

บทที่ 5

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

การศึกษาการประหยัดต่อขนาด (Economie of Scale) ในการขยายกำลังคนภาครัฐ กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่ มีจุดมุ่งหมายที่จะวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพในการจัดการกำลังคนของเทศบาลนครเชียงใหม่ในเชิงปริมาณโดยพยายามวัดการประหยัดต่อขนาด (Economie of Scale) ในการขยายกำลังคน เพื่อต้องการทราบว่าเมื่อมีการขยายขนาดของกำลังคน จะส่งผลให้ต้นทุนรวมเฉลี่ยในการขยายขนาดกำลังคนมีลักษณะอย่างไร นอกจากนี้ยังต้องการทราบว่า มีปัจจัยใดบ้างที่มีความสัมพันธ์กับต้นทุนรวมเฉลี่ยในการขยายกำลังคน และมีลักษณะของความสัมพันธ์ไปในทิศทางใด ได้ก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดหรือไม่ วิธีการศึกษานี้จึงได้ใช้แบบจำลองของ Cobb – Douglas Cost Function (ตามแบบจำลองของ Edgar และคณะ) โดยใช้ข้อมูลมาประเมินค่าเพื่อวิเคราะห์ผลระหว่างปีพ.ศ. 2526 - 2540 ซึ่งข้อมูลด้านต้นทุนการผลิต หรือค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรจะมาจาก รายการงบประมาณรายจ่ายประจำปี จำแนกตามประเภทของรายจ่าย และในการศึกษาคั้งนี้จะใช้ตัวเลขคำนวณในหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง และสวัสดิการ สำหรับข้อมูลในส่วนของปัจจัยที่คาดว่าจะมีผลต่อความสัมพันธ์กับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับบุคลากร ประกอบด้วย จำนวนบุคลากรทั้งหมด สัดส่วนของรายได้ของเทศบาลต่อจำนวนบุคลากรทั้งหมด สัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดเชียงใหม่ต่อจำนวนบุคลากรทั้งหมด และสัดส่วนของความหนาแน่นของประชากรในเขตเทศบาลต่อจำนวนบุคลากรทั้งหมด

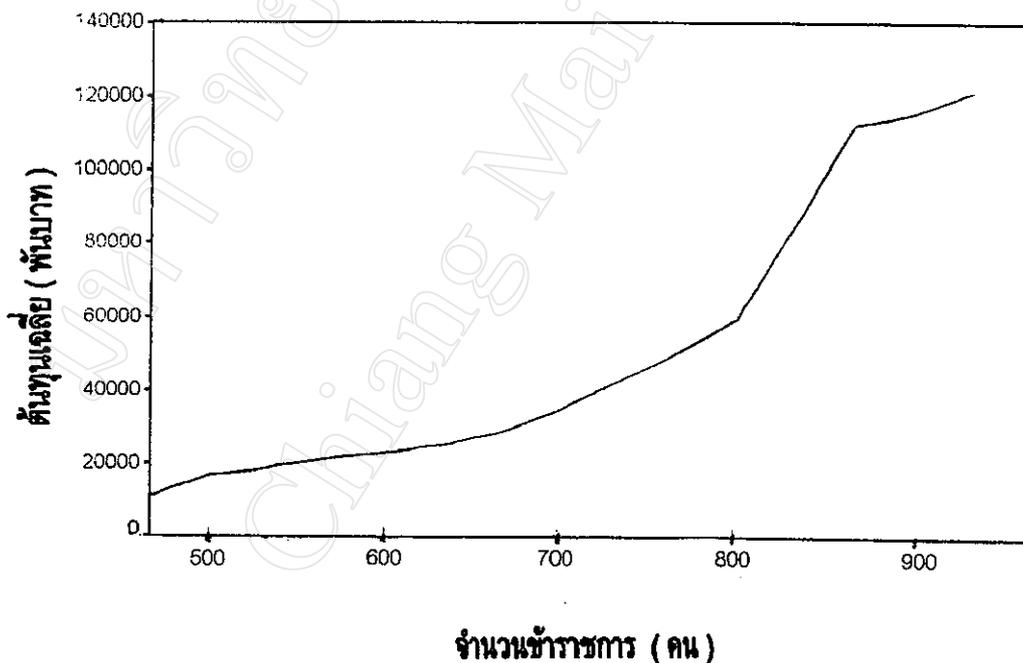
ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

