

บทคัดย่อ

รายงานการวิจัยฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนเป้าหมายและความจำเป็นในการปรับลดขนาดกำลังคนขององค์กรในภาครัฐ ซึ่งกำหนดไว้ในแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544) โดยที่สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. ได้มอบหมายให้คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นที่ปรึกษาโครงการวิจัยเพื่อศึกษามาตรการและกลยุทธ์ใหม่ในการปรับลดขนาดกำลังคนทีนอกเหนือจากมาตรการที่สำนักงาน ก.พ. ใช้อยู่ในปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัยนี้มี 2 ประการคือ การค้นหาแนวทาง มาตรการ และกลยุทธ์ใหม่ในการปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐ และการค้นหามาตรการเสริมอื่นที่ช่วยให้การปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐโดยรวมบรรลุผลตามแผนดังกล่าว

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่อาศัยข้อมูลจากเอกสารและข้อมูลจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานในภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งในระดับหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมและผู้บริหารของหน่วยงานในภาคธุรกิจ โดยใช้เทคนิคการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (Indepth Interview Technique) และการสัมภาษณ์ผู้บริหารงานในระดับปฏิบัติการของส่วนราชการซึ่งได้แก่ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่โดยใช้เทคนิคการสัมภาษณ์เชิงกลุ่ม (Focus Group Interview Technique)

คณะผู้วิจัยได้นำเสนอผลการศึกษาโดยแบ่งข้อเสนอเชิงมาตรการและกลยุทธ์การปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐออกเป็นสองส่วน กล่าวคือ ส่วนที่หนึ่ง เป็นมาตรการใหม่ในการปรับลดขนาดกำลังคนซึ่งจำแนกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ มาตรการด้านการจัดการกำลังคน มาตรการด้านโครงสร้างและภารกิจ และมาตรการด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล

มาตรการด้านการจัดการกำลังคน ผู้วิจัยเสนอแนะให้ส่วนราชการใช้ประโยชน์จากกำลังคนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยวิธีการเกลี่ยและให้ปฏิบัติงานในลักษณะโครงการเฉพาะกิจ ในมาตรการด้านโครงสร้างและภารกิจที่ผู้วิจัยเห็นว่าจะไปสู่การมีขนาดกำลังคนที่เหมาะสมและสอดคล้องกับโครงสร้างและภารกิจที่จำเป็นของส่วนราชการในปัจจุบัน ได้แก่ การถ่ายโอนภารกิจบางอย่างให้เอกชนรับไปทำอย่างถาวร การกำหนดให้ทำงานแบบจุดเดียวทำอย่างเบ็ดเสร็จ และการลดสายการบังคับบัญชาให้สั้นลงโดยมีโครงสร้างองค์กรแบบราบเพิ่มมากขึ้น สำหรับมาตรการด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การพัฒนาระบบการจ้างงานแบบกำหนดระยะเวลาจ้าง เสริมด้วยการนำเอาระบบการเกษียณอายุแนวใหม่ การปฏิรูประบบการจำแนกตำแหน่งและการวิเคราะห์สายงาน ตลอดจนการวางระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเข้มข้น ซึ่งเป็นแนวทางใหม่ที่ผู้วิจัยเห็นว่าจะสามารถลดกำลังคนส่วนเกินหรือไร้ประสิทธิภาพออกจากระบบราชการได้มาก

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้เสนอแนะให้ใช้มาตรการหรือกลยุทธ์เสริมโดยให้ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินการปรับลดขนาดกำลังคนบรรลุผลยิ่งขึ้น ได้แก่ รัฐบาลต้องมีนโยบายที่ชัดเจนในด้านการปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐ หรือการดำเนินงานปรับลดต้องกระทำอย่างมีแผนและเป็นขั้นตอนโดยสำนักงาน ก.พ. เป็นองค์กรประสานการปฏิบัติร่วมกับส่วนราชการอย่างใกล้ชิด การประสานสอดคล้องกันระหว่างแผนงาน แผนเงิน และแผนคน การให้สำนักงาน ก.พ. ลงไปพิจารณาร่วมกับแต่ละส่วนราชการอย่างแยกแยะในเรื่องความจำเป็น ประสิทธิภาพ ความสามารถและขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานที่เหลืออยู่ในแต่ละองค์กร การปลูกฝังทัศนคติและการสร้างวัฒนธรรมองค์กรใหม่ ตลอดจนการคำนึงถึงผลกระทบในทางสังคมที่อาจเกิดขึ้น เป็นต้น

