

## บทที่ 3 / ประเด็นแนวโน้มในการศึกษา ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่รองรับ คุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า

จากการศึกษาระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่รองรับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า โดยการทบทวนวรรณกรรมและสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยเทคนิค EFR (Ethnographic Futures Research) พบว่ามีประเด็นที่เกี่ยวข้องในมิติต่างๆ ทางการบริหารทรัพยากรบุคคล ได้แก่ โครงสร้างข้าราชการ ระบบการทำงาน การจำแนกตำแหน่ง การบริหารค่าตอบแทน ความก้าวหน้าในสายอาชีพ กระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลอื่นๆ ดังจะได้นำเสนอแนวโน้มภาพอนาคต (Scenarios) ของระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่รองรับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า โดยสรุปดังต่อไปนี้

### 1) โครงสร้างข้าราชการ

ผลจากการทบทวนวรรณกรรมและสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิในมิติด้านโครงสร้างข้าราชการในอนาคต พบว่าภาพอนาคตของระบบราชการไทยจะมีการทบทวนโครงสร้างหน่วยงานโดยการรวมหน่วยงานที่มีภารกิจตอบสนองกันไว้ด้วยกัน และแยกบางกระทรวงออกเป็นหน่วยงานอิสระ หรือแปรรูปเป็นรัฐวิสาหกิจ ทำให้จำนวนข้าราชการในอนาคตจะลดน้อยลง

### 2) ระบบการทำงาน

ภาพอนาคตของระบบราชการไทยในมิติด้านระบบการทำงาน พบว่า ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะมีโครงสร้างองค์การแบบแบนราบ (Flat structure) ซึ่งมีสายการบังคับบัญชาไม่มากนักเมื่อเทียบกับขนาดขององค์การ และมีการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ระบบราชการไทยจะมีการจัดโครงสร้างส่วนราชการที่ให้ความสำคัญกับการบรรลุถึงภารกิจของภาครัฐ โดยการสอดประสานกันระหว่างข้าราชการสังกัดต่างๆ โดยมีปัจจัยแห่งความสำเร็จคือการทำงานร่วมกันเป็นทีมอย่างมืออาชีพของหลายๆ หน่วยงานของภาครัฐ

ส่วนการจัดโครงสร้างองค์การในอนาคตนั้น ระบบราชการจะมีการจัดโครงสร้างที่หลากหลาย โดยมีลักษณะผสมผสานระหว่างโครงสร้างองค์การแบบแมทริกซ์ (Matrix structure) ซึ่งเป็นการทำงานแบบบูรณาการ มีการทำงานเป็นทีมที่สามารถนำความเชี่ยวชาญ และทรัพยากรในระบบมาใช้ได้อย่างเต็มที่ ผสมกับโครงสร้าง

องค์การแบบทีมงาน (Team structure) ซึ่งเน้นการทำงานเป็นทีมงานของโครงการ เนื่องจากสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงสูง ในขณะเดียวกัน ก็มีลักษณะเป็นโครงสร้างองค์การแบบเครือข่าย (Network structure) โดยการตัดสินใจในการจ้างเหมารับช่วง (Sub – contracting) ให้องค์การอื่นทำงาน ระบบราชการจะมีกลุ่มคนไม่กี่คนทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์ และให้การสนับสนุนองค์การในเครือข่ายตามความจำเป็น

ในด้านระบบการทำงานนั้น ระบบราชการได้รับอิทธิพลอย่างมากจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management – NPM) ซึ่งมีลักษณะเด่น คือ ความมุ่งมั่นที่จะแปลงอัตลักษณ์ขององค์การภาครัฐ (Organizational identity) ให้มีอัตลักษณ์แบบธุรกิจ (Business - like identity) มีการนำเอาแนวคิดต่างๆ จากภาคธุรกิจเอกชนเข้าไปใช้ในหน่วยงานภาครัฐ เช่น การบริหารจัดการคุณภาพ การวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการ การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การสร้างกลไกการตลาด การบริหารต้นทุน เป็นต้น เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร ซึ่งผลจากแนวคิด NPM จะทำให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีลักษณะก้าวทันโลก ขับเคลื่อนการปฏิบัติงานด้วยเทคโนโลยี (E - government) สิ่งเหล่านี้จะทำให้ระบบการทำงานของระบบราชการเป็นแบบเชิงรุก รวดเร็วและโปร่งใสมากขึ้น

