

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

บทสรุปผลการศึกษา

ในการศึกษาถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานราชการ ศึกษาเฉพาะกรณี กระทรวงวัฒนธรรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 - 2550 โดยทำการศึกษาระบบการคัดสรร และเลื่อนสรร การประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้างและเลื่อนค่าตอบแทน ว่า สอดคล้องกับหลักการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ตามหลักสมรรถนะ (Competency) หลักผลงาน (Performance) และหลักคุณธรรม (Merit) ตลอดจนการวิเคราะห์ผลของการนำระบบสัญญาจ้าง เข้ามาใช้ในระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลว่าสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของ พนักงานราชการได้หรือไม่และมีปัญหาอุปสรรคอย่างไร รวมถึงศึกษาว่าเกิดผลกระทบและเป็น ปัญหาต่อภาระงบประมาณด้านบุคลากรภาครัฐหรือไม่และสอดคล้องกับนโยบายการลดขนาด กำลังคนภาครัฐหรือไม่ สามารถสรุปได้ ดังนี้

1. หลักการของระบบสัญญาจ้างที่ใช้กับการจ้างพนักงานราชการ ได้ออกแบบให้เป็น ระบบ “เข้ายาก-ออกง่าย ” ที่เน้นประสิทธิภาพและสมรรถนะในการทำงาน มีค่าตอบแทนเป็น แรงจูงใจและมีความมั่นคงกว่าเมื่อเทียบกับลูกจ้างชั่วคราว จากการศึกษาพบว่ากระทรวงวัฒนธรรม ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักสมรรถนะ เห็นได้จากแนวคิดที่ให้โอกาสกับลูกจ้างชั่วคราวเดิม ได้สมัครเพื่อคัดเลือกเป็นพนักงานราชการ โดยการสอบเน้นความรู้เฉพาะทางของหน่วยงานนั้นๆ ก่อนเปิดรับบุคคลภายนอก เนื่องจากเห็นว่าลูกจ้างชั่วคราวที่ทำงานอยู่นั้นมีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ในงาน และไม่ต้องสอนงานใหม่ และผลคือลูกจ้างชั่วคราวเกือบทั้งหมดสามารถ สอบผ่านและบรรจุเป็นพนักงานราชการ ทำให้ภาครัฐขาดโอกาสที่จะได้เลือกบุคลากรที่มีความสามารถและขาดความเป็นธรรมสำหรับบุคคลภายนอก และกระทรวงยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักผลสัมฤทธิ์ ยังอยู่ในวัฒนธรรมการทำงาน แบบไทยๆ ที่วัดผลการทำงานโดยถ้ายังทำงานได้ไม่ถึงกับทำให้งานเสียหายก็ผ่านการประเมิน โดย ยังไม่มีมาตรฐานกลางที่กำหนดหลักสมรรถนะไว้ในการประเมินผล ซึ่งจะทำให้เป็นระบบที่เข้า ยาก-ออกยาก เช่นเดียวกับข้าราชการและลูกจ้างประจำ ทำให้การพัฒนาไปสู่การบริหารงานภาครัฐ แนวใหม่เป็นไปได้ยาก และค่าตอบแทนที่เป็นแรงจูงใจบุคลากรรุ่นใหม่ที่มีความสามารถให้เข้ามา ทำงานกับภาครัฐแต่จะไม่ถาวรเนื่องจากกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการมีระยะเวลาการจ้าง 4 ปี

และจะมีการพิจารณากรอบอัตรากำลังใหม่ทุก 4 ปี ซึ่งจะมีผลต่อความรู้สึกไม่มั่นคง ดังนั้นภาครัฐจะได้คนที่ต้องการเข้ามาเพื่อหาประสบการณ์ พัฒนาตนเองและลาออกโดยไม่ลังเลถ้าได้งานใหม่ที่ก้าวหน้ากว่า

2. กรอบอัตรากำลังของพนักงานราชการปีงบประมาณ 2548-2551 ปรากฏว่าจำนวนพนักงานราชการที่ทดแทนลูกจ้างชั่วคราวมีจำนวนเท่ากับลูกจ้างชั่วคราวเดิมในปี 2548 ดังนั้นจึงไม่สอดคล้องกับนโยบายการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐและไม่สอดคล้องกับหลักของพนักงานราชการที่ต้องการใช้คนน้อยได้งานมาก คนๆเดียวทำงานได้หลายตำแหน่ง

