



## สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

### บันทึกเสนอคณะรัฐมนตรี

เรื่อง ระบบนักบริหารระดับสูง  
ที่มา

1. คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบและอนุมัติให้ดำเนินการตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้เสนอ ซึ่งในแผนปฏิรูปฯ นี้ได้กำหนดให้มีการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงขึ้น
2. คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการมีมติเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2543 และวันที่ 17 มีนาคม 2543 เห็นชอบในหลักการของระบบนักบริหารระดับสูง และให้สำนักงาน ก.พ. จัดทำข้อเสนอและแผนการดำเนินงานของระบบนักบริหารระดับสูงเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบต่อไป

### ข้อเสนอเพื่อพิจารณา

#### 1. หลักการและเหตุผล

1.1 ตั้งแต่ทศวรรษนี้เป็นต้นไป กระแสโลกาภิวัตน์จะเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรวดเร็วและรุนแรงต่อทั้งเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของทุกประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งกำลังประสบกับภาวะวิกฤตในหลายด้าน ประกอบกับแรงผลักดันของคนไทยที่ต้องการปฏิรูปการเมืองและระบบราชการให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ทำให้ทุกคนตระหนักถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจหน้าที่ของภาครัฐให้สามารถร่วมมือกับภาคเอกชนและภาคประชาชนในการพัฒนาประเทศให้สามารถยืนหยัดแข่งขันในเวทีโลกได้

1.2 จากการศึกษาประสบการณ์ในต่างประเทศพบว่า ประเทศที่สามารถปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจของตนอย่างเหมาะสมและทันการณ์เท่านั้น ที่จะได้รับประโยชน์จากโลกาภิวัตน์ ส่วนประเทศที่ปรับตัวไม่ได้จะได้รับผลกระทบทางลบจากโลกาภิวัตน์และถูกทิ้งห่างจากประเทศที่พัฒนาแล้วมากขึ้นเรื่อย ๆ ในการปรับตัวของประเทศไทยให้เข้ากับกระแสโลกาภิวัตน์และปรับภาครัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองความต้องการที่เปลี่ยนไปของประชาชนได้นั้น จำต้องอาศัยการดำเนินการทางการเมืองที่มีทิศทางชัดเจน เข้มแข็ง และมี

เสถียรภาพ ภาครัฐมีนักบริหารที่มีความรู้ความสามารถสูง ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ กล้าตัดสินใจและมีความรับผิดชอบ

1.3 กุญแจสำคัญต่อความสำเร็จในการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และเพิ่ม ประสิทธิภาพในการทำงานของภาครัฐคือ การสร้างและพัฒนานักบริหารระดับสูงของภาครัฐ จากการศึกษาที่มาจากผู้บริหารระดับสูงในระบบราชการของประเทศต่าง ๆ พบว่าสามารถ จัดกลุ่มได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

1.3.1 รูปแบบการสร้างระบบนักบริหารแยกเป็นระบบต่างหากเพื่อ คัดเลือกและพัฒนาผู้บริหารระดับสูงให้มีความสามารถเป็นผู้นำ และเป็นเครื่องมือเพิ่ม ประสิทธิภาพให้ราชการ ระบบนี้ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย และ นิวซีแลนด์

1.3.2 รูปแบบการพัฒนากลุ่มข้าราชการที่มีศักยภาพสูงให้ได้รับการ เลื่อนตำแหน่งเป็นนักบริหารอย่างรวดเร็ว โดยมีการฝึกอบรมและสับเปลี่ยนงานเป็นระยะ ๆ ใช้ในกลุ่มประเทศเครือจักรภพ ญี่ปุ่น และฝรั่งเศส

1.3.3 รูปแบบที่นักบริหารได้เต้าขึ้นมาในระบบราชการตามปกติ ไม่มี การพัฒนาและเตรียมผู้มีศักยภาพสูงให้ก้าวสู่ตำแหน่งนักบริหาร หรือมีระบบนักบริหารแยก ต่างหาก พบได้ในประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่

1.4 สำหรับการสร้างและพัฒนาผู้บริหารระดับสูงของประเทศไทยนั้น จะสร้างระบบนักบริหารระดับสูงขึ้น (รูปแบบในข้อ 1.3.1) ขณะเดียวกันก็จะพัฒนา กลุ่ม ข้าราชการที่มีศักยภาพสูง (รูปแบบในข้อ 1.3.2) ประกอบกันไป เพื่อระบบราชการจะได้มี นักบริหารที่มีความสามารถสูง ในจำนวนที่เพียงพอต่อการบริหารราชการในยุคที่มีการ เปลี่ยนแปลงมาก มีระบบการบริหารนักบริหารกลุ่มนี้ที่โปร่งใส เป็นธรรม แยกต่างหากจาก ระบบบริหารงานบุคคลรวม ซึ่งนักบริหารในระบบนี้จะทำงานด้วยความรับผิดชอบ บริหารงานอย่างมืออาชีพ โดยคำนึงถึงประโยชน์ต่อประชาชนผู้รับบริการ