1. การขยายกำลังคนของเทศบาลนครเชียงใหม่ในระยะเวลาที่ศึกษา ยังไม่สามารถก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาดในการขยายกำลังคน เมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนรวมเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากสัมประสิทธิ์ของตัวแปรจำนวนบุคลากรทั้งหมดของเทศบาลนครเชียงใหม่ (α_1) มีค่าเท่ากับ 2.0541819 ซึ่งมีค่ามากกว่า 1

2. ในส่วนของปัจจัยต่าง ๆ ที่คาดว่าจะมีความสัมพันธ์กับต้นทุนรวมเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายในการจัดการกำลังคน พบว่า สัดส่วนของรายได้ของเทศบาลต่อจำนวนบุคลากรทั้งหมด สัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดเชียงใหม่ต่อจำนวนบุคลากรทั้งหมด และสัดส่วนของความหนาแน่นของประชากรในเขตเทศบาลต่อจำนวนบุคลากรทั้งหมด มีความสัมพันธ์ในทิศทางที่ตรงกันกับต้นทุนรวมเฉลี่ยค่าใช้จ่ายด้านบุคคลทั้งสิ้น

สำหรับผลการวิเคราะห์การประหยัดจากขนาดที่ได้จากแบบจำลองของ จะสามารถแสดงให้เห็นต้นทุนเฉลี่ยให้เห็นภาพของการไม่ประหยัดจากขนาด ในการขยายกำลังคนของเทศบาลนครเชียงใหม่ ในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2526 - 2540 ในกราฟที่ 3

กราฟที่ 3 แสดงการไม่ประหยัดต่อขนาดในการขยายกำลังคนของของเทศบาลนครเชียงใหม่



ผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม ที่มีความแตกต่างกันในระดับชั้น (ซี) ที่ได้จากการให้ข้อมูลในแบบสอบถาม ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการขยายกำลังคนของเทศบาลในอดีตที่ผ่านมา การเป็นอยู่ในปัจจุบัน และคาดการณ์ต่ออนาคต ซึ่งผลการศึกษาได้พบว่ากลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม มีความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวไม่แตกต่างกัน

ผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม ที่มีความแตกต่างกันในระดับชั้น (ซี) ที่ได้จากการให้ข้อมูลในแบบสอบถาม ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประหยัดต่อขนาดด้านแรงงาน การประหยัดต่อขนาดด้านเทคนิค และการประหยัดต่อขนาดด้านการจัดการ ต่อการขยายกำลังคนในเทศบาลนครเชียงใหม่ ผลการศึกษาสรุปได้ว่า กลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม มีความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวไม่แตกต่างกัน

จากการศึกษาเรื่องการประหยัดต่อขนาดในการขยายกำลังคนภาครัฐ กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่ ผู้วิจัยได้ขอเสนอแนะจากผลของการวิจัยดังนี้

ข้อเสนอแนะการประหยัดต่อขนาดด้านแรงงาน

1. สร้างความก้าวหน้าในอาชีพ เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจ และเพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้าสู่ระบบท้องถิ่น
2. มีการยกระดับความคิดและศักดิ์ศรีของบุคลากรเทศบาลให้มีความทัดเทียมกัน กับข้าราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเพื่อความภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อคนในท้องถิ่นด้วยกัน
3. สร้างวัฒนธรรมการทำงานที่เน้นความรู้ความสามารถ และผลงาน มากกว่าความอาวุโส ยศ ตำแหน่ง
4. สร้างวัฒนธรรมการทำงานและสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อความคิดสร้างสรรค์ กล้าคิด กล้าทำ และกล้าเสี่ยงเพื่อสิ่งใหม่ที่ดีกว่า โดยมียึดติดกับระบบการทำงานที่ตายตัว (Routine) แต่คำนึงถึงการตอบสนองของความต้องการของประชาชนเป็นหลัก
5. สร้างจิตสำนึกแก่บุคลากรในการใช้เงินของประชาชนให้คุ้มค่าที่สุด