### 3) การบริหารค่าตอบแทน

ภาพอนาคตของระบบราชการไทยในมิติด้านการบริหารค่าตอบแทน จะสามารถดึงดูดในผู้มีศักยภาพสูงยังคงอยู่ในระบบราชการได้ กล่าวคือ ระบบราชการจะเน้นการจ่ายค่าตอบแทนตามผลสัมฤทธิ์ของงาน (Performance based pay) มากขึ้น โดยมีการสำรวจและเทียบการจ่ายค่าตอบแทนตามอัตราในตลาดแรงงาน และนำระบบสมรรถนะมาใช้ในการจ่ายค่าตอบแทนด้วย โดยค่าตอบแทนต้องเหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ มีการคำนึงถึงทัศนคติ พฤติกรรม และผลการปฏิบัติงาน

### 4) การจำแนกตำแหน่ง

ภาพอนาคตของระบบราชการในมิติด้านการจำแนกตำแหน่ง พบว่าระบบราชการไทย จะนำแนวคิด Multi Classification Scheme และ Broad Banding ด้วยการแบ่งประเภทตำแหน่งออกเป็นหลายประเภท หรือหลายแท่งเพื่อแยกบัญชีเงินเดือนแต่ละประเภทออกจากกัน ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการปรับอัตราเงินเดือนให้สอดคล้องกับตลาดและการบริหารผลงาน การจ่ายค่าตอบแทนตามความรู้ความสามารถของข้าราชการแต่ละประเภท รวมทั้งสะท้อนค่างานของตำแหน่งในแต่ละประเภทได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ระบบราชการไทยในอนาคตจะยึดหลักการกำหนดสมรรถนะ (Competency) ที่จำเป็นสำหรับตำแหน่งงานในการจำแนกตำแหน่งอีกด้วย ทำให้ระบบการจำแนกตำแหน่งจะสะท้อนภาพการปฏิบัติงานจริงของข้าราชการได้

### 5) การบริหารเส้นทางอาชีพ

การบริหารเส้นทางอาชีพของข้าราชการไทยตามการเปลี่ยนแปลงการบริหารทรัพยากรบุคคลในอนาคตนั้น จะมีการเจริญเติบโตทั้งในแนวนอน และแนวตั้ง ทั้งนี้เนื่องจากเกณฑ์เลื่อนระดับตำแหน่งมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ข้าราชการสามารถย้ายข้ามสายงานได้ในบางตำแหน่ง

นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดเส้นทางอาชีพพิเศษสำหรับคนที่มีความรู้ความสามารถที่เรียกว่า การบริหารคนเก่ง (Talent management) และมีการสร้างเส้นทางอาชีพที่เป็นเส้นทางด่วน (Fast track) สำหรับบุคลากรผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง (High Performance and Potential System: HiPPS)

## 6) กระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลอื่นๆ

สำหรับกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลอื่นๆ มีหลายองค์ประกอบด้วยกัน ได้แก่ การพัฒนาองค์กร การจ้างงาน การจูงใจ การพัฒนา และการบริหารความเป็นธรรม โดยภาพอนาคตของระบบราชการในมิติด้านกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลอื่นๆ โดยสรุป ได้แก่