## 2. วัตถุประสงค์ของการมีระบบนักบริหารระดับสูง

2.1 เพื่อสร้างและพัฒนาผู้นำยุคใหม่ที่สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพใน ยุคโลกาภิวัตน์

2.2 เพื่อให้มีจำนวนผู้นำเพียงพอที่จะขับเคลื่อนและปรับเปลี่ยนระบบราชการได้

2.3 เพื่อให้ระบบบริหารบุคคลของนักบริหารระดับสูงมีความโปร่งใส เป็นธรรม

### 3. การสร้างระบบนักบริหารระดับสูง

หลักพื้นฐานในการสร้างระบบนักบริหารระดับสูงได้ใช้สมรรถนะ (Competency) ซึ่งเป็นกลุ่มของพฤติกรรมกรรมการบริหารที่ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติงานตามเป้าหมายขององค์การเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความรู้ความสามารถของนักบริหาร โดยมีการพัฒนาให้นักบริหารที่อยู่ในระบบนี้มีสมรรถนะสูงในเกณฑ์ที่จะเป็นผู้นำยุคใหม่ที่สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพในยุคโลกาภิวัตน์ได้

### 4. องค์ประกอบของระบบนักบริหารระดับสูง

ระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service หรือ SES) คือ ระบบการบริหารงานบุคคลของนักบริหารระดับสูงประกอบด้วย การสรรหาและเลือกสรร การพัฒนา การแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่ง การโอนย้าย การกำหนดค่าตอบแทน และการประเมินผลการปฏิบัติงาน องค์ประกอบของระบบ ประกอบด้วย

#### 4.1 โครงสร้างตำแหน่งนักบริหารระดับสูง

กำหนดให้นักบริหารระดับสูง ที่จะอยู่ในระบบนักบริหารระดับสูง คือ ผู้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร 9-11 ในปัจจุบัน ซึ่งเมื่อนำมาจัดกลุ่มได้ 3 กลุ่ม ดังนี้

- 4.1.1 นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 1 (Band 1) คือ ตำแหน่งนักบริหาร 9 ในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่ ตำแหน่งรองอธิบดี ผู้ช่วยปลัดกระทรวง หรือเทียบเท่า
- 4.1.2 นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 2 (Band 2) คือ ตำแหน่งนักบริหาร 10 ในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่ ตำแหน่งอธิบดี รองปลัดกระทรวง หรือเทียบเท่า
- 4.1.3 นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 3 (Band 3) คือ ตำแหน่งนักบริหาร 11 ในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่ ตำแหน่งปลัดกระทรวง หรือเทียบเท่า

ทั้งนี้ในส่วนของข้าราชการระดับสูงตำแหน่งอื่น ๆ เช่น ตำแหน่งนักปกครอง ผู้ตรวจราชการ นักการทูต และตำแหน่งในสายวิชาการ/วิชาชีพ เช่น ตำแหน่งเจ้าหน้าที่

วิเคราะห์นโยบายและแผน 10 จะไม่รวมอยู่ในระบบนักบริหารระดับสูง แต่จะมีระบบบริหารบุคคลแยกต่างหาก

อย่างไรก็ตามในระยะแรกเพื่อให้สามารถเริ่มดำเนินการใช้ระบบนี้ได้ทันที เพื่อให้ได้นักบริหารที่มีความสามารถที่จะเป็นผู้นำยุคใหม่ จึงสมควรเสนอให้เน้นที่กระบวนการแต่งตั้งและการพัฒนานักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 1 (นักบริหารระดับ 9) ซึ่งหมายถึง ตำแหน่งรองอธิบดี ผู้ช่วยปลัดกระทรวง หรือเทียบเท่าก่อน โดยไม่ต้องปรับแก้กฎหมาย

#### 4.2 การจัดทำบัญชีนักบริหาร

การจัดทำบัญชีผู้มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร 9 นั้น สำนักงาน ก.พ. จะจัดทำบัญชีของผู้มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 1 (นักบริหาร 9) จากผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรเตรียมนักบริหารระดับสูง และผ่านการประเมินสมรรถนะของนักบริหารใน 4 ด้าน คือ ความรอบรู้ในการบริหาร (Business Acumen) การบริหารอย่างมืออาชีพ (Professional Management) การบริหารคน (People Management) และการบริหารระบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Driven Management)

