

บทที่ 4

วิเคราะห์ประสิทธิภาพพนักงานราชการของกระทรวงวัฒนธรรม

ตามที่รัฐบาลมีนโยบายปฏิรูประบบราชการ โดยมีมาตรการการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐเป็นมาตรการหนึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อลดขนาดกำลังคนภาครัฐและลดงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐ กระทรวงวัฒนธรรมเป็นกระทรวงหนึ่งที่เกิดขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้ประสบปัญหาการขาดบุคลากรที่ช่วยปฏิบัติงาน จึงได้แก้ปัญหาด้วยการจ้างลูกจ้างชั่วคราวตามกรอบอัตรากำลังลูกจ้างชั่วคราวที่สำนักงาน ก.พ.กำหนด โดยเฉพาะกรมศิลปากร ต่อมาเมื่อภาครัฐได้นำการจ้างพนักงานราชการมาแทนการจ้างลูกจ้างชั่วคราว กรณีที่ปฏิบัติการกิจที่มีลักษณะประจำและเป็นกิจกรรมที่ไม่สามารถจ้างเหมาบริการได้ โดยให้ส่วนราชการใช้กรอบอัตรากำลังพนักงานราชการแทนกรอบอัตราจ้างชั่วคราว ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ นร 1008.5/ว 5 ลงวันที่ 11 เมษายน 2548 ซึ่งการจ้างพนักงานราชการเป็นการจ้างบุคลากรภาครัฐในรูปสัญญาจ้างที่เน้นการจ้างที่สามารถปรับเปลี่ยนบุคลากรได้ตามสถานการณ์ ไม่ผูกพันการจ้างระยะยาว ได้บุคลากรที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม โดยกระทรวงวัฒนธรรมเริ่มนำมาใช้งบประมาณ พ.ศ. 2549 ซึ่งมีประเด็นสำคัญที่ศึกษาตามแนวทางที่กำหนดไว้ คือ

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

การจ้างพนักงานราชการของกระทรวงวัฒนธรรมประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์การจ้างตามหลักสมรรถนะและหลักผลสัมฤทธิ์หรือไม่

คณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ (คพร.) ได้พิจารณากรอบอัตราจ้างพนักงานราชการของกระทรวงวัฒนธรรมตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ นร 1008.3.3/631 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2548 และที่ นร 1008.3.3/1274 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2549 ตามตารางที่ 3

ตารางที่ 3

กรอบอัตราจ้างพนักงานราชการ กระทรวงวัฒนธรรม ปีงบประมาณ 2548 - 2551

ส่วนราชการ	กลุ่มงานบริการ	กลุ่มงานเทคนิค	กลุ่มงานบริหารทั่วไป	กลุ่มงานวิชาชีพเฉพาะ	กลุ่มงานเชี่ยวชาญเฉพาะ	กลุ่มงานเชี่ยวชาญพิเศษ	รวม	เหตุในการจ้าง พนักงานราชการ(จำนวนตำแหน่ง)		
								ทดแทนลูกจ้างประจำ	ทดแทนลูกจ้างชั่วคราว	เหตุผลจำเป็นพิเศษ
รวมกระทรวง	128	124	313	16	12	1	594	266	285	43
1.สำนักงานปลัดกระทรวง	23	-	24	-	-	-	47	-	47	-
2.กรมการศาสนา	7	5	2	1	1	-	16	6	10	-
3.กรมศิลปากร	89	119	272	12	10	-	502	241	220	41
4.สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ	3	-	11	3	1	1	19	19	-	-
5.สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย	6	-	4	-	-	-	10	-	8	2

ที่มา : กระทรวงวัฒนธรรม

จากตารางจะพบว่าในการอนุมัติกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ 4 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548 - 2551 ที่คณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ (คพร.) ได้อนุมัติให้กับกระทรวงวัฒนธรรมทั้งหมด 594 อัตรา เพื่อทดแทนลูกจ้างประจำที่ถูกยุบตำแหน่งในหมวดแรงงานและยุบจากการเกษียณ จำนวน 266 อัตรา ทดแทนลูกจ้างชั่วคราว 285 อัตรา และตามเหตุผลความจำเป็นพิเศษ 43 อัตรา คิดเป็นร้อยละ 11.85 เมื่อเทียบกับจำนวนข้าราชการ 5,012 อัตรา ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลกระทบมาจากการปรับโครงสร้างส่วนราชการ โดยตัดอัตรากำลังจากส่วนราชการการเดิม เช่น กรมการศาสนา กรมศิลปากรและสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติไปให้หน่วยงานใหม่ คือ สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ในขณะที่ภาระงานเดิมยังคงอยู่ จึงทำให้ส่วนราชการเดิมมีอัตรากำลังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ประกอบการมาตรการปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐมีผลกระทบต่อหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีข้าราชการเกิน 1,000 คน คือ กรมศิลปากรเนื่องจากข้าราชการและลูกจ้างประจำจะถูกยุบตามมาตรการดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ (คพร.) ได้อนุมัติกรอบพนักงานราชการที่ทดแทนลูกจ้างชั่วคราวเท่ากับกับจำนวนลูกจ้างชั่วคราวเดิมที่กระทรวงวัฒนธรรมมีการจ้างอยู่ คือ 285 อัตรา ดังนั้นในรอบระยะแรกนั้นในส่วนของกรทดแทนลูกจ้างชั่วคราวจึงยังไม่ได้ลดจำนวนอัตรากำลังลงตามหลักในการลดจำนวนบุคลากรภาครัฐที่ต้องการให้เป็นองค์การขนาดเล็ก กะทัดรัด มีบุคลากรที่มีคุณภาพ คนๆ เดียวสามารถทำงานได้หลากหลายหน้าที่

จากการสัมภาษณ์บุคลากรของกระทรวงวัฒนธรรม ถึงการจ้างพนักงานราชการมีความสอดคล้องกับหลักสมรรถนะ หลักผลงานและหลักคุณธรรม รวมถึงหลักผลสัมฤทธิ์ โดยพิจารณาใน 2 กระบวนการ คือ

1. กระบวนการสรรหาและเลือกสรร

1.1 กลุ่มหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ ฝ่ายแผนงานและผู้บังคับบัญชา ซึ่งรับผิดชอบในการกำหนดแนวทางการสรรหาและเลือกสรรพนักงานราชการ ส่วนราชการต่างๆเป็นผู้ออกข้อสอบเพื่อคัดเลือกทั้งภาค ก และ ข การสอบปฏิบัติและการสอบสัมภาษณ์ โดยยึดกรอบแนวทางตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 จากการสัมภาษณ์พบว่าไม่ค่อยสอดคล้องกับหลักสมรรถนะ หลักผลงานและหลักคุณธรรมเท่าไรเนื่องจากแนวคิดในการรับสมัครพนักงานราชการของกระทรวง คือ ในรอบแรกเปิดโอกาสให้คนในที่เป็นลูกจ้างชั่วคราวเดิมที่มีอายุงานไม่ถึง 5 ปี ของหน่วยงานได้มีสิทธิสอบคัดเลือกก่อน ซึ่งลูกจ้างชั่วคราวเดิมของหน่วยงานสอบได้และได้รับการจ้างเป็นพนักงานราชการเกือบทั้งหมดเนื่องจากข้อสอบที่หน่วยงานออกเองนั้นให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับความรู้ในภารกิจของหน่วยงานนั้นๆที่ลูกจ้างชั่วคราวเดิมปฏิบัติงานอยู่โดยมีเหตุผลว่าเมื่อรับเข้ามาแล้วสามารถปฏิบัติได้เลยโดยไม่ต้องสอนงานเพราะรู้

