บทที่ 2 / ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่รองรับคุณลักษณะของข้าราชการ

การบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการพลเรือนของไทย มีรากฐานมาจากแนวคิดการบริหารงานบุคคล (Personnel management) และการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (Public personnel management) สู่แนวคิดใหม่คือ การบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงกลยุทธ์ (Strategic human resources management) และพัฒนาสู่การบริหารทุนมนุษย์ (Human capital management) พัฒนาการของแนวคิดและการปฏิบัติงานเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องด้วยเหตุผลการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกได้แก่ สังคม เศรษฐกิจ การเมือง กระแสแนวคิดการบริหารจัดการ และสภาพแวดล้อมภายใน เช่น นโยบายของรัฐบาล ปัญหาในระบบราชการ ปัญหาการบริหารจัดการบุคลากรในหน่วยงาน ฯลฯ

การศึกษาวิจัยระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่รองรับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า จะศึกษาจากกรอบแนวคิด วรรณกรรม รวมทั้งผลงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นต่างๆ ได้แก่ โครงสร้างข้าราชการ ระบบการทำงาน การจำแนกตำแหน่ง การบริหารค่าตอบแทน ความก้าวหน้าในสายอาชีพ กระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลอื่นๆ และระบบบริหารทรัพยากรบุคคลภาคราชการในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องซึ่งจะได้นำเสนอดังต่อไปนี้

2.1 โครงสร้างข้าราชการ

เป็นการศึกษาถึงบุคลากรภาครัฐในประเทศไทย จำนวนบุคลากรภาครัฐ และการกระจายตัวของบุคลากรภาครัฐ

2.1.1 บุคลากรภาครัฐในประเทศไทย

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2546: 4 - 9) กล่าวถึงบุคลากรภาครัฐว่า มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากบุคลากรภาคเอกชน และภาคอื่นของสังคม บุคลากรภาครัฐมีจำนวนมากที่สุดในระบบเศรษฐกิจไทย ทำให้ภาครัฐเป็น “นายจ้าง” รายใหญ่ที่สุดในประเทศ และมีความหลากหลายมากกว่าบุคลากรในองค์การใดๆ บุคลากรภาครัฐต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขและกติกาที่กำหนดโดยกฎหมาย และข้อบังคับต่างๆ และบุคลากรภาครัฐต้องอยู่ภายใต้พันธะการ

ตรวจสอบจากสังคมมากกว่าบุคลากรภาคเอกชน การทำความเข้าใจเบื้องต้นในภาพรวมของบุคลากรภาครัฐ จึงน่าจะเป็นจุดเริ่มต้นของการทำความเข้าใจระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทยต่อไป

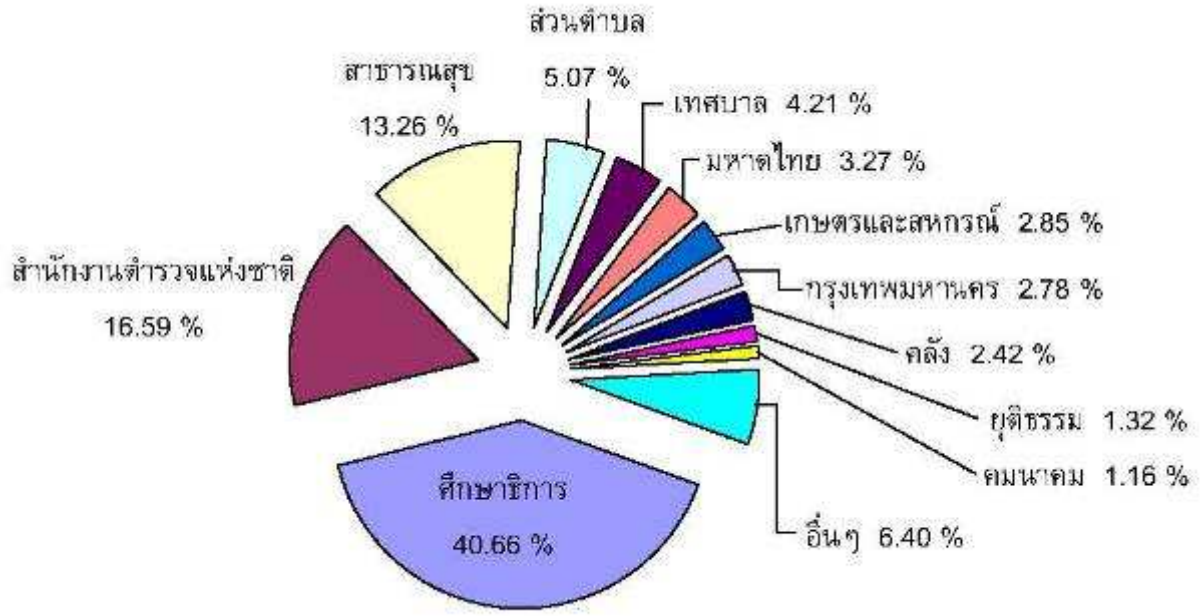
2.1.2 จำนวนบุคลากรภาครัฐ

นับจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกมีผลบังคับใช้เมื่อ 1 เมษายน พ.ศ. 2472 จำนวนข้าราชการเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ เมื่อปี พ.ศ. 2531 หรือ 60 ปีหลังจากนั้น ประเทศไทยมีจำนวนข้าราชการเพิ่มขึ้นเป็น 980,033 คน ทั้งที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. 2523 กำหนดให้เพิ่มจำนวนข้าราชการได้ไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2540 จำนวนข้าราชการเพิ่มเป็น 1,234,120 คน ทั้งที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติในปี พ.ศ. 2535 ไม่ให้เพิ่มจำนวนข้าราชการจนกว่าจะสิ้นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2539) และในปี พ.ศ. 2550 ประเทศไทยมีบุคลากร หรือกำลังคนภาครัฐที่เป็นข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนสามัญ และตำรวจ รวมกันประมาณ 1,113,325 คน และมีข้าราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพนักงาน จำนวน 162,025 คน ซึ่งเมื่อรวมจำนวนข้าราชการแล้ว จะมีกำลังคนในภาครัฐทั้งสิ้น 1,275,350 คน ทั้งนี้ยังไม่รวมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่ระดับตำบล หมู่บ้านที่ไม่ใช่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กับอาสาสมัครของกระทรวงและกรมต่างๆ อีกหลายแสนคน สัดส่วนจำนวนข้าราชการในฝ่ายพลเรือนจำแนกตามประเภทข้าราชการได้ดังต่อไปนี้ (ตารางที่ 2.1)

ตารางที่ 2.1 จำนวนข้าราชการในฝ่ายพลเรือนจำแนกตามประเภทข้าราชการในปีงบประมาณ 2550

ประเภทข้าราชการ	ตำแหน่ง		คน	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค	1,163,405	83.73	1,113,325	87.30
ข้าราชพลเรือนสามัญ	*338,559*	*27.97*	*364,486*	*28.58*
ข้าราชการครูและบุคลากรทางศึกษา	*473,559*	*34.04*	*463,565*	*36.35*
ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา	*56,872*	*4.09*	*53,084*	*4.16*
ข้าราชการรัฐสภาสามัญ	*3,273*	*0.24*	*2,366*	*0.19*
ข้าราชการตำรวจ	*219,051*	*15.76*	*211,504*	*16.59*
ข้าราชการอัยการ	*2,874*	*0.21*	*2,854*	*0.22*
ข้าราชการตุลาการ	*6,996*	*0.50*	*3,813*	*0.30*
ข้าราชการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	*12,761*	*0.92*	*11,553*	*0.91*
ส่วนท้องถิ่น	226,075	16.27	162,025	12.70
ข้าราชการกรุงเทพมหานคร	*40,941*	*2.94*	*35,417*	*2.78*
- ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ	*24,893*	*1.79*	*20,526*	*1.61*
- ข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร	*16,048*	*1.15*	*14,891*	*1.17*
ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด	*14,416*	*1.04*	*8,160*	*0.64*
พนักงานส่วนตำบล	*89,909*	*6.47*	*64,736*	*5.07*
พนักงานเทศบาล	*80,809*	*5.82*	*53,712*	*4.21*
- พนักงานเทศบาลสามัญ	*60,443*	*4.35*	*34,257*	*2.69*
- พนักงานครูเทศบาล	*20,361*	*1.47*	*19,455*	*1.52*
รวม	1,389,480	100.00	1,275,350	100.00

ที่มา : สำนักงาน ก.พ., 2551



แผนภูมิที่ 2.1 สัดส่วนข้าราชการในฝ่ายพลเรือนจำแนกตามกระทรวงในปีงบประมาณ 2550
ที่มา : สำนักงาน ก.พ., 2551

หากรวมข้าราชการฝ่ายทหารด้วยจะทำให้จำนวนบุคลากรภาครัฐมีมากกว่า 2,000,000 คนเมื่อนำไปเทียบสัดส่วนกับประชากรทั้งประเทศที่มีอยู่ประมาณ 60,000,000 คน คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 3.5 ซึ่งนับว่าไม่มาก แต่หากพิจารณาด้านงบประมาณรายจ่ายจะพบว่าในแต่ละปีรัฐต้องใช้งบประมาณจำนวนมหาศาลเป็นค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร จะเห็นว่าค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของรัฐเป็นภาระด้านงบประมาณที่รัฐจะต้องแบกรับเพิ่มขึ้นทุกปี แม้จำนวนข้าราชการจะไม่เพิ่มขึ้นก็ตาม ดังนั้นถ้ามีการเพิ่มจำนวนข้าราชการต่อไปเรื่อยๆ จะมีผลทำให้รัฐไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุนหรือในการพัฒนาประเทศได้อย่างเพียงพอต่อไป

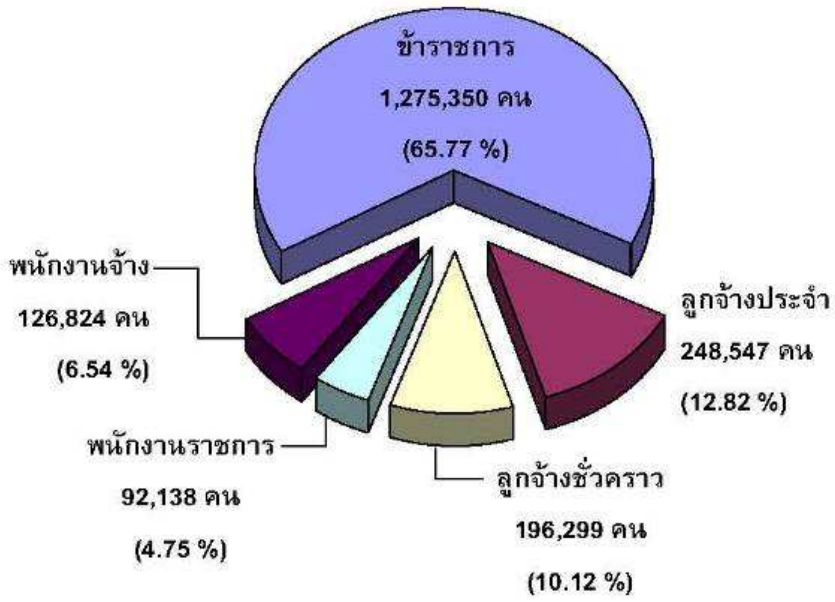
2.1.3 การกระจายตัวของบุคลากรภาครัฐ

การบริหารราชการของประเทศไทยประกอบด้วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การบริหารราชการทั้ง 3 ส่วนรองรับโดยบุคลากรภาครัฐซึ่งทั้งข้าราชการพลเรือนสังกัดคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และสังกัดอื่นๆ ข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ ตลอดจนพนักงานลูกจ้าง และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ ทั้งหมดนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นข้าราชการฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ยังมีข้าราชการ และ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และองค์การที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญทั้งหลาย มีจำนวนรวมของผู้รับเงินเดือน และค่าตอบแทนจากรัฐ ซึ่งอาจเรียกรวมๆ ว่าบุคลากรภาครัฐประมาณ 2,000,000 คน ตามที่กล่าวแล้ว บุคคลเหล่านี้กระจายตัวอยู่ในทุกพื้นที่ของประเทศไทยทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด อำเภอรวมตลอดถึงตำบลต่างๆ ส่วนท้องถิ่น ได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษคือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา หากพิจารณาการกระจายตัวของบุคลากรภาครัฐจะพบว่า ในทุกพื้นที่ของประเทศไทยที่มีผู้คนตั้งถิ่นฐานบ้านเรือน มักมีบุคลากรภาครัฐปฏิบัติงานอยู่ด้วย ยิ่งกว่านั้นในพื้นที่ที่ไม่มีผู้คนอาศัยอยู่ก็ยังพบบุคลากรภาครัฐปฏิบัติหน้าที่ อาทิ การเฝ้าระวังไฟป่า การตรวจตราผู้ลักลอบขนของหนีภาษีตามตะเข็บชายแดน ตำรวจตระเวนชายแดนที่เฝ้าลาดตระเวนไปตามป่าเขา ลำเนาไพร ฯลฯ

บุคลากรภาครัฐยังมีความหลากหลายหากนับเป็นสายงานพบว่ามีมากถึง 400 สายงาน งานที่บุคลากรภาครัฐทำมีตั้งแต่งานง่ายๆ ไม่ต้องใช้ความรู้ความสามารถมากนัก อาทิ พนักงานขับรถ พนักงานทำความสะอาด พนักงานรับส่งเอกสาร ฯลฯ เรื่อยไปจนถึงงานที่ต้องการความรู้ความชำนาญอย่างมากมายและลึกซึ้ง เช่น แพทย์ วิศวกร ผู้พิพากษา อัยการ อาจารย์มหาวิทยาลัย ฯลฯ งานบางประเภทการปฏิบัติงานเป็นแบบเช้าไป เย็นกลับ แต่หลายประเภทต้องทำงานตลอด 24 ชั่วโมง เช่น ตำรวจ พนักงานควบคุมจราจรทางอากาศ เจ้าหน้าที่ตรวจอากาศ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ฯลฯ งานบางประเภทต้องเสี่ยงภัยสูง เช่น ตำรวจ ทหาร เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เจ้าหน้าที่ปราบปรามยาเสพติด เจ้าหน้าที่ดับเพลิง ฯลฯ งานบางประเภทเป็นงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งที่มนุษย์ทั่วไปไม่อยากข้องแวะ เช่น งานเก็บขยะ งานชันสูตรพลิกศพ งานกำจัดสิ่งปฏิกูล ฯลฯ ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นงานที่ยุ่งยาก (Difficult) งานที่สกปรก (Dirty) งานที่เสี่ยงอันตราย (Dangerous) หรือที่เรียกว่างาน 3Ds รวมตลอดจนงานที่ต้องทำตลอดเวลาไม่มีวันหยุดพักผ่อน ทำงานปีละ 365 วัน วันละ 24 ชั่วโมง และทำต่อไปเรื่อยๆ ไม่ว่าจะเป็นงานประเภทใดก็ตามโดยมีบุคลากรภาครัฐที่มีความหลายหลายรับผิดชอบปฏิบัติงาน

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นว่าบุคลากรภาครัฐทั้งที่เป็นข้าราชการในฝ่ายพลเรือน ข้าราชการทหาร พนักงานรัฐวิสาหกิจ และอื่นๆ เมื่อรวมกันแล้วนับได้ว่าเป็นกำลังคนในกำลังแรงงาน (Labor force) ที่สำคัญของประเทศ กำลังคนกลุ่มนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะผลักดันให้การดำเนินการต่างๆ ของรัฐบาลประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว หากบุคลากรภาครัฐมีคุณภาพ และคุณธรรม โอกาสในการพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าต่อไปก็มีมากขึ้น ตรงกันข้าม หากบุคลากรภาครัฐขาดคุณภาพและคุณธรรม ภาครัฐจะไม่สามารถปฏิบัติภารกิจสำคัญที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลและประชาชนให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ประเด็นทั้งด้านปริมาณ คุณภาพ และคุณธรรมของกำลังคนภาครัฐจึงเป็นประเด็นที่ท้าทายการศึกษา “การบริหารงานบุคคลภาครัฐ” (Public Personnel Administration: PPA หรือบางครั้งเรียกว่า Public Personnel Management)

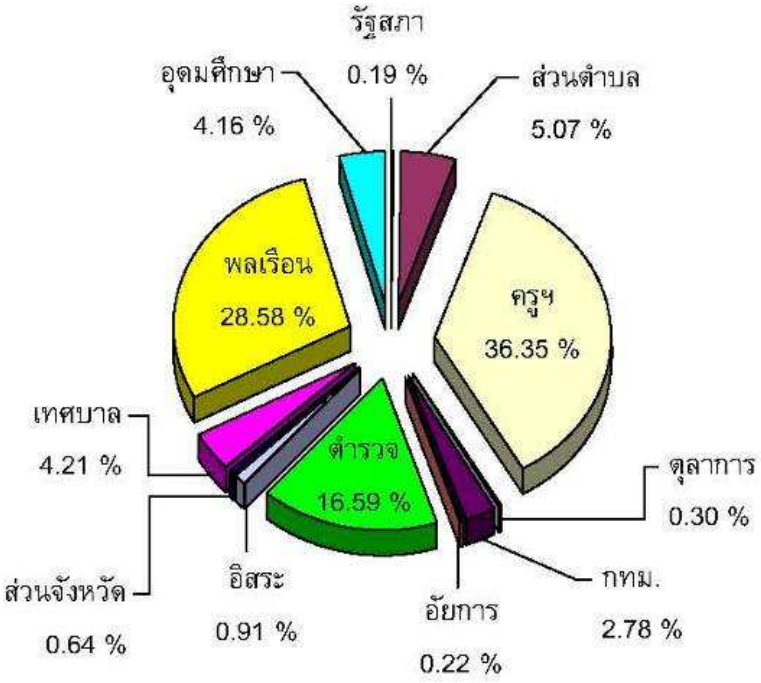
2.1.4 การศึกษาประชากรในภาครัฐ



แผนภูมิที่ 2.2 อัตรากำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน ปีงบประมาณ 2550

ที่มา : สำนักงาน ก.พ., 2551

จากแผนภูมิที่ 2.2 สรุปได้ว่ากำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือนปีงบประมาณ 2550 จำแนกตามประเภทการจ้าง ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ (65.77%) รองลงมาเป็นลูกจ้างประจำ (12.82%) ลูกจ้างชั่วคราว (10.12%) พนักงานจ้าง (6.54%) และพนักงานราชการ (4.75%) ตามลำดับ และด้วยนโยบายการลดกำลังคนภาครัฐที่ดำเนินการมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 โดยการไม่ทดแทนอัตรากำลังข้าราชการที่ออกจากราชการ และใช้รูปแบบการจ้างแบบพนักงานราชการ คาดว่ากำลังคนที่เป็นข้าราชการจะมีสัดส่วนลดลง และกำลังคนประเภทอื่นจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น



แผนภูมิที่ 2.3 อัตราข้าราชการในฝ่ายพลเรือนปีงบประมาณ 2550 จำแนกตามประเภทข้าราชการ
ที่มา : สำนักงาน ก.พ., 2551

จากแผนภูมิที่ 2.3 สรุปได้ว่า กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือนปีงบประมาณ 2550 จำแนกตามประเภทข้าราชการ พบว่า ข้าราชการครูมีจำนวนมากที่สุด (36.35%) รองลงมา ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญ (28.58%)

2.1.5 โครงสร้างข้าราชการพลเรือนสามัญ

ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการซึ่งปฏิบัติงานในกระทรวง กรมต่างๆ จำนวน 149 ส่วนราชการ (รวมถึงข้าราชการพลเรือนในพระองค์) และอยู่ในความดูแลของ ก.พ.

สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างข้าราชการพลเรือนสามัญ จำแนกตามส่วนราชการ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระดับตำแหน่ง ตำแหน่งระดับสูง ดังต่อไปนี้

ข้าราชการพลเรือนสามัญ

ในปีงบประมาณ 2550 มีจำนวนตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ รวม 388,559 ตำแหน่ง โดยเป็นตำแหน่งที่มีคนถือครองจำนวน 364,486 ตำแหน่ง และเป็นตำแหน่งว่าง จำนวน 24,073 ตำแหน่ง (ร้อยละ 6.20)

ข้าราชการพลเรือนสามัญเมื่อจำแนกตามส่วนราชการ พบว่าส่วนใหญ่จำนวน 169,164 คน (ร้อยละ 46.41 ของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญทั้งหมด) ปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขที่มีภารกิจหลักด้านการให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชน มีหน่วยงานและอัตรากำลังกระจายในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ รองลงมาได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ร้อยละ 41.44 (41,711 คน) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร้อยละ 9.96 (36,288 คน) และกระทรวงการคลัง ร้อยละ 8.46 (30,836 คน) ตามลำดับ

กระทรวงที่มีข้าราชการในสังกัดน้อยมาก (ต่ำกว่า 1.000 คน) ได้แก่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จำนวน 735 คน และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จำนวน 747 คน

ตารางที่ 2.2 จำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญ จำแนกตามกระทรวง

กระทรวง	ตำแหน่ง		คน	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
• สำนักนายกรัฐมนตรี	7,308	1.88	6,587	1.81
• กระทรวงการคลัง	32,529	8.37	30,836	8.46
• กระทรวงการต่างประเทศ	1,955	0.50	1,623	0.45
• กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	844	0.22	747	0.20
• กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย	3,794	0.98	3,549	0.97
• กระทรวงเกษตรและสหกรณ	38,604	9.94	36,288	9.96
• กระทรวงคมนาคม	15,778	4.06	14,752	4.05
• กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	11,841	3.05	10,733	2.94
• กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	2,054	0.53	1,990	0.55
• กระทรวงพลังงาน	1,372	0.35	1,163	0.32
• กระทรวงพาณิชย	4,106	1.06	3,884	1.07
• กระทรวงมหาดไทย	44,177	11.37	41,711	11.44
• กระทรวงยุติธรรม	18,192	4.68	16,897	4.64
• กระทรวงแรงงาน	6,690	1.72	6,335	1.74
• กระทรวงวัฒนธรรม	3,915	1.01	3,536	0.97
• กระทรวงวิทยาศาสตรและเทคโนโลย ี	839	0.22	735	0.20
• กระทรวงศึกษาธิการ	4,556	1.17	4,018	1.10
• กระทรวงสาธารณสุข	179,262	46.14	169,164	46.41
• กระทรวงอุตสาหกรรม	3,811	0.98	3,585	0.98
• สวนราชการไมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตร ีกระทรวงหรือทบวง	6,932	1.78	6,353	1.74
รวม	**388,559**	**100.00**	**364,486**	**100.00**

ที่มา : สำนักงาน ก.พ., 2551

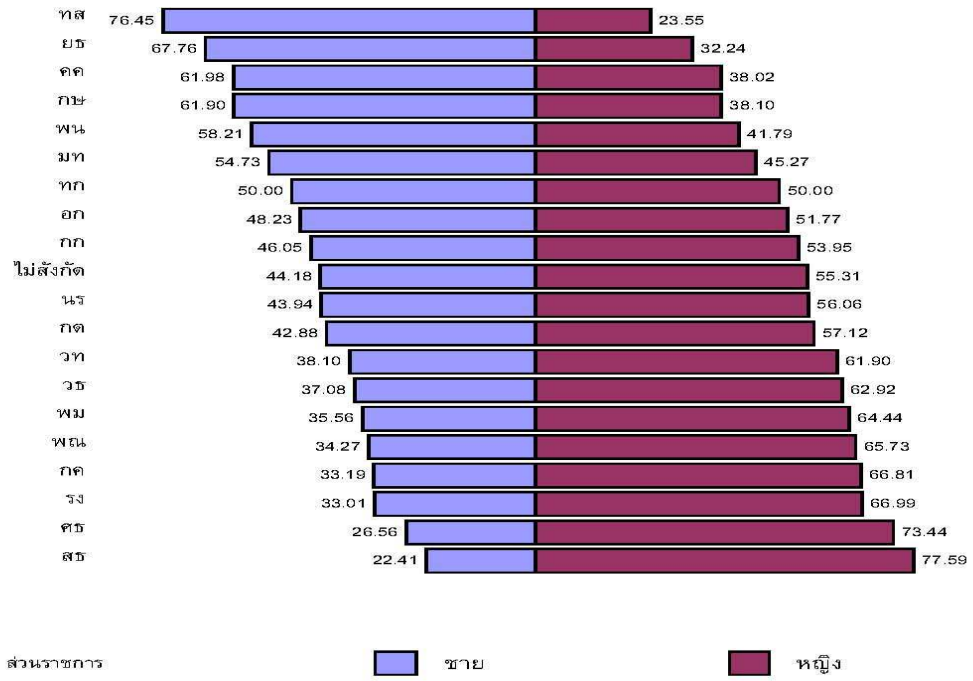
ข้าราชการพลเรือนสามัญเมื่อจำแนกตามเพศชายหญิง พบว่าเป็นหญิงมากกว่าชาย คือเป็นเพศหญิง ร้อยละ 61.67 (จำนวน 224,765 คน) ส่วนเพศชาย ร้อยละ 38.33 (จำนวน 139.721 คน) โดยเพศหญิงมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเล็กน้อย เมื่อเทียบกับปีงบประมาณ 2549 และปีงบประมาณ 2548 ซึ่งเพศหญิงมีสัดส่วนร้อยละ 61.47 และร้อยละ 61.32 ตามลำดับ

ตารางที่ 2.3 จำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญปีงบประมาณ 2548 – 2550 จำแนกตามเพศ

เพศ	ปี 2550		ปี 2549		ปี 2548	
	จำนวน (คน)	ร้อยละ*	จำนวน (คน)	ร้อยละ*	จำนวน (คน)	ร้อยละ*
หญิง	224,765	61.67	224,405	61.47	222,365	61.32
ชาย	139,721	38.33	140,678	38.53	140,295	38.68
รวม	364,486	100.00	365,083	100.00	362,660	100.00

ที่มา : สำนักงาน ก.พ., 2551

การกระจายของข้าราชการพลเรือนสามัญชายหญิงที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการต่างๆ นั้น ข้าราชการหญิงกว่าครึ่ง หรือร้อยละ 58.40 (จำนวน 131,255 คน) ของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญหญิงทั้งหมดปฏิบัติงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข รองลงมาเป็นผู้ปฏิบัติงานในสังกัดกระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีสัดส่วนแตกต่างกันมาก (ร้อยละ 9.17 และร้อยละ 8.40 ตามลำดับ) ส่วนการกระจายของข้าราชการพลเรือนสามัญชายส่วนใหญ่ (ร้อยละ 27.13 ของข้าราชการพลเรือนสามัญชายทั้งหมด) ปฏิบัติงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข รองลงมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ร้อยละ 16.34 และร้อยละ 16.08 ตามลำดับ)



แผนภูมิที่ 2.4 สัดส่วนข้าราชการพลเรือนสามัญชาย - หญิง จำแนกตามส่วนราชการ

ที่มา : สำนักงาน ก.พ., 2551

จากข้อมูลในปีงบประมาณ 2550 เมื่อพิจารณาสัดส่วนข้าราชการชายหญิงในแต่ละระดับพบว่า ตั้งแต่ระดับ 1 ถึงระดับ 7 ข้าราชการหญิงมีสัดส่วนมากกว่าชาย แต่ในระดับที่สูงขึ้นตั้งแต่ระดับ 8 ขึ้นไป ชายกลับมีสัดส่วนมากกว่าหญิง เช่นเดียวกับในปีงบประมาณ 2549 โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการในกลุ่มระดับ 9 ถึงระดับ 11 มีจำนวนชายมากกว่าหญิงในสัดส่วนแตกต่างกันมาก แม้ว่าสัดส่วนข้าราชการหญิงในทุกระดับจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นก็ตาม หากจัดกลุ่มข้าราชการเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มระดับ 1 - 5 กลุ่มระดับ 6 – 8 และกลุ่มระดับ 9 – 11 สรุปได้ว่าร้อยละ 60.60 (220,873 คน) เป็นข้าราชการในกลุ่มระดับ 6 - 8 รองลงมาเป็นกลุ่มระดับ 1 – 5 ร้อยละ 38.28 (139,540 คน) กลุ่มระดับ 9 – 11 มีร้อยละ 1.12 (4,073 คน) โดยข้าราชการในระดับสูงตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไปนั้น เป็นชายร้อยละ 72.60 และหญิงร้อยละ 27.40 ทั้งนี้ในระดับ 9 เป็นหญิงร้อยละ 28.50 ระดับ 10 เป็นหญิงร้อยละ 22.93 ส่วนระดับ 11 เป็นหญิงเพียงร้อยละ 10.81

ตารางที่ 2.4 จำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญชาย - หญิง ในระดับตำแหน่งต่างๆ ปีงบประมาณ 2549 - 2550

ระดับตำแหน่ง	2550				2549
	รวม	ชาย	หญิง	% หญิง	% หญิง
11	42	39	3	7.14	10.81
10	692	530	162	23.41	22.93
9	3,339	2,388	951	28.48	28.50
8	24,487	13,458	11,029	45.04	44.43
7	84,444	27,473	56,971	67.47	64.78
6	111,942	47,796	64,146	57.30	56.56
5	97,099	32,318	64,781	66.72	65.82
4	24,630	8,500	16,130	65.49	69.60
3	11,927	5,061	6,866	57.57	59.34
2	4,408	1,544	2,864	64.97	57.76
1	1,476	614	862	58.40	64.46
รวมทั้งหมด	**364,486**	**139,721**	**224,765**	**61.67**	**61.32**

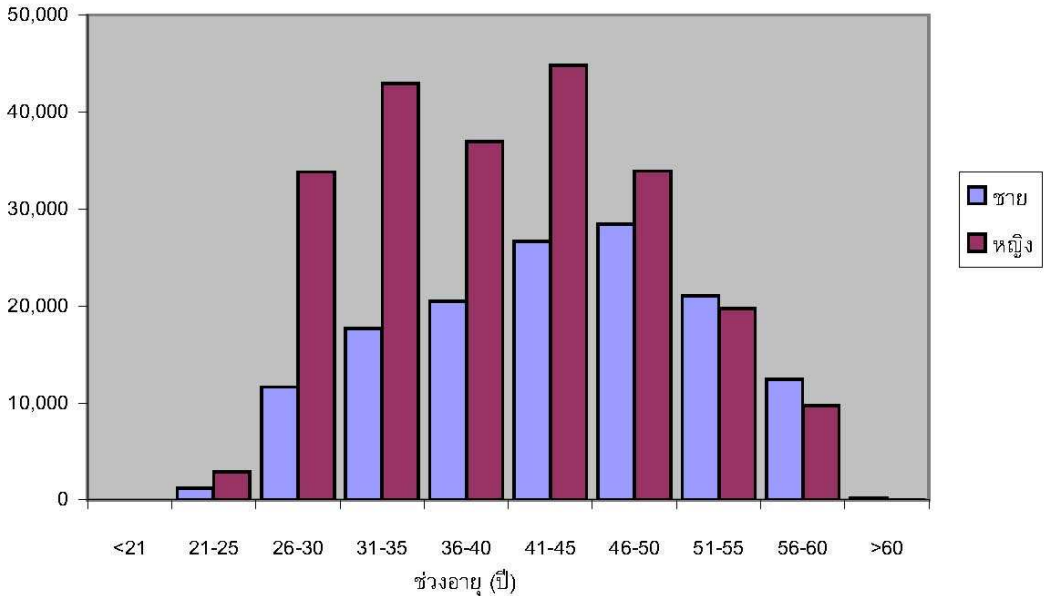
ที่มา : สำนักงาน ก.พ., 2551

ข้าราชการพลเรือนสามัญเมื่อจำแนกตามอายุ พบว่าอายุเฉลี่ยของข้าราชการพลเรือนสามัญในปี พ.ศ. 2550 คือ 41.36 ปี เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2549 ที่มีอายุเฉลี่ย 40.65 ปี โดยอายุเฉลี่ยของข้าราชการชายมากกว่าหญิง คือ ชาย 43.49 ปีและหญิง 40.03 ปี

ตารางที่ 2.5 จำนวนและสัดส่วนข้าราชการพลเรือนสามัญชาย - หญิง ในช่วงอายุต่างๆ ปีงบประมาณ 2549 - 2550

ชวงอายุ (ป)	2550				2549
	รวม	ชาย	หญิง	% หญิง	% หญิง
<21	6	1	5	83.33	43.75
21-25	4,103	1,204	2,899	70.66	71.39
26-30	45,452	11,635	33,817	74.40	75.57
31-35	60,602	17,676	42,926	70.83	69.20
36-40	57,416	20,470	36,946	64.35	64.01
41-45	71,448	26,635	44,813	62.72	61.44
46-50	62,331	28,437	33,894	54.38	52.99
51-55	40,787	21,068	19,719	48.35	46.88
56-60	22,143	12,436	9,707	43.84	42.50
>60	198	159	39	19.70	17.54
รวม	**364,486**	**139,721**	**224,765**	**61.67**	**61.47**
อายุเฉลี่ย (ป)	**41.36**	**43.49**	**40.03**		**40.65**

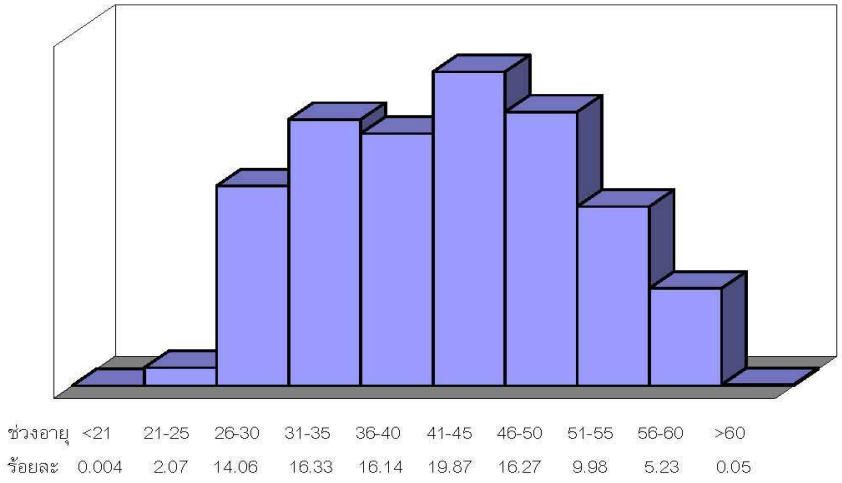
ที่มา : สำนักงาน ก.พ., 2551



แผนภูมิที่ 2.5 จำนวนและสัดส่วนข้าราชการพลเรือนสามัญชาย-หญิง ในช่วงอายุต่างๆ ในปีงบประมาณ 2550

ที่มา : สำนักงาน ก.พ., 2551

ในปีงบประมาณ 2550 ข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีอายุมากกว่า 50 ปี ประมาณ 63,000 คน (ร้อยละ 17.32 ของจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญทั้งหมด) ดังนั้นในช่วงระยะเวลา 10 ปีข้างหน้า ข้าราชการกลุ่มนี้ จะทยอยกันออกจากระบบราชการตามวาระเกษียณอายุปกติ



แผนภูมิที่ 2.6 อายุเฉลี่ยของข้าราชการพลเรือนสามัญ จำแนกตามช่วงอายุ ในปีงบประมาณ 2550

ที่มา : สำนักงาน ก.พ., 2551

ข้าราชการพลเรือนสามัญเมื่อจำแนกตามวุฒิการศึกษา ในปีงบประมาณ 2550 พบว่าข้าราชการพลเรือนสามัญส่วนใหญ่หรือร้อยละ 73.68 มีการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป โดยจำแนกเป็นปริญญาตรี ร้อยละ 62.80 ปริญญาโท ร้อยละ 10.02 และปริญญาเอก ร้อยละ 0.86 ส่วนอีกร้อยละ 26.32 มีการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี

ตารางที่ 2.6 ระดับการศึกษาของข้าราชการพลเรือนสามัญ จำแนกตามปีงบประมาณ 2548 – 2550

ระดับการศึกษา	ปี 2550	ปี 2549	ปี 2548
ต่ำกว่าปริญญาตรี	26.32	28.51	29.33
ปริญญาตรี	62.80	62.30	61.01
ปริญญาโท	10.02	8.65	8.69
ปริญญาเอก	0.86	0.55	0.97
รวม	100.00	100.00	100.00

ที่มา : สำนักงาน ก.พ., 2551

เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลในปีงบประมาณ 2549 และ ปีงบประมาณ 2548 พบว่าสัดส่วนข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ระดับต่ำกว่าปริญญาตรีมีแนวโน้มลดลง (ร้อยละ 28.51 และร้อยละ 29.33 ตามลำดับ) และกลุ่มวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอกมีอัตราส่วนเพิ่มสูงขึ้น

กระทรวงที่ข้าราชการในสังกัดมีการศึกษาในระดับปริญญาตรีขึ้นไปในสัดส่วนที่สูง (ตั้งแต่ร้อยละ 85 ขึ้นไป) ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ (ร้อยละ 93.23) รองลงมาได้แก่ กระทรวงแรงงาน (ร้อยละ 91.76) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (ร้อยละ 89.02) กระทรวงพาณิชย์ (ร้อยละ 88.90) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ร้อยละ 87.76) และกระทรวงวัฒนธรรม (ร้อยละ 86.67)

ส่วนกระทรวงที่ข้าราชการในสังกัดมีการศึกษาในระดับปริญญาตรีขึ้นไปในสัดส่วนที่ต่ำกว่าส่วนราชการอื่น (ต่ำกว่าร้อยละ 70) ได้แก่ กระทรวงคมนาคม (ร้อยละ 62.17) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ร้อยละ 66.63) กระทรวงยุติธรรม (ร้อยละ 68.35) และกระทรวงมหาดไทย (ร้อยละ 68.46)

ตารางที่ 2.7 ระดับการศึกษาของข้าราชการพลเรือนสามัญ ปีงบประมาณ 2550 จำแนกตามส่วนราชการ

	2550							2549
	รวม	ป.เอก	ป.โท	ป.ตรี	รวม ป.ตรีขึ้นไป	ต่ำกว่า ป.ตรี	% ป.ตรีขึ้นไป	% ป.ตรีขึ้นไป
1 นร	6,587	53	1,924	3,405	5,382	1,205	81.71	80.65
2 กค	30,836	47	4,382	20,050	24,479	6,357	79.38	77.80
3 กต	1,623	82	747	517	1,346	277	82.93	81.90
4 กก	747	5	262	398	665	82	89.02	88.46
5 พม	3,549	3	762	2,167	2,932	617	82.61	81.09
6 กษ	36,288	266	5,022	23,053	28,341	7,947	78.10	76.87
7 คค	14,752	40	1,116	8,016	9,172	5,580	62.17	61.57
8 ทส	10,733	113	2,179	5,625	7,917	2,816	73.76	71.79
9 ทก	1,990	7	262	1,057	1,326	664	66.63	66.07
10 พน	1,163	23	252	673	948	215	81.51	81.56
11 พณ	3,884	20	1,051	2,382	3,453	431	88.90	88.78
12 มท	41,711	34	6,190	22,332	28,556	13,155	68.46	66.92
13 ยธ	16,897	20	1,684	9,845	11,549	5,348	68.35	66.07
14 รง	6,335	4	1,111	4,698	5,813	522	91.76	86.49
15 วธ	3,536	9	629	2,462	3,100	436	87.67	87.50
16 วท	735	22	187	436	645	90	87.76	87.54
17 ศธ	4,018	89	1,353	2,304	3,746	272	93.23	92.30
18 สธ	169,164	2,250	5,859	113,745	121,854	47,310	72.03	68.99
19 อก	3,585	29	844	2,143	3,016	569	84.13	83.35
20 ไมสังกัด	6,353	34	718	3,573	4,325	2,028	68.08	67.17
รวม	364,486	3,150	36,534	228,881	268,565	95,921		
รอยละ	100.00	0.86	10.02	62.80	73.68	26.32	73.68	71.49

ที่มา : สำนักงาน ก.พ., 2551

2.2 ระบบการทำงาน

การศึกษาถึงระบบการทำงานของข้าราชการไทยในปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต พิจารณาในด้านแนวคิดเชิงทฤษฎีพบว่าเกี่ยวข้องกับแนวคิดที่สำคัญ 3 ประการคือ แนวคิดในเชิงทฤษฎีองค์การ การจัดโครงสร้างองค์การและหน่วยงานภายใน และแนวคิดการจัดระบบกระบวนการทำงานของข้าราชการ ซึ่งจะได้นำเสนอตามลำดับต่อไปนี้

2.2.1 แนวคิดในเชิงทฤษฎีองค์การ

การจัดองค์การระบบราชการของไทยมีพัฒนาการมาตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันกล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบการจัดองค์การแบบราชการ ซึ่งมีลักษณะตามแนวคิด**องค์การแบบราชการ** (Bureaucratic Organization) ของแมกซ์

เวเบอร์ (Max Weber) (1864 – 1920) ชาวเยอรมันได้พัฒนาทฤษฎีระบบราชการขึ้น องค์การแบบราชการที่เวเบอร์เสนอเน้นหลักการของอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2548: 36 – 37)

จากอดีตถึงปัจจุบัน การบริหารราชการของไทยใช้แนวคิดองค์การระบบราชการในการกำหนดแนวทางการจัดส่วนราชการเป็น 2 ระบบคือ

1) การจัดส่วนราชการตามหน้าที่ (Functional) จำแนกออกเป็นกระทรวงทบวงกรมต่างๆ เช่น ด้านความมั่นคง (กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย) การพาณิชยกรรม (กระทรวงพาณิชย์) เป็นต้น ในแต่ละกระทรวงก็มีการแบ่งส่วนราชการระดับกรมที่จำแนกตามหน้าที่รับผิดชอบเช่นกัน เช่น กระทรวงกลาโหม แบ่งส่วนราชการออกเป็นกองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ เป็นต้น

2) การจัดส่วนราชการตามพื้นที่ (Area) จำแนกออกเป็นโครงสร้างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี การออกแบบระบบราชการของไทย แม้จะยึดแนวทางการจัดองค์การแบบระบบราชการมาช้านาน แต่ในปัจจุบันได้มีการพัฒนาแนวคิดการจัดองค์การแบบใหม่ ที่จะมีผลต่อกระบวนการทำงานของข้าราชการในอนาคต คือแนวคิด ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ (Neo - classical theory) เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญของสภาพแวดล้อม แรงจูงใจที่มีผลต่อพฤติกรรมการทำงานในองค์การ ซึ่งส่งผลต่อขบวนการแนวความคิดด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human relations movement) ด้านทรัพยากรบุคคล (Human resource)

ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ได้ให้ความสำคัญในด้านความรู้สึกของบุคคล ยอมรับในอิทธิพลทางสังคมที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงาน อาทิเช่น กลุ่มคนงาน และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และมีความเชื่อว่า สิ่งเหล่านี้จะให้ประโยชน์ในการผ่อนคลายความ “ตาย” ตัวในโครงสร้างองค์การสมัยดั้งเดิมลง เพื่อให้องค์การ “มีชีวิต” มากขึ้น

วิวัฒนาการของแนวคิด ทำให้องค์การเปลี่ยนรูปแบบจากเครื่องจักรมาเป็นเป็นสิ่งมีชีวิตซึ่งให้ความสำคัญกับการปรับตัว (Adaptation) และการพัฒนาองค์การ โดยสรุปแล้วองค์การแบบสิ่งมีชีวิตจะมีลักษณะดังต่อไปนี้ (Morgan, 1997: 64 – 66)

1) โครงสร้างแบบยืดหยุ่น (Flexible structure) ไม่ยึดติดกับโครงสร้างที่ตายตัวแบบองค์การแบบเครื่องจักร มีการปรับโครงสร้างให้เข้ากับสภาพแวดล้อมการทำงาน

2) มีการกระจายอำนาจ (Decentralization) ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ไม่ผูกขาดการตัดสินใจที่ผู้บังคับบัญชา

3) มีการทำงานเป็นทีม (Team work) ทีมงานจะช่วยกันผลักดันงานให้บรรลุผลสำเร็จโดยสมาชิกแต่ละคนอาจทำงานหลายด้าน มีความชำนาญทั่วไป (Generalist) ไม่มีการแบ่งหน้าที่ชัดเจนในลักษณะการแบ่งงานกันทำ

4) เน้นผลงานมากกว่ากฎระเบียบ (Performance – oriented) กฎระเบียบจะกำหนดเท่าที่จำเป็น โดยจะมองว่ากฎระเบียบเป็นเพียงเครื่องมือที่ช่วยในการทำงาน หากไม่เหมาะสมสามารถปรับเปลี่ยนได้ ยึดผลงานเป็นหลักมากกว่า

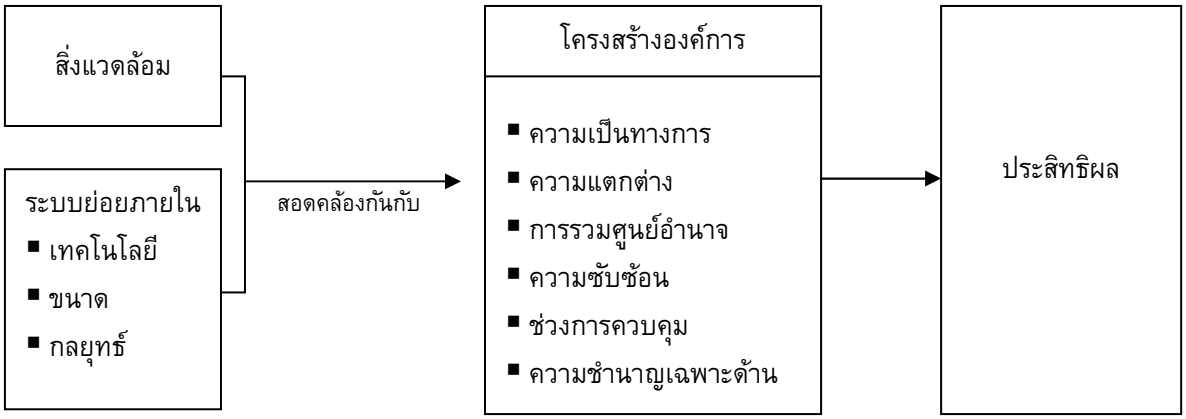
5) การติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ (Informal communication) สมาชิกสามารถติดต่อสื่อสารถึงกันได้ในทุกระดับโดยตรง ไม่ต้องผ่านโครงสร้างสายการบังคับบัญชาและไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบที่เป็นทางการ

ต่อมา ได้มีการพัฒนาทฤษฎีที่ศึกษาวิเคราะห์องค์การในเชิงระบบ (System analysis) ขึ้น โดยมีแนวคิดว่าปัจจัยต่างๆ ล้วนแต่มีผลกระทบต่อโครงสร้างและการจัดองค์การทั้งสิ้น แนวความคิดเชิงระบบนี้ประกอบด้วยส่วนต่างๆ ที่เป็นพื้นฐาน 5 ส่วน ได้แก่ สิ่งนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) สิ่งส่งออก (Output) ข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) สภาพแวดล้อม (Environment) ดังนั้นองค์กรตามความคิดนี้จึงต้องมีการปรับตัวอยู่เสมอ ดังที่ Morgan

(1997) เสนอไว้ว่าองค์การต้องเปรียบเสมือนสมอง (Organization as brian) โดยมีทฤษฎีองค์การที่สนับสนุนการเปรียบเทียบดังกล่าว คือ ทฤษฎีองค์การตามสถานการณ์ (Contingency theory)

2.2.2 ทฤษฎีองค์การตามสถานการณ์และองค์การบริหารตนเอง

2.2.2.1 ทฤษฎีองค์การตามสถานการณ์ (Contingency Theory) เริ่มมีบทบาทประมาณปลายปี ค.ศ. 1960 เป็นทฤษฎีที่พัฒนามาจากความคิดอิสระที่ว่าองค์การเหมาะสมที่สุดควรจะเป็นองค์การที่มีโครงสร้างและระบบที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและสภาพความเป็นจริงขององค์การ และตั้งอยู่บนพื้นฐานการศึกษาสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันของมนุษย์ (Humanistic environment) โดยมีฐานคติว่าองค์การที่เหมาะสมที่สุด คือ องค์การที่มีโครงสร้างและรูปแบบที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของสังคมนั้นๆ ซึ่งรวมถึงสภาพภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม ค่านิยม ความเชื่อ การสนับสนุน และความต้องการของสมาชิกในองค์การนั้นด้วย โดยมีตัวแบบของทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ดังภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 ตัวแบบทั่วไปของทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์

ดังนั้น ทฤษฎีองค์การตามสถานการณ์ ทำให้ในแต่ละองค์การมีรูปแบบองค์การที่แตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมขององค์การนั้น และไม่ได้หมายความว่ารูปแบบองค์การใดดีกว่ารูปแบบใด

2.2.2.2 องค์การบริหารตนเอง (Self – Organization) Hackman J. และ Wageman R. (1995) กล่าวว่าองค์การที่บริหารตนเองคือองค์การที่สามารถทำงานโดยอัตโนมัติและเป็นอิสระ มีการตอบสนองต่อปัญหาหรือความต้องการของลูกค้าได้อย่างทันทีทันใดโดยไม่ต้องรอรับคำสั่งจากหัวหน้าหรือผู้บริหาร ซึ่งนั่นก็คือการใช้หลักการจัดการตนเอง (Self management) เนื่องจากการตัดสินใจขององค์การมาจากการประมวลข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่ในขณะนั้น และมีมากพอที่จะสร้างอำนาจในการตัดสินใจได้ทันที ซึ่งนั่นเป็นหลักการเรียนรู้เพื่อจัดการกับพฤติกรรมตนเอง ส่งผลให้การควบคุมจากภายนอกลดความจำเป็นลง

องค์การบริหารตนเองจะสามารถเรียนรู้ได้เองจากประสบการณ์การแก้ปัญหา และเก็บประมวลเป็นความรู้ในองค์การมากขึ้นเรื่อยๆ จนกลายเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ หรือเป็นองค์การเครือข่ายแห่งการเรียนรู้ได้

นอกเหนือจากทฤษฎีการจัดองค์กร ดังกล่าวข้างต้นซึ่งถือเป็นทฤษฎีพื้นฐานที่ใช้เป็นกรอบอ้างอิงการจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐในอนาคต ยังมีแนวคิดสำคัญอีกประการที่เป็นกรอบในการจัดโครงสร้างราชการ คือ แนวคิดการประดิษฐ์คิดค้นราชการระบบใหม่ (Reinventing government) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

แนวคิดการประดิษฐ์คิดค้นราชการระบบใหม่ (Reinventing government) เป็นแนวคิดที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง และประเทศสหรัฐอเมริกาภายใต้การนำของรองประธานาธิบดีอัล กอร์ (Al Gore) ได้นำแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้ในการปฏิรูประบบราชการของสหรัฐอเมริกา สาระสำคัญของแนวคิดนี้ประกอบไปด้วย

1) **การเป็นผู้กำกับดูแลมากกว่าการเป็นผู้ปฏิบัติ** (Catalyric government: Steering rather than rowing) กล่าวคือภาครัฐควรทำหน้าที่ในการกำกับดูแลมากกว่าการเป็นผู้ปฏิบัติเสียเอง ทั้งนี้โดยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การให้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ในการปฏิบัติให้น้อยที่สุด และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ปฏิบัติให้มากขึ้น

2) **การให้อำนาจแก่ชุมชนมีบทบาทในการดูแลตนเอง** (Community – owned government: Empowering rather than serving) ภาครัฐไม่ควรเข้าไปรับผิดชอบกิจกรรมของชุมชนทั้งหมด แต่เปิดโอกาสให้ชุมชนเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบตนเอง เพราะชุมชนเป็นผู้ใกล้ชิดกับปัญหา และเข้าใจปัญหาของชุมชนได้ดีกว่า จึงสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงประเด็น และรวดเร็ว

