

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบราชการมีขอบเขตภารกิจกว้างขวางและผูกพันกับชีวิตของประชาชนในทุกสาขาอาชีพ การบริการสาธารณะส่วนใหญ่เป็นของหน่วยงานภาครัฐที่การดำเนินงานมีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนทุกระดับปัญหาสำคัญของระบบราชการคือความล้มเหลวในการให้บริการ ได้แก่ การมีระบบราชการที่ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความยืดหยุ่น ทำงานล่าช้า ไม่ทันกาล เป็นระบบและวิธีการทำงานที่ไม่เหมาะสมกับยุคสมัย รวมถึงกฎระเบียบไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาอันเนื่องมาจากระบบราชการเป็นกลไกและกระบวนการที่เน้นการจัดโครงสร้างอำนาจแนวดิ่ง การปฏิบัติงานตามระเบียบและแนวทางที่รัดกุม เคยชินกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างช้า ๆ ซึ่งไม่ทันยุคสมัยโลกาภิวัตน์ที่โลกเป็นยุคของการสื่อสารไร้พรมแดนและเมื่อต้องมาเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว ชับซ้อนมีความไม่แน่นอน ดังนั้นรัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะการปฏิรูประบบราชการโดยมุ่งเน้นให้ส่วนราชการมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่งเสริมศักยภาพและขีดความสามารถของประเทศไทยให้สามารถต่อสู้และแข่งขันกับนานาประเทศในเวทีระดับโลกได้ โดยการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐ ให้มีระบบการบริหารจัดการแนวใหม่(New Public Administration) ด้วยการปรับบทบาท ภารกิจและขนาดให้มีความเหมาะสมมีความทันสมัยเหมาะสมสอดคล้องกับสังคมโลกยุคใหม่ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีขึ้น รวมถึงสร้างความปลอดภัยในการปฏิบัติราชการ โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ที่ครอบคลุมการปรับเปลี่ยนใน 5 ด้าน คือ การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานภาครัฐ การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ การปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล การปรับเปลี่ยนกฎหมาย และการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม ซึ่งการปรับเปลี่ยนจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้ต้องอาศัยคน ดังนั้นทรัพยากรมนุษย์(Human Resources) จึงเป็นทุนหรือปัจจัยที่สำคัญของการพัฒนาเพราะมนุษย์เป็นหัวใจของการทำงานทุกระบบและมีผลทำให้งานนั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ด้วยเหตุนี้จึงต้องให้ความสำคัญต่อการลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์ ในการที่จะพัฒนาให้มีคุณภาพ ขยัน อดทน รับผิดชอบ สร้างให้มีฝีมือ ความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน การปฏิรูประบบราชการมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพราะจำเป็นต้องเตรียมบุคลากรที่อยู่ในภาครัฐให้ปรับเปลี่ยนกระบวนการคิดใหม่ ให้มีความคิดในเชิงนวัตกรรม มีวิสัยทัศน์มองการณ์ไกลและเห็นคุณค่าของการปฏิรูประบบราชการ โดยเป้าหมายของการปฏิรูประบบราชการคือ สร้างระบบที่เข้มแข็ง ยืดหยุ่น ทันกาล โดยอาศัยคนดี เก่ง กล้า

อย่างไรก็ตามที่ผ่านมามีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีปัญหา 3 ด้าน คือ ด้านปริมาณ คุณภาพและคุณธรรม

1. ด้านปริมาณของบุคลากรของภาครัฐในอดีตที่ผ่านมาถึงแม้จะมีการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ เช่น กำหนดให้เพิ่มจำนวนอัตราข้าราชการได้ไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี การยุบตำแหน่งเกษียณไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ที่เหลือ 20 มาจัดสรรให้ส่วนราชการที่จำเป็น การยุบเลิกลูกจ้างประจำหมวดแรงงานที่ว่างลง ระวังการตั้งหน่วยงานใหม่ แต่ส่วนราชการก็ยังคงอ้างเหตุผลความจำเป็นในการขอเพิ่มจำนวนบุคลากร ทำให้ในแต่ละปีรัฐต้องจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายในอัตราสูงกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณค่าใช้จ่ายทั้งประเทศ ซึ่งเป็นภาระที่เพิ่มขึ้นทุกปี ถึงแม้ว่าจะไม่เพิ่มจำนวนบุคลากรก็ตาม ทำให้รัฐไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุนหรือการพัฒนาประเทศได้

2. ด้านคุณภาพ เนื่องจากระบบราชการเป็นระบบที่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนและมีขนาดใหญ่ยุ่งอ้าย การบริหารและการปฏิบัติงานในการให้บริการประชาชนต้องอาศัยกฎหมายกฎระเบียบข้อบังคับมากมาย โดยในอดีตไม่ได้มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ทำให้ประสบปัญหาการขาดความรู้ ทักษะ ทักษะคิดในการปฏิบัติงาน

3. ด้านคุณธรรม เป็นปัญหาภายในที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานปฏิบัติหน้าที่และประชาชนผู้รับบริการ ต้องใช้มาตรการเสริมสร้างพฤติกรรมที่พึงประสงค์ควบคู่ไปกับมาตรการป้องกันและมาตรการปราบปราม

คุณภาพบุคลากรของหน่วยงานถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะดำเนินการทำให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยแผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคลเป็นหนึ่งในห้าของแผนแม่บทในการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ มีสาระสำคัญ คือ เป็นการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารบุคคลให้สอดคล้องกับระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีเป้าหมาย คือ เป็นองค์การขนาดเล็ก กะทัดรัด แต่มีบุคลากรที่มีคุณภาพ มีความรู้ความสามารถ มีวินัยและมีความรับผิดชอบสูง สามารถใช้ความรู้ความสามารถได้เต็มศักยภาพ ได้ค่าตอบแทนที่สอดคล้องกับผลการงานและเทียบเคียงได้กับภาคเอกชนและมีความเป็นกลางทางการเมือง การที่ภาครัฐได้ออกมาตรการลดขนาดกำลังคนโดยวิธีการเกษียณหรือลาออกอย่างสมัครใจพร้อมเงินขวัญถุงเพื่อลดจำนวนตำแหน่งงานลง หรือมาตรการจูงใจให้ส่วนราชการสามารถใช้อัตราเงินเดือนของ

ตำแหน่งที่ว่างลงไปจัดทำโครงการเพื่อทดแทนการบรรจุข้าราชการ การจ้างงานโดยสัญญาในบางตำแหน่งที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะกิจ การจ้างเฉพาะเรื่องโดยมีวาระชัดเจน การจ้างงานระบบเปิด เป็นต้น ทั้งนี้ในส่วนของผู้จ้างประจำมีการปรับเปลี่ยนระบบก่อนข้างน้อย โดยงานบางส่วนให้ใช้บริการจากการจ้างเหมาบริการจากเอกชนในหลายๆลักษณะงานและมุ่งที่จะใช้แทนการบรรจุผู้จ้างประจำ แต่ที่ผ่านมาประสบปัญหาและข้อจำกัดหลายประการ เช่น การจ้างเหมายังไม่สามารถจัดได้ครอบคลุมลักษณะงาน โดยเฉพาะงานประเภทที่ผู้ปฏิบัติงานต้องปฏิบัติงานในฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐ หรือจำเป็นต้องปฏิบัติงานในฐานะเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาหรืองานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ความลับของทางราชการ ไม่ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศและภาคเอกชนเห็นว่าไม่คุ้มต่อการลงทุนเมื่อปริมาณการจ้างงานน้อย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจึงได้นำเสนอการจ้างผู้จ้างโดยระบบผู้จ้างสัญญาจ้างในรูปแบบใหม่ที่มีความหลากหลายและยืดหยุ่น มีระบบสัญญาจ้างเป็นกลไกรองรับ ในชื่อ “พนักงานราชการ” เพื่อดึงดูดใจและแสดงฐานะที่ชัดเจน ภายใต้หลักการบริหารทรัพยากรบุคคล คือ หลักสมรรถนะ (Competency) หลักผลงาน (Performance) และหลักคุณธรรม (Merit) เป็นการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่มอบอำนาจให้ส่วนราชการบริหารจัดการเอง