ใจกันคืออยู่และต้องการช่วยเหลือลูกจ้างชั่วคราวเดิมที่ยังสามารถปฏิบัติงานได้ หลังจากนั้นในรอบต่อมาจึงเปิดรับสมัครส่วนที่เหลือสำหรับบุคคลภายนอก คือ อัตราที่ลูกจ้างชั่วคราวที่ได้ลาออกไปก่อนการเปิดสอบพนักงานราชการ จึงทำให้มีตำแหน่งว่างเหลืออยู่ให้บุคคลภายนอกได้มีโอกาสสอบแข่งขันเพื่อคัดเลือก แต่มีข้อยกเว้นในส่วนของกรมศิลปากรที่มีข้อแตกต่างจากหน่วยงานอื่นๆ คือ ลูกจ้างชั่วคราวเดิมไม่ได้รับการจ้างเป็นพนักงานราชการเลย ยกเว้นกรณีที่มีอายุงานต่อเนื่อง 5 ปี ตามมติคณะรัฐมนตรี เนื่องจากลูกจ้างชั่วคราวเดิมของกรมศิลปากรเป็นตำแหน่งคนงานคนสวนที่ดูแลอุทยานประวัติศาสตร์ แหล่งโบราณสถานทั่วประเทศ แต่กรอบอัตรากำลังพนักงานราชการนั้นกำหนดเป็นอัตราที่มีวุฒิกการศึกษา ทำให้ลูกจ้างชั่วคราวเดิมไม่สามารถสมัครสอบได้เนื่องจากไม่มีวุฒิกการศึกษา และโดยลักษณะงานคนงาน คนสวน สำนักงาน ก.พ. กำหนดให้ใช้จ้างเหมาบริการแทนการจ้างลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งได้สอบถามฝ่ายการเจ้าหน้าที่กรมศิลปากร พบว่าลูกจ้างชั่วคราวตำแหน่งคนงานคนสวนนี้กรมศิลปากรได้จ้างต่อโดยใช้เงินกองทุนโบราณคดีและจ้างเป็นลูกจ้างจากงบดำเนินงานเนื่องจากเป็นลูกจ้างที่กรมศิลปากรได้จ้างต่อเนื่องมานาน ถ้าใช้การจ้างเหมาอาจทำให้บุคคลเหล่านี้ตกงาน และมีทั้งที่วุฒิกศึกษาไม่ตรงกับกรอบอัตรากำลัง ส่วนลูกจ้างชั่วคราวเดิมที่มีทั้งวุฒิกศึกษาตรงแต่สอบไม่ผ่านเพราะกรมศิลปากรได้ออกข้อสอบโดยเน้นความรู้ความสามารถทั่วไป ภาค ก. เกี่ยวกับเรื่องกฎระเบียบในการปฏิบัติราชการ ซึ่งในส่วน of กรมศิลปากรเห็นว่า มีความสอดคล้อง เนื่องจากการรับพนักงานราชการเข้ามาทำงานมีการประกาศรับสมัครโดยทั่วไป และสอบแข่งขันด้วยความเสมอภาคและโปร่งใส(พิจารณาความรู้ความสามารถ และบุคลิกภาพ) สำหรับสัญญาจ้างมีการมอบหมายงานและผลผลิตที่ได้อย่างชัดเจน ทำให้การประเมินผลเพื่อต่อสัญญาสามารถดำเนินการตามหลักสมรรถนะ หลักผลงาน และหลักความโปร่งใสเป็นธรรม เนื่องจากใช้ข้อกำหนดในสัญญาเป็นกรอบในการประเมินอย่างชัดเจน ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ากรมศิลปากรมีลูกจ้างชั่วคราวเดิมที่ได้รับการจ้างเป็นพนักงานราชการเฉพาะกรณีที่มีอายุงานต่อเนื่องเกิน 5 ปี เท่านั้น และส่วนที่เหลือเป็นบุคคลภายนอกที่ผ่านการสอบคัดเลือกและสัมภาษณ์

ตารางที่ 4

ข้อมูลการบรรจุพนักงานราชการตามกรอบอัตรากำลัง ปี 2548-2551

ส่วนราชการ	กรอบ อัตรากำลัง (อัตรา)	ผลการบรรจุพนักงานราชการ		
		ลูกจ้างชั่วคราวเดิม		บุคคลทั่วไป
		อายุงาน เกิน 5 ปี	อายุงาน ไม่ถึง 5 ปี	
รวมกระทรวงวัฒนธรรม	594	104	58	432
1. สำนักงานปลัดกระทรวง	47	-	37	10
2. กรมการศาสนา	16	-	5	11
3. กรมศิลปากร	502	104	-	398
4. สำนักงานคณะกรรมการ วัฒนธรรมแห่งชาติ	19	-	12	7
5. สำนักงานศิลปวัฒนธรรม ร่วมสมัย	10	-	4	6

ที่มา : กระทรวงวัฒนธรรม

ดังนั้นจากข้อมูลที่สำรวจและผลการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในการสรรหาและเลือกสรรพบว่า หน่วยงานของกระทรวงวัฒนธรรม เปิดโอกาสให้ลูกจ้างชั่วคราวเดิมที่เคยทำงานในกระทรวงก่อนบุคคลภายนอกทั่วไป ด้วยเหตุผลว่าได้เคยทำงานร่วมกันมาก่อนมีความเข้าใจงานด้านวัฒนธรรมมากกว่าบุคคลภายนอก รวมถึงลดระยะเวลาในการฝึกฝนงานใหม่ ยกเว้นกรมศิลปากร

1.2 กลุ่มของพนักงานราชการ พบว่า พนักงานส่วนใหญ่มีความเห็นคล้ายกันว่า การสรรหาและเลือกสรรมีความสอดคล้องกับหลักสมรรถนะ หลักผลงานและหลักคุณธรรม เพราะตนเองได้ผ่านกระบวนการขั้นตอนและวิธีการสรรหาและเลือกสรรที่ถูกต้องตามระเบียบและมีความเป็นธรรมสำหรับพวกตนเองแล้ว

2. กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาและพิจารณาค่าตอบแทน

2.1 กลุ่มหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ ฝ่ายแผนงานและผู้บังคับบัญชา มีความเห็นที่ค่อนข้างสอดคล้องกัน กล่าวคือ คิดว่าการประเมินผลพนักงานราชการใช้การวัดจากการทำงานได้มากที่สุด และเชื่อว่าการวัดประเมินผลช่วยให้เกิดประสิทธิภาพได้ โดยการประเมินผลการปฏิบัติงานได้ดำเนินการตามหลักสมรรถนะ หลักผลงานและหลักคุณธรรม โดยเห็นว่าการใช้ข้อกำหนดในสัญญาเป็นกรอบในการประเมินอย่างชัดเจนจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามหลักการของพนักงานราชการ และวิธีการประเมินผลโดยให้แต่ละกอง/สำนักที่มีพนักงานราชการปฏิบัติงานอยู่ให้ดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานเองโดยใช้แบบฟอร์มของพนักงานราชการ โดยให้ผู้อำนวยการกอง/สำนักเป็นผู้ประเมิน และประเมินตามระเบียบทุก 6 เดือน ซึ่งในการประเมินจะไม่มีการให้กอง/สำนักอื่นร่วมประเมินด้วย และต้องอยู่ในการดูแลของฝ่ายการเจ้าหน้าที่และมีรองอธิบดีเป็นประธาน โดยเฉพาะการประเมินผลเพื่อต่อสัญญานั้นสามารถดำเนินการตามหลักสมรรถนะ หลักผลงาน และหลักความโปร่งใสเป็นธรรม แต่จากการสัมภาษณ์มีเพียงสำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย ที่เห็นว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานยังคงมีความเมตตาต่อลูกจ้างขอเพียงให้สามารถทำงานได้ถึงแม้ไม่ดีเลิศ โดยมีสัญญาจ้างเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้พนักงานเกิดความกระตือรือร้นทำงานให้บรรลุเป้าหมายที่หน่วยงานกำหนดเพราะมีผลต่อการต่อสัญญาจ้าง ซึ่งก็จะเป็นการช่วยเหลือกันบ้างโดยทำตามหลักวิธีการประเมินพนักงานราชการที่ได้กำหนดไว้ และคิดว่าผู้บังคับบัญชาที่ประเมินผลงานของพนักงานราชการมีส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดหลักสมรรถนะ หลักผลงานและหลักคุณธรรมได้

2.2 กลุ่มของข้าราชการและลูกจ้างประจำที่ทำงานร่วมกับพนักงานราชการพบว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานช่วยให้เกิดประสิทธิภาพได้ และการประเมินมีความเข้มข้นมากกว่าข้าราชการเนื่องจากจำนวนพนักงานราชการมีน้อยทำให้คณะกรรมการของหน่วยงานสามารถตรวจสอบและสอบถามจากผู้บังคับบัญชาได้มากกว่าการประเมินข้าราชการ โดยการประเมินเพื่อพิจารณาต่อสัญญาการจ้างงานออกไป มีปัจจัยที่แสดงถึงประสิทธิภาพของพนักงานราชการ คือ ปริมาณงานที่ปรากฏ คุณภาพงานและความทันเวลา โดยตอบสนองต่อความต้องการของหน่วยงานได้ สามารถทำงานที่ได้รับมอบหมายได้สำเร็จ ถูกต้องในเวลาที่เหมาะสม ไม่สิ้นเปลืองทรัพยากร ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักสมรรถนะ หลักผลงาน และหลักความโปร่งใสเป็นธรรม และยังเห็นว่าการที่รัฐบาลไม่มีนโยบายรับข้าราชการใหม่ จึงจ้างพนักงานราชการแทนถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ดี เพราะมีพนักงานราชการช่วยในการปฏิบัติงาน ทำให้งานของทางราชการบรรลุวัตถุประสงค์ และมีประสิทธิภาพ การจ้างพนักงานราชการมีการประเมินผลและมีระยะเวลาของกรอบอัตรากำลังทุก 4 ปี เพื่อทบทวนความเหมาะสมและความจำเป็นในการจ้างจะทำให้พนักงานราชการกระตือรือร้นในการทำงานมากกว่าข้าราชการที่ทำงานไม่คุ้มกับเงินเดือน สำหรับข้าราชการกรมศิลปากรได้มอง

ถึงควมมีประสิทธิภาพของพนักงานราชการอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่แสดงถึงประสิทธิภาพคือ ผลงานในการทำงาน ระยะเวลาในการทำงานแต่ละชิ้นงาน การศึกษาหาความรู้ในการทำงาน การประสานงานกับผู้ทำงานอื่นๆ และการพัฒนาคุณภาพในงาน ซึ่งคิดว่ายังไม่สอดคล้องเท่าที่ควรเพราะงานแต่ละชิ้นที่มอบให้พนักงานราชการรับผิดชอบยังไม่ชัดเจน และไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ตัวแปรที่สำคัญที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ คือ การยอมให้พนักงานราชการรับผิดชอบงานที่ชัดเจน มีอำนาจในการตัดสินใจบ้าง เพราะการทำงานของพนักงานราชการดูเหมือนจะมาแทนลูกจ้างชั่วคราวที่ไม่มีโอกาสในการตัดสินใจหรือแสดงศักยภาพของตน

2.3 กลุ่มของพนักงานราชการ มีความคิดเห็นแตกต่างกันบ้าง คือ สำนักงานปลัดกระทรวงพบว่าเป็นธรรมตามผลงานเช่นเดียวกับกรมการศาสนาที่คิดว่าถ้าใช้หลักสมรรถนะ และประสิทธิภาพตามเกณฑ์ ในการประเมินผลตามเป้าหมายที่ได้กำหนดเพราะเพิ่งได้รับการจ้างใหม่จึงไม่สามารถบอกได้ว่าหน่วยงานใช้หลักนี้หรือไม่ ส่วนกรมศิลปากรคิดว่าระบบการประเมินผลพนักงานราชการมีความสอดคล้องกับหลักสมรรถนะ หลักผลงานมากกว่าหลักคุณธรรม และคิดว่าหลักคุณธรรมเป็นส่วนประกอบ สิ่งที่เป็นตัวแปรสำคัญ คือ ผลงานที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ สำหรับสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติมีความเห็นแตกต่างไม่ว่าจะเป็นข้าราชการหรือพนักงานราชการควรมีความสอดคล้องทั้งหลักสมรรถนะ หลักผลงาน รวมถึงหลักคุณธรรม โดยเฉพาะหลักคุณธรรม นโยบายรัฐบาลประกาศชัดเจนซึ่งทุกคนควรปฏิบัติอยู่แล้ว แต่ตัวแปรสำคัญที่จะก่อให้เกิดการนำไปสู่การปฏิบัติ เช่น การสนองค่อนนโยบาย กระทรวง และกรมต่างๆ มีแนวทางอะไรเป็นรูปธรรมชัดเจน และที่เป็นความรู้สึกรู้สึกของพนักงานราชการในเรื่องสมรรถนะที่เป็นส่วนสำคัญในการตัดสินใจว่าจะจ้างต่อและมีผลต่อการปรับเพิ่มค่าตอบแทนนั้น กระทรวงวัฒนธรรมและส่วนราชการภายในกระทรวงเองยังไม่เคยกำหนดสมรรถนะตามตำแหน่งงานเลย เพราะยังไม่เคยประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน เวลาประกาศรับสมัครก็จะกำหนดแต่คุณสมบัติทั่วไป ส่วนหลักผลงาน พนักงานราชการมีการประเมินทุก 6 เดือน(ปีละ 2 ครั้ง) อยู่แล้ว ขึ้นอยู่กับผู้ประเมินจะมีความเข้มงวดแค่ไหน แต่ทั้งนี้เห็นปรากฏการณ์ของหน่วยงานว่าพนักงานราชการจะทำงานหนักกว่าข้าราชการหรือพอ ๆ กัน เพราะพนักงานราชการคือผู้ปฏิบัติแต่ข้าราชการจะคอยเป็นผู้กำกับกลั่นกรองอีกชั้นหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากคนรุ่นใหม่จะมีความรู้ความสามารถด้านเทคโนโลยีดีกว่าและแนวคิดทฤษฎีใหม่ ๆ รวมทั้งคอมพิวเตอร์ ภาษาอังกฤษ และหน่วยงานสุดท้ายคือสำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย คิดว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานได้นำหลักทั้งสามมาใช้ในการประเมินต่อสัญญาและการปรับเงินค่าตอบแทนของพนักงานราชการในแต่ละปี เพื่อให้บุคลากรในหน่วยงานเป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ โดยดูจากที่ผ่านมาหน่วยงานได้ให้หัวหน้างานประเมินการทำงานของพนักงานราชการครบถ้วนทั้งสามหัวข้อ