3) **สร้างระบบการแข่งขัน** (Competitive government: Injection competitive into service delivery) โดยลดการผูกขาดการให้บริการของภาครัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาการให้บริการที่ไร้ประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐจะต้องเป็นผู้กำหนดโครงสร้างของการแข่งขัน และการจัดระเบียบตลาดเพื่อความเสมอภาค ตลอดจนป้องกันการผูกขาดจากภาคเอกชน

4) **การเปลี่ยนแปลงกฎ ระเบียบ** (Mission – driven government: Transforming rule - driven Organizations) เพื่อก่อให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมาย โดยการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณให้สามารถเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม และกำหนดให้การปฏิบัติงานของบุคลากรขึ้นอยู่กับผลงานเป็นสำคัญ การสร้างองค์กรต้องมีวัตถุประสงค์ชัดเจนในการตอบสนองภารกิจ โดยใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือเปรียบเทียบกับผลการปฏิบัติงาน

5) **การจัดสรรงบประมาณโดยมุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมาย** (Results – oriented government: Funding outcomes, not inputs) โดยวัดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแต่ละภารกิจ และให้รางวัลกรณีที่การทำงานบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล หัวใจสำคัญคือการบริหารโดยใช้การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ใช้ไปว่ามีความคุ้มค่าตามที่กำหนดไว้เพียงใด สมควรจะดำเนินการต่อไปหรือไม่

6) **การตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ** (Customer driven government: Meeting the needs of the customer, not the bureaucracy) โดยการให้ความใกล้ชิดกับประชาชนผู้รับบริการ เพื่อรับทราบความต้องการอย่างแท้จริง และเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการสามารถเลือกใช้บริการกับหน่วยงานที่ตนเองพอใจ องค์กรราชการจะต้องปรับเปลี่ยนองค์การให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการ และต้องตระหนักอยู่เสมอว่าตนเป็นผู้ให้บริการ

7) **การจัดหาทรัพยากรให้มากกว่าการใช้** (Enterprising government: Earning rather than spending) ข้าราชการควรเปลี่ยนทัศนคติจากการมุ่งใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณของรัฐให้มากที่สุด มาเป็นการจัดหาทรัพยากรให้มากกว่าการใช้ทรัพยากร กล่าวคือ การดำเนินกิจกรรมใดๆ ที่มีผลตอบแทนควรคำนึงถึงความคุ้มทุน เพื่อจะได้นำผลตอบแทนไปขยายการให้บริการแก่ประชาชน ให้มีประสิทธิภาพและกว้างขวางขึ้น

8) **มุ่งเน้นการป้องกัน มากกว่าการแก้ไขปัญหา** (Anticipatory government: Prevention rather than cure) การบริหารควรมองสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อตรวจสอบว่ามีโอกาสที่จะเกิดปัญหาอะไรบ้าง จะได้เตรียมการ

ป้องกันปัญหาดังกล่าวขึ้น ซึ่งจะประหยัดกว่าการแก้ไขปัญหาและการเปลี่ยนแปลงการใช้งบประมาณ ควรมุ่งเน้นถึงผลที่จะเกิดขึ้นในระยะยาวเป็นสำคัญ

9) **การกระจายอำนาจ** (Decentralized government: From hierarchy to participation and teamwork) โดยปกติระบบราชการ จะมีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Hierarchy) ที่ยาว ดังนั้น การกระจายอำนาจ จะช่วยให้ลดทอนสายการบังคับบัญชาให้สั้นลง และเปิดโอกาสให้ข้าราชการระดับล่างมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมรับผิดชอบท้องถิ่นของตนมากยิ่งขึ้น

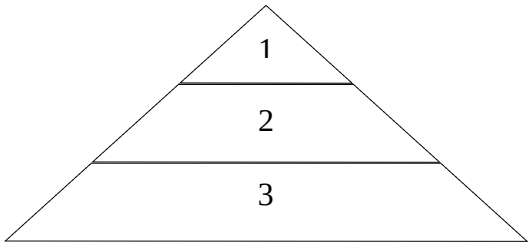
10) **เปลี่ยนการบริหารแบบผูกขาดเข้าสู่การแข่งขันในระบบตลาด** (Market – oriented government: Leveraging change through the market) ปกติการบริหารของภาครัฐมีลักษณะของการผูกขาด ทำให้การบริการไร้ประสิทธิภาพเพราะประชาชนไม่มีทางเลือก ดังนั้นรัฐจึงต้องปรับเปลี่ยนโดยเลิกการผูกขาด และใช้ระบบการแข่งขันทางการตลาดแทน ภาครัฐควรมีหน้าที่ในการควบคุมกำกับมิให้เกิดการผูกขาดในภาคเอกชน หรือมิให้เอกชนเอารัดเอาเปรียบประชาชนผู้รับบริการ ภาครัฐต้องพยายามให้อำนาจชุมชนในการกำหนดกลไกการตลาด

2.2.3. การจัดโครงสร้างองค์การและหน่วยงานภายใน

การจัดโครงสร้างองค์การเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การ จะเห็นได้ว่าในยุคสมัยแรกของทฤษฎีองค์การ โครงสร้างองค์การที่นักทฤษฎีเสนอแนะจะเป็นโครงสร้างแบบราชการ แต่ต่อมารูปแบบโครงสร้างองค์การมีความยืดหยุ่นมากขึ้น กระทั่งในปัจจุบันเมื่อเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามา รูปแบบองค์การเปลี่ยนไปมากตั้งแต่เป็นลักษณะแบบเครือข่าย ไปจนถึงไร้รูปแบบ และสลับซับซ้อนเป็นอย่างมาก รูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การมีมากมายขึ้นอยู่กับเกณฑ์การจำแนก ดังนี้

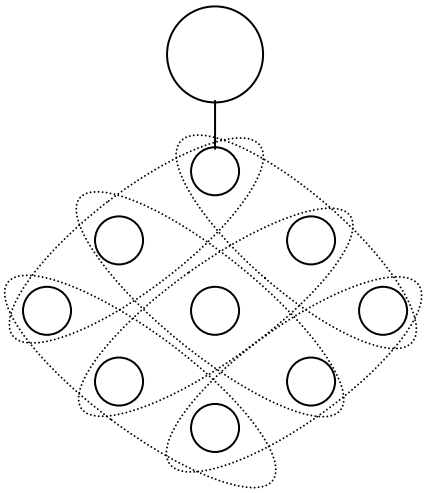
2.2.3.1 **การจัดโครงสร้างองค์การ** โครงสร้างองค์การในอนาคตมีรูปแบบต่างๆ ที่สำคัญดังนี้ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2548: 83 – 85)

1) โครงสร้างองค์การแบบแบนราบ (Flat structure) โครงสร้างองค์การซึ่งมีสายการบังคับบัญชาไม่มากนักเมื่อเทียบกับขนาดขององค์การ มีช่วงการควบคุมกว้างขึ้น โครงสร้างไม่สูง มักมีการกระจายอำนาจ



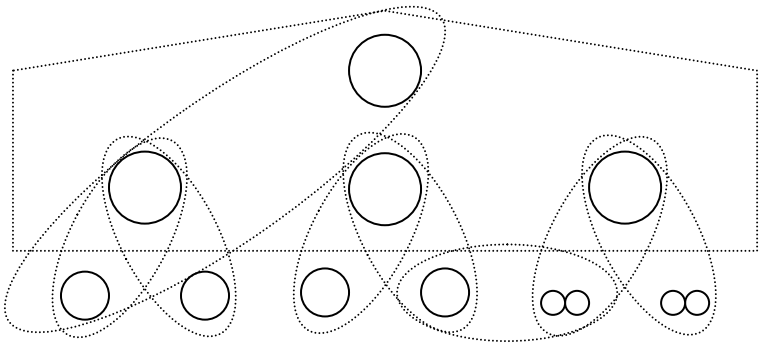
ภาพที่ 2.2 โครงสร้างองค์การแบบแบนราบ

2) โครงสร้างองค์การแบบแมทริกซ์ (Matrix structure) เป็นโครงสร้างที่ใช้จำแนกตามผลิตภัณฑ์ สินค้า บริการ หรือตามหน้าที่ควบคู่กันไป ตามที่สามารถเชื่อมโยงพันธกิจหลักของตนเข้ากับพันธกิจหลักของหน่วยงานอื่นได้ เป็นการทำงานแบบบูรณาการ ภายใต้โครงสร้างแบบแมทริกซ์จะทำให้ทีมงานสามารถนำความเชี่ยวชาญ และทรัพยากรในระบบมาใช้ได้อย่างเต็มที่ โครงสร้างแบบนี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดโครงสร้างองค์การแบบโครงการต่อไปได้



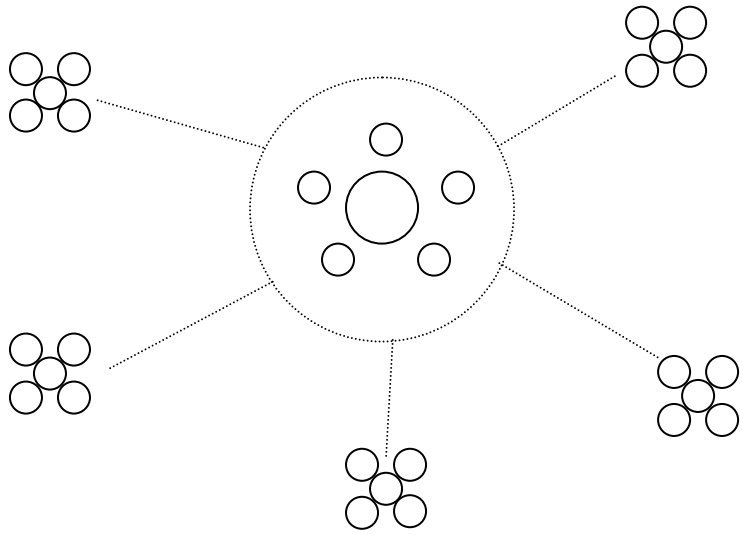
ภาพที่ 2.3 โครงสร้างองค์การแบบแมทริกซ์

3) โครงสร้างองค์การแบบทีมงาน (Team structure) องค์การแบบนี้จะเน้นการทำงานเป็นทีมงานของโครงการ เนื่องจากสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงสูง และองค์การจะต้องผลิตสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะสร้างสรรค์มากขึ้น องค์การจะให้อิสระกับทีม โดยผู้บริหารระดับสูงจะเป็นผู้กำหนดทิศทาง กลยุทธ์ขององค์การ แต่ละทีมจะทำงานอย่างเต็มที่และมีชีวิตชีวา การประสานงานเป็นแบบไม่เป็นทางการ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลข่าวสารระหว่างทีม โดยเฉพาะผู้นำทีมและกลุ่มผู้บริหารระดับอาวุโส องค์การจะส่งเสริมการเรียนรู้ขององค์การและจะพยายามสร้างสิ่งใหม่ๆ รวมทั้งนำความคิดและระบบที่จะช่วยให้องค์การประสบความสำเร็จมาใช้ ซึ่งโครงสร้างองค์การแบบทีมงานนี้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงด้านวัฒนธรรมองค์การและการเมืองภายในมาสนับสนุนด้วยจึงจะประสบความสำเร็จ



ภาพที่ 2.4 โครงสร้างองค์การแบบทีมงาน

4) โครงสร้างองค์การแบบเครือข่าย (Network structure) โครงสร้างแบบเครือข่ายเกิดเมื่อองค์การตัดสินใจในการจ้างเหมารับช่วง (Sub – contracting) ให้องค์การอื่นทำงาน แทนที่องค์การจะจ้างคนมากมายทำเอง ดังนั้นองค์การจะมีกลุ่มคนไม่กี่คนทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์ และให้การสนับสนุนองค์การในเครือข่ายตามความจำเป็น โครงสร้างองค์การแบบนี้จะมีลักษณะเป็นระบบเปิดมากกว่า มีโครงสร้างและขอบเขตที่ชัดเจน รูปแบบโครงสร้างองค์การแบบเครือข่ายที่น่าสนใจรูปแบบหนึ่ง คือ โครงสร้างองค์การแบบเคเรสึซึ่งเป็นการจัดการธุรกิจแบบเครือข่ายของญี่ปุ่น ที่เริ่มนิยมใช้กันมากในองค์การขนาดใหญ่ในประเทศไทย



ภาพที่ 2.5 โครงสร้างองค์การแบบเครือข่าย

5) โครงสร้างองค์การแบบเคเรสึ (Keiretsu) คือรูปแบบโครงสร้างองค์การที่มีพันธมิตรหลายกลุ่มเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์เพื่อที่จะสนับสนุนซึ่งกันและกัน และแต่ละองค์การก็จะสามารถสร้างเครือข่ายเพิ่มเติมได้หากองค์การมีบริษัทในเครือ มีความสัมพันธ์ไม่เป็นทางการแต่ผูกพันกันอย่างแน่นแฟ้น มีการถือหุ้นข้ามบริษัท กลุ่มพันธมิตรเคเรสึอาจมีความหลากหลายของอุตสาหกรรม และพนักงานบริษัทภายในเครือข่ายเดียวกันอาจหมุนเวียนหรือโยกย้ายข้ามบริษัทได้ เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิด และประสบการณ์ภายในกลุ่ม ตัวอย่างขององค์การแบบเคเรสึในประเทศไทยที่เห็นได้ชัด ก็ได้แก่ กลุ่มเครือเจริญโภคภัณฑ์ (CP) กลุ่มสหพัฒน์ เป็นต้น

2.2.3.2 การจัดโครงสร้างหน่วยงานภายใน วิธีการจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในมีหลายวิธี ดังนี้

1) การแบ่งตามหน้าที่ (Functional classification) คือการแบ่งตามหน้าที่ขององค์การ โดยจะเน้นความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น ฝ่ายผลิต ฝ่ายการเงิน ฝ่ายการตลาด เป็นต้น การแบ่งโครงสร้างตามหน้าที่จะเหมาะสมภายใต้สถานการณ์ที่คงที่ ลักษณะเทคโนโลยีเป็นงานประจำ การพึ่งพาอาศัยระหว่างหน่วยงานต่างๆ มีไม่มากนัก โดยมีข้อดี คือ ทำให้เกิดการประหยัด (Economy of scale) เพราะทำให้คนทำงานหน้าที่เดียวกันอยู่ด้วยกัน เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกันและส่งเสริมให้เกิดทักษะความชำนาญ ข้อจำกัดของโครงสร้างแบบนี้คือการเห็นวัตถุประสงค์ของหน่วยงานตนเองสำคัญกว่าวัตถุประสงค์ขององค์การ

2) การแบ่งตามผลผลิต (Product classification) การจัดกลุ่มโครงสร้างตามผลผลิต (Output) ขององค์การ โครงสร้างจำแนกตามผลผลิตจะสนับสนุนการประสานงานข้ามสายงานภายในหน่วยผลผลิต จึงมีความยืดหยุ่นและปรับตัวได้ดี บริษัทใหญ่ๆ มักแบ่งหน่วยงานเป็นกลุ่มผลผลิตขนาดเล็ก หรือหน่วยธุรกิจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Business Unit – SBU) การแบ่งโครงสร้างตามผลผลิตทำให้สามารถควบคุมกระบวนการผลิตได้ดีและหน่วยงานมีความคล่องตัวในการดำเนินการให้เสร็จสิ้นกระบวนการ แต่ข้อจำกัดการแบ่งโครงสร้างแบบนี้ คือ ความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่สูง ตัวอย่างการแบ่งโครงสร้างตามผลผลิต ได้แก่ การที่บริษัทรับสร้างบ้านแบ่งหน่วยงานออกเป็นฝ่ายตกแต่งภายใน ฝ่ายตกแต่งภายนอกอาคาร ฝ่ายปลูกสร้าง และฝ่ายต่อเติม โดยที่ในแต่ละฝ่ายมีหน่วยงานฝ่ายขาย ฝ่ายการตลาด ฝ่ายการเงินและบัญชี ฝ่ายวิจัยและพัฒนา รวมถึงฝ่ายประชาสัมพันธ์ของตัวเอง เป็นต้น

3) การแบ่งตามพื้นที่ (Territorial classification) เป็นการจัดกลุ่มงานตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ในองค์การขนาดใหญ่ หรือในองค์การที่มีภารกิจหรือตลาดในพื้นที่ค่อนข้างกว้างขวางจึงต้องการกระจายหน่วยงานของตนให้ครอบคลุมพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ เช่น ในองค์การที่มีสาขาตามภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศไทย กลุ่มงานที่ดูแลในแต่พื้นที่หรือกลุ่มจังหวัดก็จะมีหน่วยงานย่อยหรือฝ่ายภายในของตนเอง การจัดการโดยอาศัยหลักพื้นที่ทางภูมิศาสตร์จะทำให้เกิดความได้เปรียบ คือทำให้เกิดความคล่องตัวในการจัดการตามความเหมาะสมและความต้องการของพื้นที่นั้นๆ แต่มีข้อจำกัด คือ ความเป็นเอกภาพของนโยบายโดยรวมขององค์การ เพราะแนวนโยบายของแต่ละกลุ่มพื้นที่อาจมีโอกาสดำเนินการคนละแนวทางขององค์การได้

4) การแบ่งตามกลุ่มลูกค้า (Customer classification) การจัดกลุ่มงานตามกลุ่มลูกค้า เช่น สถาบันการศึกษาซึ่งมีหลักสูตรการศึกษาของนักศึกษาภาคปกติที่เรียนเต็มเวลา และภาคพิเศษซึ่งเป็นนักศึกษาที่เรียนนอกเวลาปกติ หรือธนาคารที่มีแผนกกู้ยืมเงินแยกตามกลุ่มธุรกิจ เช่น อุตสาหกรรม การเกษตร การพาณิชย์ การจัดแบ่งโครงสร้างองค์การในลักษณะนี้ทำให้เกิดความพึงพอใจกับลูกค้า ดังนั้นองค์การที่มีสินค้าเป็นบริการจึงเหมาะสมกับการจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในตามกลุ่มลูกค้า

5) การแบ่งแบบแมทริกซ์ (Matrix structure) การแบ่งหน่วยงานภายในแบบแมทริกซ์มักจะอยู่ภายใต้โครงสร้างองค์การแบบแมทริกซ์ด้วย ลักษณะเด่นของการแบ่งแบบแมทริกซ์ คือ เป็นโครงสร้างที่ใช้การจำแนกผลิตภัณฑ์และจำแนกตามหน้าที่พร้อมกันโดยนำจุดดีของแต่ละหลักการมาใช้ ในแต่ละหน่วยงานของโครงสร้างแบบแมทริกซ์จะรายงานต่อผู้บริหารผลิตภัณฑ์และผู้ให้บริการตามหน้าที่ (ดูหัวข้อที่ 4.2.3.1 ข้อ 2) โครงสร้างองค์การแบบแมทริกซ์ประกอบ) ตัวอย่างการแบ่งแบบแมทริกซ์ ก็อาทิเช่น ฝ่ายการเงิน ฝ่ายวิศวกรรม ฝ่ายการตลาด ฝ่ายการผลิต ต่างฝ่ายจะใช้ทรัพยากรในส่วนของตน แต่ต้องทำงานร่วมกับฝ่ายอื่นๆ ในบางภารกิจที่แต่ละฝ่ายต้องเกี่ยวข้องด้วยตามหน้าที่ของตัวเอง โดยมีผู้บังคับบัญชาเป็นหัวหน้าของตนเอง กับหัวหน้าโครงการนั้นๆ เป็นต้น

2.2.4 โครงสร้างองค์การส่วนราชการ

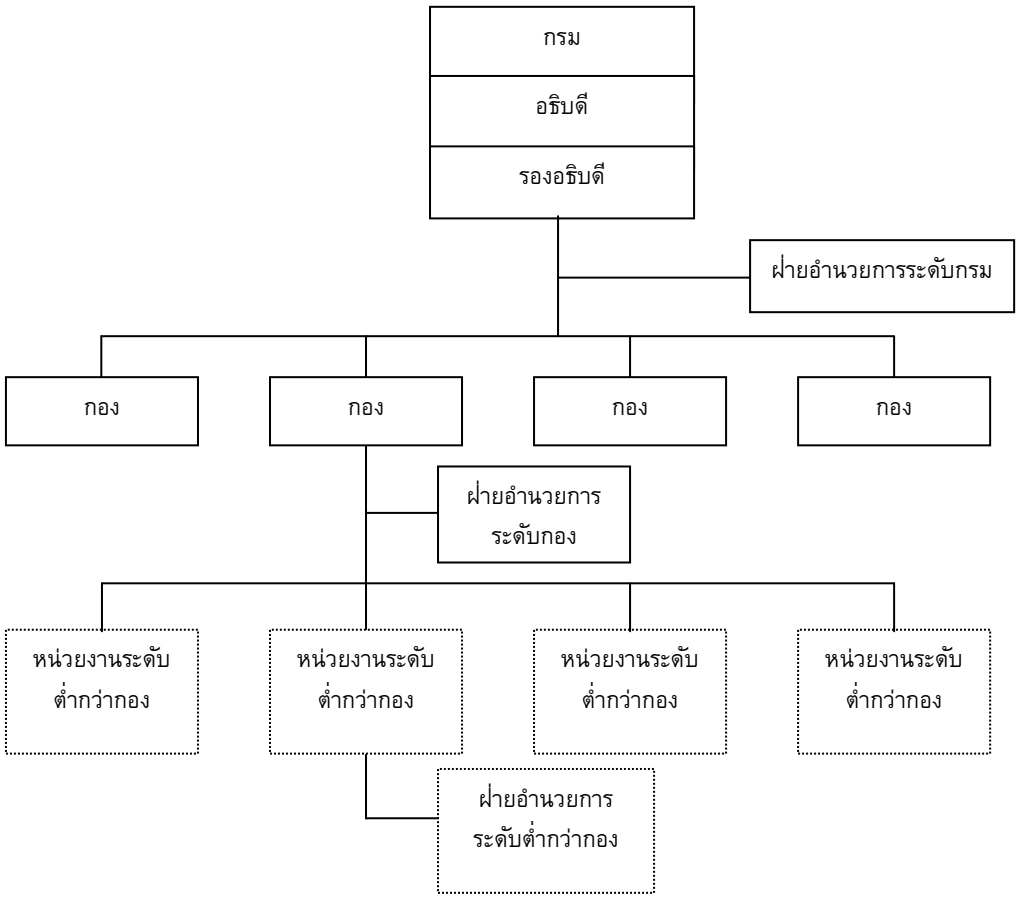
ในการศึกษาโครงสร้างองค์การส่วนราชการ ผู้วิจัยจะแบ่งเนื้อหาออกเป็นโครงสร้างองค์การส่วนราชการทั่วไป โครงสร้างองค์การส่วนราชการแบบใหม่ และหน่วยงานแบบพิเศษ ซึ่งจะแสดงให้เห็นพัฒนาการการจัดโครงสร้างส่วนราชการตั้งแต่แบบที่อิงฐานคติแบบปิดและทฤษฎีองค์การแบบดั้งเดิม ไปจนถึงโครงสร้างองค์การราชการรูปแบบใหม่ซึ่งเป็นระบบเปิด มีการตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมขององค์การ มีความเคลื่อนไหวภายในองค์การ เป็นองค์การที่มีชีวิตชีวามากขึ้น

2.2.4.1 โครงสร้างองค์การส่วนราชการทั่วไป

สมาน รังสิโยกฤษฎ์ (2542) ได้ศึกษารูปแบบโครงสร้างองค์การส่วนราชการทั้งของต่างประเทศและของไทยแล้วพบว่ามีรูปแบบโครงสร้างองค์การส่วนราชการอยู่ 5 รูปแบบคือ 1) โครงสร้างแบบสามเหลี่ยม (The pyramidal type) 2) โครงสร้างแบบแยกฝ่ายอำนวยการและฝ่ายวิชาการออกจากฝ่ายปฏิบัติการ (The functional type) รวมถึงโครงสร้างที่ผู้วิจัยจะนำเสนอโดยกล่าวถึงรายละเอียด คือ 3) โครงสร้างแบบผสม (The line and staff type) 4) โครงสร้างแบบคณะกรรมการ (The committee type) และ 5) โครงสร้างแบบโครงการ (Project type)

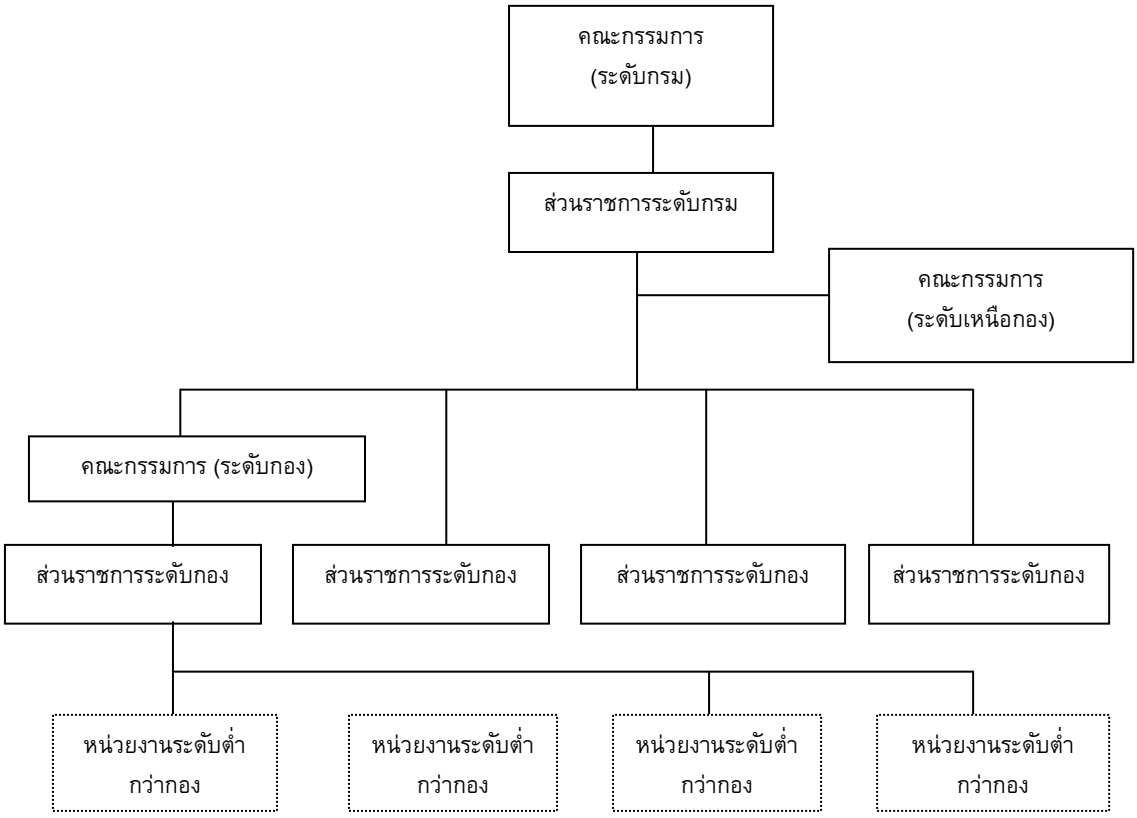
1) โครงสร้างแบบผสม (The line and staff type) เป็นการจัดโครงสร้างส่วนราชการโดยรวมส่วนราชการหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านปฏิบัติการและที่ทำหน้าที่ฝ่ายอำนวยการเข้าไว้ในส่วนราชการหรือหน่วยงานเดียวกัน โดยให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการทำหน้าที่บังคับบัญชาสั่งการตัดสินใจ ส่วนราชการหรือหน่วยงานฝ่ายอำนวยการทำหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาหรือให้ความช่วยเหลือในด้านวิชาการ เช่น การวิจัย การวางระบบ การติดตามผล ฯลฯ

การจัดโครงสร้างส่วนราชการโดยให้ฝ่ายปฏิบัติการและฝ่ายอำนวยการอยู่ในส่วนราชการหรือหน่วยงานเดียวกันนี้ อาจจัดให้มีได้ทั้งในระดับกระทรวง ระดับกรม ระดับกอง และระดับต่ำกว่ากอง ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของแต่ละส่วนราชการ ส่วนผู้ปฏิบัติงานนั้น มักจะมีการย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันเป็นประจำ



ภาพที่ 2.6 การจัดโครงสร้างส่วนราชการแบบผสม

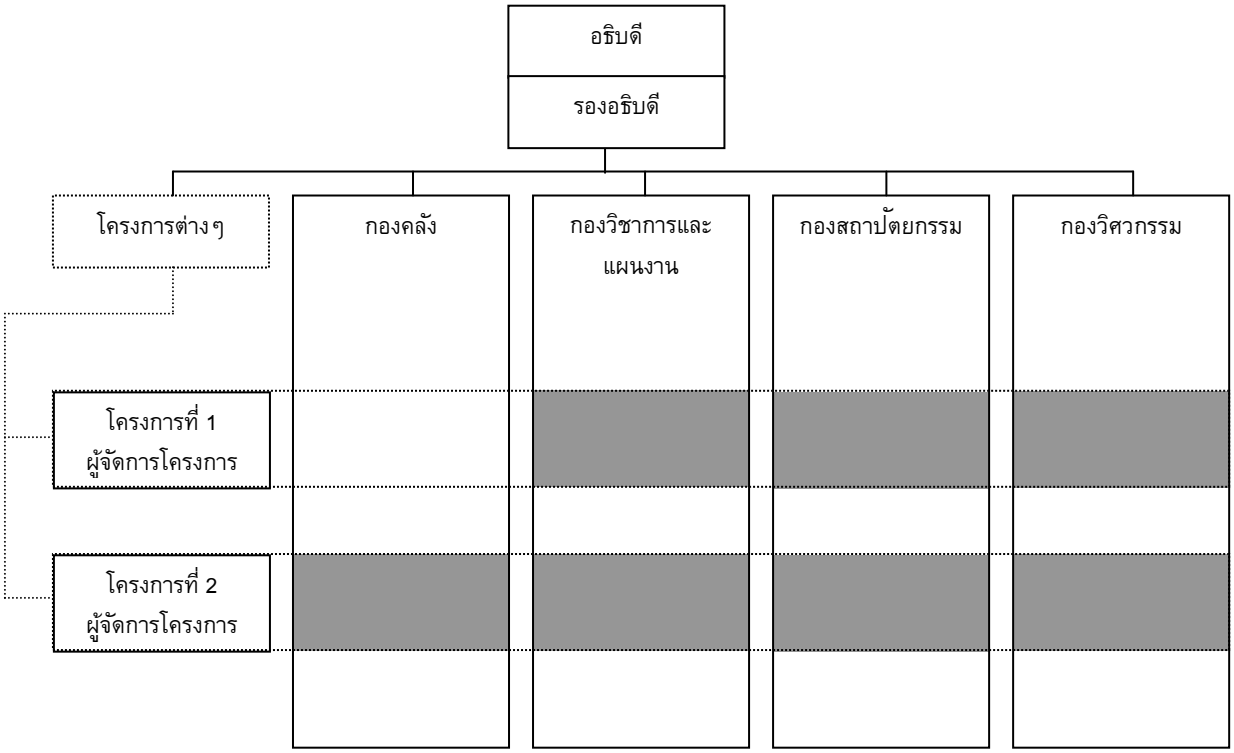
2) โครงสร้างแบบคณะกรรมการ (The committee type) รูปแบบโครงสร้างส่วนราชการแบบนี้จะแฝงอยู่ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งจากที่กล่าวมาแล้ว เพียงแต่จัดให้มีคณะกรรมการไว้กับส่วนราชการระดับกรม กอง และต่ำกว่ากองแล้วแต่กรณี เพื่อให้เกิดการประสานงานที่ดี และให้มีความรับผิดชอบร่วมกันแทนที่คนใดคนหนึ่งต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว เพื่อช่วยวางนโยบาย หรือตัดสินวินิจฉัย ซึ่งบุคคลเดียวอาจกระทำไม่ได้หรือไม่เหมาะที่จะกระทำ โดยทั่วไปคณะกรรมการจะแบ่งได้เป็น 4 แบบ ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการนโยบาย คณะกรรมการที่ปรึกษา และคณะกรรมการตัดสิน หรือบางครั้งคณะกรรมการก็จัดตั้งเป็นแบบผสม คือ ให้ปฏิบัติหน้าที่หลายอย่าง เช่น ทำหน้าที่คณะกรรมการบริหารและที่ปรึกษาในชุดเดียวกัน หรือรวมหน้าที่ของคณะกรรมการทั้ง 4 แบบดังกล่าวไว้ในคณะกรรมการชุดเดียวกัน



ภาพที่ 2.7 การจัดโครงสร้างส่วนราชการแบบคณะกรรมการ

3) โครงสร้างแบบโครงการ (Project type) เป็นการจัดโครงสร้างส่วนราชการภายใต้โครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์ การจัดโครงสร้างส่วนราชการแบบนี้ยังคงมีสายบังคับบัญชาแนวดิ่ง (Vertical) แต่ความสำคัญของการบังคับบัญชาจะไปเน้นอยู่ในลักษณะของแนวนอน (Horizontal) โดยเน้นความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้ร่วมงานและระหว่างผู้จัดการโครงการ (Project manager) กับผู้เชี่ยวชาญในรูปแบบการทำงานเป็นทีม การบริหารงานเป็นไปในลักษณะของการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหลายหน่วยงานในส่วนราชการนั้น ผู้จัดการโครงการจะทำการบริหารงานในฐานะผู้ประสานการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของหลายๆ หน่วยงานที่มีเป้าหมายร่วมกัน

แนวคิดในการจัดโครงสร้างส่วนราชการแบบนี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานหลายๆ หน่วยงานที่มีหน้าที่และจุดมุ่งหมายไปในทิศทางเดียวกัน โดยการรวมเอาผู้ปฏิบัติงานที่มีความชำนาญงานหรือเชี่ยวชาญในแต่ละสาขามาจัดตั้งเป็นโครงการหนึ่ง ซึ่งเราเรียกว่าโครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์ ซึ่งมีผลดีในแง่ของการใช้กำลังคนให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ ความชำนาญและเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสามารถนำมาใช้ทัดเทียมกันได้ทุกโครงการ ความรู้และประสบการณ์จากโครงการหนึ่งสามารถถ่ายทอดไปยังโครงการอื่นๆ ได้ สามารถตอบสนองโครงการและการบริการต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว ประเมินและตรวจสอบค่าใช้จ่ายได้แน่นอนภายใต้วิธีการตรวจสอบภายในและการเจรจาตกลงกันระหว่างหน่วยงานโครงการกับหน่วยงานตามหน้าที่ โครงสร้างส่วนราชการแบบนี้จะพบเห็นได้มากในวงการราชการไทยเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 จัดได้ว่าเป็นการจัดโครงสร้างองค์การส่วนราชการแบบใหม่แบบหนึ่งซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดต่อไป



ภาพที่ 2.8 การจัดโครงสร้างส่วนราชการแบบโครงการ

2.2.4.2 โครงสร้างองค์การส่วนราชการแบบใหม่

ในปัจจุบันเมื่อสถานการณ์ต่างๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้การจัดโครงสร้างส่วนราชการและการบริหารงานตามแนวทางและวิธีการเดิมนั้นไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันและในอนาคต เนื่องจากไม่สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงและความคาดหวังของผู้รับบริการจากส่วนราชการได้ ดังนั้นจึงมีการนำโครงสร้างองค์การที่มีความอ่อนตัวและสามารถปรับเปลี่ยนได้ง่าย ตลอดจนเทคนิคการบริหารที่เหมาะสมมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับโครงสร้างส่วนราชการที่มีอยู่เดิมเพื่อให้เกิดความอ่อนตัวและสามารถปรับเปลี่ยนได้ง่ายตามฐานคติทฤษฎีองค์การปัจจุบันหรือหลังปัจจุบัน ซึ่งมีอยู่หลายรูปแบบ อาทิเช่น โครงสร้างองค์การแบบแมทริกซ์ (Matrix organization) โครงสร้างองค์การแบบโครงการ (Project organization) โครงสร้างองค์การแบบวงออเคสตรา (Orchestrated organization) และโครงสร้างองค์การแบบชั่วคราว (Adhocracy organization)

โครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์ และโครงสร้างองค์การแบบโครงการได้มีการอธิบายไปบ้างแล้วในข้างต้น ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอกล่าวถึงโครงสร้างองค์การแบบวงออเคสตรา และโครงสร้างองค์การแบบชั่วคราวโดยละเอียดดังต่อไปนี้

1) โครงสร้างองค์การแบบวงออเคสตรา (Orchestrated organization) เป็นโครงสร้างองค์การที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในสาขาวิชาชีพหลายๆ สาขามาปฏิบัติงานร่วมกันคล้ายกับนักดนตรีซิมโฟนี ออเคสตรา ซึ่งทุกคนมีความเชี่ยวชาญในการเล่นดนตรีแต่ละชิ้น และรู้บทที่ตนจะต้องเล่น วาทยากร (Conductor) จะทำหน้าที่เป็นผู้เชื่อมประสานและดึงเอาความเชี่ยวชาญของนักดนตรีแต่ละคนให้แสดงออกในลักษณะที่ผสมผสานกลมกลืนกลายเป็นบทเพลงอันไพเราะขึ้นมา งานแต่ละอย่างขององค์การก็เหมือนกับบทเพลงแต่ละบทที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญใน

แต่ละด้านมาประสานงานร่วมกันเพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงไปได้ โดยที่วาทยากรหรือผู้นำไม่จำเป็นต้องมีความสามารถสูงหรือสามารถทำได้ทุกอย่าง แต่สามารถกระตุ้นให้ผู้ร่วมงานทุกคนได้แสดงความสามารถอย่างเต็มที่ในทิศทางที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

แนวคิดของโครงสร้างองค์การแบบออเครสตร้านี้ สามารถนำมาปรับใช้ได้ในกรณีที่ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนมีความเชี่ยวชาญเฉพาะในสาขาวิชาชีพของตน และรู้จักหน้าที่ตนเองว่าจะต้องทำอะไร เมื่อไร สำหรับงานที่ได้รับมอบหมาย

2) โครงสร้างองค์การแบบชั่วคราว (Adhocracy organization) เป็นโครงสร้างองค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงาน หรือภารกิจใดภารกิจหนึ่งโดยเฉพาะ และเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจดังกล่าวก็จะสลายตัวหรือปรับเปลี่ยนไปปฏิบัติภารกิจอื่นต่อไป โครงสร้างองค์การแบบชั่วคราวซึ่งเป็นที่รู้จักกันมากมีหลายรูปแบบ เช่น หน่วยเฉพาะกิจ (Task force) หน่วยเคลื่อนที่ (Mobile unit) คณะกรรมการ (Committee) คณะผู้แทนการค้า (Trade mission) เป็นต้น

ทั้งนี้ โครงสร้างองค์การแบบแมทริกซ์ (Matrix organization) โครงสร้างองค์การแบบโครงการ (Project organization) และโครงสร้างองค์การแบบวงออเคสตรา (Orchestrated organization) ก็น่าจะถือว่าเป็นโครงสร้างองค์การแบบชั่วคราวเช่นกัน เพราะจะมีการปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา เพียงแต่ช่วงเวลาในการปรับเปลี่ยนอาจจะแตกต่างกันเท่านั้น ดังนั้นเป็นไปได้ว่าองค์การส่วนราชการในอนาคตจะมีรูปแบบที่ปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลาและยืดหยุ่นมากขึ้นเรื่อยๆ

2.2.4.3 **หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ** ปัจจุบันหลายประเทศในยุโรป เช่น สวีเดน ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร มาเลเซีย สิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา ตลอดจนประเทศไทย ได้มีการจัดตั้ง “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้คล่องตัวในการบริหารและการจัดการให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด โดยยังให้ผู้ปฏิบัติงานคงมีสถานภาพเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐเหมือนเดิม

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น ในสวีเดน เรียกว่า Independent public agency หรือ Quasi – independent agency หรือ Public agency ในแคนาดาเรียกว่า Special operating agency (SOA) ในสหราชอาณาจักรเรียกว่า Executive agency แต่ส่วนใหญ่จะเรียกสั้นๆ ว่า “Agency” เหมือนกันทุกประเทศ ส่วนในประเทศไทยเรียกว่า Service delivery unit หรือ SDU ซึ่งแนวคิดและหลักการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของสหราชอาณาจักรนั้นเป็นต้นแบบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของไทย

ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานของรัฐประเภทต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้ว หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะมีลักษณะที่เหมือนกันและแตกต่างกันกับหน่วยงานดังกล่าว ดังนี้

ตารางที่ 2.8 เปรียบเทียบลักษณะของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษกับหน่วยงานของรัฐประเภทต่างๆ

หน่วยงาน / ลักษณะสำคัญ	ส่วนราชการ	รัฐวิสาหกิจ	หน่วยงานของรัฐที่ไม่อยู่ในระบบราชการ	หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ[1]
หน้าที่หลัก	■ กำหนดนโยบายและแผนหลัก มาตรการ กฎระเบียบ และแนวทางในการปฏิบัติราชการ ■ ดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนตามหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการ	ดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนเป็นรายกิจกรรมตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนด	ดำเนินการตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนด	ดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนในกิจกรรมเฉพาะด้าน (Specific activity) ซึ่งเป็นหน้าที่ของกรมหรือของกระทรวง
การบริหารและการจัดการ	แบบราชการ	■ แบบธุรกิจ ■ มีคณะกรรมการกำกับ	■ แบบธุรกิจหรือตามที่จะกำหนด ■ มีคณะกรรมการกำกับ	■ แบบธุรกิจ ■ มีคณะกรรมการกำกับ
สถานภาพของหัวหน้าผู้บริหารและการเข้าสู่ตำแหน่ง	■ เป็นข้าราชการ ■ เข้าสู่ตำแหน่งตามระเบียบข้าราชการจนเกษียณอายุ	■ เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ■ เข้าสู่ตำแหน่งตามระเบียบของพนักงานจนเกษียณอายุ	■ เป็นพนักงานทั่วไป ■ เข้าสู่ตำแหน่งตามวิธีที่จะกำหนดเป็นกรณีๆ ไปโดยอาจมีกำหนดเวลาในการอยู่ในตำแหน่งก็ได้	■ ไม่ใช่ข้าราชการหรือเป็นข้าราชการ ■ มีกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่ง
สถานภาพของเจ้าหน้าที่	เป็นข้าราชการ	เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ	เป็นพนักงานทั่วไป	พนักงานราชการ ลูกจ้างชั่วคราวหรือลูกจ้างประจำ
แหล่งที่มาของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน	จากงบประมาณของรัฐทั้งหมด	จากการดำเนินธุรกิจ (ยกเว้นในกรณีที่เป็นกิจกรรมด้านสาธารณูปโภคหากขาดทุน รัฐอาจจัดงบประมาณชดเชยให้)	จากงบประมาณของรัฐและจากการดำเนินงาน	■ จากงบประมาณของรัฐทั้งหมดหรือ ■ จากงบประมาณของรัฐบาลบางส่วนและจากรายได้การดำเนินงานบางส่วน หรือจากรายได้การดำเนินงานทั้งหมด (Trading fund)

2.3 **ระบบจำแนกตำแหน่ง** (Position Classification)

ระบบจำแนกตำแหน่ง เป็นระบบหนึ่งที่ใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนของไทย ใช้ประโยชน์ในการกำหนดโครงสร้างระดับชั้นและตำแหน่ง การกำหนดกลุ่มงาน หน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการ และมีผลถึงการกำหนดโครงสร้างเงินเดือน

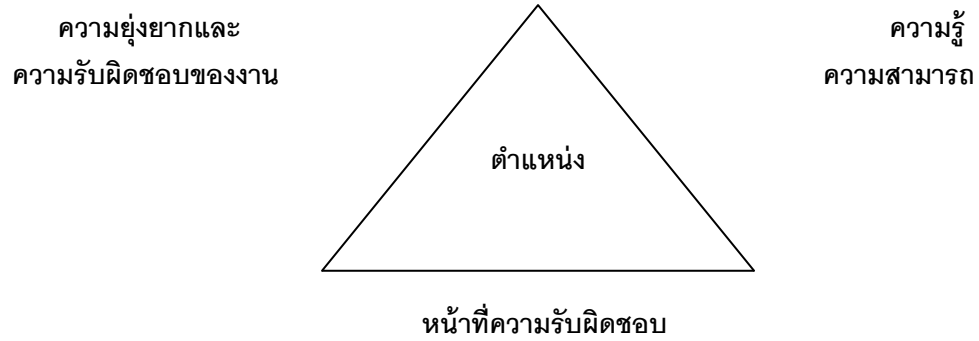
ศุภชัย ยาวะประภาษ (2546: 71 - 72) กล่าวว่า ปัจจุบันการกำหนดตำแหน่งมีความสำคัญมากต่อการพัฒนาระบบราชการให้มีความเจริญก้าวหน้า เนื่องจาก “ตำแหน่ง” เป็นหน่วยที่รวบรวมงานเข้าไว้ด้วยกันและจะสะท้อนว่าบุคคลที่มีคุณสมบัติเช่นไรจึงจะเหมาะสมที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งนั้นๆ

[1]จากแนวคิดหลักการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในประเทศไทย

2.3.1 ความหมาย

ศุภชัย (2546: 72) อ้างถึงความหมายที่นักวิชาการทางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลหลายท่านกล่าวไว้ เช่น สำราญ ถาวรายุศม์และบุญรอด สิงห์วัฒนาศิริ เห็นว่า “ตำแหน่ง หมายถึง กลุ่มงานหรือกลุ่มของหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันซึ่งกำหนดขึ้นมาเพื่อจะมอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามภารกิจของหน่วยงาน” ซึ่งสอดคล้องกับเพ็ญศิริ วายวานนท์ที่มองว่า “ตำแหน่งประกอบด้วยภาระงาน (Tasks) ที่มอบหมายให้บุคคลหนึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบ” ขณะที่ชูศักดิ์ เที่ยงตรง ให้ความหมายว่า “ตำแหน่ง คือ การทำงานที่กำลังปฏิบัติงานอยู่อันประกอบด้วยหน้าที่ (Duties) ความรับผิดชอบ (Responsibility) และความยากลำบากของงาน (Difficulty)

สำนักงาน ก.พ. ให้ความหมาย “ตำแหน่ง คือ กลุ่มหน้าที่และความรับผิดชอบอันสัมพันธ์และคล้ายคลึงกันที่ผู้มีอำนาจมอบหมายให้บุคคลหนึ่งจัดการให้เรียบร้อยอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 3 ส่วนซึ่งสัมพันธ์กันและจะขาดส่วนหนึ่งส่วนใดไปมิได้ คือ หน้าที่ความรับผิดชอบ (Duty and responsibility) ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการกำหนดตำแหน่งที่จะเป็นตัวกำหนดความรู้ ความสามารถ (Knowledge and ability) ที่ต้องใช้สำหรับหน้าที่ความรับผิดชอบ และความยุ่งยากและความรับผิดชอบของงาน (Difficulty and complexity) ซึ่งจะต้องคำนึงถึงควบคู่กับความรู้ ความสามารถ” ทั้ง 3 องค์ประกอบ ประกอบกันเป็นสัดส่วนของสามเหลี่ยมด้านเท่า ดังนี้ (เพ็ญศรี วายวานนท์, มปป.: 59)



ภาพที่ 2.9 องค์ประกอบตำแหน่งงาน

แต่การที่จะทราบว่าในหน่วยงานจำเป็นต้องมีตำแหน่งใดบ้างนั้น ต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์งานของหน่วยงานนั้นว่ามีขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบอะไร มีปริมาณงานที่จะต้องรับผิดชอบมากน้อยแค่ใด ลักษณะงานที่รับผิดชอบเป็นงานลักษณะใด มีระดับความยากง่ายของงานระดับใดบ้าง ต้องใช้ผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณสมบัติขั้นต่ำแต่ละตำแหน่งอย่างไร เพื่อที่จะกำหนดตำแหน่งของหน่วยงานนั้นๆ ว่าจะมีสายงานและชื่อตำแหน่งอะไรบ้าง แต่ละตำแหน่งมีระดับใดบ้าง ระดับเงินเดือนของตำแหน่งควรเป็นเท่าใด มีคุณสมบัติเบื้องต้น เช่น ต้องมีความรู้และประสบการณ์อย่างไร เป็นต้น

การจำแนกตำแหน่งนั้นจะนำ “ตำแหน่ง” ที่ถูกกำหนดขึ้นนั้นมาดำเนินการใน 3 เรื่อง คือ 1) จัดกลุ่มตำแหน่งโดยแยกออกเป็นกลุ่มอาชีพและกลุ่มสายงานโดยยึดหลักว่า ตำแหน่งที่มีลักษณะงานโดยทั่วไปเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันก็จัดรวมไว้ในสายงานเดียวกัน 2) กำหนดระดับตำแหน่ง โดยใช้เทคนิคการประเมินค่างาน และนำไปสู่การกำหนดค่าตอบแทนที่เป็นธรรมโดยยึดหลักว่า ตำแหน่งที่มีระดับหน้าที่และความรับผิดชอบสูงต่ำเท่ากันหรือใกล้เคียงกัน ก็จัดไว้ในระดับเดียวกัน ส่งผลให้ “งานเท่ากัน เงินเท่ากัน” และ 3) กำหนดมาตรฐานตำแหน่ง (Job

specification) เพื่อใช้เป็นแกนกลางในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงาน ดังนั้นการกำหนดตำแหน่งจึงเป็นรากฐานของการจำแนกตำแหน่งเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลขององค์การ

2.3.2 ปัญหาของระบบจำแนกตำแหน่งและเงินเดือน

ศุภชัย (2546: 88 - 89) กล่าวว่า แม้ว่าการกำหนดตำแหน่งแบบยึดหน้าที่และความรับผิดชอบจะมีข้อดี แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นสิ่งกีดขวางประสิทธิภาพที่แท้จริงของบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากในบางกรณีผู้ปฏิบัติสามารถปฏิบัติงานได้มากกว่าหน้าที่ความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ของตำแหน่งนั้น สภาวการณ์เช่นนี้จะเป็นสิ่งที่บั่นทอนความท้าทายของงาน บุคลากรขาดความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น การปฏิบัติงานของข้าราชการจะกลายเป็นการปฏิบัติที่เน้นให้สามารถปฏิบัติงานได้ตรงตามเวลาที่กำหนด การจ่ายเงินเดือนเป็นการจ่ายตามเวลาปฏิบัติงานที่ไม่ได้นำผลงานจากการปฏิบัติงานมาคำนวณเป็นหลัก