ในส่วนที่สอง เป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการลดขนาดกำลังคนที่ ก.พ. ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าสำนักงาน ก.พ. จะต้องพิจารณาปรับปรุงมาตรการดังกล่าวอย่างเร่งด่วนเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการปรับลดกำลังคนในภาครัฐและให้เกิดผลกระทบ

น้อยที่สุด โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลจากส่วนราชการและได้เสนอแนะต่อมาตรการต่างๆ เช่น มาตรการยุบเลิกอัตราข้าราชการที่เกษียณอายุ มาตรการนี้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนราชการในแง่การขาดแคลนกำลังคนในระดับปฏิบัติการ หรือเป็นการปิดโอกาสในการรับผู้ที่จบการศึกษาใหม่ที่มีความกระตือรือร้นเข้ามาสู่ระบบราชการ ตลอดจนปัญหาในทางสังคม และเศรษฐกิจจากการว่างงานจนอาจนำมาซึ่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในภาครัฐ ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยได้เสนอแนะให้สำนักงาน ก.พ. พิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นของแต่ละส่วนราชการในการคงตำแหน่งหรืออัตราตลอดจนการได้รับการจัดสรรคืนอัตราที่ขาดหายไปของส่วนราชการอย่างละเอียดรอบครอบ และให้พิจารณาอย่างจำแนกหากจะใช้มาตรการนี้ต่อไปสำหรับส่วนราชการขนาดใหญ่ ส่วนราชการขนาดกลาง และส่วนราชการขนาดเล็กที่มีเหตุผลและความจำเป็นในการมีและใช้กำลังคนที่แตกต่างกัน

สำหรับโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนดนั้นผู้วิจัยได้เสนอแนะในเชิงป้องกันและแก้ไขปัญหาการไม่บรรลุเจตนารมณ์ของโครงการนี้ โดยการเสนอแนะให้มีการวางระบบเพื่อกลั่นกรองคนเข้าร่วมโครงการโดยมุ่งหวังให้คนดีมีความสามารถไม่เข้าร่วมโครงการในขณะที่คนที่จะเข้าร่วมโครงการคือคนที่องค์กรไม่รู้สึกสูญเสีย ซึ่งอาจเสริมมาตรการนี้ด้วยแนวทางอื่นที่ผู้วิจัยได้เสนอไปแล้วในส่วนที่หนึ่ง

ในส่วนของแนวทางการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในงานของรัฐนั้น ผู้วิจัยได้เสนอแนะให้พิจารณาถึงความคุ้มค่าและประโยชน์ที่สังคมจะได้รับตลอดจนเสนอให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนทั้งในด้านงบประมาณและการแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ ของทางราชการที่เป็นอุปสรรคเพื่อให้แนวทางดังกล่าวบรรลุผลให้มากยิ่งขึ้น ส่วนแนวทางการถ่ายโอนงานและกำลังคนของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปยังส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้วิจัยเห็นว่ารัฐบาลควรดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ในขณะที่ ก.พ. ควรจะสนับสนุนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจในแง่ของเส้น

ทางความก้าวหน้าในราชการแก่กำลังคนที่จำเป็นต้องถูกถ่ายโอนไปยังส่วนท้องถิ่นอันเป็นการจูงใจและให้การถ่ายโอนกำลังคนเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์กรราชการเป็นองค์กรที่ใหญ่ การปรับคนออกจากองค์กรราชการจะส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างมาก จึงควรที่จะใช้วิธีการนี้เป็นวิธีการสุดท้าย คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะเป็นหลักการที่สำคัญคือ มาตรการปรับลดขนาดกำลังคนขององค์กรราชการจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการดำเนินการตามแนวทางในแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการแนวทางอื่นด้วยเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ใหม่ของระบบราชการไทย และให้องค์กรราชการเป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ข้อมูลข้อเท็จจริงที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอในรายงานฉบับนี้ที่เห็นว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐอีกส่วนหนึ่งก็คือข้อมูลสรุปจากแหล่งข้อมูลบุคคล อันมีสาระสำคัญของปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของหน่วยงาน ตลอดจนข้อเสนอแนะในเชิงแนวคิดและวิธีการปฏิบัติในการปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐ ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่ามีความประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการด้านกำลังคนในภาครัฐจึงได้รวบรวมไว้ในภาคผนวกของรายงานการศึกษาวิจัยนี้ อย่างไรก็ตามคณะผู้วิจัยก็ได้ประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวและนำเสนอไว้ในบทที่ 4 แล้วเช่นกัน