3. ด้านปัญหาต่อภาระงบประมาณ ในปีแรกที่น่าการจ้างพนักงานราชการมาใช้มีผลทำให้ภาระงบประมาณด้านบุคลากรเพิ่มขึ้น เนื่องจากการปรับเพิ่มฐานค่าตอบแทนจากลูกจ้างชั่วคราวมาเป็นพนักงานราชการ และจำนวนบุคลากรที่ไม่ได้ลดลง เนื่องจากกรอบอัตรากำลังส่วนที่ทดแทนลูกจ้างชั่วคราวยังเท่ากับจำนวนลูกจ้างชั่วคราวเดิมและยังเพิ่มในส่วนของการทดแทนลูกจ้างประจำกับการจ้างตามความจำเป็น สำหรับในปีต่อ ๆ ไปการเพิ่มงบประมาณจะเพิ่มตามปกติตามอัตรการเพิ่มค่าตอบแทนคือประมาณ 3-4 % ซึ่งในปีแรกจะมีผลกระทบต่อการจัดทำผลผลิตของส่วนราชการ และตามหลักการที่นำพนักงานราชการมาใช้จะประหยัดค่าใช้จ่ายในระยะยาว ดังนั้นในการพิจารณากรอบอัตรากำลังใน 4 ปีต่อไปคงต้องพิจารณาในเรื่องจำนวนพนักงานราชการ

4. ด้านความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพนักงานราชการ ผู้ร่วมงานมีความพึงพอใจต่อการทำงาน of พนักงานราชการ เพราะพนักงานราชการมีความตั้งใจในการทำงานและมีความขยันขันแข็งทุ่มเทให้กับงาน สามารถทำงานร่วมกันเป็นทีมกับทั้งข้าราชการและลูกจ้างประจำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอันเนื่องจากพนักงานราชการมีการประเมินผลเพื่อต่อสัญญาจ้างเป็นแรงกระตุ้น ดังนั้นระบบสัญญาจ้างมีผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานราชการ

สำหรับปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการนำระบบพนักงานราชการมาใช้ในกระทรวงวัฒนธรรม คือ การที่ไม่ได้นำหลักการของพนักงานราชการ คือ หลักสมรรถนะ (Competency) หลักผลงาน (Performace) และหลักคุณธรรม (Merit) มาใช้เพื่อคัดสรรบุคลากรเข้ามาสู่ระบบและการประเมินผลการปฏิบัติงาน ที่จะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานราชการ และปัญหาด้านภาระงบประมาณที่เพิ่มสูงขึ้นมากในปีแรกเมื่อนำการจ้างพนักงานราชการมาแทนการจ้างลูกจ้างชั่วคราว รวมถึงการได้บุคลากรไม่ตรงกับที่หน่วยงานต้องการ

ดังนั้นเมื่อภาครัฐนำการจ้างพนักงานราชการมาใช้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน ประหยัดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรในระยะยาว มีความเป็นธรรม โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ถ้าปราศจากระบบอุปถัมภ์ที่เป็นตัวทำลายระบบราชการในปัจจุบัน ระบบของพนักงานราชการก็จะเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะทำให้การทำงานขององค์กรภาครัฐมีประสิทธิภาพ

ประสิทธิผลและมีความรับผิดชอบต่อประชาชนเพิ่มขึ้น มีความคล่องตัวในการบริหารงานมากขึ้น มีเป้าหมายร่วมกัน คือ ให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีจากภาครัฐ

ข้อเสนอแนะ

1. การเข้าคัดเลือกคนเข้าสู่ระบบพนักงานราชการ ควรมีแนวทางในการคัดเลือกตามหลักสมรรถนะก่อนรับเข้าทำงานในรูปคณะกรรมการและซึ่งคณะกรรมการตามระเบียบกำหนดให้บุคลากรในหน่วยงานเป็นกรรมการเพื่อคัดคนให้ตรงกับความต้องการของหน่วยงาน อาจทำให้ระบบอุปถัมภ์อาจแทรกในคณะกรรมการได้ ระเบียบจึงได้เปิดช่องให้เพิ่มบุคลากรจากภายนอกเป็นกรรมการถ้าหากหัวหน้าส่วนราชการเห็นว่าจำเป็น ดังนั้นควรกำหนดว่าให้มีผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้มีประสบการณ์ในงานที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งนั้นทั้งจากภายในและภายนอกส่วนราชการร่วมเป็นกรรมการ เพราะเพื่อความเป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้