นอกจากนี้การนำตำแหน่งและชั้นยศไปผูกกับเงินเดือนนั้น ส่งผลให้องค์การต้องประสบกับปัญหาการขาดความสามัคคีและนำมาซึ่งการสูญเสียคนดี มีความสามารถเนื่องจากตำแหน่งหรือชั้นยศที่สูงขึ้นนั้นหมายถึง เงินเดือนที่สูงขึ้นไปด้วยเท่ากับเป็นการส่งสัญญาณให้กับผู้ปฏิบัติงานรับรู้ว่าหากต้องการมีเงินเดือนเพิ่มขึ้นจำเป็นต้องไต่เต้าขึ้นที่สูง ดังนั้น จึงเกิดการแก่งแย่งชิงดีชิงเด่นเพื่อให้ตนเองได้รับการเลื่อนตำแหน่ง ในกรณีที่หน่วยงานไม่มีตำแหน่งว่างเพียงพอ หน่วยงานอาจหาทางออกโดยการกำหนดตำแหน่งเพิ่ม แต่ในสภาพปัจจุบันที่รัฐบาลมีนโยบายลดกำลังคนจึงยากที่จะเป็นไปได้ ขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานจะลดลง และยิ่งลดลงมากขึ้นเรื่อยๆ หากพิจารณาแล้วไม่เห็นโอกาสที่ตนเองจะได้รับการเลื่อนตำแหน่งในระยะเวลาอันใกล้ องค์การเองก็ได้รับผลกระทบจากผลการปฏิบัติงานที่ลดลง และอาจสูญเสียบุคลากรที่มีความสามารถให้แก่หน่วยงานอื่น การกำหนดว่าบุคคลผู้ประสบความสำเร็จจะต้องสามารถไต่เต้าขึ้นสู่ตำแหน่งที่สูงเสมอนั้นไม่ถูกต้องเสมอไป บางครั้งอาจก่อให้เกิดผลเสียด้วยเช่นกัน เพราะการก้าวขึ้นไปสู่ตำแหน่งระดับสูงหรือตำแหน่งบริหารอาจไม่ใช่สิ่งที่เหมาะสมกับทักษะ ความชำนาญ ความสามารถที่บุคคลนั้นมีก็เป็นได้ ดังนั้น จึงควรเปิดโอกาสให้บุคลากรในบางตำแหน่งได้เติบโตในสายงานของตนโดยได้รับเงินเดือนค่าตอบแทนตามผลการปฏิบัติงานที่มีคุณภาพมากขึ้นจะเหมาะสมกว่า

อิสระ สุวรรณบล (มปป.: เอกสารประกอบการบรรยาย) ให้ความเห็นว่าปัญหาการจำแนกตำแหน่งในปัจจุบันของข้าราชการ ได้แก่

1) มาตรฐานกลางไม่ยืดหยุ่นต่อการบริหารกำลังคน
2) จำแนกความแตกต่างของค่างานไม่ชัดเจนทำให้เกิดการเลื่อนไหลของตำแหน่งงานที่ไม่สมเหตุผล
3) ความต้องการความก้าวหน้าและคำขอเพื่อกำหนดตำแหน่งในระดับสูงมีมากขึ้น
4) มีสายงานจำนวนมาก 441 สายงาน ทำให้ไม่คล่องตัว
5) เน้นคุณวุฒิ ความอาวุโสมากกว่าขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน
6) เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่างๆ นำมาปรับใช้โดยไม่สมดุลกัน

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2546: 88 - 89) ให้ความเห็นว่าในภาคเอกชนเองก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน ทำให้เกิดการหันกลับมาทบทวนและเกิดแนวคิดว่า การกำหนดคำบรรยายลักษณะงาน (Job description) และคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง (Job specification) ไม่ได้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอีกต่อไป จึงได้หันมาให้ความสำคัญกับสิ่งที่เรียกว่า “Job contribution” ที่หน่วยงานจะไม่เน้นเนื้อหาของตำแหน่งว่าจะต้องปฏิบัติงานอะไรบ้าง แต่จะเน้นว่าแต่ละบุคคลนั้นสามารถที่จะส่งมอบผลผลิตและบริการอะไร แค่ไหน และคุณภาพอย่างไร เพื่อผลักดันให้องค์การมุ่งไปสู่การเป็นองค์การที่มีศักยภาพสูง (High Performance Organization: HPO) วิธีการนี้จะเป็นการส่งเสริมศักยภาพที่มีอยู่ในตัวบุคลากรให้ถูกนำออกมาใช้อย่างเต็มที่ ส่งผลให้ต้องมีการปรับระบบการกำหนด

ตำแหน่ง จากการจัดกลุ่มตาม “งาน” ของแต่ละตำแหน่ง (Group classification) ซึ่งสนับสนุนการทำงานแบบระดับสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) และการมีโครงสร้างองค์การหลายชั้นไปสู่การจัดกลุ่มงานแบบวิธีการที่เรียกว่า “Broadbanding” ซึ่งจะส่งผลให้จำนวนสายการบังคับบัญชาสั้นลงและโครงสร้างขององค์การเปลี่ยนไปสู่รูปแบบองค์การแนวราบมากขึ้น (Flat organization)

2.3.3 **แนวคิดการจำแนกตำแหน่งแบบ** Broadbanding

2.3.3.1 **ลักษณะของ** Broadbanding โดยสรุปมีดังนี้

1) กลุ่มงานจะมีประมาณ 4 - 5 กลุ่ม ซึ่งจะครอบคลุมบุคลากรทั้งหมดในโครงสร้างขององค์การ

2) ผลตอบแทนสามารถเพิ่มขึ้นได้ถึง 100 เปอร์เซ็นต์ จากผลตอบแทนขั้นต่ำในกลุ่มงานนั้น

3) ให้ความสำคัญต่อ “ตลาด” เป็นตัวกำหนด “ค่าตอบแทนเป้าหมาย” สำหรับตำแหน่งต่างๆ ในกลุ่มงานนั้น

4) ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและความก้าวหน้าทางอาชีพการงาน

5) ไม่ยึดถือหรือให้ความสำคัญต่อการประเมินบุคคลในแบบดั้งเดิมมากนัก

6) การถ่ายโอนอำนาจในการกำหนดเงินเดือนไปยังผู้ที่รับผิดชอบงานที่เป็นหน้าที่หลักของหน่วยงาน (Line managers)

7) ให้ความสำคัญกับลำดับขั้นตำแหน่งหรือเงินเดือนน้อยลง

8) ให้ความสำคัญกับโครงสร้างและแนวทางที่ตายตัวน้อยลง แต่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น

โครงสร้างการทำงานของระบบการจัดกลุ่มระดับของตำแหน่งงานนั้นไม่มีลักษณะที่ตายตัว เนื่องมาจากแต่ละองค์การย่อมมีความมุ่งหมายในการบริหารองค์การต่างกัน ดังนั้น ลักษณะของระบบการจัดกลุ่มงานหรือระดับของตำแหน่งงานในแต่ละองค์การจึงต้องขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมองค์การ ระบบการให้ผลตอบแทน โครงสร้างบุคลากร และรูปแบบธุรกิจขององค์การเป็นหลัก อย่างไรก็ดี ระบบการทำงานของการจัดกลุ่มหรือระดับของตำแหน่งงานสามารถนำมาสรุปได้ย่อๆ ดังนี้ คือ

1) **จำนวนกลุ่มระดับ** (Number of bands) ขึ้นอยู่กับจำนวนกลุ่มงานที่มีภาระความรับผิดชอบ (Responsibilities) เหมือนกันและมีบทบาทหรือผลกระทบโดยตรงต่อความสำเร็จขององค์การในระดับใกล้เคียงกัน (Value - added tiers) หากกลุ่มงานดังกล่าวมีจำนวนมาก

2) **ความกว้างของกลุ่มระดับงาน** (Width of bands) ช่วงของผลตอบแทนหรือค่าจ้างเงินเดือน (Pay span) สามารถเพิ่มขึ้นได้ถึงหนึ่งเท่าตัวจากผลตอบแทนขั้นต่ำสุดในกลุ่มระดับงาน อาจกล่าวได้ว่าความกว้างของกลุ่มระดับงานนั้นขึ้นอยู่กับประเภทของงานหรือหน้าที่ที่องค์การใส่เข้าไปในแท่งงานและความต้องการขององค์การเองในการกำหนดความเป็นไปได้หรือโอกาสในความก้าวหน้าของบุคลากรภายในแท่งงานนั้น

3) **ความคาบเกี่ยวของกลุ่มระดับงาน** (Overlap between bands) กลุ่มระดับงานใกล้เคียงกันจะมีการจัดช่วงกว้างการจ่ายค่าตอบแทน (Pay ranges) ที่ซ้อนทับกัน ซึ่งจะทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการกำหนดค่าตอบแทน (Pay provision) เนื่องจากจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในกลุ่มระดับงานหนึ่งอาจะสามารถสร้างผลผลิตมูลค่าเพิ่มได้มากกว่าบุคลากรบางคนในกลุ่มระดับงานที่อยู่สูงขึ้นไป

4) **ลักษณะและคุณสมบัติของแต่ละกลุ่มระดับงาน** (Describing and defining) องค์การสามารถระบุชื่อแต่ละกลุ่มระดับงานโดยใช้ลักษณะงานเป็นสำคัญ เช่น กลุ่มระดับงานผู้บริหารระดับต้น กลุ่มระดับงานผู้นำกลุ่ม กลุ่มระดับงานบุคลากรทางด้านเทคนิค หรือด้านบริหารจัดการ ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อสร้างความแตกต่างจาก

ระบบลำดับขั้นแบบเก่า ซึ่งจัดกลุ่มโดยใช้ตัวเลข หรือตัวอักษรเป็นหลัก หรือในบางที่อาจจะใช้ชื่อจากสมรรถนะสำคัญ (Generic competence) ในกลุ่มระดับงานนั้นก็ได้

5) **การกำหนดประเภทของหน้าที่และบทบาทลงในกลุ่มระดับงาน** (Placing jobs/Roles into bands) การจัดวางหน้าที่หรือบทบาทลงในแต่ละกลุ่มระดับงานสามารถทำได้หลายวิธีด้วยกัน เช่น การเปรียบเทียบนิยามของหน้าที่แต่ละหน้าที่กับนิยามของกลุ่มระดับงานแต่ละกลุ่มระดับ วิธีนี้จะมีความเที่ยงตรงมากขึ้นหากมีการตั้งชื่อแท่งงานโดยดูจากสมรรถนะหรือคุณสมบัติที่จำเป็นในกลุ่มระดับงานนั้น อีกวิธีหนึ่งสามารถทำได้โดยการใช้การวิเคราะห์ตำแหน่ง (Analytical job evaluation) ร่วมด้วยก็ได้

6) **การวางตำแหน่งหน้าที่และบทบาทภายในกลุ่มระดับงาน** (Positioning roles within bands) การจัดวางตำแหน่งภายในกลุ่มระดับงานทำได้โดยตั้งอยู่บนพื้นฐาน ค่านิยมภายในและภายนอกองค์การ (Internal and external value) การจัดวางตำแหน่งโดยยึดหลักค่านิยมภายนอก หมายถึง การยึดข้อมูลตลาดเป็นตัววัดค่านิยมและลักษณะงานภายในองค์การ หากยึดหลักค่านิยมภายในองค์การจะทำการจัดวางตำแหน่งในแต่ละกลุ่มระดับงาน โดยพิจารณาที่ความสัมพันธ์ภายในองค์การ (Internal relativities) ซึ่งเกิดจากการวิเคราะห์ตำแหน่ง จุดประสงค์ของการใช้ค่านิยมภายในองค์การเป็นหลักในการกำหนดตำแหน่งนั้น เกิดจากความพยายามที่จะสร้างความเท่าเทียมกัน (Internal equity) ให้เกิดขึ้นภายในองค์การ ในบางองค์การอาจนำวิธีการกำหนดตำแหน่ง โดยใช้ค่านิยมทั้งภายในและภายนอกมาใช้ร่วมกันเนื่องจากการใช้ค่านิยมด้านใดด้านหนึ่งเพียงอย่างเดียวมาเป็นตัวกำหนดอาจทำให้เกิดปัญหาภายในองค์การได้ โดยเฉพาะการใช้ค่านิยมภายนอก หรือข้อมูลตลาดมาเป็นตัวกำหนดเพียงอย่างเดียว โดยไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ภายในองค์การ อาจทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการกำหนดตำแหน่งได้

7) **โครงสร้างของกลุ่มระดับงาน** (Band architecture) ระบบการจัดกลุ่มงานหรือระดับของตำแหน่งงานอาจจะเป็นแบบมีโครงสร้างที่ซับซ้อนหรือไม่มีเลยก็ได้ ในแบบที่ไม่มีการจัดโครงสร้าง (Unstructured broadbands) นั้นความก้าวหน้าขึ้นอยู่กับสมรรถนะในการปฏิบัติงาน ส่วนการจัดวางตำแหน่งก็ขึ้นอยู่กับข้อมูลตลาดและการเปรียบเทียบความสัมพันธ์ของลักษณะงานภายใน ระบบการจัดกลุ่มงานหรือระดับของตำแหน่งงานแบบนี้จะให้ความสำคัญกับความยืดหยุ่นเป็นสำคัญ ในระบบที่มีการจัดโครงสร้าง (Structured broadbands) สามารถทำได้โดยการกำหนดสัดส่วนเป้าหมาย (Target rates) ซึ่งเป็นการกำหนดสัดส่วนเป้าหมายของเนื้องานและภารกิจขององค์การที่สอดคล้องกับข้อมูลตลาดและขอบเขตของผลตอบแทน (Pay zones) ซึ่งหมายถึงขอบเขตอัตราค่าตอบแทนปกติสำหรับหน้าที่หรือภารกิจที่กำหนดขึ้น ทำให้หัวหน้างานสามารถใช้เป็นแนวทางในการจ่ายค่าตอบแทนให้บุคลากรได้

8) **ค่าตอบแทนในแต่ละกลุ่มระดับงาน** (Pay progression within bands) ลักษณะที่สำคัญที่สุดของระบบการจัดกลุ่มงานหรือระดับของตำแหน่งงาน คือบุคลากรจะมีความก้าวหน้าทางอาชีพไปในแนวราบมากกว่าการเลื่อนลำดับขั้นในแนวดิ่ง ระเบียบวิธีในการจัดวางค่าตอบแทนในแต่ละกลุ่มระดับงานนั้นสามารถทำได้โดยการใช้ฐานวัดจากพัฒนาการของสมรรถนะ (Competence - related progression) ที่บุคลากรแสดงให้เห็นในขณะปฏิบัติงาน ซึ่งมิได้หมายถึงสมรรถนะหรือที่มีอยู่ในตัวบุคลากรแล้ว แต่จะหมายถึงความสามารถของบุคลากรในการพัฒนาสมรรถนะที่มีอยู่นั้นให้เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานจริงและเมื่อเผชิญกับสิ่งท้าทายใหม่ๆ อีกวิธีหนึ่งคือการใช้ฐานวัดจากความก้าวหน้าของผลงาน (Performance - related progression) มากกว่าที่จะเป็นการรับผลตอบแทนในลักษณะก้าวหน้า ปัจจุบันมีการนำฐานคิดทั้งสอบแบบมาผสมผสานกันเพื่อความเหมาะสมในแต่ละองค์การมากขึ้น

2.3.3.2 ประโยชน์ของ Broadbanding

1) องค์การสามารถลดระดับการบังคับบัญชา (Levels of management) ลงได้ องค์การบางแห่งก่อนนำเอา Broadbanding ไปใช้มีระดับการบังคับบัญชาถึง 10 ระดับ เมื่อยุบรวมระดับการบังคับบัญชาที่มีอยู่

ให้น้อยลง สามารถทำให้ระดับการบังคับบัญชาเหลือเพียง 5 ระดับ โดยยังคงช่วงกว้างของเงินเดือนหรือค่าจ้างไว้ภายใน 5 ระดับนี้

2) ผู้บังคับบัญชาสามารถบรรจุบุคคลลงในกลุ่มระดับ (Band) ต่างๆ ที่ถูกขยายให้กว้างขึ้นได้ด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดที่น้อยลง ผู้บังคับบัญชาอาจบรรจุบุคคลลงในกลุ่มระดับ (Band) เดียวกันโดยกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างที่ต่างกันได้ แต่ต้องระวังไม่ให้จุดต่ำสุดและจุดสูงสุดหรือช่วงกว้างของระดับห่างกันเกินไป

3) บุคลากรเพิ่มความสามารถและทักษะของตน เนื่องจากพัฒนาการทางอาชีพ ซึ่งหมายถึงการขยับจากกลุ่มระดับ (Band) หนึ่งไปสู่กลุ่มระดับที่สูงกว่า จะมีเงื่อนไขของสมรรถนะที่เพิ่มขึ้นจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกลุ่มระดับเดิม การที่บุคคลพยายามเพิ่มความสามารถ และทักษะในทางกว้างนี้จะส่งผลให้บุคคลนั้นๆ มีทักษะที่หลากหลายขึ้น (Multiple skills) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับความสำเร็จขององค์การสมัยใหม่

4) เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาสามารถให้รางวัล (Reward) บุคลากรสำหรับผลการปฏิบัติงานที่ดีได้ โดยไม่จำเป็นต้องกังวลกับการเลื่อนขั้นหรือระดับ เนื่องจากการมีกลุ่มระดับ (Band) ที่กว้างทำให้ช่วงของค่าจ้างหรือเงินเดือน (Salary spread) กว้างตามไปด้วย

5) ทำให้งานเอกสารต่างๆ ลดลง (Less paperwork) และการติดประกาศรับสมัครงานรวดเร็วขึ้น (Fast job posting) ประสบการณ์ของมหาวิทยาลัยมินิโซต้า (University of Minnesota) ในสหรัฐอเมริกาที่ทดลองนำระบบนี้มาใช้ในช่วงปี พ.ศ. 2541 ซึ่งเดิมมีงานที่กำหนดไว้ถึง 6,500 งานสำหรับให้นักศึกษาทำงาน งานเหล่านี้ประกอบด้วยประเภทงาน 240 ประเภท ซึ่งมีขั้นเงินเดือนค่าจ้างทับซ้อนกันบ้าง และมีเกณฑ์การเลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่งที่ค่อนข้างตายตัว (Rigid) มาก เมื่อมหาวิทยาลัยนำระบบนี้ไปใช้ทำให้ยุบรวมงานเหลือเพียง 11 กลุ่มงาน และนำไปสู่การยกเว้นการใช้คำบรรยายลักษณะงาน (Job description) บัญชีเงินเดือน (Pay scales) และมอบอำนาจการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งให้เป็นอำนาจของหน่วยงานภายในที่ทำหน้าที่จัดจ้างบุคลากรทั้งหมดนี้ ทำให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยค่อนข้างพอใจกับระบบใหม่

6) ทำให้ความเชื่อมโยงจากชื่อตำแหน่งกับความรับผิดชอบหายไป (Decline title responsibilities) และสนับสนุนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง (Continuous learning) ซึ่งสุดท้ายจะนำไปสู่การเป็นบุคลากรที่ทรงความรู้ (Knowledge worker) เพราะว่าระบบนี้จะกระตุ้นให้เกิดการแสวงหาทักษะเพิ่มเติม (Skill acquisition) อยู่เสมอ

ในขณะที่ Broadbanding ลดโอกาสในการเลื่อนระดับไปสู่ระดับตำแหน่งที่สูงขึ้น ระบบนี้ก็เปิดโอกาสให้เกิดทางก้าวหน้าในอาชีพในแนวนอน (Horizontal career growth) ซึ่งบุคลากรและผู้บังคับบัญชาอาจปรึกษาหารือและออกแบบทางก้าวหน้านั้นร่วมกันได้

2.3.4 ระบบการจำแนกตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ลักษณะที่ 4 มาตรา 44 มาตรา 45 และมาตรา 46 ได้ปรับปรุงรูปแบบการกำหนดตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญจากการกำหนดตำแหน่งตามงานที่รับผิดชอบ (Position Classification: PC) โดยนำรูปแบบ Broadbanding มาประยุกต์ใช้โดยแบ่งกลุ่มงานออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1) **ตำแหน่งประเภทบริหาร** แบ่งเป็น ระดับต้น และระดับสูง ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร

2) **ตำแหน่งประเภทอำนวยการ** แบ่งเป็น ระดับต้น และระดับสูง ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่ากรม และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการ

3) **ตำแหน่งประเภทวิชาการ** แบ่งเป็น ระดับปฏิบัติการ ระดับชำนาญการ ระดับชำนาญการพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ ระดับทรงคุณวุฒิ ได้แก่ ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตามที่ ก.พ. กำหนด เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้น

4) **ตำแหน่งประเภททั่วไป** แบ่งเป็น ระดับปฏิบัติงาน ระดับชำนาญงาน ระดับอาวุโส และระดับทักษะพิเศษ ได้แก่ ตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ และ ตำแหน่งประเภทวิชาการ ทั้งนี้ ตามที่ ก.พ. กำหนด

2.4 การบริหารค่าตอบแทน (Compensation)

จากแนวคิดของระบบการจำแนกตำแหน่งแนวทางใหม่ดังที่กล่าวมา มีผลต่อการกำหนดแนวทางการบริหารค่าตอบแทนของข้าราชการ เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญของระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่จะต้องมีการกล่าวถึง เพื่อรองรับกับคุณลักษณะข้าราชการในทศวรรษหน้า

2.4.1 แนวคิดเกี่ยวกับค่าตอบแทน

ค่าตอบแทนที่องค์กรทั่วไปใช้เป็นหลักในการบริหารทรัพยากรบุคคลคือเงินเดือน (Salary) และค่าจ้าง (Wage) ซึ่งสมาน รังสิโยกฤษณ์ (2546) ได้อธิบายแนวคิดและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดเงินเดือนไว้ว่า เงินเดือนมีภาระหน้าที่ที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ เป็นค่าตอบแทนที่ผู้จ้างพึงให้แก่ผู้รับจ้างสำหรับงานที่ว่าจ้างให้กระทำ และเป็นสิ่งจูงใจให้ผู้รับจ้างปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจที่จะให้เกิดผลดีที่สุดแก่ผู้ว่าจ้างและตนเอง เมื่อใดที่เงินเดือนได้ทำหน้าที่ทั้งสองประการแล้วย่อมถือว่าได้ทำหน้าที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งนี้ ในการกำหนดเงินเดือนหรือค่าจ้างนั้น ได้มีการนำหลักการที่สำคัญหลายประการมาใช้ประกอบในการพิจารณา ได้แก่

1) **หลักความเพียงพอ** (Adequacy) การกำหนดเงินเดือนและค่าจ้างควรยึดหลักความพอเพียง กล่าวคืออยู่ในระดับที่เพียงพอแก่การดำรงชีพอย่างเหมาะสม และควรที่จะสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสมตามสภาพการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

2) **หลักความยุติธรรม** (Equity) กล่าวคือการกำหนดเกณฑ์อัตราค่าจ้างหรือเงินเดือนนั้นต้องเป็นไปด้วยความเสมอภาค และความยุติธรรม โดยพิจารณาจาก ความสามารถ วุฒิ และประสบการณ์ที่เหมือนกัน ความรับผิดชอบที่เหมือนกัน ระดับอัตราเงินเดือนควรที่จะเท่ากันหรือใกล้เคียงกัน หลักในเรื่องความยุติธรรมสามารถที่จะจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

2.1) ความยุติธรรมภายใน (Internal equity) หมายถึง ภายในองค์การเดียวกันนั้น งานที่มีระดับความรับผิดชอบ และความยากง่ายของงานเทียบได้ระดับเดียวกัน ก็ควรที่จะได้ค่าจ้างหรืองเงินเดือนที่เท่ากัน (Equal pay for equal work)

2.2) ความยุติธรรมภายนอก (External equity) หมายความว่าเงินเดือนหรือค่าจ้างที่กำหนดจะต้องสอดคล้องกับการจ้างงานในตลาดแรงงานด้วย

2.3) ความเป็นธรรมเฉพาะบุคคล (Individual equity) กล่าวคือในการกำหนดเงินเดือน หรือค่าจ้างที่เป็นธรรม ในระหว่างผู้ที่มีวุฒิ ความรู้ความสามารถและทำงานในระดับความรับผิดชอบของงานที่เทียบเคียงได้นั้น ผู้ที่ปฏิบัติงานได้ดีกว่า ย่อมควรได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่า ซึ่งหลักการดังกล่าวใช้วิธีในการประเมินผลจากการปฏิบัติงาน (Performance appraisal) หรือการวัดจากผลผลิต ดังนั้นผู้ที่ทำงานมานานกว่า ย่อมควรจะได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่า เป็นต้น

3) **หลักความสมดุล** (Balance) อาจพิจารณาจากความสมดุลระหว่างสัดส่วนของรายจ่ายด้านบุคคลกับรายจ่ายด้านอื่นๆ หรือความสมดุลระหว่างค่าตอบแทนทางตรง (เงินเดือนค่าจ้าง) กับสวัสดิการ นอกจากนั้นความสมดุลที่ว่าอาจหมายถึง ความสมดุลระหว่างเงินกับงาน

4) **หลักความมั่นคง** (Security) การกำหนดเงินเดือน หรือค่าจ้างต้องคำนึงถึงความมั่นคง ซึ่งรวมถึงสุขภาพ ความปลอดภัย หรือความเสี่ยงภัยของข้าราชการ หรือพนักงานด้วย เช่น การให้มีการประกันสุขภาพ การประกันชีวิต การให้บำเหน็จบำนาญ ตลอดจนการให้เงินเพิ่มสำหรับงานที่เสี่ยงภัย เป็นต้น

5) **หลักการจูงใจ** (Incentive) การกำหนดเงินเดือน หรือค่าจ้างต้องคำนึงถึงการจูงใจให้ข้าราชการหรือพนักงานทำงานให้ดีขึ้นทั้งในด้านปริมาณ และคุณภาพอย่างเต็มความรู้ความสามารถ เช่นการกำหนดให้มีการเลื่อนขั้นเงินเดือน หรือค่าจ้างตามผลการปฏิบัติงานในแต่ละปี เป็นต้น

6) **หลักการควบคุม** (Control) การกำหนดเงินเดือนหรือค่าจ้างต้องสามารถควบคุมให้อยู่ภายใต้งบประมาณที่กำหนด ซึ่งต้องเหมาะสมกับความสามารถในการจ่าย (Ability to pay) ในแต่ละปีด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ต้นทุนการผลิตอยู่ในขอบเขต และยังสามารถขยายกิจการเพื่อความก้าวหน้าขององค์การได้อีกด้วย

การบริหารค่าตอบแทนในระบบราชการพลเรือนของไทยในปัจจุบัน อิงตามระบบการจำแนกตำแหน่ง และใช้บัญชีเงินเดือนเพียงบัญชีเดียว

2.4.2 ปัญหาการจ่ายค่าตอบแทนในระบบราชการพลเรือนของไทย

จากการศึกษาของอิสระ สุวรรณบล (มปป.) พบว่าปัญหาการจ่ายค่าตอบแทนในระบบราชการพลเรือนของไทย ได้แก่

1) มีเพียงบัญชีเงินเดือนเดียวสำหรับทุกกลุ่มงาน
2) ค่าตอบแทนภาครัฐต่ำกว่าการจ้างงานในภาคเอกชนที่รับผิดชอบงานในระดับเดียวกัน
3) การจ่ายค่าตอบแทนไม่สัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงาน
4) ไม่สอดคล้องกับค่างานของตำแหน่ง
5) ไม่จูงใจให้ “คนดีคนเก่ง” อยู่ในระบบราชการ

2.4.3 การปรับปรุงค่าตอบแทนแนวทางใหม่

อิสระ สุวรรณบล (มปป.) กล่าวถึงการปรับปรุงค่าตอบแทนเพื่อสนับสนุนองค์การที่มีสัมฤทธิผลสูง โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือ

1) ระบบค่าตอบแทนที่หลากหลายยืดหยุ่นสัมพันธ์กับตลาดแรงงาน
2) พัฒนาผลงานและสมรรถนะของบุคคล
3) สัมพันธ์กับค่างานของตำแหน่ง
4) พัฒนาผลงานขององค์การ

เมื่อมีการปรับการจำแนกตำแหน่งใหม่ในระบบราชการเป็น การจำแนกตำแหน่งโดยการจัดกลุ่มระดับของตำแหน่งงานแบบ Broadbranding ซึ่งเป็นการเปลี่ยนลำดับขั้นของเงินเดือนให้กลายมาเป็นโครงสร้างในแนวนอน ซึ่งประกอบด้วยแท่งหรือกลุ่มเงินเดือนขนาดเล็กหลายๆ อัน มีจุดมุ่งหมายหลัก คือ การมีโครงสร้างที่เอื้อต่อการเคลื่อนย้ายของบุคลากรภายในกลุ่มงานเดียวกัน และการปรับเงินเดือนที่ง่ายและเป็นอิสระมากขึ้น โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการประเมินผลงาน โดยใช้ “สมรรถนะที่เพิ่มขึ้น” และ “การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง” ของบุคลากรแต่ละคนมาเป็นตัวชี้วัด

2.4.4 การนำ Broadbanding มาใช้

บริษัท ฟอกซ์ ลอว์สัน แอนด์ แอสโซซิเอทส์ (Fox Lawson & Associates) ได้ทำการสำรวจระดับชาติ (National survey) กับองค์การภาครัฐทั่วประเทศในสหรัฐอเมริกา เมื่อฤดูร้อน ปี พ.ศ. 2545 พบว่าร้อยละ 32 กำลังใช้หรือมีแผนที่จะใช้โครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนแบบ Broadband และพบว่า

1) กึ่งหนึ่งของร้อยละ 32 ได้นำระบบนี้ไปใช้แล้ว และส่วนใหญ่นำไปใช้ในงานระดับจัดการ (Management job) ส่งเสริมการเคลื่อนย้ายตามแนวราบ หรือการเลื่อนขั้นภายในระดับเดียวกัน

2) ลดการใช้การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น เพื่อเพิ่มค่าจ้างเงินเดือน

3) ส่งเสริมการเรียนรู้ และพัฒนาด้านอาชีพ

4) ลดความจำเป็นในการประเมินและวิเคราะห์งานอย่างพิถีพิถัน

5) ส่งเสริมการมีตำแหน่งงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบกว้าง แต่มีจำนวนน้อยลง

6) มุ่งไปที่บุคคลมากกว่างาน

7) เอื้อต่อการตอบสนองที่รวดเร็วต่อบริบทและเป้าหมายที่เปลี่ยนไป

สาเหตุที่นำระบบ Broadbanding ไปใช้มี 4 ข้อหลักๆ คือ

1) เพิ่มความยืดหยุ่นในการมอบหมายงาน

2) ลดระดับชั้นการบังคับบัญชาทำให้องค์การแบนราบขึ้น (Flatten)

3) เพื่อนำไปสู่การจ่ายเงินเดือนค่าจ้างในราคาตลาด

4) เพิ่มการเคลื่อนไหวในระดับแนวราบ (Lateral movement) ทั้งภายในและระหว่างหน่วยงาน

ในประเทศไทยระบบ Broadbanding ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกๆ ในบริษัทต่างชาติ อาทิ บริษัท Thompson Television Thailand นำมาใช้ประมาณปี พ.ศ. 2541 และขณะนี้เท่าที่ทราบบริษัทเอกชนสัญชาติตะวันตกทั้งหลายก็นำระบบนี้มาใช้กันมากแล้ว

ในการนำ Broadbanding ไปใช้ องค์การมักใช้ทั้งช่วงกว้างของเงินเดือน ค่าจ้างหรือผลตอบแทนที่กว้างขึ้น และนิยามของความรับผิดชอบในงานที่กว้างขึ้น ขณะเดียวกันก็ลดจำนวนของช่วงกว้างค่าจ้างเงินเดือนหรือผลตอบแทนให้น้อยลง โดยทั่วไปจะลดลงประมาณร้อยละ 66 แต่ความกว้างของช่วงกว้างของค่าจ้างเงินเดือนแต่ละช่วงกว้างจะกว้างขึ้นตั้งแต่ร้อยละ 50 ช่วงกว้างนี้ทำให้ผู้บังคับบัญชามีความยืดหยุ่นในการบริหารงานผ่านการบริหารค่าจ้างเงินเดือนเพิ่มขึ้น

บริษัทส่วนใหญ่ที่นำ Broadbanding ไปใช้จะมีกลุ่มระดับประมาณ 10 กลุ่ม เป็นระดับ (Band) 2 กลุ่มระดับสำหรับกลุ่มผู้บริหาร 4 กลุ่มระดับสำหรับกลุ่มผู้จัดการและกลุ่มวิชาชีพ และ 4 กลุ่มระดับสำหรับกลุ่มปฏิบัติการ หรือบุคลากรจ้างรายชั่วโมง

สำหรับสาเหตุในการนำ Broadbanding มาใช้นั้น บริษัทที่ปรึกษาสเตอร์น แอนด์ แอสโซลิเอท (Stern & Associates) ชี้ว่าบริษัทเอกชนส่วนใหญ่ใช้ Broadbanding ด้วยเหตุผลต่อไปนี้

1) เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลง

2) หลีกเลี่ยงโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนหลายแบบ

3) ผลักการตัดสินใจเรื่องค่าจ้างเงินเดือนลงมายังระดับล่าง

4) ก่อให้เกิดความคล่องตัวเพิ่มขึ้น ในการตัดสินใจเรื่องค่าจ้างเงินเดือนระดับจัดการ

2.4.5 ระบบค่าตอบแทนของข้าราชการพลเรือนสามัญในปัจจุบัน

มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการปรับปรุงระบบการจำแนกตำแหน่งมาเป็นแบบ Broadbanding จึงมีการปรับปรุงบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงและเงินประจำตำแหน่งใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับระบบจำแนกตำแหน่งใหม่ ตามที่กล่าวมาแล้ว โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 2.9 บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหาร

	บาท	**บาท**
ขั้นสูง	64,340	66,480
ขั้นต่ำ	48,700	53,690
ขั้นต่ำชั่วคราว	23,230	28,550
ระดับ	**ต้น**	**สูง**

ตารางที่ 2.10 บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทอำนวยการ

	บาท	**บาท**
ขั้นสูง	50,550	59,770
ขั้นต่ำ	25,390	31,280
ขั้นต่ำชั่วคราว	18,910	23,230
ระดับ	**ต้น**	**สูง**

ตารางที่ 2.11 บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทวิชาการ

	บาท	**บาท**	**บาท**	**บาท**	**บาท**
ขั้นสูง	22,220	36,020	50,550	59,770	66,480
ขั้นต่ำ	7,940	14,330	21,080	29,900	41,720
ขั้นต่ำชั่วคราว	6,800	12,530	18,910	23,230	28,550
ระดับ	**ปฏิบัติการ**	**ชำนาญการ**	**ชำนาญการพิเศษ**	**เชี่ยวชาญ**	**ทรงคุณวุฒิ**

ตารางที่ 2.12 บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภททั่วไป

	บาท	**บาท**	**บาท**	**บาท**
ขั้นสูง	18,190	33,540	47,450	59,770
ขั้นต่ำ	4,630	10,190	15,410	48,220
ระดับ	**ปฏิบัติงาน**	**ชำนาญงาน**	**อาวุโส**	**ทักษะพิเศษ**

ตารางที่ 2.13 บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ประเภทบริหาร	ระดับ	อัตรา (บาท / เดือน)
	ระดับสูง	21,000
		14,500
	ระดับต้น	10,000
ประเภทอำนวยการ	**ระดับ**	**อัตรา (บาท / เดือน)**
	ระดับสูง	10,000
	ระดับต้น	5,600
ประเภทวิชาการ	**ระดับ**	**อัตรา (บาท / เดือน)**
	ทรงคุณวุฒิ	15,600
		13,000
ประเภทวิชาการ	**ระดับ**	**อัตรา (บาท / เดือน)**
	เชี่ยวชาญ	9,900
	ชำนาญการพิเศษ	5,600
	ชำนาญการ	3,500
ประเภททั่วไป	**ระดับ**	**อัตรา (บาท / เดือน)**
	ทักษะพิเศษ	9,900

ทั้งนี้เงินประจำตำแหน่งตามมาตรา 50 นี้ ไม่ถือเป็นเงินเดือน เพื่อเป็นเกณฑ์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ นอกจากนี้ตามมาตรา 51 ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงหรือเงินประจำตำแหน่งเพิ่มไม่เกินร้อยละสิบของเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งที่ใช้บังคับอยู่ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และถือว่าเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงและเงินประจำตำแหน่งท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เป็นเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงและเงินประจำตำแหน่งท้ายพระราชบัญญัตินี้

2.5 แนวความคิดในการพัฒนาอาชีพในองค์กร

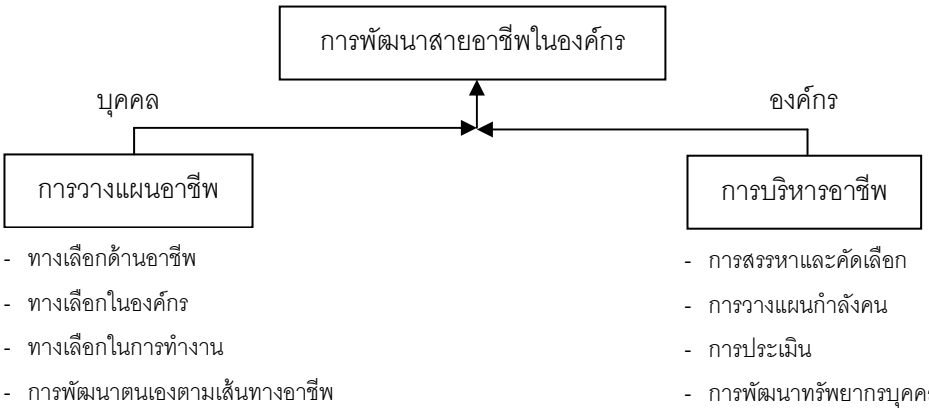
Gutteridge, Lebowitz และ Shore (1993: 26) อธิบายความหมายของการพัฒนาสายอาชีพว่า เป็นกระบวนการเชื่อมโยงระหว่างความต้องการทางด้านอาชีพของบุคคลกับความต้องการขององค์กร โดยบุคคลจะกำหนดเป้าหมายของตนเอง ส่วนองค์กรจะเป็นผู้ให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับความสามารถต่างๆ ให้กับบุคคล

การพัฒนาสายอาชีพ (Career development) เป็นกระบวนการที่เกิดจากองค์ประกอบทางด้านการวางแผนอาชีพ (Career planning) และการบริหารอาชีพ (Career management) บางครั้งใช้คำว่า การวางแผนและพัฒนาสายอาชีพ (Career planning and development) (ดนัย เทียนพุฒ, 2540: 18) ซึ่งสอดคล้องกับ Dessler ที่เสนอว่าการพัฒนาอาชีพประกอบด้วยสองส่วนเช่นกันคือ

1) การวางแผนอาชีพ (Career planning)

2) การบริหารอาชีพ (Career management)

โดยการวางแผนอาชีพจะเน้นกิจกรรมของแต่ละบุคคลที่เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจและสัมพันธ์กับงานอาชีพ ส่วนการบริหารอาชีพจะเน้นกิจกรรมขององค์กรซึ่งสนับสนุนความเจริญเติบโตในงานอาชีพให้กับพนักงาน (Dessler, 1997: 383; Gutteridge and Hutcheson, 1990: 30) ดังภาพแบบจำลองการพัฒนาสายอาชีพในองค์กร



ภาพที่ 2.10 แบบจำลองการทำงานการพัฒนาสายอาชีพในองค์กร
ที่มา: Gutteridge, T.G. and Hutcheson, P.G. 1990

2.5.1 การวางแผนอาชีพ

ข้อเสนอข้างต้นในด้านการวางแผนอาชีพมีความสอดคล้องกับข้อเสนอของ Beach (1985: 234 - 236) ที่เสนอขั้นตอนในการวางแผนอาชีพไว้ดังนี้

Beach (1985: 234 - 236) ได้อธิบายขั้นตอนในการวางแผนอาชีพพนักงาน 5 ขั้นตอนคือ การประเมินตนเอง การแสวงหาโอกาส การกำหนดเป้าหมาย การเตรียมแผนและการปฏิบัติการตามแผน ซึ่งมีรายละเอียดของแต่ละขั้นตอน ดังนี้

1) การประเมินตนเอง (Appraise one's self) พนักงานควรรู้จักตนเองอย่างถ่องแท้ โดยถามและตอบคำถามตัวเองได้ว่าตนเองเป็นคนอย่างไร มีความถนัดด้านใด มีความสนใจอะไร มีจุดแข็ง จุดอ่อนด้านใดบ้าง เป็นจุดเริ่มต้นที่จะช่วยให้ค้นพบหนทางอาชีพที่สามารถก้าวหน้าได้

2) การแสวงหาโอกาส (Identify opportunities) หมายถึง การรู้จักสะสมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานอาชีพของตน ทั้งข้อมูลที่เป็นสภาพแวดล้อมภายในองค์กรและภายนอกองค์กร เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาโอกาสแห่งการพัฒนาอาชีพของตนต่อไป

2.1) สภาพภายในองค์กร ควรจะขอข้อมูลจากฝ่ายบุคคลขององค์กรและฝ่ายบุคคลควรจะให้ความร่วมมือเปิดเผยข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับงานในองค์กร เช่น แผนผังโครงสร้างองค์กร ชื่อตำแหน่งต่างๆ พร้อมคำบรรยายลักษณะงาน ระดับค่าจ้างเงินเดือนของแต่ละระดับตำแหน่ง ฝ่ายและแผนกย่อยต่างๆ ภายในองค์กร รวมทั้งที่ตั้งของสำนักงานที่ตำแหน่งต่างๆ สังกัดอยู่ นอกจากนี้ควรให้พนักงานได้ทราบถึงคุณสมบัติพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับผู้ที่จะดำรงตำแหน่งต่างๆ

2.2) สภาพแวดล้อมภายนอก พนักงานควรจะสนใจรับรู้และวิเคราะห์แนวโน้ม สภาพเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ลักษณะประชากร แนวโน้มความต้องการของแรงงาน นโยบายรัฐบาลในการบริหารประเทศ ทิศทางธุรกิจต่างๆ ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบแนวทางว่าอาชีพใดที่จำเป็นสำหรับสังคม หรืออาชีพใดที่เป็นที่สนใจในสภาพธุรกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3) การตั้งเป้าหมาย (Set goals) เมื่อได้ประเมินตนเองและประเมินสภาพแวดล้อมต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กร จะทำให้แนวทางการพัฒนาตนเองชัดเจนขึ้น จนถึงขั้นของการตั้งเป้าหมายที่พึงประสงค์ในทางสายอาชีพของตนได้ ทุกคนควรจะรู้จักกำหนดเป้าหมายชีวิตการทำงานของแต่ละคนเอาไว้ แต่ควรยึดหลักว่าเป้าหมายนั้นไม่ควรเป็นเป้าหมายที่สูงจนยากที่จะมีโอกาสสำเร็จ และเมื่อมีเป้าหมายแล้วก็ไม่ควรยึดถือจนขาดความยืดหยุ่น

4) การเตรียมแผน (Prepare plans) เมื่อพนักงานกำหนดเป้าหมายชีวิตการทำงานของตน ควรเตรียมแผนการทำงานและกิจกรรมที่จะทำ เพื่อพัฒนาตนเองให้มีคุณสมบัติเหมาะสม พร้อมที่จะก้าวไปสู่ตำแหน่งหน้าที่ต่างๆ ตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ ในการวางแผนนี้อาจขอคำแนะนำจากหัวหน้างานหรือฝ่ายบุคคล

5) การปฏิบัติการตามแผน (Implement plans) ตลอดระยะเวลาที่ทำงานในองค์กรของพนักงานแต่ละคน ควรวางแผนพัฒนางานอาชีพของตนและปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนความก้าวหน้าที่ได้วางไว้ ทั้งนี้การปฏิบัติตามแผนของพนักงานจะบรรลุผลหรือไม่ ก็ขึ้นกับบรรยากาศในลักษณะสนับสนุนหรือช่วยพัฒนาอาชีพให้แก่พนักงานของตนได้แก่ การมอบหมายโครงการพิเศษที่ท้าทายความสามารถให้พนักงานได้ทำ การโยกย้ายหมุนเวียนหน้าที่กันชั่วคราวเพื่อให้พนักงานได้เรียนรู้งานใหม่ การจัดอบรมในระหว่างปฏิบัติงานจริงและนอกสถานที่ทำงาน การมอบหมายให้ศึกษาเอกสารสำคัญหรือการศึกษาเรียนรู้งานต่างๆ

2.5.2 การบริหารอาชีพ

การบริหารอาชีพ (Career management) ถือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาสายอาชีพโดยเป็นการดำเนินการขององค์กร ในการช่วยให้พนักงานมีโอกาสบรรลุเป้าหมายในอาชีพได้ดียิ่งขึ้น และมีส่วนช่วยในการธำรงรักษาพนักงานที่มีประสิทธิภาพขององค์กร รวมถึงช่วยในการดึงศักยภาพของพนักงานได้อย่างเต็มที่ ซึ่งในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดของกิจกรรมการบริหารอาชีพและปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความสำเร็จในการบริหารอาชีพ

กิจกรรมการบริหารอาชีพ มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายถึงรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

Beach (1985: 237 - 241) Gilley และ Cherrington (1995: 373 - 375) ได้อธิบายถึงกิจกรรมการบริหารอาชีพได้ดังต่อไปนี้

1) การวางแผนกำลังคน (Human resource planning) การทำแผนพัฒนาสายอาชีพพนักงานควรจะพิจารณาการวางแผนกำลังคนควบคู่ไปด้วย เพื่อจะได้ทราบถึงทำเนียบอัตรากำลังคนในปัจจุบันขององค์กร และคาดการณ์กำลังคนในอนาคตขององค์กร ซึ่งจะนำมาสู่การพิจารณาว่ากำลังคนที่ต้องการเพิ่มขึ้น จะสรรหามาจากแหล่งภายนอกหรือภายในองค์กร หากสามารถหาบุคคลภายในได้ จะใช้การโยกย้ายหรือเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งพนักงานคนใดอยู่ในข่ายน่าพิจารณาให้ดำรงตำแหน่งบ้าง และควรเตรียมพัฒนาความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ด้านใดให้แก่เขา

2) การออกแบบเส้นทางอาชีพ (Design career paths) การออกแบบแผนผังที่แสดงโอกาสก้าวหน้าจากงานหนึ่งไปยังงานอื่นๆ ได้ทั้งในระดับตำแหน่งเท่ากันและเลื่อนไปยังตำแหน่งที่สูงขึ้นหรือที่เรียกว่าขั้นบันไดงาน (Job ladders) ซึ่งองค์กรควรจะจัดทำอย่างละเอียดเพื่อให้พนักงานทราบถึงอัตราเงินเดือน คุณวุฒิ การศึกษาประสบการณ์ทำงานและการอบรมต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการทำงานในตำแหน่งต่างๆ ที่ปรากฏในแผนผัง แผนผังที่จัดทำขึ้นนี้จะเป็นเสมือนแผนที่เดินทางภายในองค์กรของพนักงาน เพื่อจะได้เห็นช่องทางความก้าวหน้าและวางแผนเสริมสร้างตนเอง เตรียมเข้ารับการฝึกอบรมและฝึกหาประสบการณ์หรือเพิ่มพูนคุณวุฒิเพื่อก้าวไปสู่ตำแหน่งต่างๆ จนถึงสูงสุดที่ตั้งเป้าหมายไว้

3) จัดเตรียมข้อมูล (Disseminate career information) ฝ่ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรควรจัดเตรียมเอกสารให้ข้อมูลแก่พนักงานได้ทราบถึงโอกาสในการดำรงตำแหน่งต่างๆ ภายในองค์กร

4) การเปิดโอกาสในงาน (Publicize job openings) องค์กรควรจะใช้วิธีเปิดโอกาสให้พนักงานทราบถึงตำแหน่งที่ว่างหรือเปิดรับสมัครคนใหม่ เพื่อให้มีช่องทางขอโยกย้ายหรือสอบเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งกันภายในองค์กรได้ ระบบดังกล่าวนี้ องค์กรจะแจ้งข่าวสารเกี่ยวกับตำแหน่งที่ว่างลงหรือตำแหน่งใหม่ที่เกิดขึ้นให้พนักงานทราบด้วยวิธีการติดประกาศบอร์ดบริษัทหรือหนังสือข่าวสารภายในบริษัท หรือวิธีอื่นๆ

5) การพัฒนาทักษะ ความรู้ ความสามารถให้พนักงานโดยผ่านประสบการณ์ทำงาน (Work experience for development) ในการพัฒนาประสบการณ์ทำงานของพนักงานนี้ควรจะกระทำอย่างมีแผนให้กับบุคคล ได้แก่ การมอบหมายให้ปฏิบัติงานที่ท้าทายความสามารถหรือการหมุนเวียนงาน (Job rotation) หรือการมอบหมายให้รับผิดชอบโครงการพิเศษเป็นครั้งคราวหรือการเลื่อนตำแหน่ง

6) การให้การศึกษาและการฝึกอบรม (Education and training) การเรียนรู้จากการทำงานอาจจะไม่เพียงพอต่อการที่พนักงานจะประสบความสำเร็จสูงสุดในอาชีพของเขา ควรจะมีการจัดพนักงานให้ได้รับการฝึกอบรมหรือได้รับการศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม ทั้งในลักษณะส่งฝึกอบรมในทักษะวิชาชีพเฉพาะด้าน ภายในระยะเวลาสั้นๆ จนถึงส่งเสริมหรือกระตุ้นให้ศึกษาต่อในสาขาที่เกี่ยวข้องในระดับที่สูงขึ้น การที่พนักงานได้รับการสนับสนุนให้ไปฝึกอบรม สัมมนา หรือศึกษาต่อ จะช่วยให้เขามีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะก้าวหน้าในงานอาชีพทั้งภายในและภายนอกองค์กร

7) ระบบพี่เลี้ยง (Mentoring system) องค์กรจะเป็นผู้กำหนดให้พนักงานที่มีประสบการณ์ช่วยดูแลเป็นพี่เลี้ยงให้กับพนักงานใหม่ โดยจะสอนทักษะในการทำงาน ช่วยในการประสานงาน ช่วยสนับสนุนทางด้านอารมณ์และกำลังใจ ระบบพี่เลี้ยงจะช่วยให้พี่เลี้ยงได้พัฒนาทักษะด้านความสัมพันธ์ รวมทั้งยังเป็นโอกาสที่ทำให้ผู้บริหารเล็งเห็นว่าตนมีความสามารถในการเติบโตในองค์กรต่อไปด้วย นอกจากนี้ยังช่วยในการสร้างความผูกพันและความจงรักภักดีต่อองค์กร ซึ่งการที่ระบบพี่เลี้ยงจะประสบความสำเร็จได้นั้นต้องอาศัยการสนันสนุนจากผู้บริหารระดับสูง ต้องมีการนำโปรแกรมพี่เลี้ยงเข้าร่วมในโปรแกรมพัฒนาสายอาชีพ

8) แหล่งข้อมูลทางอาชีพ (Career resource center) ดำเนินการจัดหาข้อมูลทางด้านการศึกษาต่อทั้งในระบบและนอกระบบ รวมทั้งข้อมูลของงานที่สนใจ ไม่ว่าจะเป็นคำอธิบายลักษณะงาน ฐานเงินเดือน โอกาสความก้าวหน้า การฝึกอบรมที่จำเป็น

9) การอบรมผู้บริหารให้เป็นที่ปรึกษาทางด้านอาชีพ (Managers as career counselor) ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ที่มีบทบาทในการติดต่อสื่อสารมากที่สุด จึงควรได้รับการฝึกอบรมด้านเทคนิคการให้คำปรึกษา เพื่อช่วยพนักงานในการวิเคราะห์ความสามารถและความสนใจให้สอดคล้องกับความต้องการของตนในการที่จะพัฒนาในองค์กรต่อไป ซึ่งช่วยให้องค์กรมีประสิทธิภาพมากขึ้น