### 6.1) การพัฒนาองค์กร

ภาพอนาคตของระบบราชการในแง่การพัฒนาองค์กร พบว่า ระบบราชการไทยในอนาคตจะมุ่งเน้นการสร้างค่านิยมหลัก (Core values) ซึ่งเป็นสิ่งที่บ่งบอกว่า องค์กรมีระบบการจัดการกับคนในองค์กรอย่างไร มีบรรยากาศ มีรูปแบบของวัฒนธรรมเป็นอย่างไร โดยปลูกฝังค่านิยมร่วมกันของข้าราชการ นอกจากนี้ จะมีการส่งเสริมการสร้างภาพลักษณ์ใหม่ (Re - Image) ระบบราชการไทย โดยมุ่งเน้นการสร้าง Brand ของความเป็นข้าราชการผู้ทรงเกียรติ ทำให้รู้สึกว่าการเข้าข้าราชการนั้นมีความสง่างาม มีความภาคภูมิใจ

นอกจากการสร้างค่านิยมร่วมแล้ว เครื่องมือในการพัฒนาองค์กรต่างๆ ก็จะถูกหยิบยกรนำมาใช้มากขึ้น ทั้งนี้เครื่องมือเหล่านี้จะมีการปรับเปลี่ยนในการนำมาใช้ให้เข้ากับสถานการณ์ซึ่งเป็นความจำเป็น ณ ขณะนั้น ซึ่งเครื่องมือในการบริหารองค์กรที่ได้รับการยอมรับว่ายังจะมีการส่งเสริมการนำมาใช้ในช่วง 10 ปี ข้างหน้า คือ การส่งเสริมระบบการจัดการคุณภาพภาครัฐ (PMQA - Public Sector Management Quality Award) และมีการใช้ HR Scorecard เป็นเครื่องมือในการประเมินประสิทธิผลขององค์กร

และยังมีการใช้การเทียบเคียงมาตรฐาน (Best practices) เพื่อศึกษาแบบอย่างที่ดีในด้านต่างๆ จากองค์กรภาคเอกชน หรือระบบราชการในต่างประเทศ

นอกจากนั้น ในเรื่องของการจัดการความรู้ หรือการบริหารองค์ความรู้ (Knowledge Management: KM) จะถูกนำมาใช้พิจารณาในแง่ที่มนุษย์เป็นทุน โดยการบริหารองค์ความรู้เป็นการแปลงทรัพยากรมนุษย์ซึ่งรวมถึงสิ่งที่จับต้องไม่ได้ให้เป็นทุน

### 6.2) การจ้างงาน

การจ้างงาน ประกอบด้วย การสรรหา การแต่งตั้ง และการให้ออกจากราชการ โดยในอนาคต ระบบราชการไทยจะมีการสรรหาโดยใช้วิธีการที่หลากหลายและมีลักษณะเป็นเชิงรุกมากขึ้น มีการสรรหาแบบเปิดในบางระดับ โดยเฉพาะตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในบางกระทรวง และในอนาคตมีแนวโน้มที่จะใช้หลักสมรรถนะในการสรรหาเพื่อความเหมาะสมในแต่ละตำแหน่งมากขึ้น

ในส่วนของการแต่งตั้ง จะเกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้ผ่านกระบวนการและขั้นตอนของการสรรหาและเลือกสรร (Recruitment and selection) มาแล้ว แนวคิดการแต่งตั้งที่สอดคล้องกับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้าคือ การแต่งตั้งบุคคลจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในด้านต่างๆ โดยเฉพาะเรื่องผลงาน (Performance) สมรรถนะ (Competency) ของผู้ดำรงตำแหน่ง และมีการทำสัญญาจ้างที่กำหนดโดยผลงานมากขึ้นในอนาคต

ส่วนการให้ออกจากราชการ หรือการพ้นสภาพบุคลากรของภาครัฐนั้น ในอนาคตจะมีการนำผลงานและสมรรถนะเข้ามาพิจารณาเป็นเกณฑ์ในการให้บุคคลพ้นสภาพบุคลากรของรัฐอย่างเข้มงวดมากขึ้น และจะมีการเปลี่ยนแปลงเกณฑ์การกำหนดอายุเกษียณ โดยจะมีการกำหนดอายุเกษียณในแต่ละกลุ่ม แต่ละช่วงอายุ โดยคำนึงถึงความหลากหลายตามลักษณะงานที่ปฏิบัติ