สำหรับประเด็นระบบสัญญาจ้างช่วยให้เกิดประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักการของ พนักงานราชการหรือไม่นั้น จากการสัมภาษณ์ ทั้งผู้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงานและพนักงานราชการ พบว่าระบบสัญญาจ้างช่วยให้เกิดประสิทธิภาพเพราะมีผลต่อการต่อสัญญาจ้างเนื่องจากสัญญาจ้าง ได้กำหนดรายละเอียดมาตรฐานทั่วไปของงานและอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งถ้าเงื่อนไข ครอบคลุมทุกกรณีก็จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพได้ แต่ในข้อเท็จจริงผู้บังคับบัญชาไม่ค่อยได้ให้ความสำคัญกับการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักสมรรถนะ หลักผลงานและหลักคุณธรรม

ดังนั้นการใช้ระบบสัญญาจ้างกับพนักงานราชการ ที่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อให้เป็น ระบบที่ “ เข้ายาก-ออกง่าย ” เพราะเน้นประสิทธิภาพและสมรรถนะ มีค่าตอบแทนที่สูงกว่า ข้าราชการเป็นสิ่งจูงใจและมีความมั่นคงกว่าเมื่อเทียบกับลูกจ้างชั่วคราว เมื่อกระทรวงวัฒนธรรม ได้นำมาใช้ปรากฏว่าส่วนราชการไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักสมรรถนะที่เป็นหัวใจสำคัญ ดังจะ เห็นได้จากการสัมภาษณ์ว่าการเปิดรับสมัครเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานในรอบแรกยังคงให้ โอกาสลูกจ้างชั่วคราวเดิมของส่วนราชการก่อน เนื่องจากมีแนวคิดว่าลูกจ้างชั่วคราวที่ทำงานอยู่ นั้น มีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ในงาน และไม่ต้องสอนงานใหม่ โดยกระทรวงวัฒนธรรม จัดลำดับความสำคัญของคะแนนให้กับความรู้เฉพาะทางในงานของหน่วยงานนั้น ๆ และจากผล การสอบลูกจ้างชั่วคราวเดิมเกือบทั้งหมดสามารถสอบผ่านการคัดเลือกบรรจุเป็นพนักงานราชการ แล้วจึงเปิดรับสมัครส่วนที่เหลือสำหรับบุคคลภายนอกในรอบสอง ดังนั้นโอกาสที่หน่วยงานจะได้ คัดเลือกบุคคลที่มีสมรรถนะเข้ามาทำงานให้ภาครัฐจึงมีน้อยลง ถ้ายังคงใช้ระบบเมตตาธรรมใน การคัดเลือกในที่สุดจะกลายเป็น “ เข้าง่าย-ออกยาก ” เหมือนข้าราชการและลูกจ้างประจำ เพราะ การคัดคนออกโดยการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้น กระทรวงวัฒนธรรมยังไม่ได้เน้นหลัก ประสิทธิภาพและสมรรถนะในกรณีหากทำงานโดดเด่นจะได้รับการต่อสัญญาและเลื่อน ค่าตอบแทนที่แตกต่างจากบุคคลอื่น และจะไม่ต่อสัญญากรณีที่การทำงานด้อยประสิทธิภาพไม่ สามารถทำงานได้ตามที่กำหนดไว้ตามสัญญาจ้าง เนื่องจากการประเมินผลการปฏิบัติงานทำโดย ผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการซึ่งประกอบไปด้วยหัวหน้าส่วนราชการ หัวหน้าหน่วยงานนั้น และผู้ปฏิบัติงานด้านการเจ้าหน้าที่ ซึ่งการประเมินไม่มีมาตรฐานกลาง เป็นเพียงการประเมินตาม รูปแบบและวิธีการที่ถูกต้องตามระเบียบเท่านั้น โดยอยู่ที่ผู้บังคับบัญชาจะให้ความสำคัญกับหลัก ผลงาน หลักสมรรถนะและหลักคุณธรรมหรือไม่ ซึ่งทั้ง 2 กระบวนการนี้ปัจจุบันยังคงอยู่ใน รูปแบบวัฒนธรรมของระบบราชการเดิมมากกว่าที่จะพัฒนาไปสู่การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ถึงแม้วิธีการจะเปลี่ยนไปก็ตาม

การจ้างพนักงานราชการจะเกิดผลกระทบและเป็นปัญหาต่อภาระงบประมาณด้านบุคลากรภาครัฐที่เพิ่มขึ้นทุกปีหรือไม่ และจะมีความสอดคล้องกับนโยบายการลดขนาดกำลังคนภาครัฐหรือไม่

การเข้าสู่ระบบพนักงานราชการของกระทรวงวัฒนธรรมมี 2 กรณี คือ

1. กรณีการเข้าสู่ระบบตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2547 เรื่องการช่วยเหลือลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวในระบบราชการ ที่กำหนดให้ลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างจากงบประมาณหมวดค่าตอบแทนบุคลากรที่ปฏิบัติงานต่อเนื่องและทำงานในลักษณะประจำ เข้าตัวบุคคลเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปีติดต่อกัน ให้ผู้บังคับบัญชาเจ้าสังกัดบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานราชการ ซึ่งฐานเงินค่าตอบแทนพนักงานราชการสูงกว่าลูกจ้างชั่วคราวเดิมประมาณร้อยละ 20
2. กรณีที่คณะกรรมการพนักงานราชการกำหนดกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการให้กระทรวงวัฒนธรรมเพื่อทดแทนลูกจ้างชั่วคราวนั้นจำนวนอัตราที่ได้รับอนุมัติเท่ากับจำนวนอัตราลูกจ้างชั่วคราวเดิม

จากการสัมภาษณ์หัวหน้าฝ่ายแผนงานและฝ่ายการเจ้าหน้าที่ พบว่าในด้านภาระงบประมาณ หน่วยงานขนาดเล็กที่มีจำนวนข้าราชการไม่ถึง 1,000 อัตรา คิดว่าไม่กระทบต่อภาระงบประมาณเพราะได้รับกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการไม่มาก ทำให้วงเงินงบประมาณที่ใช้สำหรับการจ้างพนักงานราชการไม่สูงนักจึงไม่กระทบต่อค่าใช้จ่ายในการจัดทำผลผลิตตามภารกิจ แต่ในส่วนของกรมศิลปากรที่เป็นหน่วยงานขนาดใหญ่มีข้าราชการถึง 2,496 อัตรา มองว่ามีผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายในการดำเนินการของส่วนราชการที่กำหนดไว้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายผลผลิตที่ได้ทำไว้กับสำนักงบประมาณและตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ตลอดจนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานในระยะแรก เนื่องจากค่าตอบแทนพนักงานราชการสูงกว่าลูกจ้างชั่วคราวเพราะฉะนั้นมีผลทำให้เพิ่มภาระงบประมาณด้านบุคลากรสูงขึ้น ตามตารางที่ 5

ตารางที่ 5

แสดงงบประมาณด้านบุคลากรของกระทรวงวัฒนธรรมตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2547-2550