10) การจัดสัมมนาและการประชุมเชิงปฏิบัติการด้านสายอาชีพ (Career development workshops and seminars) มีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยให้พนักงานสามารถตัดสินใจทางด้านอาชีพ กำหนดเป้าหมายของอาชีพ สร้างตัวเลือกของอาชีพ และเป็นข้อมูลในการวางแผนอาชีพ โดยมุ่งเน้นไปที่ผู้เข้าร่วมสัมมนา ไม่ว่าจะเป็นทางด้านความสามารถ ความสนใจ ค่านิยมและประวัติการทำงาน ผู้ที่เข้าร่วมในการวางแผนพัฒนาอาชีพต้องสามารถตอบคำถามเหล่านี้ได้ว่า ฉันเป็นใคร ฉันต้องการไปที่ไหน ฉันจะไปที่นั่นได้อย่างไร โดยกิจกรรมในการสัมมนาพัฒนาสายอาชีพเชิงปฏิบัติการ จะช่วยให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาสามารถตอบคำถามเหล่านี้ได้ ซึ่งคำถามเหล่านี้จะเน้นให้ผู้เข้าร่วมสามารถประเมินตนเองทางด้านขีดความสามารถ ความสนใจ ค่านิยม ความชื่นชอบ และการรับรู้ที่มีต่อบุคคลอื่น (Haskell, 1993: 51 - 54)

11) การให้คำปรึกษาทางอาชีพ (Career counseling) องค์กรต้องให้คำปรึกษาในอาชีพ เริ่มตั้งแต่การสัมภาษณ์เมื่อพนักงานแรกเข้าทำงาน ระหว่างการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี นอกจากนี้ยังต้องมีการให้คำปรึกษาทางอาชีพเป็นพิเศษแก่พนักงานที่มีศักยภาพ (Talent) สูงด้วย

12) การฝึกอบรมเกี่ยวกับงาน (Job training) การฝึกอบรมแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน เป็นความรู้พื้นฐานที่พนักงานต้องอบรม โดยอาจเป็นการฝึกอบรมระหว่างการทำงานหรือเป็นการฝึกอบรมนอกเวลาทำงานก็ได้

13) การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance appraisal) เป็นเทคนิคที่ใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของพนักงาน โดยปัจจุบันมุ่งเน้นที่การพัฒนา นั่นคือจูงใจให้พนักงานมีความสนใจในการพัฒนาสายอาชีพ ให้ความสำคัญกับการวางแผนในอนาคต การให้คำปรึกษาและปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและพนักงาน

2.5.3 นวัตกรรมความก้าวหน้าทางอาชีพของข้าราชการไทย

ความตั้งใจเดิมของการเปลี่ยนแปลงจากระบบชั้นยศมาเป็นระบบจำแนกตำแหน่งก็เพื่อต้องการให้ภาคราชการเกิดการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประเทศชาติ แต่ทว่าตั้งแต่เริ่มมีการปรับใช้ระบบจำแนกตำแหน่งในปลายปี พ.ศ. 2518 ก็มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากภาคประชาชนเรื่อยมา

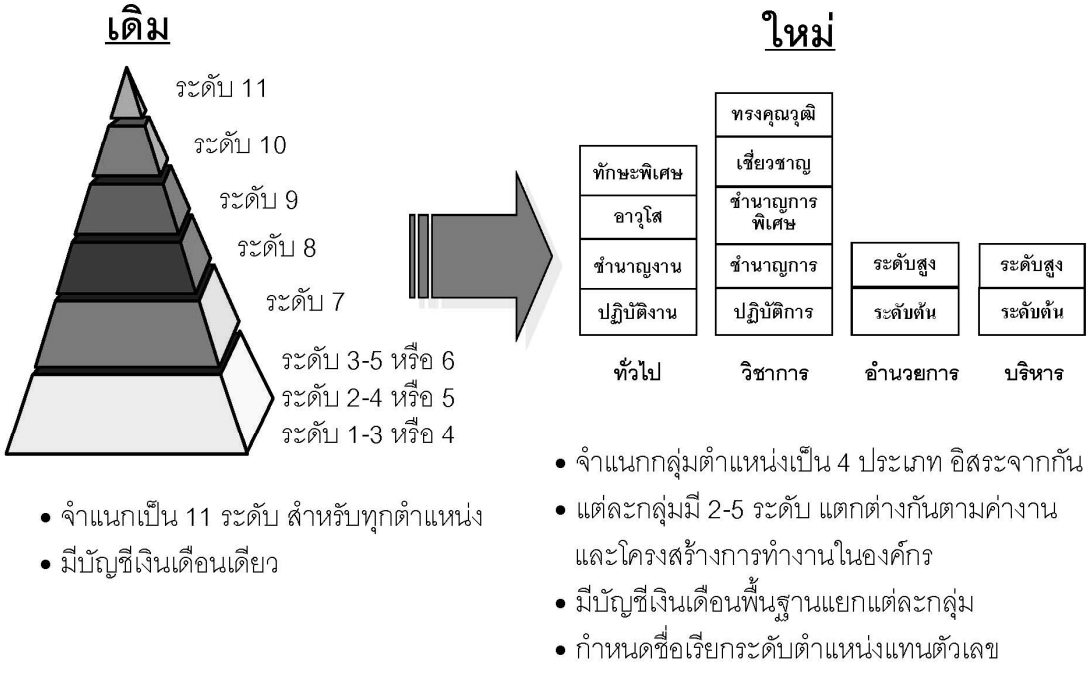
เสียงสะท้อนจากมุมมองภายนอกที่มีต่อระบบราชการไทยยังคงมีอยู่เป็นระยะๆ แม้ว่าจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นก็ตาม และมิใช่แค่ภายนอกเท่านั้นที่มองระบบราชการในแง่ลบ เพราะแม้แต่ตัวข้าราชการส่วนใหญ่ก็ไม่พอใจกับระบบราชการที่เป็นอยู่เช่นกัน ซึ่งสอดคล้องกับผลสำรวจของบริษัท เฮย์กรุ๊ป (ประเทศไทย) จำกัด เมื่อปี พ.ศ. 2549 โดยเฮย์กรุ๊ป ได้สำรวจความพึงพอใจในการทำงานในภาครัฐ ภาพรวมของการศึกษาภาครัฐโดยรวม ซึ่งสำรวจครอบคลุมประชากรในภาคราชการพลเรือน ราชการทหาร และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจกว่า 50 องค์กรทั่วประเทศ จำนวนกลุ่มตัวอย่างประมาณ 20,000 คน ผลปรากฏว่า ความพึงพอใจของข้าราชการส่วนใหญ่ไม่ได้อยู่ที่ค่าตอบแทนเพราะระดับความพึงพอใจของข้าราชการต่อปัจจัยเรื่องค่าตอบแทนนั้นมีเพียงร้อยละ 8.9 เท่านั้น แต่สิ่งที่ข้าราชการต้องการมากที่สุด คือ **โอกาสก้าวหน้าในสายงาน การมีผู้นำที่ดี มีระบบเลื่อนขั้นและเงินเดือนที่เป็นธรรม** (ประชาชาติธุรกิจ, 2549 อ้างในห้องสมุดกรมบัญชีกลาง)

นอกจากนี้ ยังพบปัญหาอีกมากมายในระบบการจำแนกตำแหน่ง ได้แก่ มาตรฐานกลาง (Common level) ที่มีอยู่ 11 ระดับ ไม่ยืดหยุ่นต่อการบริหารทรัพยากรบุคคลในปัจจุบัน การจำแนกความแตกต่างของค่างานไม่ชัดเจน ทำให้เกิดการเลื่อนไหลของตำแหน่งไม่สมเหตุผล ความต้องการก้าวหน้าในอาชีพของข้าราชการเพิ่มสูงขึ้นและมีคำขอกำหนดตำแหน่งระดับสูงเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก มีสายงานมากถึง 441 สายงาน ทำให้การบริหารจัดการไม่คล่องตัว เชื่องช้าไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง การจ่ายค่าตอบแทนยังสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงานและไม่สอดคล้องกับค่างานของตำแหน่ง ซึ่งส่งผลให้ระบบราชการในปัจจุบันไม่ดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่เรียกว่า “คนดี คนเก่ง” ให้อยู่ในระบบราชการได้ (เสถียร คามีศักดิ์, ม.ป.ป.) และแน่นอนว่า ท่ามกลางสภาวะการแข่งขันที่พิสูจน์แล้วว่า คนคือปัจจัยความสำเร็จขององค์กรที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์สงครามแย่งชิงคนเก่ง หากภาคราชการยังไม่ปรับเปลี่ยนระบบภายในต่างๆ ก็อาจต้องสูญเสียบทบาทในการเป็นแหล่งอ้างอิงตลาดการจ้างงาน เสียโอกาสในการชักจูงคนเก่งและคนรุ่นใหม่เข้าสู่ระบบ และหากระบบจำแนกตำแหน่งยังคงเป็น ระบบ Single Classification Scheme ก็ยากที่จะแข่งขันกับภาคเอกชนที่มีทรัพยากรต่างๆ ล้ำหน้ากว่าภาคราชการได้

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้เกิดการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนใหม่ภายใต้แนวคิดที่จะทำให้ระบบจำแนกตำแหน่งเป็นระบบ Multi Classification Scheme ด้วยการแบ่งประเภทตำแหน่งออกเป็นหลายประเภท หรือหลายแท่ง ดังภาพที่ 2.11 เพื่อแยกบัญชีเงินเดือนแต่ละประเภทออกจากกัน ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการปรับอัตราเงินเดือนให้สอดคล้องกับตลาดและการบริหารผลงาน การจ่ายค่าตอบแทนตามความรู้

ความสามารถของข้าราชการแต่ละประเภท รวมทั้งสะท้อนค่างานของตำแหน่งในแต่ละประเภทได้อย่างแท้จริง และที่สำคัญคือ มีเส้นทางความก้าวหน้าทางอาชีพข้าราชการที่ชัดเจน (ปรีชา วัชราภัย, 2550)

เปรียบเทียบโครงสร้างระดับตำแหน่งและประเภทตำแหน่ง



- จำแนกเป็น 11 ระดับ สำหรับทุกตำแหน่ง
- มีบัญชีเงินเดือนเดียว

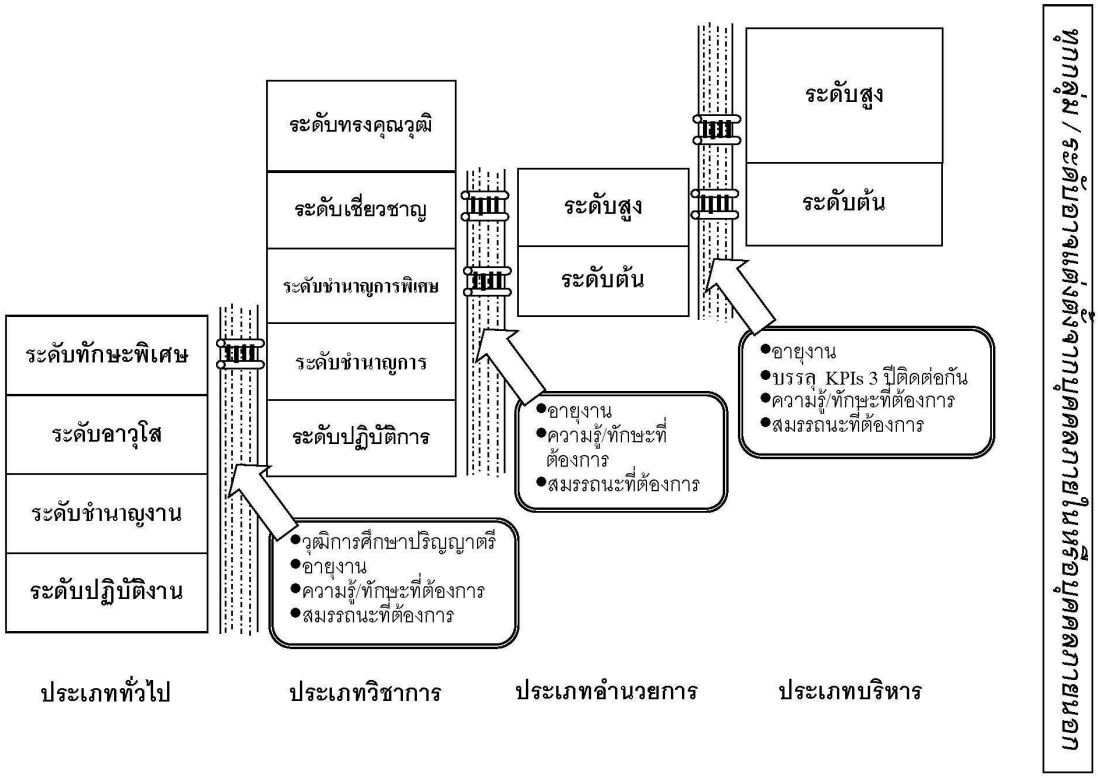
- จำแนกกลุ่มตำแหน่งเป็น 4 ประเภท อิสระจากกัน
- แต่ละกลุ่มมี 2-5 ระดับ แตกต่างกันตามค่างานและโครงสร้างการทำงานในองค์กร
- มีบัญชีเงินเดือนพื้นฐานแยกแต่ละกลุ่ม
- กำหนดชื่อเรียกระดับตำแหน่งแทนตัวเลข

ภาพที่ 2.11 การเปรียบเทียบโครงสร้างระดับตำแหน่งและประเภทตำแหน่ง
ที่มา: สำนักงาน ก.พ., 2551 (เอกสารประกอบการบรรยาย)

2.5.4 ความก้าวหน้าในอาชีพตามระบบจำแนกตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ปรับปรุงประเภทตำแหน่ง และค่าตอบแทนของข้าราชการใหม่ โดยจัดทำมาตรฐานกำหนดระดับตำแหน่งแยกตามลักษณะของประเภทตำแหน่ง ซึ่งกำหนดไว้ 4 ประเภท ได้แก่ 1) ตำแหน่งประเภทบริหาร แบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับต้น และ ระดับสูง 2) ประเภทอำนวยการ แบ่งเป็น 2 ระดับ เช่นเดียวกับประเภทบริหาร 3) ประเภทวิชาการแบ่งออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ ระดับปฏิบัติการ ระดับชำนาญการ ระดับชำนาญการพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ และระดับทรงคุณวุฒิ และ 4) ตำแหน่งประเภททั่วไป แบ่งเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ระดับปฏิบัติงาน ระดับชำนาญงาน ระดับอาวุโส และระดับทักษะพิเศษ ดังที่กล่าวมาแล้ว ความก้าวหน้าของข้าราชการในระบบราชการใหม่นี้ยึดตามผลการปฏิบัติงาน ความรู้ สมรรถนะ และการพัฒนาตนเอง ดังภาพที่ 2.12

สำหรับนวัตกรรมใหม่ของการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐในปัจจุบันนี้ จะมีเกณฑ์เลื่อนระดับตำแหน่งที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น ได้แก่ ระดับหน้าที่ความรับผิดชอบหลัก ระดับความรู้ที่จำเป็นในงาน ระดับทักษะที่จำเป็นเช่น คอมพิวเตอร์ ภาษาอังกฤษ การคำนวณ การบริหารจัดการฐานข้อมูล ระดับสมรรถนะและประสบการณ์ในตำแหน่งเป้าหมาย พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ข้าราชการสามารถย้ายข้ามสายงานได้ อาทิเช่น ตำแหน่งประเภทวิชาการอาจย้ายไปตำแหน่งประเภทอำนวยการ หรือประเภทบริหารได้ ในทำนองเดียวกันตำแหน่งประเภทอำนวยการก็สามารถย้ายไปประเภทบริหารหรือวิชาการได้ (คมชัดลึก, 2550)



ภาพที่ 2.12 ความก้าวหน้าทางอาชีพตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ที่มา: สำนักงาน ก.พ., 2551 (เอกสารประกอบการบรรยาย)

2.5.5 การบริหารคนเก่ง (Talent Management)

แนวความคิดในระบบราชการทั้งในด้านการสรรหา พัฒนา และรักษาไว้ ล้วนมีเป้าประสงค์เพื่อการดึงดูดคนเก่งให้อยู่ในองค์กร ดังนั้นการบริหารคนเก่งจึงเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญ

1) คำจำกัดความของคนเก่ง (Talent)

Garner H. (1997) ได้ให้คำจำกัดความว่าคนเก่งคือบุคคลที่เปี่ยมไปด้วยความสามารถที่หลากหลาย มักจะมีรูปแบบของการใช้ชีวิตที่น่าสนใจ พวกเขามีความกระตือรือร้นและจิตใจที่เข้มแข็ง แม้ว่าจะต้องฝ่าฟันอุปสรรคต่างๆ ด้วยความเหนื่อยยาก แต่ท้ายที่สุดแล้วบุคคลเหล่านี้มักจะได้รับผลตอบแทนความสามารถอย่างคุ้มค่า พวกเขามีความพึงพอใจที่จะได้รับความสนใจจากบุคคลอื่น รวมถึงพึงพอใจที่ได้สร้าง/คิดค้นนวัตกรรมใหม่ให้เกิดขึ้นในสังคมและสามารถส่งมอบให้อนุชนคนรุ่นหลัง

พจนานุกรม Concise Oxford Dictionary ได้ให้คำจำกัดความว่าความเก่งเป็นความถนัดพิเศษ ความสามารถพิเศษ ความถูกต้องแม่นยำ

Thorne, K. และ Pellant A. (2550) กล่าวสรุปว่าความเก่งของบุคคลนั้นเป็นความมุ่งมั่นที่จะประสบความสำเร็จ การรู้จักตัวตนที่แท้จริงของตนเอง ความสามารถในการปรับเปลี่ยนอารมณ์ ความมั่นใจในตนเอง การมองโลกในแง่ดี ความจริงจังและมุ่งมั่น จิตวิญญาณของการค้นหาคำตอบ ความเชื่อมั่นในศักยภาพของตนเอง ความสำเร็จในอดีตที่ผ่านมา ความกระตือรือร้น ความยึดมั่นต่อพันธสัญญา ความคิดสร้างสรรค์ ความสามารถที่จะใช้ชีวิตอยู่ด้วยตนเองและการมีความสุขกับการพบปะกับบุคคลแปลกหน้า ความคงเส้นคงวาของผลการปฏิบัติงานภายใต้สถานการณ์ที่มีความแตกต่างกันได้อย่างเป็นธรรมชาติ รวมถึงความสามารถในการสร้างแรงบันดาลใจและเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับบุคคลอื่นได้ปฏิบัติตาม

2) แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการพนักงาน “คนเก่ง”

จากผลการศึกษาวิจัยของ Thorne, K. และ Pellant A. (2550) พบว่าองค์กรที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการ “คนเก่ง” นั้นผู้บริหารจำเป็นที่จะต้องเข้าถึงจิตวิญญาณของบุคคลดังกล่าว และองค์กรสามารถหลอมรวมความต้องการส่วนบุคคลให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ และค่านิยมขององค์กร โดยพื้นฐานการเริ่มต้นพัฒนาความสามารถพิเศษในการปฏิบัติงานของพนักงานนั้นจำเป็นที่จะต้องมองกระบวนการดังกล่าวในลักษณะของภาพรวมของการปฏิบัติงานที่ส่งเสริมซึ่งกันและกันให้องค์กรสามารถที่จะบรรลุวัตถุประสงค์การทำงานได้ เช่น การบริการลูกค้า คุณภาพและมาตรฐาน ความปลอดภัยและสุขอนามัย ที่สำคัญการพัฒนาความสามารถพิเศษของพนักงานในองค์กรนั้นเป็นหน้าที่ของผู้บริหารในทุกระดับ จนถึงพนักงานเข้าใหม่ที่จะต้องสร้างสิ่งดังกล่าวให้เกิดขึ้น

การบริหารคนเก่งต้องเริ่มจากการที่พนักงานและองค์กรมีค่านิยมและความเชื่อร่วมกัน โดยผู้นำจำเป็นต้องแสดงให้พนักงานเห็นถึงความมุ่งมั่นผ่านการแสดงออกและการมีทัศนคติที่ดี แล้วจึงเริ่มกำหนดระบบและขั้นตอนในการพัฒนาคนเก่ง ประการแรกก็คือการพัฒนาศักยภาพของพนักงาน โดยคำนึงถึงความแตกต่างด้านความต้องการของพนักงานภายในองค์การ

หนังสือ The War for Talent ซึ่งเขียนโดย Ed, M. H. Jone, H. H. และ Axelrod, B. (2001) ที่ปรึกษาของบริษัท Mckinsey & Company ได้ให้ข้อสรุปเกี่ยวกับการบริหารจัดการคนเก่ง โดยสรุปจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารกว่า 13,000 คน จาก 120 บริษัทและการศึกษาการดำเนินงานของบริษัทอีก 27 บริษัท โดยประเด็นที่สำคัญสำหรับผู้บริหารที่จะพัฒนาความสามารถพิเศษของพนักงานภายในองค์กร มีดังนี้

2.1) การวางแผนผลตอบแทนในการปฏิบัติงานให้มีความน่าสนใจและแตกต่างจากองค์กรอื่น เพื่อดึงดูดใจผู้ที่มีความสามารถสูงให้เข้ามาร่วมงานกับองค์กร

2.2) มีการกำหนดกลยุทธ์การสรรหาพนักงานในระยะยาว

2.3) มีการถ่ายทอดประสบการณ์ และการให้คำปรึกษาเพื่อบ่มเพาะพนักงานที่มีศักยภาพให้มีโอกาสก้าวสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น

2.4) มีการเพิ่มจำนวนของกลุ่มคนเก่ง (Talent pool) ในองค์กร โดยการลงทุนกับพนักงานที่มีศักยภาพในการทำงานสูงมาก และพัฒนาพนักงานที่มีศักยภาพปานกลาง รวมถึงมีการดำเนินการอย่างเข้มงวดกับพนักงานที่มีศักยภาพต่ำ

2.5) มีการประสานงานแนวคิดระหว่างบรรดาผู้นำองค์กรอย่างลึกซึ้งว่าการได้เปรียบเชิงแข่งขันอย่างยั่งยืนนั้นเป็นผลมาจากการที่องค์กรมีคนเก่งปฏิบัติงานร่วมกันอยู่ในทุกหน่วยงาน

2.5.6 การบริหารคนเก่งในระบบราชการ

ความก้าวหน้าทางอาชีพของข้าราชการไทยตามการเปลี่ยนแปลงการบริหารทรัพยากรบุคคลในปัจจุบันนี้ นอกจากข้าราชการที่มีความสามารถสูงจะสามารถเติบโตไปพร้อมกับองค์กรตามระบบจำแนกตำแหน่งใหม่แล้ว ยังมีช่องทางที่สามารถก้าวกระโดดเป็นบุคลากรชั้นแนวหน้าของระบบราชการได้อีกภายใต้โครงการพัฒนาบุคลากรผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง (High Performance and Potential System: HiPPS) ซึ่งเป็นระบบที่พัฒนาเพื่อรองรับความก้าวหน้าในอาชีพแบบ Fast Track สำหรับกลุ่มข้าราชการที่มีความสามารถสูง

ระบบ HiPPS ในภาคราชการเกิดขึ้นจากปัญหาเรื่องของกำลังคนในประเด็นที่ว่า คนเก่งมักกระจุกตัวอยู่ในบางหน่วยงานหรือบางส่วนราชการทำให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพเหล่านี้ได้ไม่เต็มที่ อีกทั้งกระบวนการพัฒนาศักยภาพบุคลากรของภาครัฐที่ผ่านมาก็มีเพียงรูปแบบของการฝึกอบรมในชั้นเรียน และการเติบโตของข้าราชการไทยจำนวนไม่น้อยที่มีลักษณะแบบตัว T ซึ่งหมายถึง ทำงานอยู่ในสำนักหรือกองเดียวมาเป็นระยะเวลา

ยาวนาน ขาดความเชี่ยวชาญรอบด้าน เมื่อต้องก้าวสู่ตำแหน่งผู้บริหารทำให้เกิดปัญหาตามมาอันเนื่องจากความรู้และทักษะที่มีอยู่นั้นไม่มากพอ นอกจากปัญหาเหล่านี้แล้ว ภาคราชการก็กำลังพบกับปัญหาการขาดแคลนกำลังคนทดแทนในอีก 10 ปีข้างหน้าเพราะจำนวนข้าราชการถึง 1 ใน 3 ของส่วนราชการจะถึงวัยเกษียณอายุ (ศูนย์นักบริหารระดับสูง สำนักงาน ก.พ., 2550 ก)

HiPPS มีรากฐานมาจากแนวคิดของ “การบริหารจัดการบุคลากรผู้มีความสามารถสูง” (Talent management) โดยมีพื้นฐานมาจากปรัชญาและหลักการ 5 ประการ (มนัสนันท์ ลิมปวิทยากุลและเบญจพร ไหลหลั่ง, 2551) ได้แก่

1) เป็นระบบที่มีความสอดคล้องกับระบบบริหารทรัพยากรบุคคลของภาคราชการในภาพรวม และช่วยขับเคลื่อนให้กลไกต่างๆ ของการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐมุ่งไปสู่การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

2) เป็นระบบที่มีการสรรหาและการประเมินที่เป็นระบบเข้มข้น และมีการแข่งขันสูง

3) มีการแต่งตั้งที่เป็นธรรม ปราศจากการแทรกแซงโดยมิชอบ

4) เป็นกระบวนการพัฒนาเชิงบูรณาการ ซึ่งได้แก่การผสมผสานระหว่างการลงมือปฏิบัติจริง การฝึกอบรมพัฒนา และอื่นๆ เพื่อพัฒนาให้ข้าราชการเข้าใจทั้งภาพกว้างและเชิงลึกขององค์กร

5) เป็นระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่เน้นการทำงานเป็นทีมระหว่างส่วนราชการ สำนักงาน ก.พ. และข้าราชการในระบบนี้

ทั้งนี้ HiPPS มีเป้าประสงค์เพื่อ

1) ดึงดูด รักษา และจูงใจคนเก่ง คนดี มีผลงานเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะให้อยู่ในราชการ

2) พัฒนาข้าราชการพลเรือนผู้มีศักยภาพสูงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

3) เตรียมผู้นำซึ่งมีคุณภาพ มากประสบการณ์ในจำนวนที่เพียงพอสำหรับการเป็นนักบริหารระดับสูง (Senior executive service) และผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ทรงคุณวุฒิ (Senior professional service)

จุดเด่นภายใต้การพัฒนาระบบ HiPPS (ปิยวัฒน์ ศิวรักษ์, ม.ป.ป.) ได้แก่

1) เป็นระบบที่มีการวางเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ (Career path) โดยใช้เทคนิคกรอบการสั่งสมประสบการณ์ (EAF: Experience Accumulation Framework[2]) ที่สำนักงาน ก.พ. พัฒนาขึ้นโดยเฉพาะ และการมอบหมายงานที่ท้าทายเพื่อพัฒนาศักยภาพ ดังตัวอย่างภาพที่ 2.13

2) มุ่งพัฒนาข้าราชการผู้มีศักยภาพสูงในระดับ 4 - 5 ให้เป็นข้าราชการระดับ 8 ที่มีคุณภาพสูงได้ในเวลาประมาณ 7 - 8 ปี โดยจะเชื่อมต่อกับกระบวนการพัฒนาข้าราชการระดับกลางและระดับสูงต่อไป

3) เป็นระบบที่มีกลไกการสร้างแรงจูงใจทั้งที่เป็นตัวเงิน (โอกาสได้รับพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน 2 ขั้นกรณีพิเศษ) **และแรงจูงใจที่ไม่เป็นตัวเงิน** (การได้รับการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ ทั้งการพัฒนาบนเนื้องาน และการฝึกอบรม ดูงาน)

4) มีกลไกการคัดเลือกอย่างเข้มข้น โดยผู้สมัครเข้าสู่ระบบนี้จะต้องผ่านกระบวนการคัดเลือกทั้งโดยส่วนราชการต้นสังกัดและสำนักงาน ก.พ. ทั้งนี้ ส่วนราชการหนึ่งๆ จะมีข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงไม่เกินประมาณร้อยละ 1 ของจำนวนข้าราชการทั้งหมด

[2] กรอบสั่งสมประสบการณ์เปรียบเสมือนแผนที่ของส่วนราชการในการก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งสำคัญว่า เมื่อต้องดำรงตำแหน่งทางวิชาการหรือบริหารควรต้องมีประสบการณ์ทำงานอย่างไร ในสำนักหรือกองใด และในการเรียนรู้งานพร้อมกับสร้างผลงานในหน่วยงานนั้นๆ ควรใช้ระยะเวลาเท่าใด

5) **เป็นระบบที่กำหนดให้ข้าราชการต้องพิสูจน์ตัวเอง** ทั้งในด้านสมรรถนะและผลงาน ผู้ที่ไม่ผ่านเกณฑ์ประเมินจะต้องพ้นการเป็นข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง

ภาพที่ 2.13 ตัวอย่างการจัดทำกรอบการสั่งสมประสบการณ์

ที่มา: ศูนย์นักบริหารระดับสูง สำนักงาน ก.พ.,ม.ป.ป. (เอกสารประกอบการบรรยาย)

ระบบ HiPPs ที่กล่าวไปแล้วในบริบทข้างต้น นับเป็นระบบที่กำเนิดขึ้นเพื่อดึงดูด รักษาบุคลากรที่มีผลการปฏิบัติงานดี และมีสมรรถนะสูงให้อยู่ในระบบราชการ

2.6 กระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลที่เกี่ยวข้อง

การศึกษากระบวนการบริหารงานบุคคลที่รองรับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้าโดยมีจุดเน้นในด้าน ระบบการจำแนกตำแหน่ง การบริหารค่าตอบแทนและความก้าวหน้าในสายอาชีพ ดังที่กล่าวมา มีความเกี่ยวโยงกับกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลอื่นๆ อีกหลายขั้นตอน สิ่งที่สำคัญตามมาในการบริหารงานบุคคลคือ การดูแลและเพิ่มพูนศักยภาพให้แก่บุคลากรในองค์การ ตลอดจนบำรุงรักษาให้บุคลากรเหล่านั้นสามารถอยู่กับองค์การให้นานที่สุดได้ ทั้งนี้การบริหารงานบุคคลเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับคน ตั้งแต่กระบวนการในการสรรหา จนกระทั่งพ้นไปจากองค์การ ซึ่งอาจลำดับขั้นที่สำคัญๆ ได้ดังนี้

2.6.1 การบริหารองค์กรและการบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงกลยุทธ์

2.6.2 การจ้างงาน ซึ่งรวมถึงการสรรหา การแต่งตั้งโยกย้าย การให้ออกและการเกษียณอายุ

2.6.3 การพัฒนาทรัพยากรบุคคล ซึ่งรวมถึงการพัฒนาองค์กร

2.6.4 การจัดสวัสดิการและผลประโยชน์เกื้อกูล

2.6.5 การบริหารผลการปฏิบัติงาน

2.6.6 การเจ้าหน้าที่สัมพันธ์

2.6.7 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

2.6.8 ระบบสารสนเทศในการบริหาร/พัฒนาทรัพยากรบุคคล (Human Resource Information System)

กระบวนการบริหารงานบุคคลดังกล่าวข้างต้น เป็นหน้าที่ขององค์การที่จะต้องดำเนินการอย่างครบถ้วน จะขาดเสียส่วนหนึ่งส่วนใดไปมิได้ ซึ่งในแต่ละกระบวนการต่างๆ ที่กล่าวไว้อาจจะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยในการศึกษาวิจัยนี้ จะขอนำเสนอในส่วนของกระบวนการและแนวคิดในเรื่องของการบริหารทรัพยากรบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า 8 แนวคิดด้วยกัน คือ

2.6.1 การบริหารองค์กรและการบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงกลยุทธ์

จากการศึกษาวิวัฒนาการในการปฏิรูประบบราชการไทยตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2542 มีการนำระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ มีการวัดผลการทำงานของราชการ 3 ระดับ คือ ระดับกลุ่มกระทรวง ระดับกระทรวง ระดับกรม และมีการนำ Balanced Scorecard มาใช้ในระบบราชการ และต่อมาปี พ.ศ. 2545 มีกฎหมายเกิดขึ้น 2 ฉบับ คือ

1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีการแก้ไขเกี่ยวกับระบบบริหารจัดการมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการทำงาน พิจารณาความพึงพอใจของประชาชนเป็นหลัก เกิดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และตามด้วยการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good governance)

2) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ให้ทำแต่ภารกิจที่จำเป็น มีการกำหนดกระทรวง ทบวง กรมใหม่ ปัจจุบันมี 19 กระทรวง

จะพบว่ามีการให้ความสำคัญกับการบริหารองค์กรและการบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงกลยุทธ์มากขึ้น ที่เห็นชัดเจนคือการให้ความสำคัญกับการบริหาร โดยเน้นที่การวางยุทธศาสตร์ในระดับประเทศ กระทรวง ทบวง กรม รวมถึงการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยมีการนำแนวคิดด้านการวัดผลแบบสมดุล (Balanced Scorecard) มาใช้ในระบบราชการ ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าสำนักงาน ก.พ. มีการนำยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลมาใช้อย่างเป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยผ่านเครื่องมือที่เรียกว่าการประเมินการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบสมดุล หรือการพัฒนาสมรรถนะการบริหารทรัพยากรบุคคล (HR Scorecard)

2.6.1.1 HR Scorecard เครื่องมือการบริหารทรัพยากรบุคคล

HR Scorecard เป็นการประเมินประสิทธิผลขององค์กร โดยเฉพาะทางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่ง Becker, B. E., Huselid M. A. and Ulrich D. (2001) สรุปว่า HR Scorecard เป็นเทคนิค/เครื่องมือที่สำคัญในการแปลงกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรบุคคลกับความสำเร็จขององค์กรโดยแนวคิดของ HR Scorecard เป็นการขยายมุมมองการบริหารทรัพยากรบุคคลให้กว้างออกไป ให้มีแนวคิดการใช้ทุนมนุษย์ (Human capital) สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับองค์กร และ HR Scorecard ยังเป็นเครื่องมือเชื่อมโยงคุณภาพของทุนมนุษย์กับผลสำเร็จขององค์กร HR Scorecard จึงเป็นเครื่องมือวัดและประเมินผลที่มีความยืดหยุ่น ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง ได้ดีกว่าเทคนิคการวัดผลด้วยวิธีอื่นๆ เนื่องจากสามารถปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์กรที่เปลี่ยนแปลงไป และที่สำคัญ HR Scorecard เป็นเครื่องมือสำคัญในการประเมินระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่จะช่วยให้องค์กรทราบว่าจะใช้กำลังคนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ที่เรียกว่า Human Capital Scorecard หรือการประเมินการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบสมดุล เป็นการประเมินระบบโครงสร้างการบริหารทรัพยากรบุคคลทั้งหมด ซึ่งเน้นการเชื่อมโยงของผู้ปฏิบัติงาน ยุทธศาสตร์การบริหารและผลการปฏิบัติงานขององค์การ (ซึ่งมิใช่การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรแต่ละคน) HR Scorecard จึงเป็นความท้าทายทางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในยุคต้นศตวรรษที่ 20 ผู้วิจัยขอสรุปผลการศึกษาดังนี้

1) แบบแผนในการปฏิบัติ HR Scorecard ทั้งในและต่างประเทศ ผลการศึกษาในหนังสือเรื่อง HR Scorecard: Linking People, Strategy and Performance ได้รวบรวมตัวอย่างแบบแผนที่ดีของ HR

Scorecard ในองค์กรเอกชนหลายแห่ง เช่น บริษัท GTE และบริษัท Sears เป็นต้น สรุปผลการศึกษาว่า HR Scorecard เป็นการสร้างระบบงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลให้สอดคล้องกับกลยุทธ์และยุทธศาสตร์ขององค์กร ซึ่งในแต่ละส่วนงานของฝ่ายทรัพยากรบุคคลจะต้องกำหนดมาตรวัดความสำเร็จและตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน สะท้อนให้เห็นถึงการบริหารทรัพยากรบุคคลที่เน้นการควบคุมต้นทุนและการสร้างคุณค่าให้กับองค์กร

2) การใช้ HR Scorecard ในภาคเอกชนในประเทศไทย

2.1) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้กำหนดตัวชี้วัดการประเมินแบบสมดุลของฝ่ายการพนักงาน โดยกำหนดกลยุทธ์ ดังนี้

- การเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติงานของพนักงาน ได้มีการจัดทำโครงการประเมินผลรายบุคคล โครงการรับสมัครพนักงานใหม่ที่ต้องวัดความรู้ พฤติกรรม และโครงการจัดทำกลุ่มพนักงานที่มีศักยภาพสูง (Talent personnel group)
- การทบทวนกระบวนการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ ได้แก่ การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล มีการจัดทำมุมมองการวัดทั้ง 4 ด้านของ Balance Scorecard มีตัวชี้วัดที่สำคัญได้แก่ ด้านการเงิน เช่น กำหนดการเพิ่มประสิทธิภาพของพนักงาน โดยการบริหารต้นทุนที่มีประสิทธิภาพ (Revenue per employee) ด้วยตัวชี้วัดร้อยละ Variance of Actual VS Budget หรือด้านลูกค้า ซึ่งได้แก่ พนักงานมีความรู้ที่เหมาะสมโดยตัวชี้วัดช่องว่างทางศักยภาพ (Competency gap) หรือด้านการเติบโตและการเรียนรู้ ด้วยการฝึกอบรมและพัฒนาพนักงานของฝ่ายการพนักงาน โดยมีตัวชี้วัด เช่น Average HR Staff Training โครงการพัฒนาเทคโนโลยีและระบบสารสนเทศของฝ่าย และโครงการพัฒนาวัฒนธรรมของฝ่าย เป็นต้น

2.2) บริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ได้จัดทำ HR Scorecard โดยเชื่อมโยงเป้าหมายระดับบริษัทลงมาถึงระดับฝ่ายทรัพยากรบุคคล ดังนี้ (ธีระ วีรธรรมสาธิต, 2546 (เอกสารประกอบการบรรยาย))

- มิติด้านผลิตภาพของการบริหารทรัพยากรบุคคล มีตัวชี้วัดการปฏิบัติงาน เช่น สัดส่วนของบุคลากรในฝ่ายทรัพยากรบุคคลต่อจำนวนพนักงานทั้งหมด และสัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรต่อจำนวนพนักงานทั้งหมด และสัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรต่อค่าใช้จ่ายทั้งหมดของบริษัท
- มิติด้านลูกค้าภายใน มีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน เช่น ระดับความพึงพอใจของผู้จัดการตามสายงานหรือหน่วยธุรกิจ และการช่วยให้พนักงานใหม่ได้เข้าใจในกฎระเบียบของบริษัท
- มิติด้านกระบวนการภายใน มีตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อมูลด้านการบุคคลเพื่อให้ฝ่ายบริหารของบริษัทตัดสินใจ การระบุผู้ปฏิบัติงานที่มีผลงานและศักยภาพสูง รวมทั้งการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรที่มีคุณภาพสูง ตลอดจนการพัฒนาระบบการให้รางวัลผู้ที่มีทักษะและศักยภาพสูง (Talent) เป็นต้น

- มิติด้านการเรียนรู้และการเจริญเติบโต มีตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับทักษะที่จำเป็นของธุรกิจ การฝึกอบรมและการพัฒนา รวมทั้งการสร้างบรรยากาศที่กระตุ้นให้คนทำงาน

2.3) การใช้ HR Scorecard ในส่วนราชการ (สุรพงษ์ มาลี, 2549: 37-45)

- ในปีงบประมาณ 2548 สำนักงาน ก.พ. ได้ทดลองให้ส่วนราชการประเมินสมรรถนะการบริหารทรัพยากรบุคคลตามแนวทาง HR Scorecard ด้วยตนเอง (Self assessment) เพื่อทราบข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันของการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการในภาพรวม ในมิติสำคัญ 5 มิติ คือ (1) ความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ (2) ประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล (3) ประสิทธิผลของการบริหารทรัพยากรบุคคล (4) ความโปร่งใสและความพร้อมรับผิดด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล และ (5) คุณภาพชีวิต: ความสมดุลของชีวิตและการทำงาน

2.6.1.2 การเทียบเคียงมาตรฐานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

การบริหารงานและบริหารคนเชิงกลยุทธ์ ยังมีอีกแนวคิดหนึ่งที่ถือเป็นความท้าทายในการบริหาร คือ การเทียบเคียงมาตรฐานการบริหารงาน (Benchmarking) สุรพงษ์ มาลี (2549: 11 - 17) ได้แสดงทัศนะว่าการบริหารและพัฒนากำลังคนให้มีขีดความสามารถสูงขึ้นและมีความพร้อมเชิงยุทธศาสตร์นั้น ส่วนราชการและจังหวัดจำเป็นต้องมี “ข้อมูลเปรียบเทียบ” ประกอบการตัดสินใจในการกำหนดแนวทางการบริหารคนให้เหมาะสมกับภารกิจ สภาพแวดล้อม ปัญหาและความจำเป็นของพื้นที่ ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้พัฒนาและส่งเสริมให้ส่วนราชการและจังหวัดนำระบบการประเมินและพัฒนาสมรรถนะขีดความสามารถด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลตามแนวทาง HR Scorecard มาใช้ในการประเมินจุดอ่อนและจุดแข็งของส่วนราชการและจังหวัด อันจะนำไปสู่การพัฒนาได้ถูกจุด (Customised/Tailor made approach to HRM)

ส่วนราชการและจังหวัดจะยกระดับขีดความสามารถด้านการบริหารทรัพยากรให้สูงขึ้นได้โดยการเทียบเคียงมาตรฐาน (Benchmarking) กับส่วนราชการอื่นที่รับผิดชอบยุทธศาสตร์ของประเทศ หรือมีภารกิจคล้ายกัน หรืออยู่ในพื้นที่เดียวกัน มีกลุ่มลูกค้ากลุ่มเดียวกัน หรือมีขนาด โครงสร้างองค์กรและระบบการบริหารที่คล้ายคลึงกัน รวมถึงหน่วยงานหรือองค์กรในภาคเอกชนด้วย

การเทียบเคียงมาตรฐาน (Benchmarking) หมายถึง

- กิจกรรมเชิงกลยุทธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง
- กระบวนการในการประเมินวิธีการทำงาน ผลิตภัณฑ์ บริการและผลงาน (ในรูปของผลผลิตและผลลัพธ์) ขององค์กรหรือหน่วยงานหนึ่ง เทียบกับองค์กรหรือหน่วยงานที่บรรลุมาตรฐานความเป็นเลิศ
- กระบวนการในการค้นหา และนำตัวอย่างและแบบแผนการปฏิบัติที่เป็นเลิศมาใช้ในองค์กรหรือหน่วยงานอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

ดังนั้น การเทียบเคียงมาตรฐานการบริหารทรัพยากรบุคคล (HRM Benchmarking) จึงหมายถึง กระบวนการในการเปรียบเทียบโครงสร้าง (HRM Architecture) กระบวนงาน (HRM Process) และผลลัพธ์หรือความสำเร็จ (Outcomes and achievement) ของการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรหรือหน่วยงานหนึ่งกับอีก

องค์กรหนึ่ง ที่มีลักษณะร่วมคล้ายคลึงกัน แต่บรรลุมาตรฐานความเป็นเลิศและมีขีดความสามารถด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลที่เหนือกว่า

นอกจากนี้ Camp R. (1995) ได้นำประสบการณ์ของบริษัทซีร็อกซ์ มาพัฒนาเป็นตัวแบบสำหรับการเทียบเคียงมาตรฐานด้านการบริหาร รวมทั้งการบริหารทรัพยากรบุคคลด้วย โดยได้แยกกระบวนการเทียบเคียงมาตรฐาน (Benchmarking process) ออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังภาพที่ 2.14

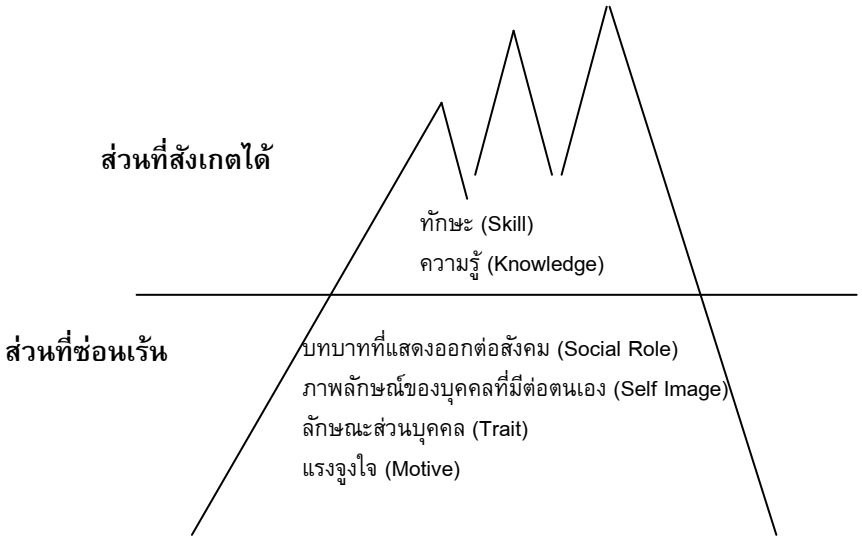
ภาพที่ 2.14 กระบวนการเทียบเคียงมาตรฐานการบริหารทรัพยากรบุคคล
ที่มา: สุรพงษ์ มาลี, 2549: 11 - 45

นอกเหนือจากแนวคิดการใช้ HR Scorecard และการเทียบเคียงมาตรฐานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลซึ่งจัดได้ว่าเป็นกลยุทธ์ในการบริหารทรัพยากรบุคคลแล้ว ยังมีอีกแนวคิดที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นการบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงกลยุทธ์ที่จะมีการนำมาใช้อย่างกว้างขวางในอนาคตคือ “การบริหารบนฐานสมรรถนะของบุคลากร”

2.6.1.3 การบริหารบนฐานสมรรถนะของบุคลากร (Competency - Base Management)

1) แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารบนฐานสมรรถนะ

การบริหารทรัพยากรเชิงกลยุทธ์ที่กล่าวถึงกันมาก และถือเป็นความท้าทายในวงการบริหารทรัพยากรบุคคล คือ การบริหารโดยอิงสมรรถนะ (Competency - Based Approach) แนวความคิดเกี่ยวกับสมรรถนะ (Competency) เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1972 ที่ Harvard University (กีรติ ยศยิ่งยง, 2550: 14) โดย David McClelland ได้อธิบายบุคลิกลักษณะของคนว่าเหมือนภูเขาน้ำแข็ง (The Iceberg Model)



ภาพที่ 2.15 รูปแบบบุคลิกลักษณะของคนเปรียบเสมือนภูเขาน้ำแข็ง (The Iceberg Model)
ที่มา: กีรติ ยศยิ่งยง, 2550

McClelland, D. (1973) อธิบายว่าคุณลักษณะของคนเปรียบเสมือนภูเขาน้ำแข็งที่ลอยอยู่ในน้ำ โดยมีส่วนหนึ่งที่เป็นส่วนน้อยลอยอยู่เหนือน้ำ ได้แก่ ความรู้ (Knowledge) ที่บุคคลมีในสาขาต่างๆ ที่เรียนรู้มา และส่วนของทักษะนั้นได้แก่ความเชี่ยวชาญ ความชำนาญพิเศษในด้านต่างๆ ส่วนที่ลอยอยู่เหนือน้ำนี้เป็นส่วนที่สังเกตและวัดได้ง่าย สำหรับภูเขาน้ำแข็งที่อยู่ใต้น้ำเป็นส่วนที่มีปริมาณมากกว่า สังเกตและวัดได้ยากกว่า และเป็นส่วนที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนมากกว่า

Boyatzis, R. (1982) เป็นคนแรกที่ใช้คำว่า “Competency” โดยให้คำนิยามว่าเป็นคุณลักษณะที่อยู่ภายในบุคคลที่นำไปสู่หรือเป็นสาเหตุให้ผลงานมีประสิทธิภาพ และเน้นว่า “คุณลักษณะที่อยู่ภายใน” เป็นทักษะไม่ใช่พฤติกรรม เพราะเป็นสิ่งที่กำหนดอยู่ภายในตัวบุคคลนั้น ทำให้เกิดคุณลักษณะที่แตกต่างอย่างสำคัญมาก เนื่องจากขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมต่างๆ จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการกำหนดหรือเหตุผลจากสิ่งที่อยู่ภายใน

Prahalad, C.K. และ Hamel, G. ได้คิดค้น “สมรรถนะหลัก” (Core competency) ขึ้น โดยเชื่อมโยงสมรรถนะเข้ากับกลยุทธ์ขององค์กร เพื่อประโยชน์และสร้างความได้เปรียบในการดำเนินธุรกิจ และได้นิยามสมรรถนะหลักว่า หมายถึง การผสมผสานทักษะ ความรู้ และเทคโนโลยีขององค์กรในการดำเนินงานอย่างไรให้มีความโดดเด่นเหนือคู่แข่ง และเปรียบเสมือนเป็นทรัพย์สมบัติที่ถาวรของบริษัท

สำนักงาน ก.พ. ได้นิยามสมรรถนะว่าเป็นคุณลักษณะต่างๆ ของบุคคลซึ่งเป็นปัจจัยบ่งชี้ว่าบุคคลนั้นจะปฏิบัติงานได้อย่างโดดเด่น ในงานหนึ่งๆ หรืออาจกล่าวได้ว่า สมรรถนะเป็นคุณลักษณะเชิงพฤติกรรม ที่ทำให้บุคลากรบางกลุ่ม/บางคนในองค์กรปฏิบัติงาน ได้ผลงานโดดเด่นกว่าคนอื่นๆ โดยบุคลากรเหล่านี้แสดงคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมดังกล่าวมากกว่าเพื่อนร่วมงานอื่นๆ ในสถานการณ์หลากหลายกว่า และได้ผลงานดีกว่าผู้อื่น

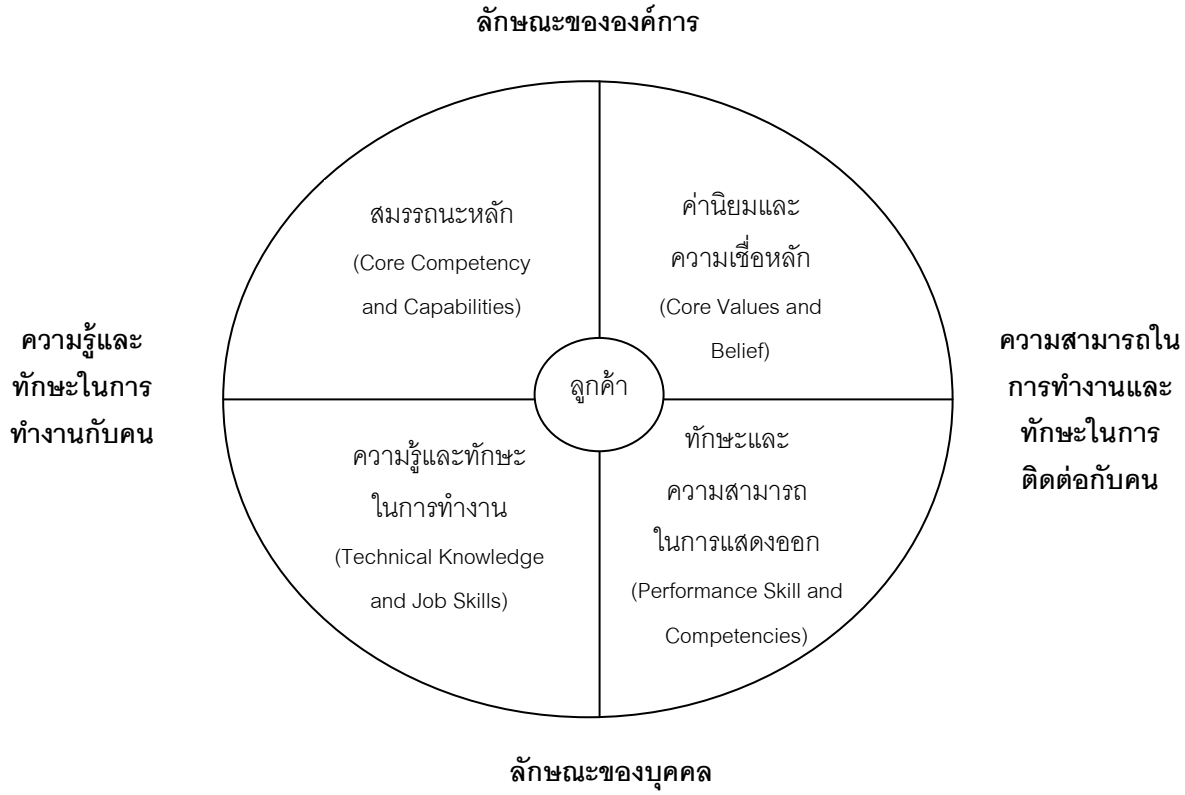
2) ขอบเขตของสมรรถนะ (Green, P.C., 1999) ขอบเขตของสมรรถนะมี 4 ขอบเขต คือ