ผู้ที่ผ่านการประเมินดังกล่าวข้างต้นจะมีชื่ออยู่ในบัญชีนักบริหารและบัญชีจะมีอายุ 2 ปี

#### 4.3 กระบวนการเลือกสรรนักบริหารเพื่อการแต่งตั้ง

- 4.3.1 เมื่อตำแหน่งนักบริหาร 9 วางลง กระทรวงแจ้งจำนวนตำแหน่งที่ต้องการแต่งตั้งมายังสำนักงาน ก.พ.
- 4.3.2 สำนักงาน ก.พ. ส่งรายชื่อข้าราชการของกระทรวงที่มีอยู่ในบัญชีให้กระทรวงพิจารณา
- 4.3.3 คณะกรรมการคัดเลือกอาจใช้วิธีอื่นเพิ่มเติม เพื่อสรรหาชื่อผู้ที่เหมาะสมได้อีกเป็นการเพิ่มเติม เช่น รับสมัครจากภายนอกกระทรวง หรือคนภายนอกระบบราชการ

- 4.3.4 คณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหาร 9 ของกระทรวง ทำการคัดเลือกและจัดอันดับ 3 รายชื่อต่อการแต่งตั้ง 1 ตำแหน่ง เสนอปลัดกระทรวงเพื่อพิจารณา

#### 4.4 กลไกในการเลือกสรรเพื่อแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง (ผู้บริหาร 9)

ในการเลือกสรรผู้บริหารเพื่อการแต่งตั้งนั้น ให้เป็นไปในรูปคณะกรรมการเพื่อคัดเลือกผู้จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร 9 เป็นไปอย่างยุติธรรม โปร่งใส และได้ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถอย่างแท้จริงมาบริหารงาน จึงเห็นควรกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาและกลั่นกรองผู้ที่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่ง ดังนี้

- 4.1.1 ผู้ทรงคุณวุฒิที่ ก.พ. แต่งตั้งเป็นประธาน
- 4.1.2 อ.ก.พ. กระทรวงผู้ทรงคุณวุฒิ (ที่ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติ)
- 4.1.3 อ.ก.พ. กระทรวงที่มาจากกรรมการเลือกตั้ง (ที่ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติ)
- 4.1.4 หัวหน้าส่วนราชการที่มีตำแหน่งว่าง
- 4.1.5 ผู้แทนสำนักงาน ก.พ.

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกสรรต้องมีการประกาศให้ทราบทั่วกันเป็นการล่วงหน้า

คณะกรรมการมีวาระ 1 ปี

#### 4.5 อำนาจในการแต่งตั้ง

อำนาจในการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงกลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 เป็นอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 52 ซึ่งไม่มีการเปลี่ยนแปลง

#### 4.6 การโยกย้ายสับเปลี่ยนผู้บริหาร 9

การโยกย้ายสับเปลี่ยนผู้บริหาร 9 ให้คงเป็นอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 52 โดยคณะกรรมการสรรหาและกลั่นกรองเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร 9 จะช่วยทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณากลั่นกรองว่าผู้บริหาร 9 บุคคลนั้นมีสมรรถนะหลักและสมรรถนะเฉพาะเหมาะสมที่จะโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งใหม่ดังกล่าว

#### 4.7 การพัฒนานักบริหารระดับสูง

เป้าหมายหลักของการจัดระบบนักบริหารระดับสูงคือการเตรียมผู้นำที่เป็นนักบริหารมืออาชีพให้แก่ภาครัฐ ดังนั้นนอกจากกระบวนการแต่งตั้งนักบริหารที่เหมาะสมแล้วการพัฒนานักบริหารระดับสูงจะกระทำโดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

4.6.1 การพัฒนาก่อนเข้าสู่ระบบหรือการเตรียมนักบริหารระดับสูง

4.6.2 การพัฒนาเมื่อเข้าสู่ระบบนักบริหารระดับสูงแล้ว ซึ่งจะกระทำอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยทุกคนจะได้รับโอกาสในการพัฒนาให้มีสมรรถนะของนักบริหารในแต่ละด้าน การพัฒนาจึงมีพื้นฐานขึ้นกับความจำเป็นที่ได้มาจากการประเมินสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงทุกคน โดยยึดแผนพัฒนาตนเองของนักบริหารระดับสูงเป็นหลักและเน้นการพัฒนาในหลายรูปแบบ เช่น การฝึกอบรมหลักสูตรหลัก การฝึกอบรมหลักสูตรรอง หรือหลักสูตรระยะสั้น และการพัฒนาในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การฟังบรรยายพิเศษ การร่วมประชุมทางวิชาการ การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง เป็นต้น