2. การประเมินผลการปฏิบัติงานที่จะตรวจสอบได้ว่าได้จ้างบุคลากรที่มีศักยภาพเข้ามาเป็นพนักงานราชการ สมควรที่จะได้รับการต่อสัญญาเพื่อทำงานกับภาครัฐต่อไป และมีผลในการพิจารณาเลื่อนค่าตอบแทน โดยผู้บังคับบัญชานั้น ในอดีตที่ผ่านมาระบบราชการประสบปัญหาเนื่องมาจากการประเมินผลของผู้บังคับบัญชาที่ไม่สามารถเทียบเคียงในมาตรฐานเดียวกันได้ และไม่สามารถชี้แจงได้ว่าผลงานที่ผ่านมาของผู้ได้บังคับบัญชามีสิ่งใดที่บกพร่องและสิ่งใดที่ประสบผลสำเร็จเพราะไม่ได้มีการกำหนดสมรรถนะที่ชัดเจนรวมถึงไม่ได้สื่อสารกับผู้ได้บังคับบัญชาถึงวิธีการพิจารณาเพื่อที่จะได้นำผลการประเมินไปแก้ไขและปรับปรุงการทำงาน การประเมินผลของพนักงานราชการจึงควรเปิดกว้างให้ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้น หรือ ประชาชนผู้รับบริการได้ร่วมประเมิน และควรกำหนดมาตรฐานการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมสามารถเทียบเคียงกันได้ ดังนั้นการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการควรนำการประเมินผลแบบรอบทิศทาง มีความเป็นธรรมและโปร่งใส ได้แก่ การระบุเป้าหมาย ระบุสมรรถนะที่จำเป็น การออกแบบเครื่องมือที่ได้รับความร่วมมือจากผู้บริหาร การแจ้งผลและวางแผนแก้ไข และประเมินโดยบุคคลที่เกี่ยวข้องกับงาน คือ หัวหน้าหน่วยงาน เพื่อนร่วมงาน ประชาชนผู้รับบริการจากพนักงานราชการ และควรใช้การประเมินผลระบบเปิดร่วมกันด้วย เพื่อให้ภาครัฐมีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ควรใช้การประเมินผลการปฏิบัติงานที่ได้มาตรฐาน กับข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ควบคู่ไปด้วยเพื่อความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันของการทำงานภาครัฐ เพราะการทำงานต้องทำร่วมกันทุกส่วน

3. ด้านการงบประมาณ การเข้าสู่ระบบพนักงานราชการในระยะแรกมีผลต่อภาระงบประมาณ เนื่องจากกรอบอัตราของพนักงานราชการเท่ากับจำนวนลูกจ้างชั่วคราวเดิม ซึ่งมีได้ลดลงตามแนวทางที่นำระบบนี้มาใช้ คือ คนเดียวสามารถทำงานได้หลากหลายและลดจำนวนการ

จ้างคนลง ทำให้ปีงบประมาณ พ.ศ.2549 กระทรวงวัฒนธรรมต้องปรับแผนการทำงาน เพราะต้องรับภาระในส่วนของเงินค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้นจากการจ้างพนักงาน ดังนั้นในปีงบประมาณ 2552 ที่ส่วนราชการต้องทบทวนและจัดทำกรอบอัตรากำลังของปีงบประมาณ 2552-2555 ใหม่ควรพิจารณาถึงจำนวนพนักงานราชการให้สอดคล้องกับภารกิจ ความจำเป็น ความประหยัด เพื่อให้การจ้างพนักงานราชการมาทำงานแทนลูกจ้างชั่วคราวและลูกจ้างประจำมีความสอดคล้องกับมาตรการปรับลดขนาดกำลังภาครัฐที่ต้องการลดคนลดเงิน เพราะถ้าหากไม่คำนึงถึงหลักการก็จะเป็นการเพิ่มภาระงบประมาณด้านบุคลากรในขณะที่ไม่ได้ลดอัตรากำลังลง