2.1) สมรรถนะหลัก (Core competency and capabilities) เป็นสิ่งที่บ่งบอกว่า องค์การจะมีสมรรถนะอะไรในการดำเนินงาน หรือปฏิบัติงานในเชิงที่เกี่ยวข้องกับเครื่องมือ (Technical knowledge and skills) หรือตอบคำถามว่าองค์กรนี้ดำเนินธุรกิจอะไร และใช้ความรู้ความสามารถอย่างไร

2.2) ค่านิยมและความเชื่อหลัก (Core values and belief) เป็นสิ่งที่บ่งบอกว่า องค์การมีระบบการจัดการกับคนในองค์การอย่างไร มีบรรยากาศ มีรูปแบบของวัฒนธรรมเป็นอย่างไร

2.3) สมรรถนะด้านความรู้และทักษะในการทำงาน (Technical knowledge and job skills) เป็นสิ่งที่จะบ่งบอกว่า บุคลากรในองค์กรจำเป็นจะต้องมีสมรรถนะในเรื่องเกี่ยวกับความรู้ หรือทักษะที่ต้องใช้ในการดำเนินงานกับเครื่องมือ อุปกรณ์ หรือบริการขององค์การอย่างไร

2.4) สมรรถนะด้านทักษะ และความสามารถในการแสดงออก (Performance skill and competencies) จะเป็นสิ่งที่บ่งบอกว่าองค์การต้องการบุคคลที่มีบุคลิกภาพ และการมีปฏิสัมพันธ์อย่างไร จึงจะเป็นรูปแบบที่องค์การต้องการ หรือเป็นไปตามวัฒนธรรม ค่านิยม หรือความเชื่อขององค์การ



ภาพที่ 2.16 ขอบเขตของขีดความสามารถ
ที่มา กีรติ ยศยิ่งยง, 2550

3) ลักษณะของสมรรถนะ แสดงออกได้หลากหลายตามมุมมองแต่ละแนวคิด เช่น

- มุมมองทางประเทศสหรัฐอเมริกามองว่าสมรรถนะเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) ที่พนักงานมีทักษะ ความรู้ และความสามารถที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของพนักงานผู้นั้น
- มุมมองทางประเทศอังกฤษมองว่าสมรรถนะเป็นผลลัพธ์ (Output) ที่ได้จากการปฏิบัติงานที่เกิดจากการกำหนดเงื่อนไขในงานนั้น

ทั้งนี้ สามารถสรุปลักษณะสมรรถนะในมุมต่างๆ ได้ดังนี้ (McLagan, 1997 อ้างถึงในภีรติ ยศยิ่งยง, 2550)

3.1) สมรรถนะตามลักษณะงาน (Competency as Task) เป็นการแสดงถึงว่าสมรรถนะสามารถแบ่งออกเป็นงานย่อยๆ และกำหนดขอบเขตของงานที่จะทำได้ เช่น งานทำความสะอาดพื้น งานย่อยคือการเลือกไม้กวาด ซึ่งงานย่อยลงไปอีกก็จะมีความสามารถในการเลือกใช้ไม้กวาดว่าจะเลือกใช้ไม้กวาดอันใดในการทำงานที่จะเกิดประโยชน์สูงสุด

3.2) สมรรถนะตามลักษณะของผลลัพธ์ (Competency as Results) เป็นการแบ่งขีดความสามารถออกเป็นองค์ประกอบย่อย ซึ่งจะรวมกันไปสู่ผลลัพธ์ร่วม

3.3) สมรรถนะตามลักษณะของผลการกระทำ (Competency as Outputs) สมรรถนะลักษณะนี้ จำเป็นจะต้องค้นหาความต้องการของลูกค้าทั้งภายในและภายนอกขององค์กร เพื่อให้ได้มาถึงความต้องการในการผลิตหรือบริการ จากนั้นจึงแบ่งผลที่ได้ออกมาเป็นองค์ประกอบย่อยๆ และกำหนดคุณภาพและมาตรฐานที่ต้องการในการตอบสนองความต้องการของลูกค้า ดังนั้นผลที่ได้ (Outputs) จะสามารถออกแบบผลผลิตได้ ผลที่ได้ดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดพิมพ์เขียว ความต้องการของลูกค้าและแบบจำลองของผลผลิตต่อไป

3.4) สมรรถนะตามความรู้ ทักษะ และทัศนคติ (Competency as Knowledge, Skill and Attitude) คนที่ฉลาดรอบรู้จะมีการแสดงออกทางพฤติกรรมหรือวิธีการต่างๆ ที่จะบ่งบอกว่า คนคนนั้นมีความสามารถในการปฏิบัติงานสูง โดยใช้ขีดความสามารถที่จะแสดงถึงความรู้ ทักษะ ทัศนคติ ที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จ รวมถึงพฤติกรรมที่แสดงออก

3.5) สมรรถนะตามลักษณะของแต่ละคนที่มีอยู่ (Competency as Attribute Bundle) เป็นการประยุกต์ใช้กระบวนการของสมรรถนะเกี่ยวกับความรู้ ทักษะ และทัศนคติ ซึ่งเป็นการยากมากที่จะเจาะจงว่าเป็นความรู้ ทักษะ หรือทัศนคติ

4) การประยุกต์ใช้สมรรถนะ สมรรถนะสามารถนำไประยุกต์ และปรับใช้ในการปฏิบัติงานและกิจกรรมต่างๆ คือ

4.1) กิจกรรมเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการ (Management for result)

4.2) กิจกรรมเพื่อทำความเข้าใจกับตลาดและลูกค้า จากการประเมินความสามารถขององค์กร (Knowing the market, Caring the customers)

4.3) กิจกรรมเพื่อการจัดการคน (Managing people)

4.4) กิจกรรมเพื่อการวิเคราะห์ข้อมูลและการพิจารณาการตัดสินใจ (Analyzing and applying judgment)

4.5) กิจกรรมเพื่อการแก้ไขปัญหาและการตัดสินใจ (Solving problems and making decision)

4.6) กิจกรรมเพื่อการวางแผนในระยะยาว (Planning for the long term)

4.7) กิจกรรมเพื่อสร้างประสิทธิผลในการทำงานบนพื้นฐานของบุคคล (Being effective on an individual basic)

ดังนั้นกิจกรรมที่สามารถนำสมรรถนะมาประยุกต์ใช้ในองค์การสรุปได้ดังนี้

- **การกำหนดกลยุทธ์การวางแผนธุรกิจ** (Strategic and Business)

การวางแผนกลยุทธ์ขององค์กรจะต้องตรวจสอบทั้งจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรคขององค์กร ที่มีความสัมพันธ์อย่างสูงกับระดับความสามารถของพนักงาน องค์กรอาจได้พบกับความสามารถของบุคลากรซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีค่าที่สุด ที่จะทำให้องค์การได้เปรียบทางการแข่งขัน และมีโอกาสที่จะสร้างอำนาจทางการตลาด แต่ในทางตรงกันข้าม การขาดความสามารถเฉพาะด้านในเชิงการแข่งขัน ก็อาจเป็นอุปสรรคของความสำเร็จได้

- **การสรรหาและการคัดเลือก** (Recruiting and Selecting)

การระบุสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับการทำงานในระดับต่างๆ จะช่วยให้ผู้ที่ต้องการหางานทำได้ทราบความรู้ ทักษะที่ตนเองขาดอยู่ และช่วยให้ผู้สัมภาษณ์สามารถคัดเลือกคนเข้าทำงาน ด้วยการกลั่นกรองความสามารถของบุคคลที่สมัครงานในระดับหนึ่งว่า ผู้สมัครมีความสามารถตามที่ต้องการหรือไม่

การสรรหาและคัดเลือกบนพื้นฐานของสมรรถนะ จึงเป็นการจับคู่อย่างเหมาะสม ระหว่างมาตรฐานของสมรรถนะกับบุคคลที่มีสมรรถนะนั้น (Boam and Sparrow, 1992)

การพัฒนาระบบคัดเลือกพนักงานบนพื้นฐานสมรรถนะ สามารถดำเนินการได้ 6 ขั้นตอน คือ (Spenser, Lyle M. and Spenser, Signe M.,1993)

- กำหนดรูปแบบสมรรถนะ มาตรฐานของตำแหน่งงาน
- สรรหา และออกแบบเครื่องมือที่จะใช้ในการประเมินผู้สมัคร
- ฝึกอบรมและให้ความรู้กับผู้ที่จะต้องเป็นผู้คัดเลือก
- ประเมิน และคัดเลือกผู้สมัคร
- ตัดสินใจเลือกรับ หรือไม่รับผู้สมัคร
- ตรวจสอบระบบการคัดเลือกพนักงาน บนพื้นฐานของสมรรถนะอยู่เสมอ

- **การเจรจาต่อรอง** (Enterprise Bargaining)

เมื่อมีการเจรจาต่อรองเรื่องการจ่ายค่าตอบแทน หรือการเปลี่ยนแปลงการทำงาน การกำหนดสมรรถนะจะช่วยได้มาก โดยฝ่ายจัดการและฝ่ายพนักงานต้องมีความชัดเจนว่าต้องการอะไรในการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุผลสำเร็จ และสามารถใช้สมรรถนะนั้น เจรจาต่อรองเกี่ยวกับการพัฒนาทักษะ หรือการจัดสรรค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้นได้

การบริหารค่าตอบแทน หรือการบริหารค่าจ้างบนพื้นฐานของสมรรถนะในงานนั้น เป็นกระบวนการที่มีความสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องกับผลการปฏิบัติงาน เนื่องจากจะเป็นกระบวนการในการกำหนดฐานของค่าจ้างตามความสามารถต่างๆ ว่าควรจะได้รับค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนในระดับเท่าใด การกำหนดค่าตอบแทนหรือค่าจ้างบนพื้นฐานของความสามารถในงานประกอบด้วย (Cira and Benjamin, 1998)

- การประเมินค่างาน เป็นการกำหนดค่างานเบื้องต้นว่า แต่ละงานจะมีค่างานเท่าใด และมีขอบเขตของค่าจ้างตามค่างานเป็นอย่างไร

- การกำหนดช่วงของความสามารถ เป็นการระบุขีดความสามารถหนึ่งๆ ที่มีหลายระดับ แต่ละระดับของขีดความสามารถจะมีพื้นฐานของค่าจ้างที่แตกต่างกัน
- การกำหนดอัตราเป้าหมาย เป็นการกำหนดจำนวนของการเลื่อนระดับเงินเดือนในภาพรวม
- การกำหนดอัตราขึ้นเงินเดือน เป็นการกำหนดการขึ้นเงินเดือนสำหรับพนักงานที่มีขีดความสามารถตรงตามมาตรฐานของการปฏิบัติงาน
- การกำหนดอัตราการขึ้นเงินเดือนให้กับพนักงานสำหรับการเปลี่ยนแปลงความสามารถของพนักงานในระดับที่ดีขึ้น และสามารถรองรับกับการเลื่อนตำแหน่งได้

การจ่ายค่าตอบแทนบนพื้นฐานสมรรถนะเป็นการจ่ายค่าตอบแทนให้กับพนักงานที่มีสมรรถนะตรงตามมาตรฐานของสมรรถนะที่องค์การกำหนดขึ้น หรือมีสมรรถนะที่สูงกว่าตามที่ได้กำหนดไว้ในการนิยามสมรรถนะ และรูปแบบสมรรถนะที่เป็นสมรรถนะมาตรฐานของตำแหน่งงาน เทียบกับสมรรถนะของแต่ละบุคคล การจ่ายค่าตอบแทนตามสมรรถนะ เป็นการเน้นที่พฤติกรรมในการทำงานของบุคคลเป็นหลัก ที่จะต้องใช้ประกอบกับการบริหารค่าตอบแทนในรูปแบบอื่นๆ เช่น การประเมินผลงาน จำนวนผลผลิต ชิ้นงานที่สร้างสรรค์ หรือคิดค้นขึ้น ซึ่งจะทำให้การบริหารค่าตอบแทนอยู่ในรูปแบบที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

- **การฝึกอบรม** (Training)

สามารถใช้มาตรฐานของสมรรถนะในการออกแบบการฝึกอบรมแบบเป็นทางการ และการฝึกอบรมในขณะปฏิบัติงาน ซึ่งกล่าวถึงความรู้ ทักษะ และทัศนคติ ที่จะกลายเป็นพื้นฐานของโปรแกรมการฝึกอบรม

การศึกษาและการกำหนดความสามารถในงาน เพื่อกำหนดสมรรถนะขององค์กร และสมรรถนะตามมาตรฐานของตำแหน่งนั้น เป็นข้อมูลที่เปรียบเสมือนเป็นเป้าหมายพื้นฐานที่ต้องการให้พนักงานมีในแต่ละตำแหน่งงาน และจะเป็นข้อมูลที่บอกให้องค์กรรู้ว่า ขณะนี้องค์กรมีพนักงานที่มีสมรรถนะในระดับใด เมื่อเทียบกับมาตรฐานของตำแหน่งงาน ซึ่งแนวทางหนึ่งในการพัฒนาบุคลากร คือ การวิเคราะห์ความรู้ ทักษะ และทัศนคติของบุคลากรว่าเป็นไปตามความต้องการของตำแหน่งงานหรือไม่ โดยการเปรียบเทียบสมรรถนะของตำแหน่งงานกับสมรรถนะของบุคคล สามารถทำให้องค์การรับรู้ถึงช่องว่างระหว่างบุคคลและมาตรฐาน เพื่อจัดหาวิธีการที่เหมาะสมในการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรให้มีขีดความสามารถที่สูงขึ้น เพื่อไปรองรับกับตำแหน่งงานที่สูงขึ้นต่อไป

- **การพัฒนาอาชีพ** (Career Development)

มาตรฐานของสมรรถนะมีประโยชน์สำหรับการพัฒนาอาชีพอยู่ 2 ประการ คือ มาตรฐานสามารถช่วยกำหนดระดับการปฏิบัติงานในปัจจุบันเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่ต้องการ อันจะช่วยในการกำหนดได้ว่าจำเป็นต้องมีการฝึกอบรมและพัฒนา และมาตรฐานที่สามารถใช้วางแผนอาชีพระยะยาวได้ โดยพนักงานสามารถใช้มาตรฐานของตำแหน่งระดับสูงขึ้นเป็นตัวกำหนดวิธีการที่จะพัฒนาตนเองเพื่อให้มีสมรรถนะตามตำแหน่งงานที่วางไว้

- **การบริหารผลการปฏิบัติงาน** (Performance Management)

การกำหนดมาตรฐานความสามารถในการทำงานเฉพาะด้านที่ชัดเจน ทำให้สามารถกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ แนะนำการปฏิบัติงานและประเมินผลการทำงานอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากการนิยามสมรรถนะของแต่ละตำแหน่งงานเป็นการระบุถึงความรู้ ทักษะ และพฤติกรรมที่ต้องการ

- **ระบบข้อมูลทรัพยากรบุคคล** (Human Resource Information System)

สมรรถนะเป็นเสมือนฐานข้อมูลในด้านความต้องการพนักงานว่าเป็นลักษณะใด อันจะเป็นประโยชน์ในการรับสมัครพนักงานใหม่ และยังช่วยในการกำหนดความจำเป็นในการฝึกอบรมด้วย

- **การจัดทำแผนสืบทอดตำแหน่ง** (Succession Planning)

องค์การมีการวางแผนให้กับพนักงานอย่างเหมาะสม โดยพนักงานอาจได้รับการเลื่อนขั้นหรือโยกย้ายตำแหน่งตามความสามารถที่จะปฏิบัติงานได้ผลสำเร็จ ทั้งนี้ สามารถทำได้โดยจัดการทดสอบระดับความสามารถที่องค์การกำหนดเป็นมาตรฐาน

- **การออกแบบงาน** (Job Design)

สมรรถนะช่วยในการตัดสินใจว่าจะให้ใครทำอะไร และต้องใช้พนักงานจำนวนเท่าใดในแต่ละงาน รวมทั้งต้องใช้ทักษะใดเป็นพิเศษ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

5) การใช้ขีดสมรรถนะในงานราชการ

จากรายงานผลการศึกษาการพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูงโดย พสุ เดชะรินทร์ (2549) พบว่า การยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าเกณฑ์สากล (High performance) เป็นกระบวนการบริหารราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ (Strategy formulation) ในรูปของแผนการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และแผนปฏิบัติราชการ 4 ปีของส่วนราชการ โดยมีแผนปฏิบัติราชการประจำปี (Strategy implementation) ที่มีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี รวมทั้งการประเมินและบริหารความเสี่ยงตามแผนที่วางไว้ นอกจากนี้ในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ จำเป็นต้องปรับแต่งองค์การให้พร้อมทำงานด้วยการจัดทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง เช่น การจัดกระบวนงาน ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การจัดโครงสร้างองค์การ การพัฒนากฎ ระเบียบ การสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมองค์การ การจัดการองค์ความรู้ และการพัฒนาเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ยังมีการนำแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งเป็นการตรวจสอบและรับรองคุณภาพการบริหารจัดการและผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานภาครัฐ โดยวิธีสร้างแรงจูงใจทั้งในรูปของตัวเงินและมิใช่ตัวเงิน เพื่อจูงใจให้หน่วยงานคิดค้นวิธีการและวางเป้าหมายในการปรับปรุงประสิทธิภาพ และพัฒนากระบวนการทำงาน เพื่อยกระดับคุณภาพการให้บริการประชาชนที่เป็นรูปธรรม

การยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าสากล ได้กำหนดเป้าหมายไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 - 2550) ดังนี้

- แต่ละหน่วยราชการได้รับการรับรองคุณภาพมาตรฐานอย่างน้อย 1 กระบวนงานหลัก ภายในปี พ.ศ. 2550
- ข้าราชการได้รับการพัฒนาขีดความสามารถตรงตามที่กำหนดไว้อย่างน้อยร้อยละ 80 โดยเฉลี่ยภายในปี พ.ศ. 2550
- ส่วนราชการอย่างน้อยร้อยละ 90 ได้รับการพัฒนาการให้บริการหรือสามารถดำเนินงานในรูปแบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ได้ภายในปี พ.ศ. 2550

การดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ใช้มาตรการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 - 2550) ดังนี้

- มาตรการสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ เช่น การสรรหาบุคลากรที่มีความสามารถเข้าสู่ระบบราชการ โดยมุ่งเน้นการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง การเลือกสรรแบบระบบเปิดที่เน้นสมรรถนะการบริหารมาใช้กับผู้บริหารทุกตำแหน่ง ทบทวนระบบการจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนให้เหมาะสม การเพิ่มผลิตภาพของข้าราชการและให้ส่วนราชการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรเชิงยุทธศาสตร์ เป็นต้น

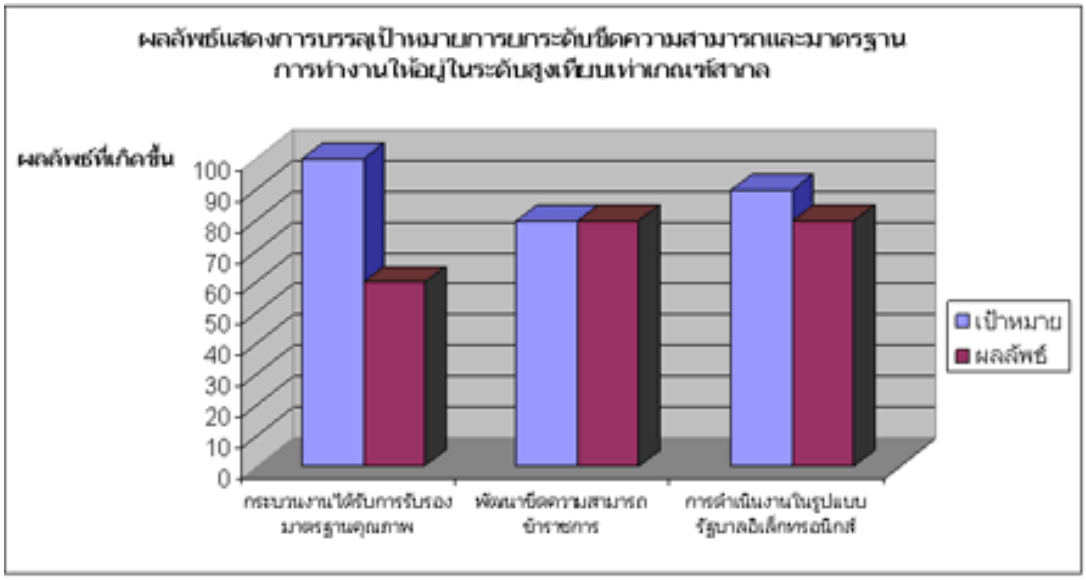
- มาตรการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม เช่น การเรียนรู้ด้วยตนเองของผู้บริหารระดับสูง การจัดทำคำแถลงค่านิยมสร้างสรรค์เพื่อลดปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ และสร้างการมีส่วนร่วมในการแสวงหากระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมใหม่ที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบราชการ
- มาตรการเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัยเป็นรูปแบบของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่สมบูรณ์ ภายใต้แนวคิดการบริการที่ยึดประชาชนเป็นสำคัญ สามารถให้บริการได้ตลอดเวลา

มาตรการเพื่อบรรลุเป้าหมายตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยมีหมวดต่างๆ ที่รองรับดำเนินการดังนี้

- การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของรัฐ (มาตรา 9,12 - 19)
- การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (มาตรา 20 - 26)
- การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน (มาตรา 39 - 40)
- การประเมินผลการปฏิบัติราชการ (มาตรา 45 - 49)

จากผลการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวในช่วงเวลา 4 ปีที่ผ่านมาปรากฏผลการดำเนินการ ดังนี้

- หน่วยงานราชการได้รับการรับรองคุณภาพมาตรฐานอย่างน้อยหน่วยงานละ 1 กระบวนงานหลักภายในปี พ.ศ. 2550 ผลลัพธ์ที่ได้ (ปี พ.ศ. 2549) คือ 60%
- ข้าราชการได้รับการพัฒนาขีดความสามารถ (Competencies) ตรงตามที่กำหนดไว้อย่างน้อยร้อยละ 80 ภายใน ปี พ.ศ. 2550 ผลลัพธ์ที่ได้ (ปี พ.ศ. 2549) คือ 80%
- ส่วนราชการอย่างน้อยร้อยละ 90 ได้รับการพัฒนาการให้บริการหรือสามารถดำเนินงานในรูปแบบรัฐบาลอิเลกทรอนิกส์ได้ภายในปี พ.ศ. 2550 ผลลัพธ์ที่ได้ (ปี พ.ศ. 2549) คือ 80%



ภาพที่ 2.17 ผลลัพธ์แสดงการบรรลุเป้าหมายการยกระดับขีดความสามารถ
และมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าเกณฑ์สากล
ที่มา: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2549. (รายงานการวิจัย)

2.6.2 การจ้างงาน (Employment) ประกอบด้วยการสรรหา การแต่งตั้งโยกย้าย และการพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ

2.6.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการสรรหา (Recruitment)

Yoder, D. (1952: 151) กล่าวว่า การสรรหา หมายถึง กระบวนการดึงบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาสู่องค์การ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการแสวงหาและชักชวนให้บุคคลที่สนใจมาสมัครงานกับองค์การเพื่อองค์การจะได้ว่าจ้างต่อไป

การสรรหาบุคคลเข้ารับราชการของไทย เป็นไปตามหลักการที่สำคัญของระบบคุณธรรม คือ ความเสมอภาคในโอกาส ความรู้ความสามารถ ซึ่งจะเป็นหลักประกันได้ว่าจะได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานกับองค์การ สังคมไทยให้ความสำคัญกับการประกอบอาชีพรับราชการ อย่างไรก็ดีในปัจจุบันเนื่องจากระบบราชการเผชิญกับสภาวะท้าทายจากระบบการจ้างงานจากภาคเอกชนที่มีรายได้ค่าตอบแทนที่สูงกว่า และเปิดโอกาสให้เจริญก้าวหน้าสู่ตำแหน่งระดับสูงได้รวดเร็วกว่าการทำงานราชการ ดังนั้นจึงเป็นประเด็นที่จะต้องมีการปรับปรุงระบบการสรรหาว่าจ้างเพื่อให้คนที่มีความรู้ความสามารถหันมาทำงานในระบบราชการมากขึ้น

หลักการที่สำคัญของการสรรหาบุคลากรมาทำงานในองค์การที่รู้จักกันดีคือหลัก “วางคนที่ให้เหมาะสมกับงาน” หรือ Put the right man into the right job ซึ่งทำให้กระบวนการสรรหาคนจะต้องมีวิธีการสำคัญคือ ใช้วิธีการสรรหาคนจากแหล่งและวิธีการที่จะได้คนที่เหมาะสมเข้ามาทำงาน ทั้งการสรรหาจากภายในหรือภายนอกองค์การ การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่เหมาะสมกับงาน ซึ่งในกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลจะต้องมีการจัดทำระบบที่เป็นพื้นฐานที่เกี่ยวกับงานและสัมพันธ์สอดคล้องกับตัวบุคคล เช่น การประเมินค่างาน การจัดทำคำบรรยายลักษณะงาน การจัดมาตรฐานตำแหน่งงาน การจัดทำคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งงาน และต้องมีกระบวนการคัดเลือก ซึ่งอาจจะเป็นการทดสอบความรู้ความสามารถ การประเมินคุณลักษณะของบุคคลเพื่อกลั่นกรองจนให้เกิดความมั่นใจว่าเราจะได้คนที่ดีที่สุดมาทำงาน

ในปัจจุบันองค์การต่างๆ ให้ความสำคัญกับการสรรหาคนที่สอดคล้องเหมาะสมกับสมรรถนะ (Competency) ของแต่ละตำแหน่งงาน ซึ่งมีการนำสมรรถนะมาใช้ในกระบวนการสรรหาทั้งการทดสอบประเมินความรู้ ทักษะ พฤติกรรมต่างๆ และนำมาเป็นหลักในการคัดเลือกบุคคลอีกด้วย

วิธีการสรรหาบุคคลในภาครัฐปัจจุบัน ต้องมีการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิวัฒนาการของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้การสรรหาบุคคลมีความรวดเร็ว สะดวกและได้คนตรงตามสมรรถนะที่ต้องการ ซึ่งจะได้กล่าวถึงกระแสแนวคิดและการปฏิบัติเกี่ยวกับการสรรหาคนที่นำมาใช้ในต่างประเทศและควรนำมาพิจารณาใช้กับระบบข้าราชการพลเรือนของไทย

2.6.2.2 กระแสใหม่ในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรภาครัฐ: แนวทางใหม่จากประเทศตะวันตก

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2546 : 153 - 167) กล่าวว่าจากการค้นหาข้อมูลจากเว็บไซต์ (Website) ทางอินเตอร์เน็ต (Internet) เรื่องแนวทางการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรเพื่อบรรจุเข้ารับราชการในแนวทางใหม่ๆ ของต่างประเทศนั้น พบว่าการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรภาครัฐในต่างประเทศมีวิธีการที่ทันสมัยมากมาย ซึ่งในบางวิธีภาคเอกชนของไทยได้ใช้ในการสรรหา และคัดเลือกบุคคลมานานแล้ว เช่น E - Recruitment, Lateral entry เนื่องจากภาคเอกชนนั้นได้ให้ความสำคัญในเรื่องของความสะดวกรวดเร็วไม่ต้องมีขั้นตอนมาก และคำนึงถึงประสบการณ์ในการทำงานมากกว่าระดับการศึกษาหรือวุฒิ จะขอยกตัวอย่างแนวทางการสรรหาบุคลากรใหม่ๆ ของภาครัฐในประเทศตะวันตก ดังนี้

1) การสรรหาผ่านทางระบบอินเตอร์เน็ต (E - Recruitment)

การสรรหาผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต (E - Recruitment) เป็นวิธีการที่ผู้สมัครจะสื่อสารกับผู้รับสมัครโดยผ่านทางเครือข่ายในระบบอินเทอร์เน็ต ซึ่งมีข้อดีคือจะสามารถค้นหาข้อมูลและติดต่อกับผู้สมัครได้อย่างรวดเร็วและประหยัด โดยบริษัทเอกชนส่วนใหญ่ได้พิจารณาแล้วว่าเป็นวิธีการสรรหาที่ลงทุนน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับวิธีการสรรหาอื่นๆ และสามารถเข้าถึงประชาชนได้จำนวนมาก

2) Walk – in Recruitment

วิธีการ Walk – in Recruitment นั้น เป็นวิธีการสรรหาที่ช่วยลดระยะเวลาในการสรรหาอย่างมาก ทำให้สามารถได้คนมาทำงานอย่างรวดเร็ว ซึ่งมักจะใช้วิธีนี้ในการสรรหาบุคลากรในตำแหน่งที่ต้องการบุคลากรอย่างเร่งด่วน และมีการแข่งขันกันในตลาดแรงงานสูง วิธีดังกล่าวจะเน้นในเรื่องการสัมภาษณ์ โดยมักไม่มีการสอบข้อเขียนเพื่อความรวดเร็วและประหยัดเวลา วิธีการนี้เหมาะสำหรับการรับบุคคลที่เพิ่งจบการศึกษา ในต่างประเทศการรับคนโดยวิธีการ Walk - in Recruitment จะใช้วิธีการเปิดบูธ (Booth) ตามโรงเรียนหรือสถานที่ที่น่าสนใจต่างๆ ผู้ที่ต้องการหางานสามารถยื่นประวัติผู้สมัครที่บูธรับสมัคร หากผู้สมัครมีคุณสมบัติตรงตามตำแหน่งที่ว่างและผู้รับสมัครสนใจอาจจะสัมภาษณ์เลยหรือนัดสัมภาษณ์ตามวันที่กำหนด กรณีที่สัมภาษณ์แล้ว ผู้รับสมัครหรือองค์การสนใจจะรับเข้าทำงานจึงจะให้ผู้สมัครดังกล่าวนั้นกรอกใบสมัครต่อไป นั่นคือ จะกรอกใบสมัครต่อเมื่อได้รับการคัดเลือกเท่านั้น ซึ่งในต่างประเทศใช้วิธีการนี้ในการสรรหาอย่างมาก แต่จะใช้กับบางตำแหน่งเท่านั้น เช่น ในสหรัฐอเมริกา การรับสมัครบุคลากรของกองทัพบก กองทัพเรือและกองทัพอากาศ มักใช้วิธี Walk - in ซึ่งผู้สมัครสามารถสมัครได้ที่บูธที่มีชื่อว่า Time Square Armed Forces Recruitment Station ซึ่งตั้งอยู่ที่ Time Square ในรัฐนิวยอร์คซึ่งเป็นบูธรับสมัครงานแบบ Walk - in ที่มีชื่อเสียงที่สุดในสหรัฐอเมริกา มีผู้คนเข้าออกตลอดเวลา โดยจะมีจอภาพแสดงข้อมูลของตำแหน่งที่ต้องการรับสมัคร วิธีนี้จะมีข้อเสียตรงที่ผู้สมัครสามารถเข้าถึงได้ง่าย ทำให้ต้องเตรียมการรองรับจำนวนผู้สมัครที่จะเข้ามาเป็นจำนวนมาก และไม่เหมาะที่จะใช้ในการสรรหาตำแหน่งที่ต้องการผู้มีประสบการณ์ เนื่องจากวิธีการนี้เน้นการ

สัมภาษณ์และความรวดเร็วเป็นหลัก ซึ่งทำให้ไม่สามารถวัดในเรื่องของประสบการณ์ ทักษะ และความชำนาญงานได้อย่างเพียงพอ

3) การสรรหาระบบเปิด (Open Entry)

วิธีการสรรหาระบบเปิดนี้ ในต่างประเทศใช้กันมากในภาคเอกชนโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม ส่วนภาครัฐนั้นยังไม่ยอมรับวิธีการนี้เท่าไร เนื่องจากเป็นนโยบายที่ค่อนข้างใหม่ มองได้ 2 ลักษณะ คือ ในเรื่องวุฒิการศึกษาที่เปิดกว้างมากสำหรับตำแหน่งต่างๆ โดยจะไม่จำกัดวุฒิการศึกษาของผู้สมัครว่า ต้องจบวุฒิใด จึงจะสามารถทำงานในตำแหน่งนั้นๆ แต่ไม่ว่าบุคคลนั้นจะจบวุฒิการศึกษาใดมา หากมีความสนใจและมีความรู้ความสามารถในตำแหน่งงานนั้นๆ ก็สามารถได้รับการพิจารณาคัดเลือกให้เข้าทำงานในตำแหน่งดังกล่าวได้ เช่น จบกฎหมาย แต่อยากทำงานออกแบบเครื่องกลก็สามารถทำได้ ซึ่งวิธีดังกล่าวนี้จะใช้กับภาคเอกชนมากกว่า ตัวอย่างที่พบเห็นในปัจจุบันคือ บริษัท นิสสัน มอเตอร์ ในประเทศญี่ปุ่น ประกาศเปิดรับสมัครนักศึกษาที่จบใหม่ร่วม 500 คน ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2547 สำหรับตำแหน่งนักบริหารและวิศวกร โดยไม่คำนึงถึงวุฒิที่จะใช้สมัคร ในอีกลักษณะหนึ่งก็คือจะเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลที่ทำงานอยู่ในภาคเอกชนสามารถเข้ามาทำงานในภาครัฐได้ เป็นการเปิดกว้างที่ไม่จำกัดเฉพาะคนในส่วนภาครัฐเท่านั้น วิธีการนี้จะทำให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถที่หลากหลาย และตรงตามความต้องการของตำแหน่งนั้นๆ แต่อาจส่งผลให้เกิดวัฒนธรรมที่แตกต่างกันในองค์การ ซึ่งอาจทำให้เกิดความขัดแย้งกันภายในองค์การได้ โดยเฉพาะวัฒนธรรมในการทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก

4) การสรรหาแนวราบ (Lateral Entry)

การสรรหาบุคคลโดยวิธีการสรรหาแนวราบนี้ในต่างประเทศใช้กันอย่างแพร่หลายและเป็นที่นิยม โดยเฉพาะการสรรหาตำแหน่งตำรวจของประเทศต่างๆ เช่น ในแคนาดา ได้แก่ สำนักงานตำรวจดับเพลิงในกระทรวง Public Safety and Security ในสหรัฐอเมริกา ได้แก่ กรมตำรวจในรัฐโคโลราโด แคลิฟอร์เนีย วอชิงตัน ในอินเดีย ได้แก่ กระทรวงกลาโหม และในออสเตรเลีย ได้แก่ ตำรวจดับเพลิง เป็นต้น ซึ่งเน้นในเรื่องของประสบการณ์ทำงานและความรู้ความสามารถของผู้สมัคร วิธีการนี้จะได้รับการยกเว้นการสอบข้อเขียนตามกระบวนการของการสรรหาแนวดิ่ง (Vertical Entry) ซึ่งวิธีในการคัดเลือกก็จะแตกต่างกันตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครที่ต่างกัน ในเรื่องของประสบการณ์ในการทำงาน รวมทั้งวิธีในการคัดเลือกก็จะแตกต่างกันออกไป เช่น ในเรื่องของการทดสอบความรู้ความสามารถก็จะใช้แบบทดสอบที่ต่างกัน การสรรหาแบบแนวราบนี้จะใช้แบบทดสอบที่สามารถวัดในเรื่องของทักษะและความชำนาญงาน เป็นต้น วิธีการนี้จะช่วยประหยัดเวลาและลดขั้นตอนในกระบวนการสรรหาอย่างมาก จึงเป็นวิธีที่รวดเร็ว ได้บุคลากรที่มีคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถ ทักษะและความชำนาญงาน ตรงตามความต้องการของตำแหน่งนั้นจริงๆ นอกจากนี้ยังไม่ต้องเสียงบประมาณในการฝึกอบรม เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานนั้นๆ อย่างดีอยู่แล้ว โดยทั่วไปจะใช้วิธีนี้ในการสรรหาบุคคลในตำแหน่งระดับกลางและระดับสูงหรือระดับหัวหน้าเท่านั้น

5) การสรรหาระบบทางด่วน (Fast Stream)

ระบบทางด่วน (Fast Stream) หรือในภาครัฐไทยเรียกว่า “ระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง” (Fast Track) เป็นแนวคิดใหม่ที่ภาครัฐไทยกำลังจะนำมาใช้ในปัจจุบัน ซึ่งจุดเด่นของระบบนี้คือเป็นระบบที่มุ่งพัฒนานักบริหารระดับสูงโดยการฟูมฟักและหล่อหลอมข้าราชการผู้มีศักยภาพตั้งแต่แรกบรรจุ และเปิดโอกาสให้เลื่อนตำแหน่งอย่างรวดเร็วเพื่อก้าวเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงตามความรู้ความสามารถ ศักยภาพ และผลงาน โดยจะมีการฝึกอบรมและสับเปลี่ยนหมุนเวียนงานกันเป็นระยะ ทั้งนี้ เพื่อดึงดูด จูงใจ และรักษาคนเก่งคนดี คนที่มีศักยภาพสูงให้ทำงานอยู่ในภาครัฐต่อไป โดยจะได้รับผลตอบแทนด้านเงินเดือนที่สูงกว่าข้าราชการปกติและมีระบบการเลื่อนตำแหน่งที่รวดเร็ว ซึ่งลักษณะงานที่ทำนั้นจะมีความยาก ความท้าทาย และความน่าสนใจเฉพาะตัวและเหมาะสำหรับ

ผู้ที่มีศักยภาพสูงเท่านั้น โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานและสร้างผลงานที่เป็นประโยชน์ต่อราชการและสาธารณะ ในระบบนี้จะมีระบบการประเมินผลด้วยว่าข้าราชการผู้นั้นยังคงเป็นข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์และเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งดังกล่าวต่อไปหรือไม่

สำหรับในต่างประเทศนั้น แนวคิดนี้เป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายในภาครัฐของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป หรือแม้แต่ในประเทศแถบเอเชีย เช่น ญี่ปุ่นและสิงคโปร์ ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีผู้กล่าวถึงมากที่สุด จึงขอยกกรณีประเทศอังกฤษมาเป็นตัวอย่างนำเสนอ รัฐบาลอังกฤษได้ใช้ระบบทางด่วน หรือ Fast Stream นี้ในการจูงใจให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถมีศักยภาพสูงและมีความเป็นผู้นำได้แสดงความสามารถในการทำงานได้อย่างเต็มที่ตามความเหมาะสมและความสนใจของผู้นั้น

กล่าวโดยสรุป วิธีการและกระบวนการสรรหาจะต้องมีการพัฒนาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมขององค์การและจะต้องมีเทคนิควิธีการที่จะทำให้กระบวนการคัดเลือกบุคคลมีมาตรฐาน ความน่าเชื่อถือในการคัดเลือกบุคคลที่มีคุณลักษณะที่เหมาะสมกับองค์การมากที่สุดและเป็นวิธีการที่จะสามารถสรรหาคนเก่งที่มีสมรรถนะเหมาะสมกับตำแหน่งงานอีกด้วย

2.6.2.3 **แนวคิดเกี่ยวกับการแต่งตั้ง** (Placement or Appointment)

การแต่งตั้งเป็นกระบวนการหนึ่งในการบริหารงานบุคคล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งในขั้นตอนของกระบวนการสรรหาบุคลากรที่จะเข้ามาปฏิบัติงานกับองค์การ โดยการแต่งตั้งจะเกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้ผ่านกระบวนการและขั้นตอนของการสรรหาและเลือกสรร (Recruitment and selection) มาแล้ว ซึ่งการแต่งตั้ง คือ กระบวนการในการจัดวางบุคคลกับตำแหน่งงานให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกัน (Position - person matching) กระบวนการแต่งตั้งเป็นกระบวนการที่ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างคุณสมบัติของตำแหน่งที่ได้รับการกำหนดไว้แล้วในปัจจุบันกับคุณสมบัติของตำแหน่งที่พึงจะเป็นในอนาคต โดยในทางปฏิบัติ การแต่งตั้งบุคคลลงในตำแหน่งงานต่างๆ นั้นเท่ากับเป็นการประเมินบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งกับตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายว่า คุณสมบัติ ความรู้ความสามารถของบุคคลนั้นมีความเหมาะสมกับงานนั้นๆ เพียงใด และควรที่จะได้มีการแก้ไขปรับเปลี่ยนเงื่อนไขหรือคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งนั้นๆ ต่อไปในอนาคตอย่างไรบ้างหรือไม่ และเมื่อเสร็จสิ้นขั้นตอนในการแต่งตั้งแล้วก็มิได้หมายความว่าจะเสร็จสิ้นกระบวนการในการสรรหาและเลือกสรร ทั้งนี้เนื่องจากการสรรหาและการเลือกสรรนั้นถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขของเวลา การคัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลให้มาปฏิบัติงานนั้นๆ ได้จึงจำเป็นที่จะต้องมีการทดลองปฏิบัติงาน (Probation) หรือการทดลองงานเพื่อพิสูจน์ว่าบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งนั้นสามารถที่จะปฏิบัติงานได้จริง ซึ่งหลักการที่สำคัญในการทดลองปฏิบัติงาน คือ ต้องมีระยะเวลาที่แน่นอนและไม่ควรกำหนดระยะเวลาการทดลองปฏิบัติงานสั้นเกินไป เพื่อจะพิสูจน์ได้ว่าสามารถที่จะปฏิบัติงานในตำแหน่งดังกล่าวได้หรือไม่ ดังนั้นในการกำหนดระยะเวลาของการทดลองปฏิบัติงานจึงควรอยู่ในดุลยพินิจที่เหมาะสม และขึ้นอยู่กับตำแหน่งงานที่ปฏิบัติด้วย

การวางตัวบุคคลในระบบการบริหารงานบุคคลนั้นจะต้องคำนึงถึงความยุติธรรมและความเหมาะสมในการพิจารณา ทั้งนี้หลักของการแต่งตั้งควรคำนึงถึงและยึดถือในระบบคุณธรรมเป็นสำคัญกล่าวคือ

1) หลักประกันความมั่นคงในอาชีพ (Security of tenure) หมายถึง เมื่อบุคคลได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใดๆ แล้ว หากมีความสามารถที่จะปฏิบัติงานในตำแหน่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความประพฤติดี ก็จะไม่ถูกให้ออกจากการปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้นๆ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางการเมือง หรือเหตุผลอื่นใด

2) หลักแห่งความสามารถ (Rule of competence) หมายถึง การแต่งตั้งบุคคลโดยการคำนึงถึงความรู้ความสามารถของตัวบุคคลเป็นสำคัญ เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถและเหมาะสมกับตำแหน่งงานนั้นๆ (put the right man into the right job)

3) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political neutrality) หมายถึง การไม่เลือกปฏิบัติตามความประสงค์ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ต้องใช้เกณฑ์ความสามารถและความเหมาะสมเป็นที่ตั้ง โดยไม่เอื้อประโยชน์หรือเลือกปฏิบัติตามพรรคการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ใดๆ กล่าวคือในการแต่งตั้งต้องมีความเป็นอิสระปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองเป็นสำคัญ

4) หลักความเสมอภาคในโอกาส (Equality of opportunity) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ทุกคนที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดสามารถที่จะสมัครเข้าสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้ง หรือทำการสอบคัดเลือก/คัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น รวมทั้งการได้รับโอกาสอื่นๆ ที่เท่าเทียมกัน เช่น การโอน การย้าย เป็นต้น

ความสำคัญของแนวคิดการแต่งตั้งที่สอดคล้องกับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้าคือ การแต่งตั้งบุคคลจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในด้านต่างๆ โดยเฉพาะเรื่องผลงาน (Performance) สมรรถนะ (Competency) ของผู้ดำรงตำแหน่ง

2.6.2.4 **แนวคิดเกี่ยวกับการเลื่อนตำแหน่ง** (Promotion)

การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งภายในองค์การเป็นเหตุการณ์อย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ ซึ่งอาจเกิดขึ้นเนื่องจากการขยายหรือการลดปริมาณงาน ตลอดจนการเข้าออกของบุคลากรภายในองค์การ หรือเพื่อความเหมาะสมในการปฏิบัติงาน ซึ่งการเลื่อนตำแหน่ง ก็ถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งภายในองค์การ โดยการเลื่อนตำแหน่งถือเป็นการเลื่อนฐานะและหน้าที่ความรับผิดชอบให้สูงขึ้น ซึ่งแสดงถึงว่าบุคคลมีความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน นับได้ว่าการเลื่อนตำแหน่งเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญในการบริหารงานบุคคลที่เป็นแรงเสริมในการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคคลในองค์การ

1) การเลื่อนตำแหน่ง หมายถึง การเปลี่ยนแปลงฐานะตำแหน่งหน้าที่การงาน จากเดิมที่เคยปฏิบัติมาก่อนไปสู่ตำแหน่งหน้าที่การงานใหม่ที่มีเกียรติภูมิหรือสถานภาพที่สูงขึ้น มีความรับผิดชอบมากขึ้น และได้รับค่าตอบแทนอัตราเงินเดือนที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่า ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะค่าตอบแทนหรืออัตราเงินเดือนที่สูงขึ้นเท่านั้น แต่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของความรับผิดชอบในงานที่มากขึ้นจะไม่ถือว่าเป็นการเลื่อนตำแหน่ง แต่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินเดือนที่สูงขึ้นเท่านั้น (Within grade salary increase)

2) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง ประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ได้แก่

2.1) <u>หลักความรู้ความสามารถ</u> (Competence) เป็นลักษณะประการหนึ่งของระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งเป็นหลักที่ได้รับการยอมรับและนำมาใช้อย่างแพร่หลาย และวิธีการหรือเครื่องมือที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาตามหลักความรู้ความสามารถ ก็คือ การสอบ (Examination) หรือการให้ทดลองปฏิบัติงานนั้น (Trail on the job) ซึ่งแล้วแต่ลักษณะของตำแหน่งงานนั้นๆ

2.2) <u>หลักอาวุโสและประสบการณ์</u> (Seniority and Experience) หลักเกณฑ์ในเรื่องของอาวุโสและประสบการณ์นั้นวางอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า ผู้ที่ทำงานอยู่ในองค์การนั้นมาเป็นระยะเวลานานย่อมมีความรอบรู้ ความชำนาญ และมีประสบการณ์มากกว่าผู้ที่ทำงานในองค์การนั้นเป็นระยะเวลาที่น้อย คนที่มีอาวุโสมากและมีประสบการณ์ในการทำงานมากกว่า จึงควรที่จะได้รับโอกาสในการเลื่อนตำแหน่งก่อนบุคคลอื่น ซึ่งหลักการดังกล่าวย่อมทำให้บุคคลเหล่านี้มีขวัญและกำลังใจในการทำงาน ซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวก็อาจจะไม่ถูกต้องเสมอไปเพราะคนที่มีอาวุโส และ

ประสบการณ์เหนือคนอื่นก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะมีความรู้ความสามารถเหมาะสมเสมอไป

2.3) <u>หลักระบบอุปถัมภ์</u> (Patronage System) ในความเป็นจริงในการบริหารงานนั้น ไม่อาจที่จะปฏิเสธได้ว่ายังมีการนำเอาระบบอุปถัมภ์มาใช้อยู่ ทั้งนี้จะมากน้อยแตกต่างกันไปในแต่ละแห่ง ซึ่งในการนำหลักระบบอุปถัมภ์มาใช้นั้นมิใช่จะมีผลเสียเพียงอย่างเดียว เพราะในอีกแง่มุมหนึ่งระบบอุปถัมภ์ยังคงมีความจำเป็นอยู่ในงานบางตำแหน่ง เช่นงานที่ต้องการความไว้วางใจสูง ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถคัดเลือกได้ด้วยระบบอุปถัมภ์ เช่น งานตำแหน่งเลขานุการ ที่ต้องอาศัยความไว้วางใจ และการรู้ใจกันระหว่างผู้บังคับบัญชาและเลขานุการ แต่ข้อควรพิจารณาคือ การนำหลักอุปถัมภ์ไปใช้ ต้องใช้ในขอบเขตหรือระดับที่จำกัดที่สุด และถ้าเป็นไปได้ควรพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ประกอบด้วยเพื่อป้องกันมิให้เกิดความรู้สึกในเชิงลบของสมาชิกในองค์การ

ความสำคัญของแนวคิดการเลื่อนตำแหน่งที่สอดคล้องกับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า คือ การเลื่อนตำแหน่งบุคคลจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในด้านต่างๆ โดยเฉพาะเรื่องผลงาน (Performance) สมรรถนะ (Competency) ของผู้ดำรงตำแหน่ง

2.6.2.5 ระบบการสรรหา การบรรจุ และการแต่งตั้ง ข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (หมวด 3 มาตรา 52 - 71) ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทต่างๆ โดยสาระสำคัญที่แก้ไขปรับปรุงจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้แก่ การกระจายอำนาจการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการให้ดำรงตำแหน่งประเภทต่างๆ ให้แก่กระทรวงและกรม ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด

2.6.2.6 การพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ

การพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของภาครัฐ หรือการพ้นจากราชการ หมายถึง การที่บุคลากรของรัฐ ซึ่งได้แก่ บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องในองค์การของรัฐ ซึ่งอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป ออกจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์การของรัฐนั้นๆ ไป (ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2548)

การพ้นสภาพของการเป็นบุคลากรของรัฐเป็นไปโดยสาเหตุหลักๆ 4 ประการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) การพ้นสภาพด้วยความสมัครใจของบุคลากรเอง

บุคลากรสามารถขอให้ตนเองพ้นสภาพจากการเป็นบุคลากรของรัฐได้อย่างอิสระด้วยการลาออกตามเหตุผลของตัวบุคลากรเอง เช่น ไม่พอใจในงาน ต้องการประกอบอาชีพใหม่/อาชีพส่วนตัว หรือลาออกเพื่อไปสมัครหรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับต่างๆ ฯลฯ ขณะเดียวกัน ก็ยังจำเป็นต้องให้สิทธิแก่ทางราชการในการยับยั้งการลาออกของข้าราชการ โดยการไม่อนุญาตให้ลาออกได้ในระยะเวลาหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงกำหนดให้การลาออกต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร และจะมีผลสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตให้ออกได้ตามกฎหมายกำหนด การกำหนดสิทธิยับยั้งดังกล่าวเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ และมิให้ทางราชการเสียหาย เช่น การยับยั้งการลาออกกรณีที่ข้าราชการอยู่ระหว่างได้รับมอบหมายงานใดงานหนึ่งและยังไม่เสร็จสิ้นและอาจเกิดผลเสียต่อทาง

ราชการได้หากลาออกไป หรือเพื่อสะสางงานในความรับผิดชอบและอยู่ระหว่างการหาผู้ปฏิบัติงานแทน หรืออยู่ระหว่างการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด หรือมีเงื่อนไขพิเศษที่ตกลงกันไว้ เช่น มีภาระผูกพันของการใช้ทุนของทางราชการ เป็นต้น