#### 4.8 การประเมินผลการปฏิบัติงาน

การประเมินผลการปฏิบัติงานจะมีการประเมินผลที่เน้นผลลัพธ์ เพราะขณะนี้สำนักงาน ก.พ. กำลังนำระบบบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ และจะนำการจัดทำข้อตกลงในการปฏิบัติงาน (Performance Agreement) มาใช้ ซึ่งจะพัฒนาให้เสร็จในระยที่ 2 (Phase II) หลังจากใช้ระบบนักบริหารระดับสูงกับนักบริหาร 9 มาแล้ว 2 ปี

#### 4.9 การกำหนดค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูง

วัตถุประสงค์ของการปรับปรุงการกำหนดอัตราค่าตอบแทนนักบริหารระดับสูง เพื่อดึงดูดและรักษาผู้มีความรู้ ความสามารถ และศักยภาพสูงไว้ในราชการ และจูงใจให้นักบริหารระดับสูงพัฒนาประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว และคุณภาพในการบริการของส่วนราชการ

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว เห็นควรให้มีองค์กรชำนาญการเฉพาะ เช่น Remuneration Tribunal รับผิดชอบกำหนดอัตราค่าตอบแทนผู้บริหารระดับสูงเป็นการเฉพาะ โดยให้คำนึงถึงหน้าที่ความรับผิดชอบ ความยากง่าย ผลกระทบของการตัดสินใจ ความโปร่งใส เป็นธรรม ค่าตอบแทนของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ อัตราค่าตอบแทนในภาคเอกชน และความเป็นไปได้ทางงบประมาณ ตลอดจนผลงานของผู้ดำรงตำแหน่งด้วย

ทั้งนี้กำหนดให้นำระบบค่าตอบแทนใหม่มาใช้เมื่อมีการนำระบบนักบริหารระดับสูงมาใช้  
อย่างเต็มรูปแบบแล้ว

อย่างไรก็ตามระหว่างที่ยังมิได้นำระบบเต็มรูปแบบมาใช้ ให้ใช้ระบบ  
ค่าตอบแทนบัญชีอัตราเงินเดือน ตามพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ.  
2538 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

#### 4.10 แผนการนำระบบนักบริหารระดับสูงมาใช้ในราชการพลเรือนไทย

เพื่อการนำระบบนักบริหารระดับสูงมาใช้ให้เกิดผลดี สอดคล้องกับ  
สภาพการณ์และความพยายามในการปฏิรูประบบราชการในด้านต่าง ๆ จึงเห็นสมควรให้มีการ  
การปรับเข้าระบบนักบริหารระดับสูงเป็นระยะ ๆ (Phase) โดยระยะที่ 1 นั้นจะเป็นการเริ่ม  
เฉพาะนักบริหาร 9 ในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในปีงบประมาณ 2545 (1 ต.ค. 2544) โดยจะ  
มีการติดตามตรวจสอบผลในทางปฏิบัติ เพื่อปรับปรุงแก้ไขและจะประเมินผลเมื่อครบ 1 ปี  
เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีทราบ และนำไปสู่การดำเนินการในระยะที่สองต่อไป ระยะที่ 2  
จะรวมนักบริหารกลุ่มที่ 2 (นักบริหาร 10) โดยจะเริ่มในระหว่าง ตุลาคม 2545 – 30 กันยายน  
2546 ซึ่งจะเป็นการวางระบบนักบริหารโดยรวม นักบริหาร 9 และนักบริหาร 10 อยู่ใน  
ระบบนี้ และในระยะที่ 3 จะดำเนินการแบบเต็มรูป ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2547 เป็นต้นไป  
(โปรดพิจารณาภาพรวมของแผนในระยะต่าง ๆ ตามเอกสารแนบ)

#### ประเด็นเสนอกณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

1. ให้ความเห็นชอบให้ ก.พ. นำระบบนักบริหารระดับสูงมาใช้ในราชการพลเรือน  
โดยในระยะแรกให้ใช้บัญชีเพื่อการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร 9  
ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2544
2. ให้ความเห็นชอบดำเนินการตามแผนการดำเนินการใช้ระบบนักบริหาร  
ระดับสูงตามเสนอ