6. ปรับเปลี่ยนวิธีการคิดของบุคลากรที่เน้นการทำงานตามกฎเกณฑ์ ระเบียบ และกระบวนการ ไปเน้นที่ผลงาน โดยต้องสร้างระบบที่กดดันให้การทำงานเพื่อเกิดผลงานมากกว่าที่เป็นการทำงานเพื่อเอาตัวรอดไปวัน ๆ

7. เปลี่ยนรูปแบบการเข้ามารับราชการเป็นอาชีพหรือเป็นการจ้างงานตลอดอายุขัย (lifelong employment) เป็นการทำงานภายใต้สัญญาการจ้างงาน ทั้งที่เป็นสัญญารวม (collective contract) หรือ สัญญาเฉพาะบุคคล (individual contract) การทำงานผิดพลาดหรือละเมิดข้อสัญญา สามารถเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาให้ออกจากงานได้

8. พัฒนาศักยภาพให้เป็นมืออาชีพ มีความรู้ความสามารถสูง ฉลาด ทันสมัย

ข้อเสนอแนะการประหยัดต่อขนาดด้านการจัดการ

1. รูปแบบการบริหารงานของเทศบาลควรมีความเป็นอิสระ มีระบบการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง เพื่อสามารถจัดการบุคคลที่เหมาะสมกับงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่น

2. ผู้บริหารเทศบาลควรมีอำนาจด้านงานบุคคลมากกว่าเดิม อำนาจที่สมควรมีความสมบูรณ์ ในการบรรจุ แต่งตั้ง พิจารณาความดีความชอบ ในบุคลากรทุกระดับ มิใช่มีอำนาจเพียงแค่ระดับ 4 ลงมา ส่วนระดับสูงกว่านั้น เป็นอำนาจจากส่วนกลางดังเช่นปัจจุบัน เพื่อให้สามารถคัดสรรทีมงานที่ดี มาทำงานร่วมกัน แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้ระบบคุณธรรมในการปฏิบัติ

3. ควรมีการประเมิน Management Capability ประเมินความน่าเชื่อถือและภาพพจน์ของเทศบาล ควรมี Performance Indicators วัดประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล เพื่อเป็นการชี้ต้นทุนต่อหน่วยในการบริหารงาน หรือการพิจารณาการทำ Economies of Scale ในงานด้านอื่น ๆ เพื่อเป็นการสร้างข้อมูลมาปรับปรุงการทำงาน หรือปรับปรุงการประเมินผลให้มีตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมในเชิงผลผลิต (Output) และผลกระทบ (Impact)

4. พยายามตัดทอนหรือยุบรวมหน่วยงานภายในที่มีความซ้ำซ้อนหรือสามารถแทนกันได้ เพื่อเพิ่มความคล่องตัว และลดขั้นตอนในการทำงาน

5. พยายามนำแนวทาง Compulsory Competitive Tendering (CCT) มาใช้ ซึ่งเป็นแนวทางการนำกิจกรรมสาธารณะบางประเภทหรือการให้บริการ มาเปิดให้เอกชนเข้ามาแข่งขันในการจัดบริการ มีการเปิดประมูล โดยเทศบาลและเอกชนสามารถเข้าสู่ระบบแข่งขันได้ หากผลการประมูลเอกชนชนะ มีเงื่อนไขว่า เอกชนต้องรับโอนบุคลากรของเทศบาลไปทำงานด้วย