2) การพ้นสภาพตามเงื่อนไขหรือเงื่อนเวลาที่กำหนดในเงื่อนไขการเข้าทำงาน

การพ้นสภาพบุคลากรของภาครัฐตามเงื่อนไขหรือเงื่อนเวลาที่กำหนดในเงื่อนไข คือการพ้นสภาพบุคลากรของรัฐโดยการเกษียณอายุ ซึ่งสาระสำคัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เกี่ยวกับการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนมีดังนี้

มาตรา 108 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด เมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ในสิ้นปีงบประมาณและทางราชการมีความจำเป็นที่จะให้รับราชการต่อไปเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในทางวิชาการหรือหน้าที่ที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะตัว ในตำแหน่งตามมาตรา 46 (3) (ง) หรือ (จ) หรือ (4) (ค) หรือ (ง) จะให้รับราชการต่อไปอีกไม่เกินสิบปีก็ได้ตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ตำแหน่งตามมาตรา 46 (3) (ง) หรือ (จ) หรือ (4) (ค) หรือ (ง) ได้แก่ ตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับเชี่ยวชาญ หรือระดับทรงคุณวุฒิ หรือตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับอาวุโส หรือระดับทักษะพิเศษ

ทั้งนี้ได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2551 ให้มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ด้วย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (หมวด 8 มาตรา 107 - 113) ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และผู้มีอำนาจในการอนุมัติ ยับยั้งการลาออกของข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทต่างๆ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด

นอกจากนี้สำนักงาน ก.พ. (2545) ได้ศึกษาเรื่องการปรับปรุงระบบเกษียณอายุข้าราชการ เพื่อกำหนดอายุเกษียณของข้าราชการให้สอดคล้องกับสมรรถนะและศักยภาพของ “คน” กับลักษณะของ “งาน” อีกทั้งเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบราชการ และระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลในภาครัฐ (สำนักงาน ก.พ.; หมายเหตุ ก.พ. ฉบับที่ 6 (4), มปป.: 1)

การศึกษาได้คำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ การวางแผนกำลังคน การเพิ่มผลผลิต สมรรถภาพของร่างกาย (Psysical conditions) การปรับโครงสร้างองค์กร สภาพบุคลากร (สุขภาพกาย สุขภาพจิต ความรู้ ประสบการณ์ และอื่นๆ) ซึ่งนำมาสู่การเกษียณอายุได้ 4 ลักษณะ คือ

(1) การเกษียณแบบทางเลือก

(2) การเกษียณแบบทางเลือกพิเศษ

(3) การเกษียณก่อนกำหนด

(4) การเกษียณแบบไม่สามารถปฏิบัติงานได้

จากการศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้น และศึกษาภาพรวมการวิเคราะห์โครงสร้างข้าราชการในปัจจุบัน เพื่อทำนายแนวโน้มโครงสร้างอายุของข้าราชการในอนาคต ประกอบกับพิจารณา พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งมีการกำหนดกลุ่มงานเป็น 4 กลุ่มงาน คือ กลุ่มงานบริหาร กลุ่มงานอำนวยการ กลุ่มงานวิชาการ และกลุ่มงานทั่วไป

จากผลการศึกษาข้างต้นนำไปสู่แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการเกษียณอายุข้าราชการตามลักษณะงาน ดังนี้

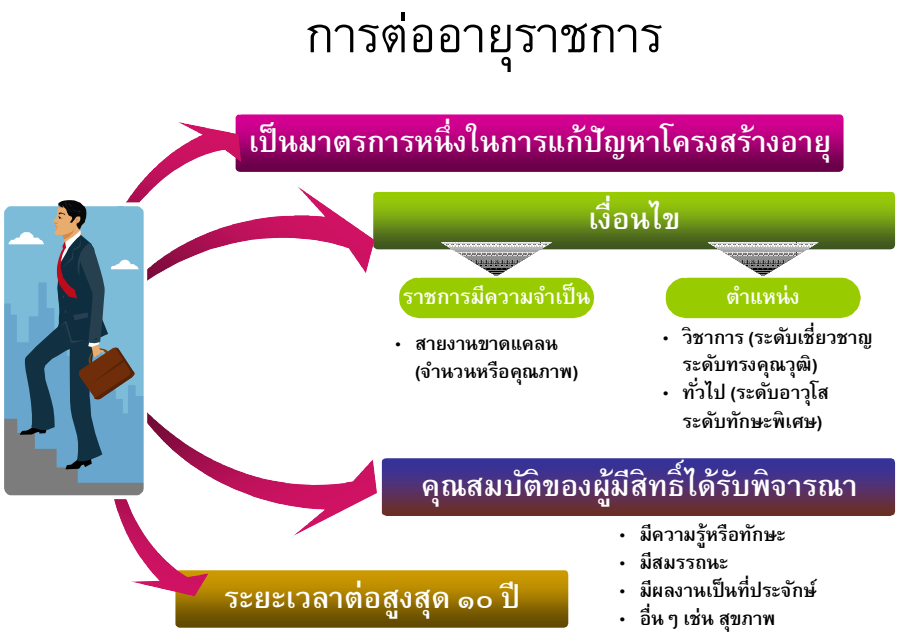
(1) กลุ่มงานบริหาร ควรเกษียณอายุที่ 60 ปี

(2) กลุ่มงานอำนวยการ ควรเกษียณอายุที่ 60 ปี

(3) กลุ่มงานวิชาการ ควรเกษียณอายุที่ 55 - 70 ปี

(4) กลุ่มงานทั่วไป ควรเกษียณอายุที่ 50 - 65 ปี

โดยแนวทางการกำหนดอายุเกษียณแต่ละกลุ่ม แต่ละช่วงอายุ จะคำนึงถึงความหลากหลายตามลักษณะงานที่ปฏิบัติ ได้แก่ ภาวะความพร้อมทางร่างกาย ภารกิจที่ต้องใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ซึ่งไม่อาจหาได้โดยทั่วไป ควบคู่ไปกับการคำนึงถึงความขาดแคลน และไม่มีผลต่อการขาดคนรุ่นใหม่เข้ามาในภาคราชการด้วยเช่นกัน (สำนักงาน ก.พ., มปป.) ดังแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพที่ 2.18 การต่ออายุราชการ

ที่มา : สำนักงาน ก.พ., 2550 (เอกสารประกอบการบรรยาย))

3) การพ้นสภาพเนื่องจากการเลิกหรือยุบตำแหน่ง

การพ้นจากการเป็นบุคลากรภาครัฐเนื่องจากการเลิกหรือยุบเลิกตำแหน่งหรือลดกำลังคน (Redandary) มักนำมาใช้ใน 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่องค์กรอยู่ในภาวะ “คนล้นงาน” ซึ่งอาจเกิดเนื่องมาจากภารกิจที่กำหนดนั้นสิ้นสุดลง หรือมีการปรับปรุงกระบวนการทำงานใหม่แล้วทำให้สามารถลดกำลังคนลงได้ หรือมีเครื่องมืออุปกรณ์สมัยใหม่มาใช้แทนกำลังคน และกรณีที่มีการจัดรูปองค์กร/โครงสร้างองค์กรใหม่แล้วทำให้ต้องมีการปรับลดกำลังคนลง การพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของภาครัฐในกรณีนี้ส่วนใหญ่เป็นการออกจากราชการของข้าราชการ โดยปกติทางราชการจะดำเนินการออกคำสั่งให้ออกจากราชการโดยให้ได้รับบำเหน็จบำนาญเพราะเหตุทดแทน

ที่ผ่านมาในองค์กรภาครัฐของไทย การพ้นสภาพจากการเป็นบุคลากรในกรณีนี้จะพบน้อยมาก เนื่องจากพยายามใช้วิธียุบเลิกตำแหน่งที่เป็นตำแหน่งว่างทดแทนตำแหน่งที่มีผู้ครองอยู่ และใช้วิธีเกลี่ยอัตรากำลังจากส่วนราชการที่มีภารกิจน้อยไปยังส่วนราชการที่มีภารกิจมากก่อนที่จะพิจารณายุบตำแหน่ง แต่ในอนาคตการพ้นจากราชการโดยวิธีนี้อาจเป็นสิ่งท้าทายใหม่ ที่รัฐจะต้องคิดวิธีการล่วงหน้า เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงระบบ และวิธีการทำงานใหม่

4) การพ้นสภาพเพราะเหตุของตัวบุคลากรเอง

การพ้นจากราชการโดยสาเหตุนี้มักปรากฏใน 2 กรณี ได้แก่ กรณีตัวบุคลากรของรัฐนั้นไม่อยู่ในฐานะปฏิบัติราชการได้ และกรณีบุคลากรนั้นมีเหตุเสียหาย (Discharge)

กรณีบุคลากรไม่อยู่ในฐานะปฏิบัติราชการได้ เช่น

- กรณีตาย
- กรณีต้องโทษในความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- กรณีไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร
- กรณีเจ็บป่วยจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยสม่ำเสมอ
- กรณีขาดคุณสมบัติตามกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนด ได้แก่ การขาดคุณสมบัติทั่วไปของการเป็นข้าราชการหรือขาดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง และคุณสมบัติอื่นที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นบุคลากรของภาครัฐ
- กรณีไม่ผ่านทดลองปฏิบัติราชการ

กรณีที่บุคคลนั้นมีเหตุเสียหาย เช่น

- กรณีหย่อนความสามารถหรือบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- กรณีมีมลทินมัวหมองเนื่องจากถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรง
- กรณีทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง
- กรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่น่าพอใจของทางราชการได้

2.6.3. การพัฒนาทรัพยากรบุคคล

การพัฒนาทรัพยากรบุคคลเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งเสริมให้องค์การเกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยจุดมุ่งหมายของการพัฒนาทรัพยากรบุคคลนั้นเพื่อเพิ่มสมรรถภาพการเรียนรู้ของคนในองค์การให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์การ (Chalofsky, 1945 อ้างถึงใน อุทัยวัฒน์ สุวรรณเศรษฐ, 2549: 13) ดังนั้นทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจึงหันมาให้ความสนใจในเรื่องการพัฒนาทรัพยากรบุคคล และเพื่อให้สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงของภาครัฐ หน่วยงานราชการต่างๆ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง

2.6.3.1 ความหมายของการพัฒนาทรัพยากรบุคคล

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2546: 174 - 175) ได้กล่าวไว้ว่า การพัฒนาบุคลากร (Human Resource Development: HRD) เป็นการใช้การฝึกอบรม (Training) การพัฒนาองค์การ (Organization Development) และการพัฒนาอาชีพ (Career Development) อย่างบูรณาการ เพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิผลของบุคคล กลุ่มงานและองค์การ การพัฒนาบุคลากรจะช่วยพัฒนาสมรรถนะสำคัญ (Key Competencies) ที่จะทำให้บุคลากรในองค์การสามารถปฏิบัติงานปัจจุบันและอนาคตได้ โดยผ่านกระบวนการเรียนรู้ที่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า (Planned Learning Activities) ช่วยทำให้กลุ่มงานในองค์การสามารถริเริ่มและจัดการเปลี่ยนแปลง และทำให้เกิดการประสานกันระหว่างความต้องการขององค์การกับบุคลากร

เจอรี่ ดับเบิลยุ กิลลี่ และสตีเวน เอ เอคแลนด์ (Jerry W. Gilley & Steven A. Eggland) ได้กล่าวไว้ว่า พันธกิจของการพัฒนาบุคลากร คือ การจัดให้มีการพัฒนาบุคคล (Individual Development) เพื่อที่จะปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน จัดให้มีการพัฒนาอาชีพ (Career Development) เพื่อที่จะเพิ่มผลการปฏิบัติงานในอนาคต และจัดให้มีการพัฒนาองค์การ (Organization Development) เพื่อที่จะใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่ และผลการปฏิบัติงานที่ปรับปรุงขึ้นซึ่งทั้งหมดจะนำไปสู่ประสิทธิภาพขององค์การ

2.6.3.2 แนวทางการพัฒนาบุคลากร

การพัฒนาบุคลากรมีแนวทางหลักในการดำเนินการ 3 แนวทาง คือ

1) การฝึกอบรม

Nadler and Nadler (1989 อ้างถึงใน อุทัยวัฒน์ สุวรรณเศรษฐ, 2549: 15) ได้กล่าวไว้ว่า การฝึกอบรมเป็นกิจกรรมของการพัฒนาทรัพยากรบุคคลที่จะปรับปรุงคุณลักษณะของพนักงานในงานที่ปฏิบัติอยู่ โดยมุ่งเน้นไปที่การเรียนรู้ ความรู้ ทักษะ ทัศนคติที่จำเป็น โดยจุดมุ่งเน้นกิจกรรมการฝึกอบรม คือ การเพิ่มศักยภาพการทำงานปัจจุบันให้แก่พนักงาน สาเหตุส่วนใหญ่ที่ต้องจัดดำเนินการฝึกอบรมให้แก่พนักงานเนื่องจากการขาดประสิทธิภาพในการทำงาน การสรรหาและคัดเลือกบุคลากรไม่ดีพอ ทำให้บุคลากรที่ได้มาไม่มีทักษะหรือความสามารถในงานที่รับผิดชอบ หรือในกรณีที่มีวิทยาการใหม่ๆ เข้ามาในงานเดิม องค์การต้องการให้พนักงานเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ ก็อาจจะจัดการฝึกอบรมให้แก่พนักงาน เป็นต้น

2) การศึกษา

นอกจากกิจกรรมการฝึกอบรม ซึ่งถือว่าเป็นกิจกรรมสำคัญที่จะต้องจัดขึ้นแล้ว กิจกรรมการศึกษาก็ถือเป็นกิจกรรมที่สำคัญอีกกิจกรรมหนึ่งที่จะใช้เพื่อปรับปรุงองค์การให้มีความเข้มแข็ง กิจกรรมการศึกษาเป็นกิจกรรมที่จะช่วยเตรียมตัวพนักงานให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่เขาจะได้รับต่อไป การศึกษาจะมุ่งเน้นไปที่การเตรียมกลุ่มเป้าหมายที่เหมาะสมสำหรับตำแหน่งงานนั้นๆ โปรแกรมเหล่านี้จะช่วยทำให้องค์การมั่นใจได้ว่าองค์การมีการเตรียมตัวที่ดีพอที่จะก้าวไปสู่ความมั่นคง และพร้อมที่จะไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ดังที่ Nadler and Nadler (1989: 61 - 63 อ้างถึงใน อุทัยวัฒน์ สุวรรณเศรษฐ, 2549: 16) ได้กล่าวไว้ว่ากิจกรรมการศึกษาถือเป็นกิจกรรมหนึ่งในการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในองค์การ โดยเน้นการเตรียมความพร้อมของบุคลากรเพื่องานในอนาคต หรือเพื่อการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง เพื่อให้สามารถปรับตัวกับหน้าที่ในสิ่งแวดล้อมใหม่ได้

3) การพัฒนา

กิจกรรมการพัฒนาเป็นกิจกรรมที่ไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาบุคลากรเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการสร้างโอกาสในการเรียนรู้ที่จะช่วยส่งเสริมให้บุคคลหรือองค์การเติบโต กิจกรรมเหล่านี้ต้องใช้ค่าใช้จ่ายสูง แต่มีความจำเป็นอย่างมากสำหรับบุคลากรเพื่อที่จะทำให้งานออกมาดี ถึงแม้ว่าการพัฒนา (Development) เป็นกิจกรรมการเรียนรู้ที่จัดขึ้นเพื่อการเรียนรู้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานโดยตรง แต่การพัฒนายังคงมีจุดมุ่งหมายที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรขององค์การ คือช่วยให้บุคลากรขององค์การได้เพิ่มพูนความรู้ ได้แสดงขีดความสามารถของตน ได้แสดงความคิดเห็นและจุดมุ่งหมายที่เกี่ยวกับองค์การ คือเพื่อการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงองค์การอย่างต่อเนื่อง เป็นการเตรียมความพร้อมของบุคลากรสำหรับการเรียนรู้สิ่งต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต การพัฒนาจึงถือเป็นการจัดการเรียนรู้ให้กับบุคคลหรือกลุ่มคนในองค์การโดยไม่มีความเกี่ยวข้องกับงานในปัจจุบันแต่เป็นการเตรียมการเพื่ออนาคต ซึ่งมี 2 แนวทาง ดังนี้

3.1) การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับองค์การ เนื่องจากองค์การจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อความอยู่รอด บุคลากรจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้

องค์การสามารถพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับองค์การที่ต้องการเตรียมการก้าวไปสู่ความคิดใหม่ๆ องค์การจะต้องพร้อมที่จะเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ ที่จะมาด้วยกัน พนักงานอาจไม่จำเป็นต้องได้รับการฝึกอบรมหรือได้รับการศึกษาอยู่เสมอ แต่การให้พนักงานได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนา จะทำให้พนักงานรักษาระดับความสามารถในการเรียนรู้ได้

3.2) การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับปัจเจกบุคคล ในการวางแผนความก้าวหน้าทางอาชีพของแต่ละบุคคลนั้นย่อมมีความต้องการที่ไม่เหมือนกัน สามารถเปลี่ยนแปลงไปตามขั้นตอนของชีวิต องค์การจึงต้องการให้บุคลากรมีความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงโดยให้เกิดการเรียนรู้อยู่เสมอ

2.6.3.3 การดำเนินงานพัฒนาบุคลากรของภาครัฐที่ผ่านมา

ในการพัฒนาข้าราชการสามารถแยกวิธีการได้ตามขั้นตอน ดังนี้ (ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2548: 192 - 200)

1) การพัฒนาบุคลากรก่อนเข้ารับราชการ
   - การจัดสรรทุนการศึกษาในสาขาวิชาต่างๆ
   - การจัดการศึกษาหรือฝึกอบรมก่อนบรรจุเข้ารับราชการ
2) การพัฒนาบุคลากรในระหว่างรับราชการ
   - การพัฒนาข้าราชการโดยหน่วยราชการเองโดยจัดการฝึกอบรม 3 หลักสูตร คือ หลักสูตรหลัก หลักสูตรพัฒนาความรู้ตามสายงาน และหลักสูตรการฝึกอบรมพิเศษ
   - การพัฒนาข้าราชการโดยองค์การภายนอก
   - การพัฒนาข้าราชการโดยสำนักงาน ก.พ. ซึ่งมีการเรียนรู้ทั้งในแบบการเรียนรู้ด้วยตนเองและการเรียนรู้โดยการนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วย ทั้งนี้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หมวด 4 มาตราที่ 75 ได้บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญไปศึกษาเพิ่มเติม ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัยในประเทศหรือต่างประเทศ โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด

2.6.3.4 แนวคิดและนวัตกรรมในการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ

1) ระบบการเรียนการสอนทางไกล (Distance Learning) คือ การเรียนที่ผู้สอน และผู้เรียนไม่ได้อยู่ในห้องเรียนเดียวกัน หรืออยู่ในบริเวณเดียวกัน แต่สามารถที่จะสอนและเรียนด้วยกันได้ โดยการส่งผ่านองค์ความรู้ด้วยวิธีการที่แตกต่างจากการเรียนในชั้นเรียน ทั้งนี้ การส่งผ่านองค์ความรู้เหล่านั้นจะประสบความสำเร็จได้นั้นจะต้องขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม (Environment) ลักษณะของปัจเจกบุคคล (Individual) และรูปแบบของพฤติกรรมในสถานการณ์นั้นๆ (Patterns of behaviors in a situation) (Apps, P., 1981: 5)

สำนักงาน ก.พ. ได้เริ่มโครงการฝึกอบรมทางไกลตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2528 จนถึงปัจจุบัน โดยการเรียนการสอนด้วยชุดการเรียนการฝึกอบรมทางไกล (ชุดการเรียนด้วยตนเอง) ใช้สื่อสิ่งพิมพ์ในรูปชุดการเรียนด้วยตนเองเป็นแกนในการถ่ายทอด โดยใช้สื่อประสมประเภทวิทยุ และโทรทัศน์ประกอบ รวมถึงใช้สื่อเสริมอื่นๆ ได้แก่ วิทยากรสัญจร หรือการพบกลุ่ม

2) การเรียนรู้และการฝึกอบรมอิเล็กทรอนิกส์ (E – Learning / E - Training) การเรียนอิเล็กทรอนิกส์ คือรูปแบบการเรียนรู้มิติใหม่ที่ใช้อินเทอร์เน็ตเป็นสื่อกลางระหว่างผู้สอนและผู้เรียน โดยกระบวนการ

เรียนรู้จะใช้การผสมผสานระหว่างเนื้อหาวิชา ภาพเคลื่อนไหว ประกอบแสงสีและเสียง เพื่อสร้างความเร้าใจและน่าสนใจ ซึ่งการผสมผสานนี้เรียกว่า สื่อผสม (Multimedia) การเรียนอิเล็กทรอนิกส์ จึงจะทำให้เกิดความสนุกสนานและการอยากเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้การเรียนอิเล็กทรอนิกส์ยังช่วยให้ผู้เรียนสามารถติดต่อ และซักถามผู้สอนได้โดยตรง ทั้งยังสามารถติดต่อสื่อสารแสดงความคิดเห็นร่วมกันกับผู้เรียนคนอื่นๆ ได้ด้วย (วิพร เกตุแก้ว, 2549: 241)

2.6.3.7 **การพัฒนาองค์กร**

1) **ความหมายของการพัฒนาองค์กร**

อังคณาลักษณ์ จงจิต และอภิวุฒิ พิมลแสงสุริยา (2551) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาองค์กร (Organization Development) ว่าเป็นกระบวนการพัฒนาให้องค์การมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งเกิดเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลง เป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้องค์กรเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน (Alignment)

2) **องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องในการเปลี่ยนแปลงองค์กร**

2.1) Structure โครงสร้างองค์กรที่ออกแบบให้สอดคล้อง รองรับกับทิศทางที่องค์กรต้องการจะไป และง่ายต่อการทำงานในโลกปัจจุบันและอนาคต ทุกสิ่งทุกอย่างจะต้องถูกออกแบบให้สามารถใช้งานได้มากกว่าหนึ่งอย่างและในขณะเดียวกันการใช้งานจะต้องสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ การจัดโครงสร้างองค์กรก็เช่นเดียวกัน

2.2) System ระบบต่างๆ ในองค์กรควรมีการสร้างแผนแม่แบบในการเปลี่ยนแปลงจะต้องมีการประเมินสถานการณ์ขององค์การ เพื่อให้เห็นช่องว่างของความแตกต่างระหว่างองค์การในปัจจุบันกับองค์การที่ควรจะเป็นในอนาคต หลังจากนั้นจะต้องมีการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคขององค์การ เพื่อที่จะนำจุดแข็งขององค์การมาผลักดันการพัฒนาองค์การ โดยมีกลไกการควบคุมทิศทางที่แน่นอน การพัฒนาองค์การจะต้องพิจารณาว่าองค์การที่จะพัฒนาเป็นแบบเปิดหรือแบบปิด ถ้าเป็นองค์การแบบเปิด ทุกคนจะต้องมีส่วนร่วมแก้ปัญหาร่วมรับผิดชอบ

2.3) Process กระบวนการที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานภายในองค์กรและใช้เวลาในการดำเนินการเพื่อไปสู่เป้าหมายที่องค์กรตั้งไว้ด้วยความสำเร็จ

2.4) People **บุคลากรในองค์การ** พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความชำนาญในวิชาชีพและการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วม และความจงรักภักดีต่อองค์กร

2.5) Culture **วัฒนธรรมองค์กร** เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะทำให้พนักงานเดินไปในทิศทางเดียวกัน และการจัดการด้านวัฒนธรรมองค์กรก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการผลักดันให้องค์กรไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้อย่างสำเร็จ ดังนั้นจึงเป็นกิจกรรมที่สำคัญของงานบริหารการเปลี่ยนแปลงที่จะช่วยสนับสนุนให้องค์กรสามารถก้าวเข้าไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้

3) แนวคิดในการพัฒนาองค์กรภาครัฐ

3.1) เกณฑ์รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)

ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 - 2550) กำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงานเพื่อยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานของหน่วยงานราชการให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่ามาตรฐานสากล โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นหลักการบริหาราชการที่ได้รับการตราขึ้นเป็นกฎหมาย ดังปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยกำหนดเป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีว่า ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของภาครัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของภาครัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

การบริหารราชการให้บรรลุผลดังกล่าวต้องมีเกณฑ์การประเมินกระบวนการทำงานและผลการปฏิบัติงานที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป จึงเกิดการพัฒนาเครื่องมือเพื่อยกระดับมาตรฐานการพัฒนาระบบราชการ คือ เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ PMQA (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548)

PMQA เป็นแนวคิดที่พัฒนาจากแนวคิด TQA ซึ่งเป็นระบบรางวัลคุณภาพที่อเมริกานำมาใช้ และมีชื่อเสียงโด่งดังไปทั่วโลก เรียกว่ารางวัล Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA) ทั้งนี้สำนักงาน ก.พ.ร. และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ได้นำเกณฑ์สากลมาดัดแปลง ตั้งเป็นเกณฑ์การบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งวัตถุประสงค์ของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มีดังนี้

(1) เพื่อยกระดับคุณภาพการปฏิบัติงานของภาครัฐให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

(2) เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการของหน่วยงานสู่ระดับมาตรฐานสากล

(3) เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการประเมินตนเอง และเป็นบรรทัดฐานการติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ

เกณฑ์รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ (1) ลักษณะสำคัญขององค์กร (2) เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) ลักษณะสำคัญขององค์กร

ลักษณะสำคัญขององค์กร เป็นการอธิบายภาพรวมของส่วนราชการ สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติภารกิจ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติราชการ ความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์ และระบบการปรับปรุงผลการดำเนินการ ซึ่งเป็นแนวทางที่ครอบคลุมระบบการบริหารจัดการการดำเนินการขององค์กรโดยรวม ประกอบด้วย 2 หัวข้อ ได้แก่

(1.1) ลักษณะขององค์กร

(1.2) ความท้าทายขององค์กร

(2) เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบด้วยเกณฑ์ 7 หมวด ดังนี้

(2.1) การนำองค์กร

(2.2) การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์

(2.3) การให้ความสำคัญกับการบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(2.4) การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้

(2.5) การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล

(2.6) การจัดการกระบวนการ

(2.7) ผลลัพธ์การดำเนินการ

3.2) การบริหารองค์ความรู้ (Knowledge Management)

การบริหารองค์ความรู้เป็นการแปลงทรัพยากรบุคคลซึ่งรวมถึงสิ่งที่จับต้องไม่ได้ให้เป็นทุน ถ้าไม่มีการบริหารจัดการองค์ความรู้ ทรัพยากรบุคคลก็จะเป็นแค่เพียงทุนที่ตายแล้ว การบริหารความรู้จึงเป็นการจัดการและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

1) ความหมายของการบริหารองค์ความรู้

การบริหารองค์ความรู้ เป็นกระบวนการสร้างองค์ความรู้ เผยแพร่องค์ความรู้ และการนำเอาความรู้ไปใช้ประโยชน์ ซึ่งการจัดการความรู้ต้องใช้ระยะเวลาและมีผู้เกี่ยวข้องมากมายในด้านการจัดการความรู้ (Newman, Brain อ้างในชัชวาล วงษ์ประเสริฐ, 2548: 20)

การบริหารองค์ความรู้ คือความสามารถในการจัดการความรู้ เหมือนคำว่าการจัดการสารสนเทศ ความหมายนี้เมื่อคนในองค์กรนำสารสนเทศที่มีอยู่ในองค์กรมาใช้ประโยชน์ ถ้าเป็นอย่างนี้จะเกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่อง การวิเคราะห์สารสนเทศ และการวางแผนในเรื่องสารสนเทศ องค์กรต้องให้ความสำคัญกับความรู้ ซึ่งหมายความว่าเราต้องหาวิธีการในการจัดการความรู้ในองค์กร เราจะใช้เทคนิควิธีการใดๆ ก็ตาม ในการพัฒนาการใช้เทคโนโลยีในการวิเคราะห์ความรู้ แหล่งความรู้ในองค์กร ซึ่งการใช้เทคนิคต่างๆ เพื่อวิเคราะห์และวางแผนทางความรู้ (Sierrhuis, Maarten อ้างในชัชวาล วงษ์ประเสริฐ, 2548: 20 - 21)

การจัดการความรู้สำหรับองค์กร ประกอบด้วยกิจกรรมที่เน้นในการรวบรวมความรู้จากประสบการณ์ของตนเองและประสบการณ์ของผู้อื่น เพื่อความเหมาะสม เพื่อประยุกต์ใช้ความรู้ที่จะตอบสนองพันธกิจขององค์กร ซึ่งกิจกรรมต่างๆ จะสำเร็จได้ด้วยการบูรณาการระหว่างเทคโนโลยีและโครงสร้างขององค์กร และการกำหนดยุทธศาสตร์โดยใช้สติปัญญา และต้องอยู่บนพื้นฐานของการใช้ความรู้ในการสร้างองค์ความรู้ใหม่ๆ ความพยายามที่จะทำให้ดีขึ้นโดยใช้ระบบปัญญา (องค์กร มนุษย์ คอมพิวเตอร์หรือบูรณาการระหว่างมนุษย์กับคอมพิวเตอร์) ในการแสวงหา จัดเก็บและประยุกต์ใช้ความรู้สำหรับการเรียนรู้การแก้ปัญหา และการตัดสินใจ (Gregory, R อ้างในชัชวาล วงษ์ประเสริฐ, 2548: 21)

การจัดการความรู้เป็นเครื่องมือในการรวบรวมสติปัญญาเพื่อเพิ่มการยอมรับและนวัตกรรม (William, Trish อ้างในชัชวาล วงษ์ประเสริฐ, 2548: 21)

2) ประเภทของความรู้

ประเภทขององค์ความรู้นั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549: 14 - 15)

2.1) องค์ความรู้สามารถอธิบายได้ (Explicit Knowledge)

องค์ความรู้ที่สามารถอธิบายได้นั้นเป็นความรู้ที่ผู้เรียนสามารถทำความเข้าใจได้จากการรับฟัง การอธิบาย การอ่าน และนำไปใช้ปฏิบัติ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วองค์ความรู้ที่สามารถอธิบายนั้นจะถูกจัดอย่างมีแบบแผน มีโครงสร้าง และอธิบายกระบวนการ วิธี หรือขั้นตอน เพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติตามได้ เช่น ความรู้ในเรื่องการทบทวนภารกิจและสอบทานกำลัง ความรู้ในเรื่องการบริหารการเปลี่ยนแปลง องค์ความรู้เหล่านี้จะเกิดจากการถ่ายทอด การจัดกระบวนการลำดับวิธีคิดที่มีแบบแผน ทำให้ง่ายต่อการเข้าใจ ง่ายต่อการเรียนรู้และนำไปสู่การใช้องค์ความรู้ไปใช้ในการปฏิบัติงาน

ผู้ที่นำองค์ความรู้เหล่านี้ไปใช้ในการปฏิบัตินั้นอาจไม่เคยมีความรู้ด้านนี้มาก่อน แต่หากได้อ่านและทำความเข้าใจ และปฏิบัติตามคำแนะนำในการใช้แล้วก็จะสามารถใช้งานได้

2.2) องค์ความรู้ที่ไม่สามารถอธิบายได้หรืออธิบายได้ยาก (Tacit Knowledge)

องค์ความรู้ประเภทนี้ คือ องค์ความรู้อธิบายได้ยากหรือในบางครั้งไม่สามารถอธิบายว่าเกิดความรู้เหล่านั้นขึ้นได้อย่างไร โดยมากมักไม่มีแบบแผนเป็นที่แน่ชัด และองค์ความรู้ที่เกิดขึ้นมักเกิดกับบุคคลเป็นสำคัญ การถ่ายทอดให้เหมือนหรือเทียบเคียงกับเจ้าขององค์ความรู้นั้นยากหรือง่ายก็ขึ้นกับบุคคลที่ถ่ายทอดและผู้รับเป็นสำคัญ

3) การบริหารความรู้ในยุคการบริหารทุนมนุษย์

การแปลงทรัพยากรบุคคลซึ่งเป็นทรัพย์สินขององค์กรให้เป็นทุนสำหรับการบริหาร มี 2 แนวทาง แนวทางแรกเน้นเรื่องการสร้างและการจัดหาเพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ที่เป็นประโยชน์ แนวทางที่สองเน้นการใช้ความรู้เพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับองค์กร ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้ความรู้ การแบ่งปันความรู้ เพื่อสร้างสินค้าและบริการตัวใหม่หรือเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน หรือการให้บริการลูกค้าที่ดีขึ้น กล่าวโดยสรุปทั้งสองแนวทางเป็นการนำความรู้ที่อยู่ในฮาร์ดแวร์ ซอฟแวร์ และพีเพิลแวร์ มาใช้เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้าให้ได้มากที่สุด การแปลงทรัพย์สินมนุษย์ (Human Asset) ให้เป็นทุน (Human Capital) นั้นเกี่ยวข้องกับการบริหารองค์ความรู้ ซึ่งการบริหารองค์ความรู้เป็นการแปลงทรัพยากรบุคคลซึ่งรวมถึงสิ่งที่จับต้องไม่ได้ให้เป็นทุนนั้น มี 4 กระบวนการคือ (สำนักงาน ก.พ., มปป.(เอกสารเผยแพร่))

3.1) การสร้างและจัดหาเพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ (Creation and Acquisition) เพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ ความสามารถ ทักษะและสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับการบรรลุพันธกิจและเป้าหมายขององค์กร ตามปกติแล้วองค์กรอาจจะหาความรู้ที่ต้องการได้จากสามแหล่งหลักๆ กล่าวคือ แหล่งที่หนึ่ง ด้วยการซื้อหา ยกตัวอย่างเช่น การซื้อบริษัทจะช่วยให้ได้ทุนทั้งสามประเภทมาด้วย คือ ทุนมนุษย์ ทุนโครงสร้าง และทุนความสัมพันธ์ วิธีการที่สองนั้น องค์กรอาจจะ “จัดหาและจัดจ้าง” (Rent) เพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ที่จำเป็น เช่น การจ้างที่ปรึกษาและพัฒนาความรู้ที่ได้จากคำปรึกษาเหล่านั้นเป็นความรู้ขององค์กร ส่วน

แนวทางที่สามในการพัฒนาความรู้ ทักษะ และสมรรถนะขององค์กรนั้น อาจจะกระทำได้ด้วยการกระตุ้นให้พนักงานหาแนวทางใหม่ๆ สำหรับพัฒนาสินค้าหรือวิธีการทำงาน เป็นต้น

3.2) การจัดระบบความรู้ (Codification) มีจุดประสงค์เพื่อทำให้ความรู้ที่กระจัดกระจายอยู่ในองค์กรหรืออยู่ในหัวของผู้ปฏิบัติงานนั้นมีความชัดเจน กล่าวคือมีการผ่องถ่ายและถ่ายทอดความรู้จากระดับตัวบุคคล และความรู้ในการทำงานที่ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนสร้างสมไว้ ไปสู่ระดับองค์กร ซึ่งก็หมายความว่า องค์กรต้องพยายามสร้างสภาพแวดล้อมให้ผู้ปฏิบัติงานได้ “ปลดปล่อยความรู้ที่มีอยู่” ออกมาเพื่อใช้ประโยชน์ในการทำงานให้มากที่สุด และช่วยให้คนในองค์กรมีโอกาสในการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน สำหรับการจัดระบบความรู้นั้นสามารถกระทำได้หลายวิธี ตั้งแต่การบันทึกเป็นเอกสาร ไปจนถึงการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ และระบบอินเตอร์เน็ต เป็นต้น

3.3) การกระจายจ่ายแจกความรู้ในองค์กร (Distribution) เพื่อให้ทุกคนได้เข้าถึงและใช้ความรู้ให้เกิดประโยชน์ ซึ่งอาจต้องอาศัยเทคโนโลยีเข้าช่วย อย่างไรก็ตาม ระบบในการกระจายข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้ในองค์กร จะต้องเป็นระบบที่ใช้งานได้ง่าย มีความสะดวกและเป็นมิตรกับผู้ใช้งาน ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรไม่รู้สึกว่าเป็นภาระเพิ่มเติมจากการปฏิบัติงานในหน้าที่มากนัก

3.4) การใช้ความรู้ให้เกิดประโยชน์ในการบริหารงาน (USE) เมื่อองค์กรพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน ด้วยการสร้าง จัดระบบ และแจกจ่ายความรู้ องค์กรจะต้องสร้างระบบที่กระตุ้นให้คนนำความรู้ไปใช้ด้วย เช่นเดียวกับทรัพย์สินอื่นๆ ซึ่งองค์กรต้องนำไปใช้ประโยชน์ให้เต็มที่ในฐานะที่เป็นทุน

2.6.4 การจัดสวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูล

สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลในระบบราชการไทย ถือว่าเป็น “สิ่งจูงใจ” และเป็นเครื่องดึงดูดให้บุคลากรเข้าสู่ระบบราชการ และคงอยู่ในระบบราชการได้มากกว่าสิ่งจูงใจประเภทค่าตอบแทน ประกอบด้วย

1) สวัสดิการที่เป็นตัวเงิน

ระบบราชการไทยได้ให้ความสำคัญกับสวัสดิประเภทนี้มากที่สุด โดยได้จัดให้มีความครอบคลุมไปถึงครอบครัวของบุคลากร (บิดามารดา คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ) ทั้งในด้านสุขภาพ การศึกษาและที่อยู่อาศัย ในขณะที่ดำรงสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ และยังมีบำเหน็จบำนาญให้ เมื่อพ้นสภาพการเป็นบุคลากรโดยไม่มีความผิด ซึ่งเป็นการประกันความมั่นคงในวัยชราอีกด้วย

2) สวัสดิการที่ไม่เป็นตัวเงิน

สวัสดิการประเภทนี้ อาทิเช่น 1) การลา ซึ่งบุคลากรภาครัฐมีสิทธิการลาด้วยเหตุผลต่างๆ ถึง 9 ประการ 2) บ้านพักของทางราชการ 3) เงินกู้เพื่อเคหะสงเคราะห์ 4) การจัดสถานที่ทำงานและสภาพแวดล้อมการทำงานที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ 5) ฌาปนกิจสงเคราะห์ ฯลฯ

3) ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติงานนอกสถานที่ หรือภูมิลำเนา (Cost of living)

สิ่งจูงใจประเภทนี้คือการให้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเนื่องจากการเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งมักจะประกอบไปด้วย ค่ายานพาหนะ ค่าที่พัก ค่าเบี้ยเลี้ยง ในกรณีที่สถานที่นั้นมีค่าครองชีพสูงกว่าสถานที่ปฏิบัติงานหรือภูมิลำเนาตามปกติ เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการทั้งใน และต่างประเทศ

4) **เครื่องบ่งบอกฐานะทางสังคม**

ภาครัฐไทยยังคงมี "ยศ" ให้กับข้าราชการบางประเภท และแม้บุคลากรภาครัฐประเทศอื่นที่ไม่มียศ แต่ชื่อตำแหน่งของภาครัฐที่ต่อท้ายด้วยชื่อขององค์กรภาครัฐอันเป็นที่เป็นที่รู้จักโดยทั่วไปก็สามารถสร้างความภาคภูมิใจให้กับบุคลากร การมอบรางวัล และประกาศเกียรติคุณ เช่น ข้าราชการดีเด่นซึ่งถือเป็นข้อได้เปรียบของภาครัฐ การจัดรถประจำตำแหน่ง และเงินประจำตำแหน่งให้เหมาะสมแก่หน้าที่ และความรับผิดชอบในตำแหน่งที่จำเป็นต้องได้รับการยอมรับจากสังคม และสิ่งสำคัญที่สุดคือ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ ซึ่งเป็นสิ่งที่เอกชนไม่สามารถให้แก่บุคลากรได้

5) **ความมั่นคงในอาชีพ และการดำรงชีวิต**

บุคลากรภาครัฐได้รับหลักประกันในเรื่องความมั่นคงมากกว่าบุคลากรภาคเอกชนทั้งในเรื่องความแน่นอนของรายได้ และการถูกลงโทษทางวินัยหรือการให้พ้นสภาพการเป็นบุคลากรภาครัฐที่สำคัญ คำว่า "บุคลากรภาครัฐ" ยังมีคุณค่าในตัวเองจนสามารถใช้เป็นหลักค้ำประกันให้แก่ตนเอง และบุคคลอื่น ยามที่เกิด "อุบัติเหตุ" ในชีวิตได้

6) **ความก้าวหน้า และโอกาสในการพัฒนาตนเอง**

การเลื่อนตำแหน่ง หรือการเลื่อนชั้นยศ เป็นสิ่งจูงใจที่ภาครัฐใช้จูงใจให้บุคลากรเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้บุคลากรภาครัฐยังมีโอกาสได้รับทุนให้ไปศึกษา ฝึกอบรม สัมมนาดูงาน ทั้งระยะสั้น และระยะยาวทั้งภายในและต่างประเทศ แม้ว่าสวัสดิการจะถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สามารถดึงดูดคนให้เข้ารับราชการ แต่ยังไม่เป็นแรงดึงดูดที่ดีที่สุดเนื่องจากในปัจจุบันการจัดสวัสดิการและผลประโยชน์เกื้อกูลในภาครัฐยังเป็นการจัดที่เป็นมาตรฐานเดียว ในอนาคตภาครัฐมีแนวโน้มที่จะพัฒนาการจัดสวัสดิการโดยคำนึงถึงความแตกต่างของบุคลากร ซึ่งเป็นแนวคิดการจัดสวัสดิการแบบยืดหยุ่น

สวัสดิการที่ยืดหยุ่น เป็นการจัดสวัสดิการมากมายหลากหลายประเภทให้เหมาะสมกับพนักงานแต่ละกลุ่ม แล้วให้พนักงานแต่ละคนเลือกเองว่าตัวเขาจะรับสวัสดิการใดบ้าง ตามวงเงินหรือหน่วยวัดอื่นๆ ที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้า (ธีระ ผลอนันต์, 2538: 371)

กรณีการใช้สวัสดิการที่ยืดหยุ่นในองค์กรต่าง ๆ

- ผู้ประกอบการในสหรัฐอเมริกาเริ่มคิดและนำระบบการจัดสวัสดิการที่ยืดหยุ่นมาใช้ราวๆ ปี พ.ศ. 2520 กล่าวคือ นอกเหนือจากสวัสดิการหลักที่บริษัทให้กับพนักงานทุกคนแล้วยังมีสวัสดิการเสริมที่พนักงานสามารถเลือกแบบ "Flexible benefits plans" "Cafeteria style" "Self - designated plans" หรือ "Employee choice plans" ได้ตามความต้องการของตนเอง ภายในกรอบและวงเงินที่บริษัทกำหนดหรือตกลงวงเงินไว้ล่วงหน้า

- การใช้สวัสดิการที่ยืดหยุ่นของ IBM ในสิงคโปร์ คณะกรรมการผลิตภาพแห่งชาติ (National Productivity Board - NPB) พบว่าการจัดสวัสดิการที่ยืดหยุ่นจะเป็นสิ่งจูงใจให้พนักงานอยู่กับองค์กรนานขึ้น และมีบทบาทสำคัญในการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการในระยะยาว

บริษัทแรกของสิงคโปร์ที่นำการจัดสวัสดิการแบบยืดหยุ่นมาใช้คือ IBM Singapore สาเหตุที่ IBM ต้องแสวงหารูปแบบของการจัดสวัสดิการใหม่คือ

- เพื่อที่จะสามารถจัดสวัสดิการตามความต้องการของพนักงานที่เปลี่ยนไปได้อย่างต่อเนื่อง
- เพื่อให้สามารถจัดสวัสดิการแบบใหม่ให้กับพนักงานได้โดยไม่ต้องเพิ่มค่าใช้จ่าย

แผนการจัดสวัสดิการยืดหยุ่นโดยสังเขปของ IBM

การคุ้มครองพื้นฐาน

- คุ้มครองค่าใช้จ่ายด้านรักษาพยาบาลพื้นฐาน
- ประกันสุขภาพและประกันอุบัติเหตุ
- ประกันการพิการ
- ประกันอุบัติเหตุจากการเดินทาง
- ประกันชีวิต
- หยุดพักผ่อนประจำปี

ประเภทอื่น

- ประกันรถยนต์
- ประกันบ้าน
- เบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม
- บำนาญ

สวัสดิการที่มีให้เลือก

- รับกรมธรรม์
- ประกันสุขภาพอย่างสมบูรณ์
- ประกันทันตกรรม
- ประกันชีวิตเพิ่ม

วันหยุดพักผ่อนประจำปี

- ซื้อวันหยุดเพิ่ม
- ขายวันหยุดที่ได้รับ

บัญชีรายจ่าย

- รักษาสายตา
- เครื่องช่วยในการฟัง
- คุ้มครองค่ารักษาของบิดา มารดา
- เงินช่วยวันหยุด
- เงินช่วยค่าเลี้ยงดูลูก
- เกี่ยวกับการรักษาสุขภาพ
- ค่าสมาชิกศูนย์สุขภาพ
- เครื่องมือออกกำลังกายหรือบริหารร่างกาย
- สมาชิกสโมสรนันทนาการ
- เครื่องคอมพิวเตอร์ไอบีเอ็มไว้ใช้ส่วนตัว

ภาพที่ 2.19 แผนการจัดสวัสดิการที่ยืดหยุ่นของ IBM

ที่มา ธีระ ผลอนันต์, 2538

ผลการตอบสนองของพนักงาน นับตั้งแต่การนำแผนสวัสดิการยืดหยุ่น พบว่าพนักงานของไอบีเอ็มให้การต้อนรับแผนสวัสดิการนี้อย่างดี นอกจากการซักถามและแลกเปลี่ยนทัศนะกันแล้ว ได้มีการสุ่มสำรวจพนักงานส่วนหนึ่ง ผลออกมาว่าพนักงานร้อยละ 88 เห็นในทางบวก และร้อยละ 91 ชื่นชมว่าการจัดสวัสดิการแบบใหม่นี้ตรงกับความต้องการของตนมากกว่าแบบเดิม และไม่มีใครคิดว่าแผนใหม่นี้เลวกว่าของเดิมที่ได้รับ

2.6.5 **การบริหารผลการปฏิบัติงาน** (Performance Management System)

การบริหารผลการปฏิบัติงาน เป็นทั้งแนวคิดและกระบวนการที่สำคัญในการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการวัดประเมิน จำแนกบุคคลตามผลงานอย่างมีหลักเกณฑ์ มีตัวชี้วัดที่มีความน่าเชื่อถือและนำไปใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลในหลายกระบวนการทั้งการบริหารค่าตอบแทน การพัฒนาบุคลากรและความก้าวหน้าในสายอาชีพ เป็นต้น

2.6.5.1 **ความหมายของการบริหารผลการปฏิบัติงาน**

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2546) ได้ให้ความความหมายของการบริหารผลการปฏิบัติงานว่า หมายถึงกระบวนการเชิงกลยุทธ์ และบูรณาการที่มีผลต่อความสำเร็จที่ยั่งยืนขององค์การโดยการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานของบุคคล โดยพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรแต่ละคนและทีมงาน การบริหารผลการปฏิบัติงานเป็นกลยุทธ์เนื่องจากการบริหารผลการปฏิบัติงานจะสนใจไปถึงภาพการเปลี่ยนแปลงขององค์การเพื่อให้อยู่รอดและเติบโตในสภาพแวดล้อมที่ปรับเปลี่ยนไป และสนใจทิศทางการปรับตัวขององค์การเพื่อให้บรรลุเป้าหมายระยะยาวขององค์การ

ด้วย การบริหารผลการปฏิบัติงานมีลักษณะบูรณาการทั้งในแนวราบ (Horizontal integration) และแนวดิ่ง (Vertical integration) โดยในแนวราบจะเชื่อมโยงกระบวนการบริหารงานบุคคลทั้งหมดโดยเฉพาะการพัฒนาบุคลากร และการให้สิ่งจูงใจเข้าด้วยกัน อันจะนำไปสู่การได้บุคลากรที่มีสมรรถนะที่องค์การต้องการและในแนวดิ่ง คือ การเชื่อมโยงเป้าหมายขององค์การ กลุ่มงานและบุคคลเข้าด้วยกัน โดยเน้นที่สมรรถนะหลักขององค์การและบุคคล

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ระบบการบริหารจัดการที่ดีเป็นส่วนหนึ่งของความสำเร็จในการบริหารจัดการในองค์กร เพราะเมื่อระบบได้ถูกจัดวางอย่างดีแล้ว ผลที่ตามมาก็จะดีตามไปด้วยแต่ก็ปฏิเสธไม่ได้เช่นกันว่า แม้จะมีระบบที่ดีเพียงใด แต่หากไม่สามารถตรวจสอบหรือวัดผลได้ ก็ไม่อาจดึงประสิทธิภาพของการบริหารจัดการหรือผลงานนั้นมาใช้ประโยชนได้อย่างสูงสุด แนวคิดดังกล่าวจึงเป็นที่มาของความพยายามที่จะวัดประสิทธิภาพของผลงานของแต่ละบุคคลให้เห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน เพื่อเป็นตัวชี้วัดว่า บุคลากรในองคกรนั้นมีความเชี่ยวชาญหรือชำนาญงานในด้านใด ใครสามารถผลิตผลงานให้มีคุณภาพในระดับดีเยี่ยม ใครจำเป็นได้รับการพัฒนาในด้านใด/อย่างไร หรือผลงานนั้นจะเป็นประโยชน์ต่องานอย่างไร ผลที่ได้จากการดำเนินงานตามแนวทางนี้ จะช่วยเพิ่มศักยภาพของบุคลากรทั้งในระดับบุคคล ทีมงาน และส่งผลให้ภารกิจขององค์การบรรลุตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ปรีชา วัชราภัย, ม.ป.ป.) จึงอาจกล่าวได้ว่าการบริหารผลการปฏิบัติงาน เป็นฐานรากของการบริหารทรัพยากรบุคคล (Performance management is a foundation element of HR) (David Ulrich, 2005)

การบริหารผลการปฏิบัติงานโดยแท้จริงแล้วจึงเป็นกระบวนการร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหาร หัวหน้าทีมงาน และบุคลากรแต่ละคนในการบริหารเพื่อให้ได้ผลการปฏิบัติงานที่สนองตอบต่อเป้าหมาย และทิศทางขององค์การ การบริหารผลการปฏิบัติงานจะเน้นการบริหารโดยข้อตกลง (Contract) มากกว่าการบริหารโดยคำสั่ง (Command) ข้อตกลงที่ว่าจะทำร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารกับหัวหน้าทีมงาน และหัวหน้าทีมงานกับบุคลากรแต่ละคน การดำเนินการลักษณะนี้เน้นพันธะความรับผิดชอบร่วมกันของบุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