### 6.3) การจูงใจ

การจูงใจ เป็นแนวทางสำคัญที่ทำให้ผู้ที่มีศักยภาพยังคงต้องการปฏิบัติงานในองค์การราชการต่อไป โดยในอนาคตเมื่อจำนวนบุคลากรในภาครัฐน้อยลง และระบบราชการเอื้อให้ข้าราชการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้นการบริหารสิ่งจูงใจจะตอบสนองความต้องการของข้าราชการรายบุคคลมากขึ้น โดยการบริหารสวัสดิการที่มีความยืดหยุ่น ซึ่งมีการจัดสวัสดิการมากมายหลากหลายประเภทให้เหมาะสมกับข้าราชการแต่ละกลุ่ม แล้วให้ข้าราชการแต่ละคนเลือกเองว่าตัวเขาจะรับสวัสดิการใดบ้าง

นอกจากนี้องค์การราชการยุคใหม่ยังต้องคำนึงถึงคุณภาพชีวิตที่ดีในการทำงาน (Quality of work life) ของข้าราชการมากขึ้น โดยการให้ความสำคัญต่อกิจกรรมต่างๆ ที่ส่งเสริมคุณภาพชีวิตการทำงาน เช่น การจัดกิจกรรมออกกำลังกาย การประกันสุขภาพ เป็นต้น

### 6.4) การพัฒนาทรัพยากรบุคคล

ในอนาคต มิติด้านการพัฒนาทรัพยากรบุคคลจะมีการเปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบัน โดยเน้นการพัฒนาตามหลักสมรรถนะมากขึ้น มีการวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของเนื้อหาหลักสูตรในการจัดฝึกอบรมที่จะต้องมีการพัฒนาให้ทันสมัยและสอดคล้องกับการพัฒนาศักยภาพของบุคคลในแต่ละตำแหน่งได้อย่างเหมาะสม มีวิธีการพัฒนาที่หลากหลาย เช่น Morning Speech, Walk Rally, Rotation เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการนำระบบ IT เข้ามาใช้ในการพัฒนาทรัพยากรบุคคลมากขึ้น เช่น การฝึกอบรมผ่านเครือข่ายออนไลน์ การอบรมทางไกล การจัดให้มี E - book เป็นต้น โดยในอนาคตจะเอื้อให้ส่วนราชการจัดการพัฒนาบุคลากรด้วยตนเอง โดยเน้นสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาบุคลากรมากขึ้น

### 6.5) การบริหารความเป็นธรรม

การบริหารความเป็นธรรมเป็นเรื่องสำคัญสำหรับข้าราชการยุคใหม่ ซึ่งการสร้างควมไว้วางใจเชื่อใจปราศจากความหวาดระแวงในการปฏิบัติงาน อันส่งผลให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ ต้องมีองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตัดสินความเป็นธรรมแก่ข้าราชการในกรณีที่มีการพิจารณาความผิดทางวินัยขั้นร้ายแรง โดยหน่วยงานที่ตัดสินจะเป็นหน่วยงานอิสระไม่มีสังกัด ซึ่งในปัจจุบันคือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และแนวโน้มในอนาคตจะมีการส่งเสริมการจัดกิจกรรมเพื่อสร้างเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา และระหว่างข้าราชการด้วยกันเอง มีการตั้งหน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบในด้านการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างหน่วยงาน และบุคคล รวมถึงการจัดตั้งสหภาพ เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการเจรจาต่อรองอีกด้วย

ดังที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นเป็นส่วนสรุปที่สำคัญในการสร้างโครงร่างภาพอนาคต (Scenario) ของระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่รองรับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า โดยครอบคลุมในประเด็นของการบริหารทรัพยากรบุคคลไว้อย่างครบถ้วน ทั้งนี้เพื่อเป็นการประมาณสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นแก่ระบบราชการในอนาคต และพัฒนาเครื่องมือที่เหมาะสมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงให้เกิดการเรียนรู้ที่เท่าทันต่อไป