พ.,สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. (2545). *วัฒนธรรมและค่านิยมใหม่ในการทำงานเพื่อประชาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อาทิตย์.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2551). *คู่มือแนะนำ คณะกรรมการพิทักษ์ ะ บ บ คุณธรรม*. นนทบุรี: สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557*. (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม. (ม.ป.ป.). (2552). *รายงานการปฏิบัติงานรอบ 1 ปีแรก (2552)*. กรุงเทพฯ: ท่างหุ้นส่วนจำกัดบางกอกบล็อก.
- เอกพร รักความสุข. (2559). *การวิจัยเชิงคุณภาพ: หลักการและแนวคิด*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

- Abramson, M. The leadership factor. (1989). *Public Administration Review*. 49(6), 562-565.
- Bogdan, R. C., and Biklen, S. K. (2003). *Qualitative Research for Education (4th ed.)*. Boston : Allyn and Bacon.
- Ivancevich, John M. (1997). *Human resources management*. Richard D. Irwin. Nigro, Felix. A., Nigro, Lloyd. & Kellough, Edward. J. (2007). *The New Public Personnel Administration*. 6 th ed. Belmont, CA: Thomson Wadsworth.
- Office of the Civil Service Commission. (2005). *Driving government performance through strategic HRM*. Bangkok: Physics Center Press Limited Partnership.
- Stahl, O. Glenn. (1983). *Public Personnel Administration (8th ed)*. New York: Harper and Row.
- U.S. Office of Personnel Management. (April, 1999). *Report of a special study on opportunity lost: Openness in the employment process*.