ในช่วง 2 - 3 ปีที่ผ่านมา การบริหารผลการปฏิบัติงานกลายมาเป็นตัวจักรสำคัญในการขับเคลื่อนองค์การสู่ความสำเร็จ โดยใช้แนวคิดสมรรถนะ (Competency framework) ซึ่งทำให้การบริหารผลการปฏิบัติงานกลายเป็นกลยุทธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างการบริหารทรัพยากรบุคคลกับผลการปฏิบัติงานขององค์การ (John Bratton and Jeff Gold, 2007) ทำให้องค์การมีผลการปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยผ่านกระบวนการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ และมุ่งเน้นการพัฒนาพนักงานอย่างเข้มข้น องค์การจะต้องมีภารกิจในการสร้างหรือผสมผสานมิติในการปฏิบัติงานของพนักงานที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก มิติแนวดิ่งที่แสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่างวิสัยทัศน์ ภารกิจ เป้าหมายขององค์การ หน่วยงาน และพนักงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยผ่านกระบวนการปฏิบัติงานที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถและทักษะของพนักงาน ประการที่สอง มิติแนวราบที่แสดงผลของการนำผลการปฏิบัติงานของพนักงานไปใช้ประโยชน์ในกิจกรรมการบริหารทรัพยากรบุคคล อาทิ การพัฒนาและการฝึกอบรม การให้ผลประโยชน์ตอบแทน การวางแผนอาชีพ และการปรับย้ายตำแหน่ง เป็นต้น (ชัยทวี เสนาะวงศ์, 2547: 39 - 44)

2.6.5.2 **หลักการสำคัญของระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน**

เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการประเมินผลการปฏิบัติงานไปสู่การบริหารผลการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดแนวคิดใหม่ในการบริหารจัดการเพื่อให้ผลการปฏิบัติงานขององค์การและพนักงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเปลี่ยนปรัชญาการบริหารแบบเก่ามาเป็นแบบมุ่งเน้นเพื่อการพัฒนา (Development approach) เพื่อให้เกิดความสมดุลด้านผลประโยชน์ต่อทั้งองค์การและบุคลากรในองค์การ (Williams, 2002: 2, 15, 19) จากแนวคิดที่เปลี่ยนไป ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลเกิดแนวคิดในการเชื่อมโยงระหว่างผลการปฏิบัติงานขององค์การกับผล

การปฏิบัติงานพนักงานให้เป็นเรื่องเดียวกัน การบริหารผลการปฏิบัติงานทั้งสองส่วนจึงต้องมีทิศทางเดียวกัน และบูรณาการการบริหารทรัพยากรบุคคลให้สอดคล้องตามผลการปฏิบัติงานของพนักงาน ซึ่งผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของพนักงานก็จะตอบสนองเป้าประสงค์ขององค์การ พนักงานเกิดความรู้สึกในการมีส่วนร่วมของตนเอง การให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมของตนกับองค์การนั้นก็จะทำให้เกิดความผูกพัน (Commitment) ไปจนถึงความยึดมั่น (Engagement) ต่อองค์การในที่สุด ตามแนวคิดของ Amstrong (2001) เกี่ยวกับหลักการการบริหารผลการปฏิบัติงาน 4 ประการดังนี้

1) การบริหารผลการปฏิบัติงานควรต้องสร้างให้เกิดความสัมพันธ์หรือเชื่อมโยงกันระหว่าง “กลยุทธ์ด้านทรัพยากรบุคคล” กับ “กลยุทธ์ขององค์การ” จึงจะเกิดประสิทธิภาพสูงสุด (Strategic fit)
2) การบริหารผลการปฏิบัติงานให้ความหมายของ “ทรัพยากรบุคคล” หรือ “คน” ว่าเป็น “ทรัพย์สิน” (Asset) ที่สามารถลงทุนเพื่อเพิ่มมูลค่า (Value added) ให้กับองค์การได้ โดยใช้กระบวนการต่างๆ ของการบริหารจัดการหรือดำเนินการพัฒนาทรัพยากรบุคคล
3) การบริหารผลการปฏิบัติงานต้องมีการเชื่อมระบบค่าตอบแทนและการให้รางวัลตามความสามารถ ทักษะ และผลการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคล
4) การบริหารผลการปฏิบัติงานต้องมุ่งสร้างให้พนักงานเกิดความผูกพัน (Commitment) กับองค์การ เกิดความไว้วางใจ (Trust) ไปจนกระทั่งเกิดความยึดมั่น (Engagement) ต่อองค์การ เพราะผลลัพธ์หรือเป้าหมายสุดท้ายของการบริหารผลการปฏิบัติงานในงานทรัพยากรบุคคลขององค์การ คือ เพื่อเกิดผลผลิต (Productivities) กำไร (Profit) และมีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดี (Quality of work life)

2.6.5.3 การบริหารผลการปฏิบัติงานในระบบราชการไทยในปัจจุบัน

สำนักงาน ก.พ. (2551) ได้นิยามระบบบริหารผลการปฏิบัติงาน (PM) หมายถึง การบริหารแบบบูรณาการที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานของบุคคลในองค์กร เพื่อให้องค์กรบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

PM เป็นกระบวนการในการสร้างสภาพแวดล้อมและวิธีการในการทำงานที่สนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การสร้างผลผลิตและผลการปฏิบัติงานที่สูงขึ้น และการสร้างความชัดเจนในผลการปฏิบัติงานโดยให้มีความสอดคล้องกับเป้าหมายการปฏิบัติงานในระดับองค์กร

หลักการระบบบริหารผลการปฏิบัติงาน

เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และเกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องซึ่งจะนำไปสู่ประโยชน์สูงสุดต่อหน่วยงานและประชาชนผู้รับบริการ ระบบบริหารผลการปฏิบัติงานที่นำมาใช้สำหรับข้าราชการพลเรือน จึงประกอบด้วย 5 กระบวนการ ดังต่อไปนี้

1) การวางแผนและกำหนดเป้าหมายผลการปฏิบัติราชการ

เป็นการกำหนดผลสำเร็จของงานและเป้าหมายที่องค์กรคาดหวังจากผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงานระดับต่างๆ ซึ่งผลสำเร็จของงานโดยรวมของผู้ปฏิบัติงานทุกระดับจะส่งผลต่อความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร ในขั้นตอนนี้ผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานจะร่วมกันวางแผนและกำหนดขั้นตอน/วิธีการปฏิบัติราชการ เพื่อช่วยให้เข้าใจร่วมกันในเป้าหมายขององค์กรว่าจะต้องทำอะไรให้เป็นผลสำเร็จบ้าง เพราะเหตุใดจึงต้องทำสิ่งเหล่านั้น และผลสำเร็จนั้นควรจะมีคุณภาพอย่างไร

2) **การติดตาม**

การปฏิบัติราชการตามแผนงาน/โครงการหรืองานต่างๆ จะต้องติดตามผลการปฏิบัติราชการอย่างต่อเนื่อง เพื่อวัดผลสำเร็จของงานในช่วงเวลานั้นๆ ว่า สอดคล้องกับเป้าหมายผลการปฏิบัติราชการหรือไม่ เพื่อพิจารณาความก้าวหน้า หรือแนวโน้มของผลการปฏิบัติราชการรวมทั้งปัญหาข้อขัดข้องในการทำงาน อันนำไปสู่การปรับเปลี่ยนแนวทาง/วิธีการ เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายต่อไป การติดตามผลการปฏิบัติราชการนี้ อาจจัดให้มีการประชุมเพื่อติดตามความก้าวหน้าของแผนงาน/โครงการต่างๆ อย่างเป็นทางการ หรืออาจติดตามผลการปฏิบัติราชการอย่างไม่เป็นทางการ ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดรอบการประเมิน เพื่อตรวจสอบผลการปฏิบัติราชการ โดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดเป็นระยะๆ หากพบว่ามีสถานการณ์ที่ทำให้ผลการปฏิบัติราชการต่ำกว่าเป้าหมายจะได้เข้าไปช่วยแก้ไขปัญหาเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถปรับปรุงวิธีการทำงานที่จะทำให้มีผลการปฏิบัติราชการที่ดีขึ้น และเป็นไปตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ภายในรอบการประเมินนั้น

3) **การพัฒนา**

ในระหว่างติดตามผลการปฏิบัติราชการ ผู้บังคับบัญชาจะได้รับข้อมูล 2 ส่วน คือ

- ส่วนผลสัมฤทธิ์ของงาน ซึ่งจะทราบถึงความคืบหน้าของผลงาน ว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดมากน้อยเพียงไร
- ส่วนพฤติกรรมการปฏิบัติราชการ ว่าผู้ปฏิบัติงานได้แสดงพฤติกรรมตามคาดหวังไว้มากน้อยเพียงไร

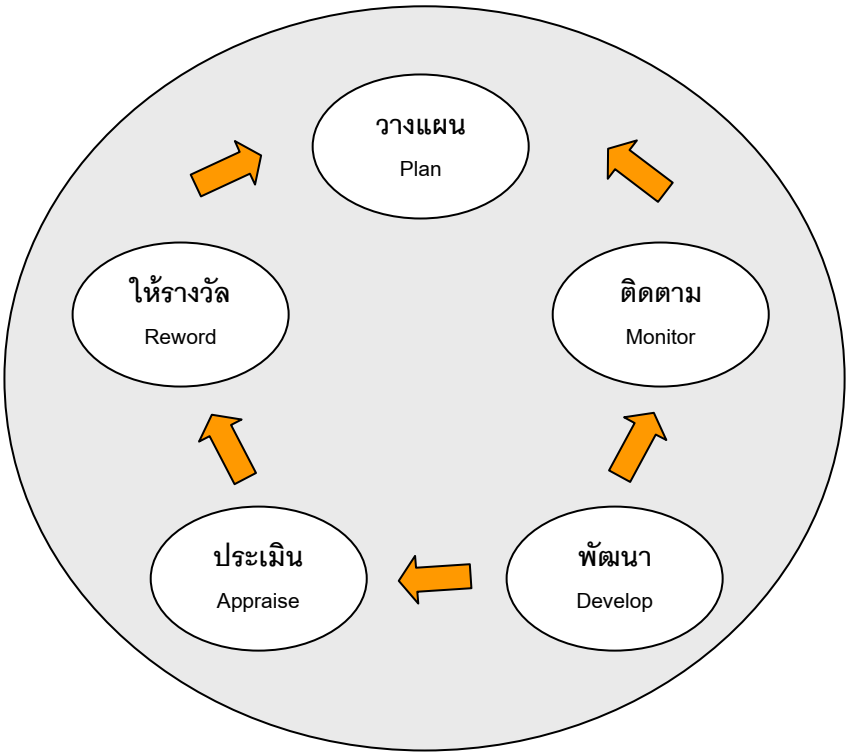
การพัฒนางานและผู้ปฏิบัติงานนั้นผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาข้อมูลทั้งสองส่วนเป็นหลักและกำหนดแนวทางที่จะดำเนินงานเรื่องนี้ให้เหมาะสมกับสภาพงานและบุคคล เพื่อให้ผลสัมฤทธิ์ของงานตามเป้าหมายขององค์กรบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ต่อไป

4) **การประเมินผลการปฏิบัติราชการ**

การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นการประเมินเพื่อให้ทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาทราบว่าผลการปฏิบัติงานเป็นอย่างไร อยู่ในระดับใด เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำคัญประกอบการพิจารณาด้านต่างๆ เช่น การให้รางวัลหรือการให้ผลตอบแทนที่เหมาะสม การปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน วิธีการทำงาน หรือเครื่องมือที่ช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงาน

5) **การให้รางวัล**

- ในวงจรการบริหารผลการปฏิบัติราชการ การให้รางวัล เป็นการตอบแทนบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ปฏิบัติราชการสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด และตามข้อตกลงที่วางไว้ร่วมกัน
- การให้รางวัลอาจดำเนินการอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ เช่น เมื่อผู้ปฏิบัติมีผลงานดีควรได้รับการยกย่องชมเชยทันทีหรือการให้รางวัลในรูปตัวเงิน ทั้งนี้หลักเกณฑ์การให้รางวัลควรครอบคลุมพฤติกรรมดีๆ ที่ผู้ปฏิบัติงานทุ่มเทให้กับผลสำเร็จของงาน



แผนภาพที่ 2.20 กระบวนการบริหารผลการปฏิบัติงาน

2.6.5.4 การประเมินผลแบบรอบทิศทาง มิติใหม่ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน

การประเมินผลแบบรอบทิศทางเป็นแนวคิดการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยมองกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานตั้งแต่ต้นว่าเป็นกระบวนการบริหารผลการปฏิบัติงานที่เชื่อมโยง และสอดประสานรับลูกจากแผนกลยุทธ์ขององค์การ (ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2548: 268)

การประเมินผลแบบรอบทิศทาง หรือแบบ 360 องศา หมายถึงการประเมินบนพื้นฐานของข้อมูลเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานของบุคลากร หรือกลุ่มที่เก็บรวบรวมอย่างเป็นระบบจากผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ ตั้งแต่ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน ในกลุ่มงานเดียวกัน และ/หรือในหน่วยอื่นขององค์การ ผู้ใต้บังคับบัญชา และลูกค้าภายใน (Internal customers) ของผู้ถูกประเมิน

การประเมินผลแบบรอบทิศทางตั้งอยู่บนฐานคติ 2 ข้อ คือ 1) การตระหนักถึงช่องว่างระหว่างการที่เรามองตัวเองกับการที่ผู้อื่นมองตัวเรา จะทำให้เราเห็นภาพตัวเองชัดเจนขึ้น 2) การเห็นภาพตัวเองชัดขึ้น ทำให้สามารถเพิ่มผลการปฏิบัติงานได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาบุคลากร

กระบวนการในการประเมินผลการปฏิบัติงานแบบ 360 องศา ประกอบด้วย 5 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 ระบุเป้าหมาย และกลยุทธ์ขององค์การ โดยคิดในเชิงระบบเครือข่ายแบบใยแมงมุม ซึ่งจะนำไปสู่การคิดว่าเรื่องใดต้องปรับปรุง หรือเรื่องใดต้องเตรียมการรองรับ

ขั้นตอนที่ 2 ระบุสมรรถนะที่จำเป็น และความต้องการของกลุ่มบุคคลเป้าหมายที่จะต้องได้รับการประเมิน

ขั้นตอนที่ 3 ออกแบบเครื่องมือโดยได้รับความเห็นและความร่วมมือจากผู้บริหาร

ขั้นตอนที่ 4 แจ้งผลการใช้และการปรับปรุงแก้ไข เป็นขั้นตอนของ Process roll - out มีการสร้างแผนการพัฒนาจากจุดเด่นและจุดด้อย

ขั้นตอนที่ 5 ประเมินกระบวนการของการประเมินผลการปฏิบัติงานแบบ 360 องศา เพื่อหาข้อปัญหาและทางแก้ไข

2.6.5.5 ผลการศึกษาถึงการนำวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานแบบรอบทิศมาใช้ในสหรัฐอเมริกา

ในปี พ.ศ. 2540 มีผลการสำรวจหลายชิ้นเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานแบบรอบทิศทาง โดยสรุปมีดังนี้ (ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2548: 272 - 273)

1) บริษัท The human resource consulting firm of Tower Perrin สหรัฐอเมริกา ได้สำรวจระบบการประเมินผลรอบทิศทางในสหรัฐอเมริกาเมื่อปี พ.ศ. 2540 พบว่าร้อยละ 8 ของหน่วยงานหลักในสหรัฐอเมริกาใช้การประเมินแบบรอบทิศทาง และอีกร้อยละ 69 วางแผนที่จะใช้ในอีก 3 ปีถัดมา ด้วยสาเหตุที่ว่าการประเมินผลแบบรอบทิศทางทำให้ทราบข้อมูลผลการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์การมากกว่าการประเมินผลแบบเก่า

2) ผลการศึกษาของจายาร์ทและคนอื่นๆ เมื่อปี พ.ศ. 2540 พบว่า การประเมินผลรอบทิศทางทำให้คนในองค์การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากไม่ต้องกังวลถึงการทำงานเพื่อเอาใจผู้บังคับบัญชา นอกจากนั้นการประเมินแบบนี้ยังให้มุมมองที่กว้างมากขึ้นในการประเมินผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือความคิดเห็นของลูกค้าต่อการให้บริการของพนักงาน ซึ่งสะท้อนให้เห็นภาพการปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจน

3) ผลการศึกษาของชัค กรองแมน พบว่า การประเมินผลแบบรอบทิศทางทำให้ได้รับข้อมูลป้อนกลับที่มีความถูกต้องและเชื่อถือได้มากกว่าการประเมินแบบที่ให้ผู้บังคับบัญชาประเมินเท่านั้น เพราะได้ข้อมูลในการประเมินมาจากแหล่งที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานโดยตรงด้วย นั่นคือกลุ่มลูกค้าที่มาจากภายนอกองค์การ

2.6.6 การเจ้าหน้าที่สัมพันธ์

แนวคิดเรื่องการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์เป็นแนวคิดที่มีความหมายเดียวกันกับแรงงานสัมพันธ์ (Labor relations) หรืออุตสาหกรรมสัมพันธ์ (Industrial relations) มีเป้าหมายเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างองค์กรกับผู้ปฏิบัติงานในองค์กร ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชากับผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชา และระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน โดยอยู่บนพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ภายใต้ระบบคุณธรรม เน้นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการให้ดีขึ้น ก่อให้เกิดขวัญและกำลังใจในการทำงาน อันจะส่งผลให้ต่อการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของข้าราชการ (สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2550)

2.6.6.1 ความหมายของการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์ (Employee Relation)

ความหมายในเรื่องการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์ หรือแรงงานสัมพันธ์นั้น มีนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญหลายท่านที่กำหนดความหมายไว้ดังนี้

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2533) ได้ให้ความหมายของการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์ว่า หมายถึง ระบบ วิธีการบริหารงาน และกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความตั้งใจและเต็มใจที่จะร่วมมือกันระหว่างหัวหน้ากับลูกน้อง หรือนายจ้างกับลูกจ้าง ในการทำงานแบบผลักดันองค์กรให้มีผลงานที่มีทั้งคุณภาพ และปริมาณมากที่สุดเท่าที่จะมากได้

จำเนียร จวงตระกูล (2551) ได้นิยามความหมายของแรงงานสัมพันธ์ว่า หมายถึง ความสัมพันธ์ในการจ้างงานทั้งปวง เป็นความสัมพันธ์ของลูกจ้างกับนายจ้าง โดยเป้าหมายหลักของการแรงงานสัมพันธ์คือการสร้างความสัมพันธ์อันดีให้เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

ทัศนีย์ สิงห์เจริญ (2549) ได้ให้ความหมายของแรงงานสัมพันธ์ว่า หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั้ง 2 ฝ่ายนี้ ได้มีผลกระทบต่อกระบวนการ

บริหาร กระบวนการดำเนินธุรกิจของนายจ้าง ซึ่งจะมีผลต่อการทำงานและความเป็นอยู่ของลูกจ้าง รวมทั้งมีผลต่อสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของความเป็นอยู่ของประเทศชาติด้วย

สำนักงาน ก.พ. (2550) ได้นิยามความหมายของ "การเจ้าหน้าที่สัมพันธ์" ว่าหมายถึง การสร้างสัมพันธ์ที่ดีระหว่างองค์กรกับผู้ปฏิบัติงานในองค์กร ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชากับผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาและหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน โดยอยู่บนพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขภายใต้ระบบคุณธรรม เน้นการส่งเสริมชีวิตการทำงานของข้าราชการให้ดีขึ้น เพื่อก่อให้เกิดขวัญและกำลังใจในการทำงานอันจะส่งผลต่อการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของข้าราชการเพื่อความก้าวหน้าของประเทศไทยในอนาคต

2.6.6.2 แนวทางการดำเนินการ "เจ้าหน้าที่สัมพันธ์"

ในการดำเนินการด้าน "เจ้าหน้าที่สัมพันธ์" มีแนวทางการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้ (สำนักงาน ก.พ., 2550)

- การสร้างความเข้าใจและความสัมพันธ์ที่ดีร่วมกันระหว่างผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติงานทุกระดับ เพื่อเสริมสร้างขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน ในการสร้างความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น
- การส่งเสริมคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดีให้กับผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงาน เป้าหมายหลักคือการสร้างความสุขในการทำงานบนพื้นฐานคุณภาพชีวิตที่ดี โดยไม่ละเลยความมีศักดิ์ศรีของข้าราชการ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- การรักษาและจูงใจผู้ที่มีความสามารถให้อยู่ในระบบราชการ รวมทั้งพัฒนาระบบราชการให้ดีขึ้น อันส่งผลต่อการพัฒนาประเทศชาติในภาพรวมต่อไป

2.6.6.3 การส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีในองค์กร

การสร้างเสริมคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดีให้กับผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงาน จะประกอบไปด้วยองค์ประกอบ ดังนี้

1) สภาพแวดล้อมการทำงานที่ดี สภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีจะประกอบไปด้วย 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยแรก ได้แก่ การมีเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงานที่เพียงพอ และมีประสิทธิภาพ ปัจจัยที่สอง ได้แก่ บรรยากาศในการทำงานที่ดี ซึ่งหมายถึงความสัมพันธ์ที่ดีในหน่วยงานระหว่างผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติงาน หรือ ระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกันเอง ซึ่งสามารถสร้างได้โดยใช้ระบบการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์มาเป็นเครื่องมือในการสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดี

2) ความเป็นธรรม ได้แก่ การดูแลอย่างยุติธรรมจากผู้บังคับบัญชา บนพื้นฐานของการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องและมีคุณธรรม

3) การทำงานที่มีคุณค่า หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานควรได้รับโอกาสในการทำงานที่สำคัญและมีคุณค่า มีโอกาสหมุนเวียนงาน เพื่อให้เกิดการพัฒนา รู้เป้าหมายของงานว่าสิ่งที่ทำไปส่งผลอย่างไรต่อการให้บริการแก่ประชาชนหรือการพัฒนาประเทศ

4) การพัฒนาความรู้ ความสามารถ หมายถึง การจัดระบบในการพัฒนาผู้ปฏิบัติงานที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยพัฒนาทั้งความรู้พื้นฐานในการทำงานในความรับผิดชอบ และความรู้ในการบริหารจัดการ ซึ่งผู้ปฏิบัติงานควรมีส่วนร่วมในการเลือกแนวทางในการพัฒนาตนเองให้สอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงาน อันจะทำให้เกิดความใฝ่รู้และเกิดแนวคิดในการพัฒนาตัวเองอยู่ตลอดเวลา

5) การได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสม โดยการพิจารณาจัดรูปแบบสวัสดิการที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการดำรงชีวิต หรือการใช้เครื่องมือของหน่วยงานที่มีในการบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในเรื่องปัจจัยสี่

6) การมีส่วนร่วมในกิจกรรม เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแนวคิดที่เป็นประโยชน์ต่างๆ โดยจำแนกออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

รูปแบบแรก ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแนวทางปรับปรุงงานและประสิทธิภาพในการทำงาน หรือการให้บริการที่ดีขึ้น เช่น ระบบข้อเสนอแนะ (Suggestion) กิจกรรมกลุ่มคุณภาพ (QC) เป็นต้น

รูปแบบที่สอง ได้แก่ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน รวมทั้งกิจกรรมสันทนาการเพื่อลดแรงกดดันในด้านต่างๆ ลง เช่น กิจกรรมกีฬาและท่องเที่ยว กิจกรรมทางด้านศาสนา กิจกรรมตามประเพณีนิยม เป็นต้น

2.6.6.4 ข้อเสนอที่ได้จากการศึกษาระบบการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์

จากรายงานการศึกษา ระบบการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ., 2550) กล่าวถึง โครงสร้างหน่วยงานและกำลังคน บทบาทและความรับผิดชอบของการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์ และรูปแบบกิจกรรมการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

โครงสร้างหน่วยงาน

ในระบบราชการ หน่วยงานที่รับผิดชอบการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์จะแยกเป็น 2 ส่วนคือ

1) สำนักงาน ก.พ. จัดตั้งหน่วยงาน “การเจ้าหน้าที่สัมพันธ์” เป็นหน่วยงานระดับกองหรือสำนัก รายงานต่อเลขาธิการ ก.พ. เพื่อเป็นหน่วยงานกลางที่ให้การสนับสนุนในเรื่องของวิชาการ แนวปฏิบัติ หรือวิธีการนำไปปฏิบัติ และเป็นผู้รวบรวมและเผยแพร่แนวทาง หรือกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดี (Best practices) ของภาคราชการและภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนส่งเสริมและกำกับให้หน่วยงานต่างๆ ในระบบราชการมีการดำเนินการเรื่องการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์อย่างเข้มแข็งและจริงจัง

2) หน่วยงานราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีกองการเจ้าหน้าที่หรือกลุ่มงานเจ้าหน้าที่ให้จัดตั้งหน่วยงาน “การเจ้าหน้าที่สัมพันธ์” ภายใต้กองการเจ้าหน้าที่หรือกลุ่มงานการเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เป็นหน่วยงานระดับ “ฝ่าย” หรือ “กลุ่ม” มีหน้าที่ดำเนินงานเสริมสร้างการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์ที่ดีในกระทรวง ทบวง กรมของตน ดำเนินกิจกรรมตามนโยบายและตามความเหมาะสมของหน่วยงาน

3) หน่วยงานราชการระดับต่ำกว่ากรม ซึ่งมีข้าราชการและเจ้าหน้าที่จำนวนไม่มาก แต่ไม่มีหน่วยงานด้านการเจ้าหน้าที่หรือทรัพยากรบุคคล เช่น โรงพยาบาล ให้มีตำแหน่งบุคลากรด้านการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์ดูแลงานการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์โดยตรง เพื่อดำเนินงานและประสานงานในเรื่องดังกล่าว

รูปแบบกิจกรรมการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์

รูปแบบกิจกรรมการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์สามารถแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

1) กิจกรรมเพื่อเพิ่มผลผลิต เป็นกิจกรรมสร้างการมีส่วนร่วมของพนักงานในการปรับปรุงงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ทำให้พนักงานรู้สึกภาคภูมิใจว่าตนเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร โดยการริเริ่ม พัฒนาและปรับปรุงขั้นตอนหรือระบบงานในการทำงาน ซึ่งจะส่งผลต่อองค์กรโดยรวม เช่น กิจกรรม 5 ส. กิจกรรมปฐมนิเทศพนักงานใหม่ เป็นต้น

2) กิจกรรมเพื่อสังคม เป็นกิจกรรมเพื่อให้องค์กรและพนักงานมีส่วนช่วยเหลือสังคมในด้านต่างๆ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบต่อสังคม รวมทั้งยังเป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคลากร

ในองค์กรด้วย เช่น การไปเยี่ยมเยียนสถานสงเคราะห์ต่างๆ กิจกรรมบริจาคเพื่อการกุศล การบริจาคโลหิต กิจกรรมตามประเพณีสำคัญทางศาสนา เป็นต้น

3) กิจกรรมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต เป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมและดูแลในเรื่องชีวิตความเป็นอยู่ สุขภาพ ครอบครัวและสังคม เพื่อให้ข้าราชการมีคุณภาพชีวิตที่ดี รวมทั้งมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งยังส่งผลต่อการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น Family Day เนอสเซอรีในหน่วยงาน ชมรมผู้เกษียณอายุ การตรวจสุขภาพประจำปี เป็นต้น

4) กิจกรรมสันทนาการ เป็นกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีในหมู่พนักงาน และใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์โดยมีกิจกรรม เช่น กิจกรรมสังสรรค์วันเกิด งานกีฬา กิจกรรมท่องเที่ยว เป็นต้น

5) กิจกรรมสื่อข้อความ เป็นกิจกรรมที่เสริมสร้างให้พนักงานได้มีความเข้าใจ องค์กรมากยิ่งขึ้น การรับรู้ข้อมูลต่างๆ รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นขององค์กรให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เช่น ผู้บริหารระดับสูงพบปะพนักงานไตรมาสละครั้ง วารสารสัมพันธ์ Newsletter, Website, Morning Meeting หรือ Hotline

จากกรอบแนวคิดข้างต้น ยังมีแนวคิดที่เกี่ยวเนื่องกับการคุณภาพชีวิตในการทำงานที่น่าสนใจ เนื่องจากผลกระทบจากภาวะทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การยืดหยุ่นเวลาการทำงาน (Flexi time) และสถานที่ทำงานที่ยืดหยุ่น (Flexi office)

2.6.6.5 **การยืดหยุ่นเวลาการทำงาน** (Flexi Time)

จากผลการศึกษาโครงการการยืดหยุ่นเวลาการทำงาน (Flexi time) ของหน่วยงานราชการในสหรัฐอเมริกา (Silverstein and Jozetta H. SRB, 1979) มีผลในเชิงบวกในด้านการเพิ่มผลผลิต ในแง่ปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น ทำให้อัตราการลาป่วยลดลง ส่งผลให้พนักงานมีความพึงพอใจในการทำงานเพิ่มมากขึ้น รวมถึงอัตราการโยกย้ายหน่วยงานลดลง การยืดหยุ่นเวลาการทำงานมีหลายรูปแบบดังนี้

1) การยืดหยุ่นเวลาการทำงานในระหว่างวันทำงาน เป็นรูปแบบที่ให้พนักงานสามารถเลือกเวลาเข้างาน และเวลาเลิกงานได้ โดยเวลาการทำงานรวมตั้งแต่เข้างานจนเลิกงานต้องเท่ากับเวลาการทำงานที่กำหนด ทั้งนี้ยังมีการกำหนดเวลาการทำงานที่เป็นเวลาหลักที่ต้องปฏิบัติงานอยู่ โดยการยืดหยุ่นเวลาการทำงานชนิดนี้จะเป็นการนับรวมเวลาการทำงานวันต่อวัน ไม่มีการสะสม บางองค์กรจัดให้มีการยืดหยุ่นเวลาในช่วงพักกลางวันด้วย ตัวอย่างเช่น

- การยืดหยุ่นเวลาการทำงานที่ไม่ยืดหยุ่นเวลาพักกลางวัน

เวลาการทำงานที่ยืดหยุ่น	7.00 – 9.00 น.
เวลาการทำงานหลัก	9.00 – 16.00 น.
เวลาการทำงานที่ยืดหยุ่น	16.00 – 18.00 น.

- การยืดหยุ่นเวลาการทำงานที่รวมถึงการยืดหยุ่นเวลาพักกลางวัน

เวลาการทำงานที่ยืดหยุ่น	7.00 – 9.00 น.
เวลาการทำงานหลัก	9.00 – 11.30 น.
เวลาการพักกลางวันที่ยืดหยุ่น	11.30 – 13.30 น.
เวลาการทำงานหลัก	13.30 – 16.00 น.
เวลาการทำงานที่ยืดหยุ่น	16.00 – 18.00 น.

2) การยืดหยุ่นเวลาการทำงานรายสัปดาห์ เป็นการยืดหยุ่นเวลาการทำงานที่พนักงานสามารถเลือกเวลาเข้างานหรือออกจากงานในแต่ละวันได้ตามความต้องการ ทั้งนี้พนักงานยังคงต้องทำงานในเวลางานหลัก แต่เวลาการเข้าออกงานในแต่ละวันจะกำหนดได้หลากหลาย ตามความจำเป็นโดยคิดเวลามาตรฐานในการทำงานรวมเป็นรายสัปดาห์

3) การยืดหยุ่นเวลางานรายเดือน เป็นการทำงานที่มีการกำหนดวันในการทำงานในช่วงหนึ่ง และที่เหลือเป็นการกำหนดโดยพนักงานร่วมกับผู้บังคับบัญชา บางองค์กรให้มีการทำงานสะสมล่วงหน้าได้ เช่น การทำงาน 10 ชั่วโมงต่อวัน บางองค์กรไม่กำหนดช่วงเวลาการเลิกงาน เพื่อให้พนักงานสะสมเวลางานที่ยืดหยุ่นได้

2.6.6.6 กรณีศึกษาของการส่งเสริมสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ยืดหยุ่นเหมาะสมของข้าราชการในญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นมีหน่วยงานที่มีหน้าที่คล้ายกับสำนักงาน ก.พ. ของไทยคือ National Personnel Authority - NPA (ภาณุภาคย์ พงศ์อติชาต, 2550) ทำหน้าที่ดำเนินการส่งเสริมสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ยืดหยุ่น โดยการกำหนดรูปแบบชั่วโมงการทำงานและการลาอย่างหลากหลาย เช่น

- บุคลากรบางส่วนทำงานตามเวลาราชการ ปกติ 8.30 - 17.00 น.
- บางส่วนเหลื่อมเวลาระหว่าง 8.30 – 9.30 น. ในตอนเช้า เพื่อเลี่ยงปัญหาการจราจรคับคั่งในเมืองใหญ่
- บางส่วนทำงานนอกเวลาราชการ เช่น การทำงานเป็นกะตอนกลางคืน หรือในวันหยุดราชการ (เช่น เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ตรวจคนเข้าเมือง และศุลการักษ์)

2.6.6.7 สถานที่ทำงานที่ยืดหยุ่น (Flexi Office)

สถานที่ทำงานที่ยืดหยุ่นเกิดขึ้นภายใต้คอนเซ็ปต์ของการไม่มีข้อจำกัดต่างๆ และไม่ผูกติดอยู่กับสถานที่หรือเวลา แต่เป็นธุรกิจที่เกิดขึ้นได้ทุกหนทุกแห่ง โดยเริ่มต้นมาจากการตอบสนองความต้องการของพนักงานที่ต้องการความยืดหยุ่นสำหรับการทำงาน ซึ่งทำให้บริษัทที่มีความคิดก้าวไกล พยายามนำความรู้ที่มี มาสร้างระบบเพื่อให้พนักงานมีอิสระที่เลือกทำงานที่ไหนก็ได้ ทุกที่ทุกเวลา และพร้อมปฏิบัติการได้ทันทีเมื่อเขาต้องการจะทำงาน

2.6.6.8 กรณีศึกษาการจัดสถานที่ทำงานที่ยืดหยุ่นในองค์กรเอกชน (นิตยสารการตลาด, 2544)

1) Smart Office ของบริษัท ซัน ไมโครซิสเต็มส์ ซัน เริ่มระบบนี้ครั้งแรกที่ออฟฟิศของพนักงานขายในเมือง Franborough ประเทศอังกฤษเมื่อปี 2538 และให้ระบบนี้เป็นเพียงทางเลือกหนึ่งในการทำงาน โดยช่วงเริ่มต้นระบบนี้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้จัดการโปรแกรมแผนกเพิ่มประสิทธิภาพในที่ทำงานของซัน

เริ่มแรกเขาต้องการใช้เทคโนโลยีสนับสนุนการทำงานของฝ่ายขาย เพื่อให้พนักงานใช้เวลาในการดูแลลูกค้าได้มากขึ้น เขาตัดสินใจลงทุนด้านเทคโนโลยีเพิ่มขึ้น แล้วให้พนักงานใช้ทรัพยากรในออฟฟิศร่วมกัน เพื่อลดต้นทุนด้านอสังหาริมทรัพย์ของบริษัท

เมื่อเริ่มดำเนินงานตามแผน พนักงานทุกคนให้ความร่วมมือด้วยการติดป้ายชื่อไว้ที่ประตูเพื่อจองที่ทำงานที่เขาต้องการ ตามระบบที่ผู้จัดการฯ คิดขึ้นเพื่อให้รู้ว่าโต๊ะไหนว่างไม่ว่าง หรือมีใครจองไว้แล้ว ซึ่งระบบนี้เป็นที่มาของคำว่า “Flexible Office” และคำนี้ต่อมาซันใช้สำหรับการจัดเตรียมเทคโนโลยีเพื่อรองรับการแก้ปัญหาต่างๆ เพิ่มขึ้น เช่น การเซ็ตสายโทรศัพท์ให้สามารถดังได้ทุกที่ ที่พนักงานย้ายไปทำงาน และใช้เป็นระบบสำหรับการจองที่นั่งในออฟฟิศแทนการติดป้ายชื่อหน้าประตู ต่อมา Smart Office ของซันถูกเซ็ตทุกระบบให้เป็นระบบการทำงาน

กึ่งอัตโนมัติเมื่อพนักงานล็อกอิน โดยการทำงานมีระบบสารสนเทศรองรับคือซันเรย์ (Sunray) ซันเรย์เป็นเครื่องลูกข่ายขนาดเล็ก เป็นเครื่องคอมพิวเตอร์เดสก์ท็อปพร้อมใช้ที่ง่ายต่อการติดตั้ง ช่วยให้คอมพิวเตอร์ใช้งานง่ายและลดค่าใช้จ่ายในการบริหารระบบ เพราะซันเรย์มีคุณสมบัติของเซิร์ฟเวอร์มาใส่ไว้ในเครื่อง เพื่อให้โปรแกรมสำเร็จรูปที่มีอยู่ใช้งานผ่านเครือข่ายได้เต็มที่ โดยไม่ถูกทิ้งร้างไว้ที่เครื่องใดเครื่องหนึ่งเหมือนอดีต ดังนั้น Work Station จึงลดลง ทั้งนี้แนวคิดของ Smart Office ของซันคือการทำงานแบบไม่มีที่ประจำ เวลาทำงานก็ไม่กำหนดด้วยว่าต้องเป็นช่วงไหนถึงช่วงไหน เพราะระบบที่ตั้งไว้แบบอัตโนมัติ พร้อมจะให้พนักงานเข้ามาทำงานได้ตลอด 24 ชั่วโมง โดยพนักงานทุกคนของซันจะมีสมาร์ทการ์ดเป็นบัตรผ่านเข้าออฟฟิศ และบนตัวสมาร์ทการ์ดจะมีชิปซึ่งมีหน่วยความจำในระดับหนึ่ง ความฉลาดของมันนอกจากเป็นบัตรผ่านแล้ว ยังเป็นเหมือนอุปกรณ์ทำงานเคลื่อนที่ด้วย เพราะเมื่อใดที่คุณเสียบสมาร์ทการ์ดเข้าไปในซันเรย์ เมื่อล็อกอินเรียบร้อย เครื่องจะแจ้งการทำงานล่าสุดที่คุณทำค้างไว้ให้ทำงานต่อได้ทันที

2) บริษัท เอคเซนเชอร์ (Accenture) บริษัทที่ปรึกษาด้านการบริหารองค์กรและทรัพยากรบุคคล มีพนักงานกว่า 7 หมื่นคนใน 46 ประเทศทั่วโลกรวมประเทศไทย ที่พร้อมให้บริการลูกค้าในทุกอุตสาหกรรม ครอบคลุมการให้บริการด้านคำปรึกษาและรับดำเนินการด้าน Outsourcing การเข้าร่วมดำเนินธุรกิจในบริษัทร่วมทุน การเข้าเป็นพันธมิตร และลงทุนในกลุ่มบริษัทเวนเจอร์ที่มีการใช้และพัฒนาเทคโนโลยีและมีแบบจำลองทางธุรกิจที่ทันสมัย

พนักงานที่จะเข้ามาทำงานต้องผ่านระบบล็อกอินซึ่งที่นี่ใช้ชื่อระบบว่า “Hoteling” เหมือนกับที่ไอบีเอ็มใช้ว่า “FlexiMOVE” พนักงานทุกคนไม่มีโต๊ะส่วนตัวในออฟฟิศ มีแต่สมบัติส่วนรวม

การพัฒนาออฟฟิศมาเป็น Mobile Office ของเอคเซนเชอร์ เพราะลักษณะการทำงานของพนักงานส่วนใหญ่มักต้องออกไปทำงานข้างนอก เมื่อปรับมาเป็นระบบการใช้โต๊ะแบบหมุนเวียนหรือ Mobile Office น่าจะเป็นวิธีที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพการใช้งานออฟฟิศได้เต็มที่ และพนักงานก็มีระบบที่สอดคล้องกับการทำงานที่ต้องออกไปพบปะกับลูกค้าเป็นหลัก โดยผู้บริหารของที่นี่เชื่อว่า ความต้องการของพนักงานก็ไม่ต่างจากความต้องการของลูกค้า ที่ต้องการความพอใจสูงสุด คือ มีความยืดหยุ่นในการใช้บริการ หรือมีลักษณะที่สนองความต้องการได้แบบ One Stop Service

One Stop สำหรับพนักงานที่บริษัทมีให้ก็คือ โน้ตบุ๊คและชั่วโมงอินเตอร์เน็ตที่พนักงานทุกคนมีติดตัวเพื่อเอาไปใช้งานที่ไหนก็ได้ ซึ่งเอคเซนเชอร์จะให้ความสำคัญกับการติดต่องานทั้งกับลูกค้าและกับพนักงานด้วยกันเองในองค์กร

ส่วนหน้าที่ของบริษัท คือ การอำนวยความสะดวกเรื่องการติดต่อระหว่างพนักงาน (คนของตัวเอง) กับสถานที่ต่างๆ หรือคนอื่นๆ ซึ่งการทำงานของพนักงานที่ที่มักต้องมีการเดินทางตลอดเวลาทั้งในและต่างประเทศ ระบบต่างๆ ที่คิดขึ้นเพื่อสนับสนุนการทำงาน จึงรวมสิ่งเหล่านี้ไว้ด้วย เช่น ระบบ Single point contract ระบบที่รวมฐานข้อมูลเพื่อการเดินทางทั้งหมด อาทิ วิธีการเดินทาง การหาที่พัก ซึ่งจะโยงไปถึงเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเหล่านี้ได้ทันที ระบบ Get connect ระบบที่บอกรายละเอียดเกี่ยวกับที่ตั้งอุปกรณ์สำนักงานของ Accenture ในทุกประเทศ ระบบ Printer selection ที่ให้พนักงานทุกคนของเอคเซนเชอร์สามารถสั่งพิมพ์งานจากเมืองไทยไปยังออฟฟิศต่างๆ ได้ทั่วโลก

2.6.7 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ลักษณะ 2 บัญญัติให้มีองค์กรรับผิดชอบการบริหารงานบุคคลด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรม คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ควบคู่ไปกับ ก.พ. เพื่อ

ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรฐานการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection) ตรวจสอบให้กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นไปตามระบบคุณธรรม และทำหน้าที่ออกกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และการรักษาระบบคุณธรรม รวมทั้งการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงในรูปแบบของ “องค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์” ซึ่งเป็นองค์คณะกึ่งตุลาการที่มีความเป็นอิสระและมีอำนาจวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาด เพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการและให้ความคุ้มครองรักษาความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ โดยแนวคิดในการจัดตั้งสามารถศึกษาได้จากภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2.21 การวางมาตรการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
ที่มา: สำนักงาน ก.พ., 2550 (เอกสารประกอบการบรรยาย)

2.6.8 ระบบสารสนเทศในการบริหาร/พัฒนาทรัพยากรบุคคล (Human Resource Information System)

ระบบสารสนเทศในการบริหาร/พัฒนาทรัพยากรบุคคลเป็นการนำสารสนเทศมาใช้เพื่อการดำเนินงานด้านการบริหาร/พัฒนาทรัพยากรบุคคล และเป็นระบบที่ช่วยให้ผู้บริหารนำข้อมูลด้านทรัพยากรบุคคลไปใช้ในการตัดสินใจในการทำงานมากขึ้นในอนาคต

2.6.8.1 ความหมายของระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคล

ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคล (Human Resource Information System) หรือ HRIS เป็นสารสนเทศที่ถูกพัฒนาให้สนับสนุนการดำเนินงานด้านทรัพยากรบุคคล ตั้งแต่การวางแผน การจ้างงาน การพัฒนาและการฝึกอบรม ค่าจ้างเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย ช่วยให้การบริหารงานทรัพยากรบุคคลเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น (ณัฐพันธ์ เขจรนันทน์ และไพบูลย์ เกียรติโกมล, 2548)

เซอร์เรียลโล และฟรีแมน (Ceriello & Freeman,1991 อ้างถึงใน กรุณา กระภูชัย, 2549) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ระบบสารสนเทศทรัพยากรบุคคล หมายถึง ซอฟท์แวร์ ฮาร์ดแวร์ ส่วนสนับสนุน และนโยบายวิธีการทำงานระบบที่ออกแบบขึ้นเพื่อช่วยเชื่อมโยงวัตถุประสงค์ในการทำงานของหน่วยงานทรัพยากรบุคคล และช่วยให้หน่วยงานทรัพยากรบุคคลสามารถตัดสินใจดำเนินงานได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

2.6.8.2 ความสำคัญของระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคล

ความต้องการในการนำระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลไปใช้เพื่อสนับสนุนกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรนับวันจะมีมากขึ้น เนื่องจากระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลช่วยให้งานบริหารทรัพยากรบุคคลมีประโยชน์และคุณค่าต่อองค์กรยิ่งขึ้น ดังนี้

1) ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลจะทำหน้าที่เชื่อมโยงวัตถุประสงค์ของการทำงานของหน่วยงานทรัพยากรบุคคลและองค์กรเข้าด้วยกัน

2) ความสามารถในการประมวลผลข้อมูลของระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลจะช่วยให้หน่วยงานทรัพยากรบุคคลสามารถตัดสินใจดำเนินงานได้เร็วขึ้น

3) ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลสามารถช่วยลดค่าใช้จ่ายด้านการบริหารได้

4) ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลสามารถช่วยปรับปรุงการทำงานของหน่วยงานทรัพยากรบุคคลให้มีความหมาย มีประสิทธิภาพ และน่าสนใจมากขึ้น

5) ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลสามารถกระตุ้นให้ผู้ที่ทำงานด้านทรัพยากรบุคคลต้องเปลี่ยนแปลงการทำงานให้ทันกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป (Ceriello and Freeman, 1991 อ้างถึงใน กรุณา กระภูชัย, 2549)

บทบาทของระบบสารสนเทศในการสนับสนุนงานบริหารทรัพยากรบุคคลนั้น จำเป็นที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ข้อมูลด้านทรัพยากรบุคคลทุกๆ ฝ่าย จะต้องร่วมกันวิเคราะห์วัตถุประสงค์ ในการใช้ระบบให้ชัดเจนเพื่อให้การลงทุนในการพัฒนาระบบเกิดความคุ้มค่าอย่างแท้จริง

2.6.8.3 วัตถุประสงค์ของระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคล

การใช้ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลมีวัตถุประสงค์หลายประการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าจะนำไปใช้ประโยชน์กับกิจกรรมใด ซึ่งในตารางจะแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ในการใช้ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลโดยจำแนกตามหน้าที่การบริหารทรัพยากรบุคคล ดังตารางที่ 2.18

ตารางที่ 2.14 วัตถุประสงค์ในการใช้ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคล
โดยจำแนกตามหน้าที่การบริหารทรัพยากรบุคคล

งาน	วัตถุประสงค์ในการใช้ HRIS
1. การบริหารค่าตอบแทน	ลดค่าใช้จ่ายด้านการบริหาร และช่วยวิเคราะห์แผนการจ่ายเงินเดือน
2. การจัดการเรื่องสวัสดิการ	สร้างโปรแกรมสวัสดิการหลายแบบตามความต้องการของบุคลากร และช่วยให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
3. การจ่ายเงินเดือน	เพิ่มความรวดเร็ว ตรงต่อเวลา และควบคุมได้ง่ายขึ้น
4. การบริหารทรัพยากรบุคคล	ดึงข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลมาใช้ได้ทันที การสำรวจทัศนคติและคลังทักษะ
5. แรงงานสัมพันธ์	รวบรวมและดึงข้อมูลเกี่ยวกับบุคลากรและการจ้างงานมาใช้ได้โดยทันที บันทึกเรื่องความปลอดภัยในงาน และบันทึกความผิดของบุคลากรที่ต้องเก็บเป็นความลับ
6. การแต่งตั้ง	ช่วยในการแต่งตั้งบุคลากรที่มีความสามารถตรงกับตำแหน่งงาน
7. การสรรหาและคัดเลือก	ช่วยคัดเลือกผู้สมัครที่มีคุณสมบัติตรงตามข้อกำหนดได้เร็วและง่ายขึ้น เก็บข้อมูลผู้สมัคร แบบทดสอบที่ใช้คัดเลือก
8. การฝึกอบรม และพัฒนา	Computer - based training พัฒนาแผนความก้าวหน้าของบุคลากร
9. การวางแผนจำนวนบุคลากรในองค์กร	วิเคราะห์ความต้องการในการเพิ่มจำนวนบุคลากร วิเคราะห์แนวโน้มในอนาคต และคลังทักษะ
10.การวางแผนความก้าวหน้าในงานอาชีพ	เก็บข้อมูลเกี่ยวกับบุคลากรเพื่อใช้ในการพัฒนาความรู้ ความชำนาญ ให้ตรงความต้องการขององค์กร
11.การดำเนินงานเรื่องบำเหน็จ และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	ลดค่าใช้จ่ายด้านการดำเนินการ ช่วยบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับเงินบำเหน็จและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของบุคลากร

ที่มา : ดัดแปลงจาก Carrell, M. R., Kuzmits, F. E., and Elbert, N. F. 1992

2.6.8.4 การนำระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลมาใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคล

เนื่องจากแต่ละองค์กรมีปริมาณของข้อมูลด้านบุคคลอยู่เป็นจำนวนมาก การบันทึกข้อมูลด้านทรัพยากรบุคคลไว้ในระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลจึงต้องแบ่งข้อมูลออกเป็น 2 ประเภท (Ceriello and Freeman, 1991 อ้างถึงใน กรุณา กระภูชัย, 2549) คือ

ประเภทที่ 1 เป็นข้อมูลประวัติพนักงาน ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลชื่อพนักงาน ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ ประวัติการศึกษา ประวัติการรักษาพยาบาล เป็นต้น ข้อมูลประเภทนี้จะเป็นข้อมูลหลักในระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลที่ถูกจัดเก็บเป็นอันดับแรก โดยจัดเก็บในฐานข้อมูลของระบบ และไม่ได้นำมาใช้เฉพาะในระบบย่อยหนึ่งๆ เท่านั้น แต่ทุกระบบย่อยภายใต้ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลต่างต้องใช้ข้อมูลเหล่านี้ร่วมกัน นอกจากนั้นระบบสารสนเทศของหน่วยงานอื่นๆ อาจจำเป็นต้องใช้ข้อมูลในส่วนนี้ด้วยเช่นเดียวกัน

ประเภทที่ 2 เป็นข้อมูลที่เกิดจากความต้องการใช้ประโยชน์จากระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ข้อมูลประเภทนี้จะประกอบด้วยข้อมูลที่ครอบคลุมเนื้อหาของการบริหารทรัพยากรบุคคลและมี

ขอบเขตกว้างกว่าข้อมูลประเภทที่ 1 เป็นข้อมูลที่สามารถนำไปวิเคราะห์เพื่อการตัดสินใจด้านการวางแผนทรัพยากรบุคคล การวางแผนความก้าวหน้าในงานอาชีพ การสรรหาและทดสอบคัดเลือก การประเมินผลการปฏิบัติงานและค่าจ้าง เป็นต้น

นอกจากนั้น การที่ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลมีบทบาทในการสนับสนุนการตัดสินใจทางด้านทรัพยากรบุคคลหลายระดับ ทำให้ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลประกอบไปด้วยระบบย่อยหลายระบบ เพื่อให้สามารถรองรับการนำสารสนเทศจากระบบไปใช้ในการวางแผนทางด้านทรัพยากรบุคคลแต่ละระดับได้ ทั้งนี้ ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลถูกแบ่งประเภทตามระดับการจัดการหรือการวางแผนของผู้บริหารองค์กรเป็น 3 ประเภท ได้แก่

(1) ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลระดับปฏิบัติการ

(2) ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลระดับกลวิธี

(3) ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลระดับกลยุทธ์

ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลแต่ละระดับจะประกอบด้วยสารสนเทศสำหรับระบบงานย่อยตามหน้าที่การบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารแต่ละระดับและผู้บริหารหน่วยงานทรัพยากรบุคคลสามารถนำระบบดังกล่าวไปสนับสนุนการปฏิบัติงานตามหน้าที่การบริหารทรัพยากรบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกล่าวถึงโดยสรุปได้ดังนี้