ปีงบประมาณ พ.ศ.	เงินเดือน	ค่าจ้างประจำ	ค่าจ้าง ชั่วคราว	พนักงาน ราชการ	รวม
2547	549,581,300	93,375,100	19,611,600	-	662,568,000
2548	973,685,700	99,896,200	14,456,000	-	1,088,037,900
2549	1,173,220,400	116,202,900	-	64,355,000	1,353,778,300
2550	1,381,269,600	119,224,600	-	79,714,600	1,580,208,800

ที่มา : งบประมาณ โดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2550 สำนักงบประมาณ

จากตารางจะพบว่า หากเทียบเฉพาะส่วนของลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวและพนักงานราชการ เนื่องจากเหตุผลการมีพนักงานราชการเพื่อทดแทนลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว อัตราการเพิ่มของงบบุคลากรปรากฏดังนี้

ปีงบประมาณ พ.ศ.2548 ที่ยังไม่ได้มีการจ้างพนักงานราชการ พบว่าค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคลากรลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ.2547 จำนวน 1,365,500 บาท คิดเป็นร้อยละ 1.21

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นปีแรกของการจ้างพนักงานราชการ พบว่า งบประมาณเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ.2548 จำนวน 66,205,700 บาท คิดเป็นร้อยละ 57.90

ปีงบประมาณ พ.ศ.2550 งบประมาณเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ.2549 จำนวน 18,381,300 บาท คิดเป็นร้อยละ 10.18

ดังนั้นจากตารางพบว่าในปีแรกของการนำการจ้างพนักงานราชการมาใช้มีผลกระทบต่องบประมาณในส่วนของงบบุคลากร ซึ่งเพิ่มขึ้นมากในระยะแรกและถ้าเทียบระหว่างค่าจ้างชั่วคราวกับพนักงานราชการจะพบว่าเพิ่มขึ้นถึง 49,899,000 บาท โดยส่งผลกระทบต่อการจัดทำผลิตผลของส่วนราชการเพราะต้องไปปรับลดค่าใช้จ่ายส่วนอื่นทดแทน และในปีต่อไป อัตราการเพิ่มงบประมาณของพนักงานราชการจะอยู่ที่ 3 - 4 % ส่วนในเรื่องการลดค่าใช้จ่ายภาครัฐที่เบิกจ่ายค่าใช้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นๆ เช่น งบดำเนินงาน งบกลาง ในระยะแรกส่วนราชการยังไม่มี การเก็บตัวเลขที่ชัดเจนเพื่อยืนยันว่าการนำการจ้างพนักงานราชการแทนการจ้างลูกจ้างประจำหมวดแรงงานและลูกจ้างประจำที่เกษียณอายุ และทดแทนการจ้างลูกจ้างชั่วคราว จึงต้องใช้เวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลค่าใช้จ่ายเปรียบเทียบกับปีที่ยังไม่ได้มีการจ้างพนักงานราชการ โดยกรอบอัตรากำลังของพนักงานราชการ 4 ปี คือปีงบประมาณ 2548-2551 นั้น พบว่าจำนวนอัตรากำลังพนักงานราชการที่ทดแทนลูกจ้างชั่วคราวนั้นมีจำนวนเท่ากับลูกจ้างชั่วคราวเดิมก่อนปี 2548 ดังนั้นการกำหนดจำนวนอัตรากำลังจึงไม่สอดคล้องกับนโยบายการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ สืบเนื่องมาจากแนวทางการพิจารณากรอบอัตรากำลังพนักงานราชการที่พิจารณาการใช้กำลังคนในภาพรวมประกอบด้วยข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว เมื่อรวมกับพนักงานราชการแล้วไม่ควรเกินยอดรวมกรอบอัตรากำลังข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราวปีงบประมาณ พ.ศ.2547 ซึ่งเป็นช่องทางที่ทำให้จำนวนพนักงานราชการเท่ากับจำนวนลูกจ้างชั่วคราวเดิมของกระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งเท่ากับว่ากรอบอัตรากำลังพนักงานราชการปี 2548-2551 ยังไม่สอดคล้องกับหลักการของพนักงานราชการในเรื่องการใช้คนน้อยแต่ได้งานมาก คนๆเดียวทำได้หลายตำแหน่ง รวมถึงยังไม่สอดคล้องกับนโยบายการลดขนาดกำลังคนภาครัฐ

ความพึงพอใจในการทำงานของพนักงานราชการ

จากการสัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงานกับพนักงานราชการ พบว่าส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อการทำงานของพนักงานราชการ โดยเมื่อเปรียบเทียบกับการทำงานของผู้บริหารและลูกจ้างประจำได้พบว่าพนักงานราชการมีความตั้งใจในการทำงานและมีความขยันขันแข็งทุ่มเทให้กับงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายมากกว่าเนื่องจากมีการประเมินผลเพื่อต่อสัญญาจ้างเป็นแรงกระตุ้น ในขณะที่ผู้บริหารและลูกจ้างประจำไม่มีการกำหนดผลสัมฤทธิ์ของงานในความรักดีชอบ เป็นการประเมินผลเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนแต่ไม่มีผลต่อการออกจากงาน ไม่กระทบต่อความมั่นคงในอาชีพจึงขาดแรงกระตุ้นในการปฏิบัติงาน การที่พนักงานราชการมีความตั้งใจในการทำงาน สามารถทำงานร่วมกันเป็นทีมกับผู้บริหารและลูกจ้างประจำเพราะไม่ต้องการขัดแย้งกับผู้ร่วมงานเนื่องจากตระหนักดีว่าความพึงพอใจของผู้ร่วมงานเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จของงานให้เป็นที่ไปตามเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อไม่ให้กระทบต่อการต่อสัญญาจ้าง สรุปได้ว่าจากการสัมภาษณ์ผู้ร่วมงานไม่ว่าจะเป็นผู้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงานมีความพึงพอใจในการทำงานของพนักงานราชการ โดยคิดว่าสัญญาจ้างมีผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานราชการ

สำหรับในกลุ่มพนักงานราชการ พบว่าปัจจัยที่เป็นความพึงพอใจของพนักงานราชการที่จะส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงาน of พนักงานราชการ มี 7 ประการ คือ

1. ค่าตอบแทนที่เหมาะสม เป็นสิ่งจูงใจทำให้มีความรู้สึกเหมือนน้อง ๆ ข้าราชการ ไม่ตันเหมือนลูกจ้างชั่วคราว มุ่งหวังที่จะแสวงหารายได้ในอัตราที่สูงกว่าข้าราชการที่ส่งผลต่อการทำงาน ก็คือต้องการค่าตอบแทนที่สูงขึ้นโดยต้องแลกกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและควบคู่กับการทำงานให้มีประสิทธิภาพเพื่อการต่อสัญญา

2. สวัสดิการ คือ ประกันสังคม ในเรื่องค่ารักษาพยาบาล สามารถเลือกโรงพยาบาลเอกชน ซึ่งส่วนหนึ่งก็หักมาจากรายได้ของตัวพนักงานราชการเองถือว่ายุติธรรม

3. การที่ได้เข้ามาทำงานในระบบราชการถือว่าเป็นการเพิ่มความสามารถและประสบการณ์

4. การทำงานในระบบราชการถือว่างานราชการเป็นงานที่ดีและมีเกียรติ ถึงจะมีศักดิ์ศรีน้อยกว่าข้าราชการ แต่ถ้าบุคคลใดได้เข้ามาทำงานราชการโดยการสอบแข่งขันได้ ก็จะมีมุมมองที่ดีจากบุคคลทั่วไปและสังคม ที่ยังยึดถือการทำงานราชการเป็นงานที่มั่นคงถึงแม้จะเป็นการทำงานแบบมีสัญญาจ้างก็ตาม ถือว่ามีความมั่นคงทางอาชีพและความก้าวหน้าเนื่องจากมีสัญญาจ้างที่แน่นอนกว่าลูกจ้างชั่วคราว