ดังนั้นในขณะที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะลดขนาดกำลังคนภาครัฐให้เป็นองค์กรขนาดเล็กกระทัดรัด โดยมีบุคลากรที่มีคุณภาพ มีความรู้ความสามารถมีวินัยและมีความรับผิดชอบสูง สามารถใช้ความรู้ความสามารถได้เต็มศักยภาพ แต่ขณะเดียวกันก็นำการจ้างบุคคลากรของรัฐในรูปแบบใหม่ คือ พนักงานราชการ ที่เป็นระบบสัญญาจ้างเพื่อจ้างบุคคลเข้ามาทำงานในภาคราชการควบคู่กับข้าราชการและทดแทนการบรรจุผู้จ้างประจำตามระบบเดิมมาใช้ ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงสนใจจะทำการศึกษาว่าการนำการจ้างบุคคลากรภาครัฐในรูปแบบของพนักงานราชการจะขัดกับการลดขนาดกำลังคนภาครัฐตามแนวทางการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคลตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐหรือไม่ และการจ้างรูปแบบใหม่นี้จะบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ตามหลักสมรรถนะ (Competency) หลักผลงาน (Performance) และหลักคุณธรรม (Merit) ในการรับบุคคลเข้าทำงาน การประเมินผลการทำงาน หรืออาจจะก่อเกิดปัญหาการเพิ่มอัตรากำลังคนภาครัฐและภาระงบประมาณที่เพิ่มขึ้นตามมาในอนาคต ถ้าหากไม่สามารถนำหลักการบริหารบุคคลที่ยึดหลักการดังกล่าวข้างต้นมาใช้หรือไม่ ดังนั้นผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบดูแลการจัดทำงบประมาณของกระทรวงวัฒนธรรม จึงมีความสนใจที่จะศึกษากรณีของกระทรวงวัฒนธรรมเนื่องจากการนำระบบผู้จ้างสัญญาจ้างมาใช้เป็นเรื่องใหม่ที่กระทรวงวัฒนธรรมได้เริ่มใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 แทนการจ้างผู้จ้างประจำและผู้จ้างชั่วคราว เพื่อต้องการตอบคำถามเกี่ยวกับพนักงานราชการในประเด็นดังกล่าว

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 5 ประการ

1. เพื่อศึกษาการจ้างพนักงานราชการของกระทรวงวัฒนธรรมประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์การจ้างตามหลักสมรรถนะและหลักผลสัมฤทธิ์หรือไม่
2. เพื่อศึกษาว่าการจ้างพนักงานราชการจะเกิดผลกระทบและเป็นปัญหาต่อภาระงบประมาณด้านบุคลากรภาครัฐที่เพิ่มขึ้นทุกปีหรือไม่ และจะมีความสอดคล้องกับนโยบายการลดขนาดกำลังคนภาครัฐหรือไม่
3. เพื่อศึกษาความพึงพอใจในการทำงานของพนักงานราชการ
4. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการจ้างพนักงานราชการ
5. เพื่อประเมินข้อมูล/สถานการณ์และโอกาสในการบรรลุเป้าหมายของการนำรูปแบบการจ้างแบบใหม่มาใช้ในระบบราชการและจัดทำข้อเสนอแนะ เพื่อแก้ไขปัญหา ปรับปรุงวิธีการ

ขอบเขตการศึกษา

เป็นการศึกษาการนำระบบสัญญาจ้างในชื่อ “พนักงานราชการ” เข้ามาใช้มุ่งประเด็นเฉพาะกรณีกระทรวงวัฒนธรรม ประกอบด้วย สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการศาสนา กรมศิลปากร สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติและสำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย และศึกษาในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 - 2550

วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง โดยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก 2 แหล่ง คือ ข้อมูลปฐมภูมิ โดยการสัมภาษณ์ผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของพนักงานราชการ และข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ หนังสือราชการ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เอกสารทางราชการ คู่มือต่างๆของทางราชการ รายงาน เอกสารการวิจัย จากนั้นนำข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมมาศึกษาวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาครั้งนี้จะมีประโยชน์ 4 ประการ คือ

1. การศึกษาเรื่องนี้จะทำให้เข้าใจกรอบแนวคิดในการนำระบบสัญญาจ้างพนักงานราชการเข้ามาทำงานร่วมกับข้าราชการว่าจะมีผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างไรในการปฏิบัติงานและมีผลกับภาระงบประมาณอย่างไร

2. การจ้างพนักงานราชการเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจ้างหรือไม่
3. จะได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค แนวคิด ทักษะของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับพนักงานราชการ รวมถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการจ้างพนักงานราชการ
4. การศึกษาเรื่องนี้จะเกิดประโยชน์ต่อการพิจารณาปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดจากการนำระบบสัญญาจ้างพนักงานราชการมาใช้ควบคู่กับการทำงานของข้าราชการและสามารถนำผลการศึกษามาปรับปรุงแก้ไขให้เกิดผลสำเร็จต่อไปในอนาคต รวมถึงนำไปกำหนดทิศทางการจัดสรรงบประมาณในการจ้างพนักงานราชการของกระทรวงวัฒนธรรม