6. การใช้วิธีการจ้างเหมาดำเนินการ (Contracting out) เพื่อลดภาระกำลังคน ภาระงบประมาณรายจ่ายด้านต่าง ๆ ที่เป็นงบประมาณผูกพัน ให้เกิดการประหยัดและมีประสิทธิภาพในระยะยาว เช่น กิจกรรมทำความสะอาด การใช้รถราชการ การรักษาความปลอดภัย หรือการดูแลต้นไม้และสวน เป็นต้น

7. การเปลี่ยนบทบาทจากการเป็น Producer มาเป็น Provider , adviser และ facilitator แทน คือการหันไปทำงานในหน้าที่หลักคือการวางนโยบาย ประสานงานและกำกับดูแลมากกว่าการทำหน้าที่รองคือ การลงมือจัดทำกิจกรรมหรือบริการต่าง ๆ ด้วยตัวเอง

8. ให้อำนาจประชาชนหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากโครงการต่าง ๆ เป็นผู้ประเมินโดยตรง หรือ การให้มือกลางเข้ามาประเมินผลการทำงาน โดยไม่เข้าข้างฝ่ายใด

6.3 ข้อเสนอแนะการประหยัดต่อขนาดด้านเทคนิค

1. นำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในกระบวนการทำงาน เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ

2. มีระบบสารสนเทศ ระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพและทันสมัย มีระบบจัดการเอกสารที่ทันสมัย สั้น กระชับ มีการจัดเก็บข้อมูลที่ต้องการ ครบถ้วน เป็นระเบียบเรียบร้อย ประหยัดพื้นที่ ทำให้ตำแหน่งงานบางอย่างลดลงได้ เช่น เสมียน หรือ พนักงานพิมพ์ดีด

3. สร้างระบบการติดต่อสื่อสารที่สะดวก รวดเร็ว เพื่อย่นระยะเวลาการทำงาน เช่น ใช้ระบบ FAX วิทยุสื่อสาร หรือโทรคมนาคมที่ทันสมัย สามารถลดจำนวนคนเดินเอกสารลงได้

4. มีการใช้สื่อ สิ่งพิมพ์ เทป วิทยุโทรทัศน์ ในการฝึกอบรมการให้ความรู้ใหม่ ๆ แก่บุคลากร ที่สามารถนำไปศึกษาด้วยตนเองได้ เป็นการช่วยลดค่าใช้จ่ายและประหยัดเวลาในการเดินทางไปอบรมที่ส่วนกลาง

ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากข้อเสนอแนะ

1. การนำเทคโนโลยีและเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์สมัยใหม่มาใช้จะทำให้ปริมาณงานลดลง ลดความต้องการบุคลากร และตำแหน่งบางอัตราลง หน่วยงานจึงจำเป็นต้องปรับโครงสร้างเพื่อเกลี่ยอัตรากำลังให้กับหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีความต้องการกำลังคนเพิ่ม รวมถึงได้มีโอกาสรวบรวมระบบงานใหม่ ๆ ทำให้มีการรวมกลุ่มงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน และเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเข้าด้วยกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนในกระบวนการทำงาน เพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชน หน่วยงานจึงสามารถเลิกลงและระทัดรัดมากขึ้น สามารถประหยัดงบประมาณด้านบุคลากรในระยะยาวได้
2. หน่วยงานของรัฐสามารถทำงานในหน้าที่หลักมากขึ้น และทำหน้าที่รองน้อยลงซึ่งจากการทำหน้าที่รองน้อยและทำให้รัฐสามารถนำกำลังคนที่มีอยู่ไปใช้ได้อย่างเต็มที่ทำให้การใช้อัตรากำลังคนน้อยลง เป็นการลดภาระงบประมาณของรัฐลงในส่วนที่เกี่ยวกับค่าจ้าง เงินเดือน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่รัฐจะต้องจ่ายให้กับข้าราชการประจำลงไปได้อย่างมากในระยะยาว ทำให้สามารถเหลือเงินงบประมาณไปใช้ในโครงการพัฒนาอื่น ๆ ได้มากขึ้น นอกจากนี้ยังจะทำให้กระบวนการทำงานของรัฐลดความสลับซับซ้อนลง การประสานงานระหว่างหน่วยงานดีขึ้น สามารถกำกับดูแลได้ดีกว่าเดิม และเพิ่มสมรรถภาพของการนำนโยบายการพัฒนาไปปฏิบัติให้มีโอกาสสำเร็จสูง
3. จากการที่รัฐทำหน้าที่หลักมากขึ้น เป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐมากขึ้น เป็นการลดการผูกขาดในกิจกรรมภาครัฐโดยหน่วยราชการทำให้เกิดการแข่งขันและเกิดข้อเปรียบเทียบในกิจกรรมมากขึ้น ในอนาคตเทศบาลจะค่อย ๆ ลดจำนวนกำลังคนลงและยังก่อให้เกิดประโยชน์ทางอ้อมแก่สังคม คือเมื่อเอกชนเข้ามารับผิดชอบในการจัดทำบริการต่าง ๆ มากขึ้น เอกชนก็ต้องมีการจ้างงานกับบุคคลภายนอกเพิ่มขึ้น เป็นการขยายฐานในตลาดแรงงานแก่คนในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น
4. การที่เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐมากขึ้น ทำให้รัฐสามารถวางระบบและตั้งมาตรฐานการทำงานเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐจากเอกชนได้อย่างเป็นรูปธรรม และเป็นกลางมากกว่า รัฐมีเสถียรและสามารถให้เงินงบประมาณเป็นข้อต่อรองให้เอกชนยกระดับมาตรฐานการทำงานสูงมากขึ้น

5. การมีระบบข้อมูลที่ทันสมัย และครบถ้วน จะเพิ่มความสามารถในการตัดสินใจทั้งงานประจำและนโยบาย นอกจากนี้ระบบเครือข่ายข้อมูลจะช่วยสร้างวัฒนธรรมของการเรียนรู้ และร่วมมือระหว่างหน่วยงานให้เกิดขึ้นได้

6. การสร้างระบบบริหารงานบุคคลที่มีคุณภาพ เป็นอิสระ มีเอกภาพ และเสมอภาค อาชีพอื่นในสังคม จะจูงใจให้คนดี คนเก่งเต็มใจเข้ามาทำงาน และผลักดันคนไร้ประสิทธิภาพ คนไม่ดีให้ออกจากระบบราชการได้

7. การเน้นคุณภาพมากกว่าปริมาณ โดยการจำกัดบทบาทของรัฐและราชการลง จะทำให้ข้าราชการเป็นนักวิชาการ (Technocrat) มากกว่านักปฏิบัติการทั่ว ๆ ไป (Bureaucrat) กลายเป็นคนมีความรู้ ความสามารถ ในการรับภาระสำคัญและความซับซ้อนของปัญหาได้ การมีความรู้ในเรื่องเทคโนโลยี จะสามารถประยุกต์ใช้กับระบบงานหรือการบริการได้อย่างเหมาะสม

8. การกระจายอำนาจให้ประชาชนมีอำนาจในการบริหาร และการปกครองตนเอง รวมถึงการดูแล ประเมินผลการทำงานของภาครัฐ จะทำให้ผู้บริหารต้องเปลี่ยนค่านิยมในการบริหารเป็นการบริหารเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน และเพื่อให้การบริหารท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นจัดสรรข้าราชการของหน่วยงานท้องถิ่นได้ตามความเหมาะสม จะทำให้ข้าราชการของท้องถิ่น ตั้งใจทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะผู้นำท้องถิ่นมีอำนาจให้คุณให้โทษได้ และจะส่งผลให้เกิดการลดอัตราค่าจ้างคนได้