5. การประเมินผลงานอย่างยุติธรรมที่สุด เพราะทำให้เกิดความกระตือรือร้นอยู่ตลอดเวลาที่จะตั้งใจทำงานให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย

6. ความสุขในการทำงานและมีแนวทางในการดำเนินชีวิตในอนาคต และนอกจากนี้ยังมองว่าประสิทธิภาพการทำงานของตนเกิดจากตัวพนักงานราชการที่มีความรับผิดชอบ มีความกระตือรือร้นในการทำงาน อดทน คิดว่าเมื่อทำงานแล้วได้รับความรู้เพิ่มขึ้น มีประสบการณ์ มีแนวคิดในการพัฒนางานตลอดเวลาเพื่อต่อยอดในอนาคตซึ่งค่าตอบแทนเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งที่จูงใจในการทำงานให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ถ้าหากผู้บังคับบัญชาไม่ดูแลอย่างจริงจังอาจทำให้การทำงานของพนักงานราชการด้อยประสิทธิภาพลง

สภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการจ้างพนักงานราชการ

จากการสัมภาษณ์ผู้บังคับบัญชาพบว่าในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย พบปัญหาเรื่องได้คนไม่ตรงกับวุฒิการศึกษาที่หน่วยงานต้องการ เนื่องจากกรอบอัตรากำลังในช่วง 4 ปีแรก คือ ปีงบประมาณ 2548-2551 นั้นเป็นกรอบอัตรากำลังลูกจ้างชั่วคราวเดิม สำหรับกรมศิลปากรพบว่าการเป็นพนักงานราชการ มี 2 กรณี คือ กรณีแรกจากการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ลูกจ้างชั่วคราวที่มีอายุการทำงาน 5 ปี ขึ้นไป ปรับเปลี่ยนสถานะเป็นพนักงานราชการ ปัญหาในส่วนนี้คือ กลุ่มนี้จะไม่มีการคัดคนเข้าสู่ตำแหน่งตามความรู้ความสามารถให้สอดคล้องกับค่าตอบแทนที่ได้รับ แต่ลูกจ้างเหล่านี้จะต้องผ่านการประเมินตามหลักการของพนักงานราชการเพื่อต่อสัญญาตามปกติ ส่วนกรณีที่สองคือ เป็นพนักงานราชการที่ผ่านการสอบคัดเลือกตามกระบวนการของทางราชการ ซึ่งดำเนินการตามหลักคุณธรรมอยู่แล้ว และจากการสัมภาษณ์ยังพบว่าส่วนราชการยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการสรรหาคณากรที่มีคุณภาพตามหลักการของพนักงานราชการและไม่ได้เห็นเป็นปัญหาของระบบนี้ และปัญหาในเรื่องงบประมาณที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากในปีแรกซึ่งส่งผลกระทบต่อการจัดทำผลผลิตของส่วนราชการ เพราะต้องเลือกที่จะปรับเป้าหมายตัวใด เพื่อที่จะได้มีเงินจ้างพนักงานราชการ โดยในปีแรก ๆ จะได้รับจัดสรรงบประมาณเฉพาะตำแหน่งที่ส่วนราชการได้มีการทำสัญญาจ้างแล้วเท่านั้น ในขณะที่ส่วนราชการคิดว่าจะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับการจ้างพนักงานราชการตามกรอบที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ(คพร.)

ดังนั้นในภาพรวมจึงเห็นว่าสำหรับปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการนำระบบพนักงานราชการมาใช้ในกระทรวงวัฒนธรรม คือ ด้านงบประมาณที่เพิ่มสูงขึ้นมากเมื่อนำการจ้างพนักงานราชการมาแทนการจ้างลูกจ้างชั่วคราว โดยตามกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการไม่ตรงกับความต้องการของหน่วยงาน ส่วนปัญหาสำคัญคือกระทรวงวัฒนธรรมยังไม่ได้ให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับหลักสมรรถนะในการคัดสรรบุคคลเข้ามาทำงาน และหลักผลสัมฤทธิ์ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน

การประเมินข้อมูล/สถานการณ์และโอกาสในการบรรลุเป้าหมายของการนำรูปแบบการจ้างแบบใหม่มาใช้ในระบบราชการและจัดทำข้อเสนอแนะ เพื่อแก้ไขปัญหา ปรับปรุงวิธีการ

จากผลการสัมภาษณ์ข้าราชการของกระทรวงวัฒนธรรมนั้น โอกาสในการบรรลุผลของการนำรูปแบบการจ้างตามสัญญามาใช้ในระบบราชการเพื่อเป็นทางเลือกของการจ้างงานภาครัฐที่ยืดหยุ่น และคล่องตัว โดยเน้นการจ้างบุคลากรตามหลักสมรรถนะและหลักสัมฤทธิ์ผลของงาน ให้มีการเข้าออกจากงานตามระบบสัญญาจ้าง ซึ่งเป็นไปตามภารกิจ โดยมีการต่อสัญญาได้ ไม่ใช่การจ้างงานตลอดชีพ รวมถึงให้ความเป็นอิสระ และยืดหยุ่นแก่ส่วนราชการในการดำเนินการ โดยพิจารณาจากรูปแบบวิธีการคัดเลือกบุคลากรแล้ว ยังไม่บรรลุเป้าหมายของการนำรูปแบบการจ้างแบบใหม่มาใช้เพราะส่วนราชการยังไม่ได้เน้นหลักสมรรถนะและหลักสัมฤทธิ์ผลของงาน โดยกระทรวงวัฒนธรรมได้กำหนดความประสงค์ว่าต้องการลูกจ้างชั่วคราวเดิมของตนก่อนที่จะรับบุคคลภายนอก และเห็นได้จากลูกจ้างชั่วคราวเดิมเกือบทั้งหมดของทุกหน่วยงานสามารถสอบผ่านการคัดเลือกบรรจุเป็นพนักงานราชการ ยกเว้นกรมศิลปากร ซึ่งปัจจัยที่กรมศิลปากรไม่มีลูกจ้างชั่วคราวเดิมที่อายุงานไม่ถึง 5 ปี ผ่านการสอบคัดเลือกเพราะลูกจ้างชั่วคราวเดิมของกรมศิลปากรไม่มีวุฒิการศึกษาและมีวุฒิการศึกษาไม่ตรงกับที่กรอบพนักงานราชการกำหนดไว้ ไม่ใช่จากการยึดหลักสมรรถนะ รวมถึงยังไม่ได้สร้างมาตรฐานตามหลักวิชาการที่ชัดเจนในการวัดและประเมินผลงาน โดยการประเมินผลการปฏิบัติงานขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาว่าจะใช้มาตรฐานใดเป็นตัวกำหนด ซึ่งยังยึดติดกับระบบอุปถัมภ์มากกว่าสมรรถนะของพนักงานราชการ ทั้งนี้หากกระทรวงวัฒนธรรมยังคงใช้แนวคิดนี้ในการดำเนินงานต่อไปในการคัดสรรบุคลากรตามกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการรอบใหม่ คือ ปี 2552-2555 ย่อมมีผลทำให้การจ้างแบบใหม่ตามสัญญาจ้างไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์

บทสรุปผลการศึกษาประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานราชการ

การศึกษาจากเอกสารข้อมูลรายงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับพนักงานราชการ เป็นการจ้างงานภาครัฐแนวใหม่ที่ใช้ระบบสัญญาจ้างเป็นกลไกสำคัญภายใต้แนวคิดการจ้างงานภาครัฐที่มีความยืดหยุ่น คล่องตัว เน้นหลักสมรรถนะและหลักสัมฤทธิ์ผลของงาน การทำงานตามภารกิจมีระยะเวลาสิ้นสุดตามนโยบาย แผนงานหรือโครงการ ไม่ใช่การจ้างตลอดชีพ รวมทั้งให้ความเป็นอิสระแก่ส่วนราชการในการดำเนินการ ซึ่งหลักการสำคัญ เช่น หลักประสิทธิภาพ ผู้ปฏิบัติงานต้องทำงานให้ประจักษ์ว่าได้ทำเต็มศักยภาพของตน รวมถึงสามารถลดจำนวนการจ้างได้ตามความจำเป็น เช่น การกำหนดตำแหน่งเดียวสามารถทำงานได้หลายอย่าง มีระบบการประเมินผลอย่างสม่ำเสมอเป็นกลไกตรวจสอบและกระตุ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน หลักความเสมอภาคและเป็นธรรม คือ การเปิดโอกาสให้บุคคลไม่ว่าจะเพิ่งจบการศึกษาและยังไม่มีประสบการณ์หรือผู้

ที่มีประสบการณ์การทำงานมาแล้ว มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในโอกาสสมัครเข้ารับการคัดเลือก เพื่อให้รัฐได้คนที่มีความเหมาะสมและมีความสามารถมากที่สุดเข้ามาทำงาน การกำหนดอัตราค่าจ้างตามความรู้และประสบการณ์ ที่จะเป็นแรงจูงใจเพื่อให้ได้คนดี คนเก่ง สนใจสมัครเข้าทำงานภาครัฐ สอดรับกับการสร้างระบบสรรหาให้เป็นระบบเปิด หลักความประหยัด คือ ต้นทุนค่าใช้จ่ายบุคลากรทั้งระยะสั้นและระยะยาวต้องไม่มากกว่าการจ้างงานระบบเดิม โดยมีพื้นฐานของหลักการว่า ใช้บุคลากรน้อยแต่ทำงานได้มากขึ้น ผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีความกระตือรือร้นและมีผลงานตลอดเวลา ความมั่นคงในการทำงานขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติงานเอง และหลักความโปร่งใส คือ การดำเนินงานในระบบสัญญาจ้างต้องมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบหรือเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานซึ่งจะถูกระบุชัดเจนในตัวแบบสัญญาจ้างเพื่อให้ความเข้าใจตรงกันระหว่างผู้จ้างและลูกจ้าง ซึ่งถ้ามองจากหลักการต่างๆของพนักงานราชการ ขั้นตอนที่สำคัญอยู่ที่กระบวนการคัดเลือกบุคลากรเข้ามาทำงานกับขั้นตอนการประเมินผลมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานราชการ และดำเนินการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-dept Interview) กับข้าราชการและลูกจ้างประจำกระทรวงวัฒนธรรม จำนวน 15 คน และพนักงานกระทรวงวัฒนธรรม จำนวน 10 คน รวมทั้งสิ้น 25 คน เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงของระบบการจ้างพนักงานราชการของกระทรวงวัฒนธรรมประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์การจ้างตามหลักสมรรถนะและหลักผลสัมฤทธิ์หรือไม่ เกิดผลกระทบและเป็นปัญหาต่อภาระงบประมาณด้านบุคลากรภาครัฐหรือไม่ และจะมีความสอดคล้องกับนโยบายการลดขนาดกำลังคนภาครัฐอย่างไร ความพึงพอใจในการทำงานของพนักงานราชการ รวมถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการจ้างพนักงานราชการ โดยสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

1. การจ้างพนักงานราชการของกระทรวงวัฒนธรรม ยังไม่ได้มุ่งที่จะใช้หลักสมรรถนะและหลักผลสัมฤทธิ์ ดังจะเห็นได้จากการสัมภาษณ์พบว่า การรับสมัครคัดเลือกนั้นหน่วยงานภายใต้กระทรวงวัฒนธรรมให้โอกาสลูกจ้างชั่วคราวเดิมของหน่วยงานก่อนที่จะรับบุคคลภายนอกโดยใช้ข้อสอบที่ให้ความสำคัญกับความรู้ในภารกิจของหน่วยงานนั้น ๆ มากกว่าความสามารถด้านอื่น ซึ่งลูกจ้างชั่วคราวเดิมย่อมมีความรู้ในงานมากกว่าดังจะเห็นได้จากผลการสอบคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราวเดิมสอบผ่านและได้รับการจ้างงานเกือบทั้งหมด ซึ่งเท่ากับว่าขาดหลักความเสมอภาคและเป็นธรรม ที่แนวคิดของการจ้างพนักงานราชการ คือ การเปิดโอกาสให้บุคคลไม่ว่าจะเพิ่งจบการศึกษาและยังไม่มีประสบการณ์หรือผู้ที่มีประสบการณ์การทำงานมาแล้ว มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในโอกาสสมัครเข้ารับการคัดเลือก โดยหลักสมรรถนะในการคัดเลือกบุคลากรเพื่อให้รัฐได้คนที่มีความเหมาะสมและมีความสามารถมากที่สุดเข้ามาทำงาน เหตุผลที่หน่วยงานต้องการคนเดิมเพราะรู้งานดีไม่ต้องสอนงาน สามารถทำงานต่อเนื่องได้เลยและให้โอกาสลูกจ้างชั่วคราวเดิมของหน่วยงานก่อน และอีกขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญและมีผลต่อการจ้าง

พนักงานราชการประสบผลสำเร็จตามสมรรถนะและหลักผลสัมฤทธิ์ คือ ขั้นตอนการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนค่าตอบแทน เลิกจ้าง และต่อสัญญาจ้าง โดยสิ่งที่จะต้องพิจารณาประเมินพนักงานราชการ คือเรื่องผลงานพิจารณาจากปริมาณงาน คุณภาพงาน ความทันเวลา และคุณลักษณะ พิจารณาจากการมุ่งผลสัมฤทธิ์บริการที่ดี การสั่งสมความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ มีจริยธรรม และมีความร่วมแรงร่วมใจ จากการสัมภาษณ์พบว่าผู้บัญชาการที่มีหน้าที่โดยตรงนั้นใช้ข้อกำหนดในสัญญาจ้างเป็นกรอบในการประเมินผลซึ่งคิดว่าบรรลุตามหลักสมรรถนะและหลักผลสัมฤทธิ์แล้ว และมองว่าสัญญาจ้างเป็นสิ่งที่กระตุ้นให้พนักงานราชการมีความกระตือรือร้นในการทำงานเพราะมีผลต่อการต่อสัญญาจ้างและการเลื่อนค่าตอบแทน สำหรับในเรื่องสมรรถนะนั้นผู้บังคับบัญชาที่ประเมินไม่ได้เน้นความเป็นเลิศแต่เน้นว่าสามารถทำงานที่ได้รับมอบหมายได้สำเร็จ ถูกต้องในเวลากำหนดซึ่งทุกคนก็จะผ่านการประเมินทั้งหมด และจากความคิดเห็นของพนักงานราชการผู้บังคับบัญชามีความสำคัญต่อการที่จะทำให้หลักการของพนักงานราชการประสบผลสำเร็จ ดังนั้นถ้าผู้บังคับบัญชาให้ความสำคัญต่อการประเมินผลโดยอาศัยการประเมินผลตามหลักทฤษฎีที่ยึดหลักสมรรถนะ หลักผลงานและที่สำคัญต้องมีความโปร่งใสเป็นธรรม ก็จะช่วยการปฏิรูประบบราชการประสบความสำเร็จและสามารถจัดระบบอุปถัมภ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบราชการ

2. การจ้างพนักงานราชการเกิดผลกระทบและเป็นปัญหาต่อภาระงบประมาณด้านบุคลากรหรือไม่ จากผลการสำรวจข้อมูลพบว่าผลกระทบในระยะปีแรก ๆ กับกรมขนาดใหญ่คือกรมศิลปากร จากเดิมงบประมาณที่ใช้จ้างลูกจ้างชั่วคราวในปีงบประมาณ พ.ศ.2548 เป็นเงิน 13,503,200 บาท และในปีงบประมาณ พ.ศ.2549 งบประมาณจ้างพนักงานราชการ เป็นเงิน 59,669,000 บาท ส่วนกรมขนาดเล็กจะไม่ค่อยมีผลกระทบมากนัก แต่สำหรับผลด้านการลดภาระงบประมาณในส่วนของสวัสดิการต่าง ๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล บำเหน็จ ที่ภาครัฐต้องจ่ายสำหรับลูกจ้างประจำนั้น กรมต่าง ๆ ไม่ได้เก็บข้อมูลในด้านนี้ สำหรับการจ้างพนักงานราชการจะมีความสอดคล้องกับนโยบายการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐหรือไม่ พบว่าในกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการที่คณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ(คพร.) อนุมัติให้กับกระทรวงวัฒนธรรมในปีงบประมาณ 2548-2551 นั้น จำนวนอัตราก่อนอนุมัติยังคงเป็นอัตรากเท่ากับจำนวนอัตราลูกจ้างชั่วคราวเดิม ที่ไม่สอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพของพนักงานราชการ คือ สามารถลดจำนวนการจ้างลงให้จ้างตามความจำเป็นโดยการกำหนดตำแหน่งให้สามารถทำงานได้หลาย ๆ อย่าง แต่ข้อมูลที่พบพนักงานราชการยังทำงานเสมือนแทนลูกจ้างชั่วคราว

3. ความพึงพอใจในการทำงานของพนักงานราชการ พบว่าผู้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงานมีความพึงพอใจต่อการปฏิบัติงานของพนักงานราชการและเห็นว่าสามารถทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี ซึ่งพนักงานราชการส่วนใหญ่มีความพึงพอใจในสถานภาพของตนเนื่องมาจาก

สถานภาพเดิมเป็นลูกจ้างชั่วคราวซึ่งไม่มีความมั่นคงว่าในปีต่อไปจะมีงานทำหรือไม่ รายได้คงที่ไม่มีมีการเลื่อนขั้นเงินเดือน ค่ารักษาพยาบาลเบิกได้เฉพาะกรณีได้รับอันตรายหรือการเจ็บป่วยจากการปฏิบัติงาน ต่อมาได้คัดเลือกมาเป็นพนักงานราชการ มีความรู้สึกว่ามันคงดีกว่าเพราะมั่นใจว่าถ้าหากปฏิบัติงานมีผลงานก็จะได้รับการต่อสัญญาจ้างในปีต่อไปและได้รับค่าตอบแทนในอัตราที่สูงกว่าข้าราชการ ได้รับสวัสดิการจากประกันสังคม มีภาพลักษณ์ที่ดีเพราะได้เข้ามาทำงานในภาครัฐ ที่ถือว่ามีการเติบโตมีศักดิ์ศรี ได้เพิ่มพูนประสบการณ์ให้กับตนเอง รวมถึงพึงพอใจต่อการประเมินผลอย่างยุติธรรม ซึ่งความพึงพอใจของพนักงานราชการจะส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงาน of พนักงานราชการ

4. สภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการจ้างพนักงานราชการ พบว่ากรมศิลปากรมีลูกจ้างชั่วคราวเดิมที่มีอายุงาน 5 ปีขึ้นไป ที่ได้เปลี่ยนสถานะเป็นพนักงานราชการตามมติคณะรัฐมนตรี มีจำนวนถึง 104 อัตรา จากจำนวนทั้งหมด 502 อัตรา นั้น ทำให้ไม่มีการคัดคนเข้าสู่ตำแหน่งตามความรู้ความสามารถตามหลักสมรรถนะ หลักผลงานและหลักคุณธรรม อาจทำให้ขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานได้ ส่วนกรมอื่น ๆ พบปัญหาเล็กน้อยเช่น ได้บุคลากรที่วุฒิการศึกษาไม่ตรงกับที่หน่วยงานต้องการซึ่งเกิดจากการขออนุมัติกรอบอัตรากำลังที่ส่วนราชการเสนอขอไปยังคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ (คพร.) ไม่ตรงกับความต้องการของหน่วยปฏิบัติ แนวทางแก้ไขคือในปีงบประมาณ พ.ศ.2552 ส่วนราชการต้องขออนุมัติกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ 4 ปี ของปีงบประมาณ 2552-2555 ดังนั้นส่วนราชการควรทบทวนภารกิจและความจำเป็นให้ตรงตามความต้องการที่จะต้องจ้างพนักงานราชการแล้วเสนอขออนุมัติต่อคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ (คพร.) และปัญหาภาระงบประมาณที่เพิ่มขึ้นสูงจากการปรับฐานค่าตอบแทนการจ้างพนักงานราชการในปีแรก

5. การประเมินข้อมูลสถานการณ์และโอกาสในการบรรลุเป้าหมายของการนำรูปแบบการจ้างแบบใหม่มาใช้ในระบบราชการพบว่า การคัดเลือกคนเข้ามาเป็นพนักงานราชการของกระทรวงวัฒนธรรมยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักการสมรรถนะ หลักความเสมอภาค แต่ไปเน้นในขั้นประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาและเลื่อนค่าตอบแทน ซึ่งทำให้ภาครัฐขาดโอกาสที่จะได้คนที่มีสมรรถนะสูงเข้ามาทำงาน และโอกาสที่ส่วนราชการจะประเมินคนออกก่อนข้างเป็นไปได้อย่างยาก ดังจะเห็นได้จากแนวคิดการรับพนักงานราชการของกระทรวงวัฒนธรรมที่เน้นให้โอกาสคนที่เป็นลูกจ้างชั่วคราวเดิมก่อน แทนที่จะให้โอกาสทั้งบุคคลภายในและภายนอกอย่างเท่าเทียมกัน และถ้าหากกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการในปีต่อไปได้รับเหมือนเดิมก็คาดการณ์ได้ว่ากระทรวงวัฒนธรรมก็คงจะมีแนวคิดที่จะจ้างคนเดิมต่อไปโดยผ่านวิธีการที่ถูกต้องตามระเบียบ ทำให้พนักงานราชการขาดความกระตือรือร้นที่จะทำงานให้ได้ผลงานที่ยิ่งขึ้น ซึ่งจะมีผลต่อประสิทธิภาพการทำงาน of พนักงานราชการในปีต่อไป ๆ ไปอย่างแน่นอน