(1) ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลระดับปฏิบัติการ

ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลระดับปฏิบัติการนี้จะให้ข้อมูลแก่ผู้บริหารเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานประจำและการตัดสินใจที่เกิดขึ้นซ้ำๆ เป็นประจำ ดังนั้นระบบสารสนเทศด้านบุคลากรจึงมีบทบาทที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์กร โดยระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการด้านทรัพยากรบุคคลควรจะมีคุณสมบัติในการวิเคราะห์และวางแผนภาระงาน การจ้างบุคลากร การฝึกอบรมพนักงาน การกำหนดงานให้กับพนักงานและงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับบุคลากร โดยระบบที่มีประสิทธิภาพควรจะสามารถจัดการเรื่องค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรให้น้อยที่สุดในขณะที่ยังคงสามารถสนองตอบความต้องการบุคลากรในการดำเนินงานต่างๆ เพื่อดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้ (Ceriello and Freeman, 1991 อ้างถึงใน กรุณา กระภูชัย, 2549)

(2) ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลระดับกลวิธี

ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลไม่เพียงแต่ช่วยหน่วยงานทรัพยากรบุคคลในการเก็บบันทึกข้อมูลและสร้างรายงานประจำวัน ระบบยังช่วยในการวางแผนกลวิธีและแผนกลยุทธ์ โดยการให้ข่าวสารเบื้องต้นที่จำเป็นต่อการจำลอง การพยากรณ์ การวิเคราะห์เชิงสถิติ การสืบค้น และการจัดการข้อมูลทรัพยากรบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกัน

ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลระดับกลวิธีมีบทบาทในการช่วยสนับสนุนการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการสรรหา การออกแบบและวิเคราะห์ การพัฒนาและฝึกอบรม และการวางแผนการชดเชยพนักงาน โดยประกอบไปด้วยระบบสารสนเทศการออกแบบและวิเคราะห์งาน ระบบสารสนเทศการสรรหา ระบบสารสนเทศผลประโยชน์ และระบบสารสนเทศการพัฒนาและฝึกอบรม เป็นต้น

(3) ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลระดับกลยุทธ์

ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลระดับกลยุทธ์ถูกออกแบบขึ้นมาสำหรับผู้บริหารระดับสูงใช้ในการตัดสินใจวางแผนระยะยาว ซึ่งความแตกต่างระหว่างระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลระดับกลยุทธ์และระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลระดับกลวิธีจะไม่ชัดเจนนัก เพราะระบบสารสนเทศทั้งสองแบบอาจใช้ข้อมูลเหมือนกัน เช่น ผู้บริหารระดับกลางใช้สารสนเทศงบประมาณช่วยในการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการดำเนินงานให้

บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กรมากที่สุด กรณีนี้สารสนเทศงบประมาณจะเป็นสารสนเทศสำหรับการตัดสินใจระดับกลวิธี แต่ถ้าผู้บริหารระดับสูงใช้สารสนเทศงบประมาณเดียวกันนี้ในการวางแผนระยะยาวขององค์กร จะทำให้สารสนเทศงบประมาณกลายเป็นสารสนเทศสำหรับการตัดสินใจระดับกลยุทธ์ อย่างไรก็ตามความแตกต่างที่สำคัญอยู่ที่สารสนเทศที่ได้จากระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลนั้นสร้างเพื่อใครและถูกนำไปใช้ในการปฏิบัติงานอะไร

ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคลระดับกลยุทธ์ประกอบไปด้วย ระบบสารสนเทศการวางแผนทรัพยากรบุคคล และระบบสารสนเทศสนับสนุนการเจรจาต่อรอง

2.6.9 **วัฒนธรรมองค์กร**

วัฒนธรรมองค์กรเป็นสิ่งซึ่งเกิดขึ้นในองค์กรทุกองค์กร คำนิยาม ความหมายของวัฒนธรรมองค์กร นักทฤษฎีองค์กรหลายท่านให้นิยามของวัฒนธรรมองค์กรไว้ ดังต่อไปนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2535) ได้ให้ความหมายวัฒนธรรมองค์กรว่า วัฒนธรรมองค์กร หมายถึง วิธีการซึ่งองค์กรใช้ปฏิบัติ หรือทำงานบางอย่างที่ได้รับมอบหมาย เป็นชุดของระเบียบประเพณีปฏิบัติ และแนวทางของการคิด ความเชื่อและสิ่งที่คาดหมายต่างๆ ที่มีอยู่ร่วมกันในบรรดาสมาชิกองค์กร และความเชื่อและสิ่งที่คาดหมายเหล่านี้เอง จะกลายเป็นกฎระเบียบของพฤติกรรมการปฏิบัติ หรือที่เรียกว่า บรรทัดฐาน (Norms) ซึ่งจะมีอิทธิพลอย่างมากในการกำกับพฤติกรรมของบุคคลและกลุมในองค์กร

สมยศ นาวีการ (2537) ได้ให้ความหมายของวัฒนธรรมองคกร หมายถึง ระบบของค่านิยมร่วม สมมติฐาน ความเชื่อ และบรรทัดฐานที่ทำให้สมาชิกขององค์กรเป็นหนึ่งเดียว วัฒนธรรมจะมีความสำคัญต่อองค์กร เพราะว่าบุคคลจะทำตามค่านิยมร่วมและคุณลักษณะอย่างอื่นของวัฒนธรรมองค์กร พฤติกรรมของพวกเขาจะมีผลกระทบอย่างมากต่อประสิทธิภาพขององค์กร

สุนทร วงศไวศยวรรณ (2540) ได้ให้ความหมายของวัฒนธรรมองค์กรว่า วัฒนธรรมองค์กรหมายถึง สิ่งต่างๆ อันประกอบดวยสิ่งประดิษฐ์ ความเชื่อ ค่านิยม อุดมการณ์ ความเข้าใจ และข้อสมมติพื้นฐานของคนจำนวนหนึ่งหรือส่วนใหญ่ภายในองค์กร

Weihrich & Koontz (1993) กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์กรเป็นรูปแบบของพฤติกรรมความเชื่อและค่านิยมร่วมกันที่บุคคลในองค์กรยอมรับ สามารถถ่ายทอดจากบุคคลในองค์กรโดยการพูด ทำ และคิด โดยอาศัยระยะเวลาอันยาวนาน ดังนั้นวัฒนธรรมองค์กรจึงค่อนข้างถาวรและไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว

2.6.9.1 **บทบาทของวัฒนธรรมองค์กร**

สุนทร วงศ์ไวศยวรรณ (2540) ได้รวบรวมความเห็นส่วนใหญ่ของนักวิชาการในเรื่องบทบาทหน้าที่ของวัฒนธรรมองค์กรว่ามีบทบาทดังนี้

1) สนับสนุนให้เกิดแนวปฏิบัติที่สมาชิกองค์กรยอมรับ จากการที่สมาชิกในหน่วยงานทั้งเก่าและใหม่ต้องติดต่อเกี่ยวข้องกันในเรื่องงาน ทำให้บุคคลใหม่ขององค์กรเรียนรู้วิธีคิด วิธีการทำงานที่ถูกต้องเหมาะสมจากคำแนะนำของสมาชิกเก่า หรือไม่ก็เรียนรู้จากประสบการณ์หรือการสังเกตส่วนตัวว่า วิธีคิด วิธีการทำงานแบบใดที่ทำแล้วได้รับคำสรรเสริญหรือได้รับรางวัลและวิธีปฏิบัติใดที่ทำแล้วถูกตำหนิ ติเตียนหรือได้รับการลงโทษ สิ่งต่างๆ เหล่านี้บุคลากรใหม่จะค่อยๆ เรียนรู้จนทราบถึงวิธีคิดวิธีปฏิบัติที่สมาชิกองค์กรส่วนใหญ่ปรารถนา

2) จัดระเบียบในองค์กร ถ้าพนักงานเรียนรู้ เข้าใจ และยอมรับวิธีคิด วิธีทำงานที่หน่วยงานคาดหวัง พนักงานก็จะยึดถือแนวทางดังกล่าวเป็นหลักในการคิด การทำงานและการประพฤติปฏิบัติต่อกัน นานวันเข้าแนวทางดังกล่าวจะกลายเป็นธรรมเนียม บรรทัดฐานของกลุ่มให้สมาชิกยึดถือและปฏิบัติตาม ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า

ธรรมเนียมบรรทัดฐานของกลุ่มซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมองค์กร จะช่วยวางกฎเกณฑ์ให้สมาชิกคิดและทำอย่างมีระเบียบแบบแผน ช่วยให้หน่วยงานทำงานไปได้อย่างมีระบบและราบรื่น

3) กำหนดนิยามความหมายให้กับพฤติกรรมต่างๆ ที่อยู่รอบตัว เมื่อบุคลากรในหน่วยงานเข้าใจและยอมรับวัฒนธรรมองค์กรของตนเองแล้ว วัฒนธรรมองค์กรจะช่วยให้สมาชิกของหน่วยงานเข้าใจถึงเหตุผลของพฤติกรรม หรือความเป็นไปต่างๆ ในหน่วยงานของตนเอง

4) ลดความจำเป็นที่ต้องตัดสินใจในกิจกรรมที่ปฏิบัติอยู่เสมอ ดังที่ทราบมาแล้วว่าวัฒนธรรมองค์กรเป็นค่านิยม ความเชื่อและแนวปฏิบัติที่สมาชิกขององค์กรทำอยู่เป็นปกติวิสัยจนเคยชินกลายเป็นนิสัย ดังนั้นสมาชิกขององค์กรสามารถทำกิจกรรมเหล่านี้ได้โดยอัตโนมัติ

5) แก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการพื้นฐานขององค์กร วัฒนธรรมองค์กรมีหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ช่วยแก้ไขปัญหาพื้นฐานขององค์กรเพื่อให้องค์กรอยู่รอด ไชน์ (Schein, 1992) เห็นว่าทุกหน่วยงานมีปัญหาพื้นฐานที่จะต้องแก้ไข 2 ประการคือ การปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมภายนอก (External adaptation) และการบูรณาการส่วนต่างๆ ภายในองค์กร (Internal adaptation) ให้ทำงานประสานสอดคล้องกัน

6) ช่วยชี้แนวทางในการทำงานและการประพฤติปฏิบัติตัว เมื่อวัฒนธรรมองค์กรได้ผ่านกาลเวลาแห่งการทดสอบจนเป็นที่ยอมรับจากสมาชิกองค์กรแล้วว่า สามารถช่วยแก้ปัญหาพื้นฐานต่างๆ ขององค์กรได้ สิ่งเหล่านี้จะถูกถ่ายทอดให้สมาชิกรุ่นใหม่รับรู้ว่าเป็นวิธีคิด วิธีทำงานที่ถูกต้องเหมาะสมที่จะใช้ภายในหน่วยงาน

7) สร้างเอกลักษณ์ร่วมกันในหมู่สมาชิก วัฒนธรรมองค์กรช่วยให้สมาชิกของหน่วยงานตระหนักว่า แต่ละคนเป็นพวกเดียวกันหรืออยู่ในกลุ่มเดียวกัน เพราะมีค่านิยม ความเชื่อ และการประพฤติปฏิบัติที่คล้ายคลึงกันและเป็นเอกลักษณ์ที่แตกต่างกันจากวิถีทางของกลุ่มอื่นในสังคม การตีความหรือแสดงพฤติกรรมในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้อง

จากที่กล่าวมา Schein (1992) ได้ระบุว่า วัฒนธรรมองค์กรเป็นบ่อเกิดของเอกลักษณ์และความเข้มแข็งขององค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรเกิดใหม่และกำลังเจริญเติบโต

2.6.9.2 **การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร**

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า วัฒนธรรมองค์กรเป็นเรื่องของความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และวิถีชีวิตของสมาชิกในองค์กร ซึ่งการเกิดของวัฒนธรรมองค์กรต้องใช้เวลาในการพัฒนาจนกลายเป็นหนทางที่กลุ่มยอมรับว่าช่วยแก้ปัญหาและสนองความต้องการกลุ่มได้ ดังนั้น วัฒนธรรมองค์กรที่เกิดขึ้นจึงมักติดตรึงไปกับกลุ่มและเปลี่ยนแปลงได้ค่อนข้างยาก ดังที่ Alvesson (1993) ได้กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์กรเป็นค่านิยม ความเชื่อ และแนวปฏิบัติที่คนในองค์กรยึดถือมาเป็นเวลานาน เมื่อความเชื่อและค่านิยมได้ถูกยึดถืออย่างยาวนานแล้ว จึงเป็นเรื่องค่อนข้างยากที่จะเปลี่ยนแปลงสิ่งที่คนเชื่อถือและยึดติดมานาน และมักจะถูกจับมาเป็นจุดเด่น (Highlight) ของการบริหารองค์กร แต่อย่างไรก็ตาม วัฒนธรรมองค์กรเป็นสิ่งที่ไม่หยุดนิ่งสามารถปรับตัวเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาพแวดล้อมหรือสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การที่จะสร้างวัฒนธรรมองค์กรขึ้นมาใหม่ ก็ต้องมีการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมเดิม ซึ่ง Harvey และ Bowin (1996, อ้างถึงในเกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง, 2544) ได้กล่าวว่า ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรกับปัจจัยสำคัญของการปฏิบัติงานเพื่อความเป็นเลิศขององค์กรมีองค์ประกอบที่สำคัญขององค์กรหลายประการ ได้แก่ โครงสร้าง ระบบ คน และแบบแผนหรือสไตล์ซึ่งมีอิทธิพลต่อวิถีทางการบริหารที่ปฏิบัติ วัฒนธรรมเป็นผลผลิตขององค์ประกอบเหล่านี้ กลยุทธ์เพื่อการเปลี่ยนแปลงจะเกี่ยวกับการปรับองค์ประกอบเหล่านี้ให้เหมาะสมตามความจำเป็นที่จะรับเอากลยุทธ์ใหม่ๆ ดังนั้น การจัดความสัมพันธ์ระหว่างกลยุทธกับวัฒนธรรมจึงต้องเอาใจใส่ปฏิสัมพันธ์

ระหว่างความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงต่อกลยุทธ์ที่ใช้กับความสอดคล้องต้องกันระหว่างการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นกับวัฒนธรรมองค์กร นอกจากนี้ปัจจัยที่สำคัญหลายประการในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรมีดังนี้

1) ความเข้าใจในวัฒนธรรมเดิม ผู้บริหารจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงไปสู่วิถีทางใหม่ได้จนกว่าจะรู้ว่าตนนั้นอยู่ ณ จุดใด

2) การกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงในพนักงาน ส่งเสริมและกระตุ้นพนักงานในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมเก่าๆ และกระตุ้นให้เกิดความคิดใหม่ ๆ

3) ติดตามหน่วยงานที่มีผลงานเด่นๆ ตระหนักและติดตามหน่วยงานที่มีผลงานเด่นๆ ในองค์กรและใช้เป็นตัวแบบเพื่อการเปลี่ยนแปลง

4) อย่าบังคับให้เปลี่ยนแปลง ปล่อยให้พนักงานเข้ามามีส่วนในการค้นหาแนวทางใหม่ๆ ในการเปลี่ยนแปลงของเขาเอง แล้วการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมก็จะปรากฏขึ้น

5) นำด้วยวิสัยทัศน์ วิสัยทัศน์จะช่วยเป็นแนวทางหลักเพื่อการเปลี่ยนแปลงแต่ก็ต้องนำเข้าสู่วิสัยทัศน์โดยพนักงานเอง

6) การเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ต้องใช้เวลา อาจต้องใช้เวลาถึง 3 – 5 ปีกว่าจะเป็นผลการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทั่วองค์กร

7) วัฒนธรรมใหม่ดำรงอยู่ได้ วัฒนธรรมใหม่จะดำรงอยู่ได้ด้วยค่านิยมผู้บริหารระดับสูง พฤติกรรม และการกระทำจะต้องชัดเจนและเข้มแข็งจริงจัง

2.6.9.3 แนวคิดการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมของระบบราชการไทย

จากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 - 2550) ในยุทธศาสตร์ที่ 5 ได้กำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการ โดยเน้นการสร้างรูปแบบกระบวนการเรียนรู้จากประสบการณ์จริงให้เกิดขึ้นในภาครัฐ เสนอแนะการจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเรียนรู้ สร้างการมีส่วนร่วมในการแสวงหากระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมใหม่ที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบราชการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดกรอบการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมของระบบราชการ และพัฒนาข้าราชการ โดยมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ คือ “I AM READY”

Integrity	=	ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี
Activeness	=	ขยันตั้งใจทำงาน เชิงรุก
Morality	=	มีศีลธรรม คุณธรรม
Relevancy	=	รู้ทันโลก ปรับตัวทันโลก ตรงกับสังคม
Efficiency	=	มุ่งเน้นประสิทธิภาพ
Accountability	=	รับผิดชอบต่อผลงานและสังคม
Democracy	=	มีใจและการกระทำเป็นประชาธิปไตย มีส่วนร่วมและโปร่งใส
Yield	=	มีผลงาน มุ้งเน้นผลงาน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) ทำการวิจัยโครงการสร้างต้นแบบการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม โดยได้กำหนดเกณฑ์ ซึ่งเป็นเกณฑ์มาตรฐานของการสร้างตัวชี้วัดสำหรับนำไปใช้ในการพิจารณาคัดเลือกหน่วยงานต้นแบบ (Good Practice - GP) ทั้งจากองค์กรภาครัฐ และเครือข่ายต่างๆ โดยในเบื้องต้นนี้ การพิจารณาต้นแบบ (GP) การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม จะประกอบด้วย 6 เกณฑ์ คือ (1) เกณฑ์จาก

ผู้ทรงคุณวุฒิ (2) เกณฑ์จากกระบวนการเรียนรู้และการจัดการความรู้ (3) เกณฑ์การได้รับรางวัลจาก ก.พ.ร. (4) เกณฑ์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) (5) เกณฑ์การประเมินทางสังคมและแนวคิดสำนักชุมชนเข้มแข็ง และ (6) เกณฑ์การประเมินความสำเร็จของภาคเอกชน ซึ่งมีหน่วยงานที่ได้รับการคัดเลือกจำนวนทั้งสิ้น 18 หน่วยงาน และได้ดำเนินการคัดเลือกครั้งที่ 2 โดยใช้หลักเกณฑ์ "I AM READY" มาเป็นกรอบในการพิจารณาคัดเลือกหน่วยงาน หน่วยงานที่มีความเหมาะสมที่จะเข้าไปสังเกตการณ์ จาก 18 หน่วยงานเหลือเพียง 6 หน่วยงาน เพื่อศึกษาในเชิงลึกเกี่ยวกับความสำเร็จของกระบวนการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์วัฒนธรรม และค่านิยมภายในองค์กร คือ กรมการกงสุล กรมการพัฒนาชุมชน กรมราชทัณฑ์ กรมการขนส่งทางบก โรงพยาบาลบ้านตาก จังหวัดตาก และสำนักงานที่ดิน จังหวัดสงขลา ซึ่งผลของการวิจัย พบว่าแต่ละหน่วยงานมีจุดเด่นที่แตกต่างกัน (สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2552)

กรมการกงสุล ปัจจัยที่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนคือ ภาวะผู้นำและการจัดการทีมงานระดับบริหาร และการสื่อสารภายในองค์การเพื่อเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญในการสร้างการรับรู้ (Perception) และความเชื่อ (Belief) ต่อข้าราชการรุ่นใหม่และข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่เดิม ซึ่งเป็นพื้นฐานในการสร้างทัศนคติ (Attitude) ที่นำไปสู่พฤติกรรมที่มุ่งเน้นการให้บริการประชาชนเป็นหลักและสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของผู้นำและทีมงานผู้บริหารของกรมฯ ซึ่งผู้นำกรม ฯ ได้ใช้ช่องทางการสื่อสารภายในองค์กรในทุกรูปแบบ อาทิปฐมนิเทศข้าราชการใหม่ การประชุมข้าราชการ การประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง การพบปะสังสรรค์ เป็นต้น ผลคือ ข้าราชการเริ่มคุ้นชินกับค่านิยมร่วมของกรมฯ ซึ่งก่อให้เกิดความเข้าใจในความหมาย แต่ยังไม่ก่อให้เกิดการรับรู้ (Perception) และความเชื่อ (Belief) เนื่องจากข้าราชการในอดีตมีทัศนคติและให้คุณค่าในทางด้านวิชาการมากกว่างานในด้านการบริการ ดังนั้นการปรับเปลี่ยนทัศนคติการทำงานของข้าราชการกรมฯ ใช้เวลามากพอสมควรเพราะอุปสรรคจากภาระงานที่มากและความเชื่อเดิมๆ ของข้าราชการที่ไม่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ผู้นำกรม ฯ เป็นข้อจำกัดที่ทำให้องค์กรไม่สามารถดำเนินการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของข้าราชการได้อย่างรวดเร็ว แต่ท้ายสุดเมื่อค่านิยมร่วมของกรม ฯ ที่ได้รับการเน้นย้ำ กอปรกับจิตสำนึกของข้าราชการที่ประจักษ์ในงานประจำวัน ส่งผลให้ข้าราชการเริ่มมีการรับรู้และสร้างความเชื่อว่า "การให้บริการประชาชนคือพันธกิจสูงสุดของข้าราชการกรมการกงสุล"

กรมราชทัณฑ์ ปัจจัยที่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนคือ การปรับเปลี่ยนทัศนคติในการปฏิบัติงานด้วยการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ เข้าร่วมกิจกรรมของกรมฯ และมีมาตรฐานในการปฏิบัติงาน เช่นมาตรฐานเรือนจำ 10 ด้าน มาตรฐานความโปร่งใสของเรือนจำ 5 ด้าน นอกจากนี้ยังมีการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตบุคลากรและผู้ต้องขังให้ดำเนินชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง และปรับการบริหารงานให้มีคุณธรรม รวมทั้งมีการพัฒนาบุคลากรอย่างเต็มศักยภาพ โดยมีการนำเครื่องมือ เช่น HR Scorecard, KM, PMQA, Competency เข้ามาช่วยในการบริหารทรัพยากรบุคคลโดยเป็นการประเมินระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลทั้งหมด

กรมการขนส่งทางบก ปัจจัยที่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนคือ วิสัยทัศน์ผู้บริหารในการปรับปรุงระบบการปฏิบัติงานและบุคลากรทั้งองค์การ รวมถึงความมุ่งมั่น ร่วมมือ ร่วมใจของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานทุกระดับในการพัฒนาตนเองและระบบการปฏิบัติงาน โดยนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่มาใช้ในการปฏิบัติงานมากขึ้น เช่น โครงการเลื่อนล้อต่อภาษี (DRIVE THRU FOR TAX) ระบบ E – learning / E - exam เป็นต้น มาให้บริการประชาชนเพื่อให้เกิดการบริการที่ดี สะดวก รวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม และโปร่งใส

กรมการพัฒนาชุมชน ปัจจัยที่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนคือ การพัฒนาคน โดยเริ่มจากการพัฒนาความคิด เน้นการทำงานด้วยใจ

โรงพยาบาลบ้านตาก จังหวัดตาก ปัจจัยที่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนคือ การใช้เครื่องมือการจัดการเรียนรู้ หรือ KM (Knowledge Management) และการบริหารบุคลากรที่ดี รวมถึงการสร้างศรัทธาให้ประชาชนเชื่อมั่นต่อการให้บริการของโรงพยาบาล

สำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา ปัจจัยที่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนคือ การพัฒนากระบวนการทำงานโดยนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อความรวดเร็วในการให้บริการประชาชน รวมทั้งมีการปรับโครงสร้างของหน่วยงานและมีการพัฒนาบุคลากรอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนทัศนคติ และค่านิยมในการทำงานที่มุ่งเน้นการบริการประชาชน

2.7 การบริหารทรัพยากรบุคคลภาคราชการในต่างประเทศ

จากการศึกษาระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลภาคราชการในต่างประเทศ สรุปโดยสังเขปดังนี้

2.7.1 ประเทศอังกฤษ

อังกฤษในช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 เผชิญปัญหาคล้ายกับประเทศพัฒนาทั้งหลาย นั่นคือการประสบกับปัญหาเงินเฟ้อและการชะลอการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การฝืดเคืองทางเศรษฐกิจนั้นเป็นแรงกดดันอันสำคัญที่ทำให้เกิดการลดค่าใช้จ่ายการบริหารงานภาครัฐซึ่งถูกมองว่ามีขนาดใหญ่และไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการจัดการปัญหา

นับตั้งแต่ช่วงเวลานั้นจนกระทั่ง ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา การจัดการทรัพยากรบุคคลในภาครัฐของอังกฤษจึงถูกกระตุ้นให้ทิ้งภาพของกระบวนการการบริหารจัดการแบบระบบราชการดั้งเดิม (Traditional methods) มาเป็นการบริหารจัดการแบบสร้างสรรค์และกล้าได้กล้าเสีย (Enterprising) อันมีลักษณะคล้ายกับระบบการจัดการในแบบภาคเอกชนแทน (Osborn and Gaebler, 1992) โดยมีการเสนอนโยบายการทำให้ภาครัฐเป็นพาณิชย์มากขึ้น (The policy of 'commercializing') และนำระบบกลไกต่างๆ มาใช้ ตัวอย่างเช่น การบริหารแบบกึ่งตลาด การเพิ่มระบบการแข่งขัน มาตรการตรวจวัดความสามารถ และการให้ทางเลือกแก่ผู้รับบริการจากภาครัฐ

หลักการเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงการไหลเข้ามาของการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลในแบบของเอกชนในภาครัฐ และมีการแลกเปลี่ยนบุคลากรจากทั้งสองภาคมากขึ้น (Newman and Clarke, 1994) ตัวอย่างเช่น ระหว่างช่วงปี ค.ศ.1996 ถึง 1998 หัวหน้าบริหาร 23 คนของหน่วยงาน Next Step Agencies (หน่วยงานหนึ่งทางการพัฒนาการจัดการภาครัฐของอังกฤษ) ล้วนคัดสรรจากบุคลากรภาคเอกชนทั้งสิ้น (Horton and Jones, 1996) อย่างไรก็ตาม ระบบการจัดการดังกล่าวก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงการบริหารงานภาครัฐที่เป็นเอกชนมากเกินไป เพราะทั้งสองกลุ่มนั้นต่างก็มีจุดประสงค์และเป้าหมายที่แตกต่างกัน รวมถึงทัศนคติและความประพฤติที่ไม่เหมือนกันอีกด้วย (Steward and Walsh, 1992)

แต่ถึงกระนั้นระบบราชการของอังกฤษในปัจจุบันก็ได้รับอิทธิพลการจัดการแบบภาคเอกชนเข้ามาผสมผสาน โดยนำหลักการของ**การจัดการแบบยืดหยุ่น** (Managerial flexibility) มาเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลแบบใหม่ (Pratchett and Wingfield, 1996) โดยใช้ตัวอย่างจากหน่วยงานแม่แบบอย่าง Next Step Agencies (จากตัวอย่างที่กล่าวข้างต้น) ที่ได้วางแนวความคิดว่าผู้บริหารหรือผู้จัดการที่มี**อิสระจากความกดดันภายนอก** (External constraints) จะสามารถสร้างผลผลิตที่มีประสิทธิภาพและเข้าถึงคุณค่าของทรัพยากรที่ลงทุนไปได้ดีกว่า แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบของหลักการและการตรวจสอบได้ (A Framework of accountability) ดังนั้นกุญแจสำคัญของการให้เสรีภาพทางการบริหารจึงอยู่ใต้กรอบของ**การจัดการบุคคล** เช่น การคัดสรรบุคคลเข้า

ทำงาน อัตราค่าจ้าง การให้คะแนนและการฝึกอบรบสำหรับงานบางด้าน นอกจากนั้น ระบบการเงินก็ควรที่จะมีความยืดหยุ่นเช่นเดียวกัน แต่ก็ควรอยู่ภายใต้งบประมาณที่กำหนดจากส่วนกลางและช่วงเวลาที่ถูกกำหนดมาในแต่ละปี

2.7.2 ประเทศเกาหลีใต้

การบริหารจัดการภาครัฐนั้นมีความสัมพันธ์กับการปฏิรูปไปสู่การเป็นประชาธิปไตยและเกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมือง การปฏิรูปไปสู่ประชาธิปไตยนั้น มีวัตถุประสงค์อันสำคัญในการทำให้ระบบราชการของเกาหลีใต้มีระบบการตรวจสอบมากขึ้น

ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจของเอเชียนั้น รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปองค์กรภาครัฐขึ้น[3](The Revised Government Organization Act) เพื่อรับต่อการเปลี่ยนแปลงในกระแสวิกฤตการณ์ดังกล่าว พระราชบัญญัตินั้นมีวัตถุประสงค์อยู่บนพื้นฐานของการผลิตรัฐบาลที่เล็กแต่มีประสิทธิภาพสูง[4] (Efficient and Powerful Government) ด้วยการกระจายอำนาจการจัดการและการปรับให้เข้ากับผู้รับบริการ อันมีความยืดหยุ่นในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม[5]

รัฐบาลเกาหลีได้อนุญาตให้ 19 สถาบันวิจัยของมหาวิทยาลัยและภาคเอกชน เข้ามาวิเคราะห์โครงสร้างการจัดการของรัฐบาลกลาง (Hakyung Jeong, 2008) และนี่ถือเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ขอให้ทีมจัดการภาคเอกชนเสนอแนะและออกแบบการปรับปรุงโครงสร้างหน้าที่ภาครัฐใหม่ และหลังจากได้ทบทวนโครงสร้างหน้าที่และประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐและตัวแทนภาครัฐแล้ว คณะออกแบบดังกล่าวได้**ร่างข้อเสนอแนะต่อภาครัฐ** โดยมีประเด็นที่สำคัญ เช่น การเปิดโอกาสให้มีผู้เข้ารับการคัดเลือกในตำแหน่งผู้บริหารภาครัฐอย่างน้อย 30% การกระจายอำนาจในการคัดสรรบุคลากรระดับล่าง (ตั้งแต่ระดับ 6 ลงไป) ของแต่ละหน่วยงานรัฐโดยไม่ต้องขึ้นต่อการคัดสรรจากหน่วยงานข้าราชการและพลเรือน (ในประเทศเกาหลีใต้คือ Ministry of Government Administration-MOGA) เสนอให้มีการจัดระบบการจัดสรรบุคลากรโดยผู้เชี่ยวชาญและผู้จัดการระบบที่เป็นมืออาชีพโดยว่าจ้างตามสัญญา มีระบบการสอบเข้าสำหรับงานต่างประเทศและงานบริหารขั้นสูง มีการระดมความคิดเพื่อกำหนดข้อบังคับในเรื่องการคอร์รัปชัน มีการตีพิมพ์แผนและผลการดำเนินงานรวมถึงบันทึกการใช้จ่ายของหน่วยงานภาครัฐ เสนอให้มีระบบการพัฒนาการจัดการข้อมูลและเทคโนโลยีเพื่อใช้ในการส่งเสริมสังคมบนพื้นฐานความรู้ (Knowledge-based Society) และสุดท้ายคือ เสนอให้มีการขยายกฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการให้บริการภาครัฐ เพื่อที่จะนำมาซึ่งคุณภาพการบริการที่ดีขึ้นจากภาครัฐ นอกจากข้อเสนอข้างต้นแล้ว รัฐบาลเกาหลีใต้ยังมีนโยบายและคณะกรรมการอีกหลายด้าน เพื่อใช้ในการปฏิรูประบบการจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ จึงเห็นได้ว่า เกาหลีใต้เป็นตัวอย่างที่น่าสนใจประเทศหนึ่งในการปรับปรุงระบบการบริหารภาครัฐ

2.7.3 ประเทศสิงคโปร์

ตัวอย่างหนึ่งที่น่าสนใจของการพัฒนาการบริหารทรัพยากรบุคคลภาคราชการในประเทศพัฒนาแล้วอย่าง**สิงคโปร์** ก็มีความโดดเด่นในการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งการต่อต้านการคอร์รัปชันในภาครัฐที่มีนโยบายอันชัดเจน

---

[3] The revised Government Organization Act was approved by the National Assembly and took effect on February 28, 1998.

[4] ซึ่งแผนดังกล่าวก็ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี โดยหลังจากช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียแล้ว รัฐบาลของประธานาธิบดี คิม แด จุง สามารถลดจำนวนพนักงานภาครัฐ 9,084 คนในปีค.ศ. 1998 และ 7,973 คนในปีต่อมา และร่างแผนการบริหารกำลังคนภาครัฐขึ้น (มีชื่อว่า “Total government workforce control system”) เพื่อจัดการกับการจำกัดจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ

[5] ที่มาจากรายงานการปฏิรูประบบหริหารภาครัฐต่อธนาคารโลก ของประเทศเกาหลีใต้ ข้อมูลเพิ่มเติม http://web.worldbank.org/

ความสำเร็จในการบริหารจัดการของสิงค์โปรนั้น เกิดจากการวางและดำเนินนโยบายที่ถูกช่องทางของรัฐบาลสิงคโปร์ ที่อยู่บนพื้นฐานของการมีรัฐบาลที่ใสสะอาด (Clean government) การให้ความสำคัญต่อระบบความก้าวหน้าตามขีดความสามารถ (Meritocracy) การกระจายนโยบาย (Policy diffusion) และความสำคัญของหลักแห่งการปฏิบัติ (Pragmatism)

หลักการที่รัฐบาลสิงคโปร์ได้วางไว้เหล่านี้ เป็นเป้าหมายอันสำคัญที่ทุกฝ่ายยอมรับว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบของภาครัฐ (Quah, 1987) และบรรจุหลักการเหล่านี้เป็นเป้าหมายการพัฒนาแห่งชาติ (National development goals)

การปฏิรูปภาครัฐครั้งสำคัญของสิงคโปร์เกิดขึ้นในสมัยที่พรรค PAP (The people's action party) เป็นรัฐบาลหลังจากได้รับอิสรภาพจากอังกฤษ รัฐบาลได้กำหนดให้มีการปฏิรูปและถ่ายโอนระบบราชการแบบอาณานิคม (Colonial Bureaucracy) ไปสู่การดำเนินการที่มีประสิทธิภาพตามโปรแกรมการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม

โดยมีกลยุทธ์ที่เป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปในภาครัฐ ตัวอย่างเช่น **การให้ความสำคัญต่อความก้าวหน้าตามขีดความสามารถ หรือ** Meritocracy ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น หลักการที่ว่านี้ในสิงคโปร์ถือว่าเป็นกระบวนการที่จะทำให้ได้มากกว่าคนเก่งเท่านั้น แต่นัยยะของหลักการนี้ยังเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่ผู้นำของหน่วยงานหรือผู้นำภาครัฐ ว่าเป็นบุคคลที่มีความสามารถและเหมาะสมกับตำแหน่ง (Vagel, 1989)

ด้านความก้าวหน้าในอาชีพของข้าราชการนั้น ประเทศสิงคโปร์ได้ให้ความสำคัญในประเด็นนี้มากว่า 30 ปี ด้วยวิธีการยกระดับข้าราชการสายนักบริหาร (Administrative Service) ให้มีค่าตอบแทนเทียบเท่ากับเอกชน และร่นเวลาการเลื่อนตำแหน่งของกลุ่มนี้เพื่อให้สามารถก้าวถึงตำแหน่งอธิบดีหรือปลัดกระทรวงได้เร็วขึ้น (รุ่ง แก้วแดง, 2538: 69) นอกเหนือจากนี้ รัฐบาลสิงคโปร์ยังสร้างนวัตกรรมทางด้านนี้อย่างต่อเนื่องเรื่อยมา โดยในปี พ.ศ.2545 ได้ริเริ่มโครงการพัฒนานักบริหาร "Management Associate Programme : MAP" ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพและเตรียมพร้อมให้กับข้าราชการที่มีศักยภาพเพื่อก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในระบบราชการภายในระยะเวลา 4 ปี และข้าราชการผู้เข้าร่วมโครงการหรือที่เรียกว่า "Management Associates: MA" จะได้รับการพัฒนาให้มีความรู้พื้นฐานด้านการบริหารที่แข็งแกร่งและมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนหน้าที่งาน เพื่อให้มีประสบการณ์หน้างานที่หลากหลาย (สุรพงษ์ มาลี, 2549)

การยึดมั่นในมาตรการต่อต้านการคอร์รัปชันถือเป็นเป้าหมายแรกของรัฐบาลในการที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการ โดยการที่จะทำให้ปัญหาการคอร์รัปชันลดลงนั้น ภาครัฐจำเป็นต้อง**ลดทั้งแรงจูงใจและโอกาส**ที่จะเกิดคอร์รัปชัน (Reduction of both the incentives and opportunities) นอกจากนั้นยังต้องเปลี่ยนการคอร์รัปชันในความคิดของข้าราชการ จากที่ดูเหมือนว่าเป็นกิจกรรม ***เสี่ยงน้อย- ผลตอบแทนสูง*** (A low risk, high reward) เป็นกิจกรรมที่ ***เสี่ยงมาก-ผลตอบแทนต่ำ*** (A high risk, low reward) (Quah, 1995)

ยุทธศาสตร์สุดท้าย คือ**การแข่งขันให้ค่าจ้างแก่บุคลากรที่มีความสามารถ** โดยเชื่อว่าจะทำให้ภาครัฐดึงดูดคนเก่งและตรึงคนที่มีความรู้ความสามารถไว้กับหน่วยงานภาครัฐได้ ไม่ไหลออกไปตามค่าจ้างที่ขึ้นกับราคาตลาดในภาคเอกชน และรักษาคุณภาพของบุคลากรและคุณภาพผลผลิตจากภาครัฐอีกด้วย ในทางกลับกันก็เป็นการคัดสรรบุคลากรที่ไม่มีความสามารถออกจากระบบหรือกระตุ้นให้บุคลากรภาครัฐพัฒนาตนเองด้วยกลไกแรงจูงใจของระบบเงินค่าตอบแทน

2.7.4 ประเทศเยอรมนี

ในประเทศแถบยุโรปอย่างเยอรมนีนั้น รูปแบบอำนาจการบริหารงานภาครัฐค่อนข้างแข็งแกร่ง (A strong legislative tradition) และมีรูปแบบการบริหารที่แน่นอน แต่ถึงกระนั้น การบริหารภาครัฐก็ยังต้องการการเปลี่ยนแปลง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานท้องถิ่น (Local Government) มากกว่า[6]

เนื่องจากการที่เยอรมนีมีระบบการบริหารราชการมานานและมีแบบแผน ความพยายามในการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐจึงได้ผลไม่ค่อยเป็นที่น่าพอใจ แม้ว่าจะมีจำนวนแผนนโยบายหรือยุทธศาสตร์ในการบริหารงานแบบใหม่ออกมาไม่น้อย แต่ผลลัพธ์จากการเปลี่ยนแปลงกลับมีไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ได้หมายความว่าประสิทธิภาพของระบบการบริหารบุคลากรภาครัฐของเยอรมนีไม่ดี เพราะสังเกตได้ว่า ไม่มีพนักงานล้นเกินอัตรางาน และสัดส่วนของพนักงานภาครัฐในกำลังแรงงานทั้งหมดยังต่ำกว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา (Derlien and Peters, 1998)

อย่างไรก็ดี การศึกษาแบบอย่างการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในประเทศเยอรมนี ก็ทำให้เห็นความพยายามในการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้เหมาะสมกับระบบการบริหารราชการเดิมที่แข็งแกร่ง โดยหน่วยงานร่วมบริหารในระดับท้องถิ่นของภาครัฐ[7] (KGSt) ได้ดำเนินยุทธศาสตร์ที่เรียกว่า "New Steering Model" อันจะทำให้เกิดรูปแบบการบริหารที่ชัดเจนที่เกิดจากความต้องการของผู้รับบริการอย่างแท้จริง มีความยืดหยุ่นของการจัดการทรัพยากรทางการบริหาร และมีเส้นแบ่งในการตรวจสอบได้อย่างชัดเจน (Hartmut Elsenhans, Roland Kulke and Christian Roschmann, 2005)

แม่แบบ หรือ Model ดังกล่าว มีองค์ประกอบ เช่น การให้คำจำกัดความที่ชัดเจนของผลลัพธ์หรือผลผลิตที่หน่วยงานต้องการ (Definition of outputs) การคำนวณต้นทุนการบริหาร (Cost calculation) เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ต้องการ ให้ความยืดหยุ่นในการจัดสรรทรัพยากรทางการบริหารมากขึ้น (More flexible resource allocation) มีระบบการรายงาน เพื่อใช้ตรวจสอบความสำเร็จของเป้าหมายที่ตั้งไว้ (Reporting system to monitor the achievement of goals) การให้ผู้รับบริการเสนอเป้าหมายที่ต้องการ (Customer orientation) โดยผ่านการสำรวจ และสุดท้ายคือการใช้ทรัพยากรบุคคลหรือแรงงานจากภายนอกในงานที่องค์กรไม่มีความถนัด (Outsourcing) หรือการจ้างงานตามสัญญา (Contracting - out) มากขึ้น อย่างไรก็ตาม หลักการในการปฏิรูปภาครัฐข้างต้น ยังเป็นโมเดลที่ใช้นำร่องและอยู่บนพื้นฐานของการทดลองอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Pilots and experiments) ปรับเปลี่ยนภาครัฐโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นให้เหมาะสมตามสภาพความต้องการที่แตกต่างกัน

รูปแบบการบริหารงานภาครัฐของเยอรมนีได้แสดงให้เห็นว่า ความสามารถในการบริหารหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐในระดับส่วนกลางหรือระดับท้องถิ่นล้วนต้องการพื้นฐานของการตกลงเป้าหมายร่วมกันและร่วมมือกันในทิศทางที่กำหนดไว้ ถ้าผลลัพธ์ที่ออกมาไม่ได้ตรงตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ กระบวนการแก้ไขให้ถูกต้องร่วมกัน (Corrective action) จึงควรเกิดขึ้น และหน่วยงานก็ควรมองหากลยุทธ์อื่นๆ ที่เหมาะสมต่อไป

2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการค้นคว้า ไม่พบว่ามีงานวิจัยที่เกี่ยวเนื่องกับระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลในอนาคต แต่จะมีงานวิจัยที่เกี่ยวเนื่องกับระบบทรัพยากรบุคคล ซึ่งผู้วิจัยได้คัดเลือกงานวิจัยที่มีแหล่งอ้างอิงที่เชื่อถือได้ ดังนี้

---

[6] ประเทศเยอรมนีเป็นประเทศที่เป็นรัฐรวม หรือเรียกว่าสหพันธรัฐ คือมีรัฐบาลกลาง (Federal Government) ทำหน้าที่บริหารงานในกิจการที่สำคัญของประเทศ และมีรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) ที่บริหารงานที่เกี่ยวกับกิจการของประชาชน

[7] The Joint Local Government Agency for the Simplification of Administrative Procedures หรือ KGSt

1) งานวิจัยเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบงาน

กิตติพัฒน์ แสนทวีสุข ดนัย พาหุยุทธ์ และคณะ (2548: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง "การพัฒนาเครื่องชี้วัดสำหรับการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น" ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีนโยบายในการปรับโครงสร้างการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และมีการให้บริการประชาชนได้ดีขึ้น ซึ่งการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานในระดับจังหวัด โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารจัดการ และรัฐบาลมีการมอบอำนาจด้านงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การอนุมัติ จัดซื้อ จัดจ้าง ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดำเนินการในระดับหนึ่ง

ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานอยู่ในระดับจังหวัด ซึ่งต้องทำงานภายใต้โครงสร้างกระทรวง กรม เดิม แต่มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานในระดับจังหวัดตามนโยบายใหม่ การปรับตัวและพัฒนาแนวทางการทำงานให้สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงนี้ จึงเป็นสิ่งที่จะสนับสนุนการพัฒนาในระดับจังหวัดให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งการศึกษานี้ ได้ดำเนินการในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างกลุ่มที่ 1 (นครปฐม ราชบุรี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี)

จากการศึกษาพบว่ารัฐบาลได้มีการนำแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งเป็นการผสมผสานการวิเคราะห์ทางด้านเศรษฐศาสตร์ ระบบของการบริหารธุรกิจยุคใหม่มาประยุกต์ใช้ โดยมีการจัดโครงสร้างองค์กรโดยเน้นการประสานงานการทำงาน (Matrix) ในระดับพื้นที่ ในรูปแบบกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ (Cluster) มีการสร้างยุทธศาสตร์เพื่อให้เป็นเป้าหมายในการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดร่วมกัน การกำหนดเครื่องชี้วัดและการประเมินผลการทำงาน รวมทั้งการลงนามในคำรับรองปฏิบัติงานระหว่างรัฐบาลกับผู้ว่าราชการจังหวัด พร้อมทั้งการอบรมพัฒนาผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้เข้าใจรูปแบบการทำงานแบบใหม่

จากการศึกษาซึ่งแบ่งการวิเคราะห์โดยพิจารณาจากปัจจัยที่มีการเปลี่ยนแปลง ปัจจัยด้านงบประมาณ ปัจจัยด้านการบริหารงานบุคคล ปัจจัยด้านการบริหารงาน รวมถึงวิธีการประสานงาน การประชุม การสั่งการเพื่อให้ส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในจังหวัด ดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์ พบว่าภาวะผู้นำและบุคลิกส่วนบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัดส่งผลต่อการทำงานของข้าราชการในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากกว่าระบบการบริหารงาน และในการทำงานร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบน้อย

ดังนั้นในการพัฒนาเพื่อให้การทำงานร่วมกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรมีการปรับเปลี่ยนที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นระบบเปิด สร้างกระบวนการแข่งขันในการทำงาน รวมทั้งการพัฒนาระบบเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการทำงาน ซึ่งจะต้องอาศัยระบบข้อมูลเพื่อการบริหารในระดับจังหวัดที่ดีมากกว่าระบบข้อมูลเพื่อนำเสนอผลงาน นอกเหนือไปจากนั้นการพัฒนาระบบสนับสนุนอื่น อาทิ การพัฒนาบุคลากรในสำนักงานจังหวัดให้มีความรอบรู้และความสามารถรอบด้าน ระบบการให้รางวัลและสนับสนุนกำลังใจ วิธีการประชุม วิธีการสั่งการ จะช่วยสนับสนุนระบบการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การเปลี่ยนแปลงได้ดีขึ้นและมีธรรมาภิบาลในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น

สุขยืน เทพทอง (2547: บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง "การศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการบริหารจังหวัดแบบเดิมกับแบบบูรณาการ" โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการบริหารจังหวัดแบบเดิมกับแบบบูรณาการด้านโครงสร้างองค์การ ที่มาและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ ตลอดจนบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด (2) ศึกษาปัญหาอุปสรรคของการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ และ (3) จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ

ขอบเขตการศึกษาแบ่งเป็นสองช่วง คือ (1) ช่วงทดลองบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545) ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาจากเอกสาร (Documentary Review) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมาย 4 กลุ่ม คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ สมาชิกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคเอกชน โดยการเก็บข้อมูลจากจังหวัดภูเก็ต และ (2) ช่วงขยายผล (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547) ใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารเกี่ยวกับการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการในภาพรวม

ผลการศึกษาด้านโครงสร้างองค์การพบว่า โครงสร้างของจังหวัดแบบบูรณาการทั้งระดับมหภาค และระดับจุลภาคไม่เปลี่ยนแปลงจากเดิมมากนัก มีการปรับปรุงสายการบังคับบัญชาให้สั้นลงและเป็นแบบไขว้ (Matrix Structure) โดยให้หัวหน้าส่วนราชการภายในจังหวัดที่นอกจากจะขึ้นตรงต่อกรมต้นสังกัดแล้ว ยังให้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย นอกจากนี้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารงานจังหวัด (กบจ.) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานและหัวหน้าส่วนราชการภายในจังหวัดเป็นกรรมการ ซึ่งหากเปรียบจังหวัดเป็นหน่วยธุรกิจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Business Unit: SBU) หนึ่งของประเทศแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีบทบาทเปรียบเสมือนหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Chief Executive Officers: CEO) ของหน่วยธุรกิจนั้น โดยมีหัวหน้าส่วนราชการภายในจังหวัดเป็นคณะกรรมการบริหาร (Executive Board) ของหน่วยธุรกิจ ในขณะที่นายกรัฐมนตรีเปรียบเสมือนประธาน (President) ของคณะกรรมการบริษัท (Board of Director) ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการในช่วงทดลองมาจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่ช่วงขยายผลมีการสรรหามาจากข้าราชการกระทรวงอื่นด้วย อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการบริหารงานบุคคลพบว่า ในช่วงทดลองและช่วงการขยายผล ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการมีอำนาจเพิ่มขึ้นไม่มากนักในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการในจังหวัด เพราะอำนาจการบริหารงานบุคคลไม่ครอบคลุมถึงหัวหน้าส่วนราชการตั้งแต่ระดับ 8 ขึ้นไป รวมถึงการให้คุณให้โทษยังไม่เบ็ดเสร็จภายในจังหวัด ด้านอำนาจการบริหารงบประมาณพบว่า ประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้จริงในช่วงทดลองบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ มีเพียงการอนุมัติใช้งบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการภายในจังหวัดเท่านั้นซึ่งเป็นจำนวนเงินไม่มากนัก

ผลการศึกษาเปรียบเทียบด้านบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษากรณีจังหวัดภูเก็ตในช่วงทดลองพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการมีบทบาทสูงขึ้นทั้งในฐานะผู้ชี้นำทางยุทธศาสตร์ การประสานเชิงกลยุทธ์ และบทบาทการติดตามและช่วยแก้ไขปัญหา โดยมีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาและได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการภายในจังหวัดมากขึ้น ประชาชนได้รับการบริการที่ดีขึ้น ส่วนผลการผลักดันวาระแห่งชาติ ได้แก่ ปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด และปัญหาคอร์รัปชันพบว่ายังขาดแผนการแก้ไขปัญหาอย่างบูรณาการและยังไม่ปรากฏผลความแตกต่างอย่างชัดเจน

ปัญหาอุปสรรคของการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการในช่วงทดลองกรณีจังหวัดภูเก็ตแบ่งเป็น 4 ประเด็น ได้แก่ (1) ปัญหาความไม่ชัดเจนและล่าช้าของการมอบอำนาจจากส่วนกลาง (2) ปัญหาการขาดเอกภาพในการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล รวมถึงการอนุมัติสั่งการ โดยโครงสร้างองค์การและกระบวนการบริหารจังหวัดไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบและบูรณาการ (3) ปัญหาความไม่สอดคล้องของตัวชี้วัดในการประเมินผลการบริหารจังหวัด และ (4) ปัญหาอื่นๆ เช่น ขาดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของระบบสารสนเทศ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะต่อการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ คือควรมอบอำนาจให้แก่จังหวัดทั้งด้านการอนุมัติสั่งการ การบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงบประมาณให้เบ็ดเสร็จภายในจังหวัดอย่างแท้จริง มีการปรับโครงสร้างองค์การ สายการบังคับบัญชา หน้าที่ความรับผิดชอบ และกระบวนการของจังหวัดให้ชัดเจน และให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการบริหาร และเร่งพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร นอกจากนี้ควรพิจารณาถึง

หลักการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาตัวชี้วัดในการประเมินผล และการประเมินผลในระบบเปิด

ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ และปรัชญา เวสารัชช์ (บทคัดย่อ: 2538 - 2540) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "การปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์" วัตถุประสงค์ และสมมติฐานหรือโจทย์ในการศึกษาปัญหาอุปสรรคและเสนอแนะแนวทางและวิธีการปรับภาคราชการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว กำหนดกลยุทธ์ในการปฏิรูปราชการ และเสนอแผนการปรับปรุงระบบราชการในระยะสั้น มีขอบเขตในการวิเคราะห์ระบบราชการในภาพรวมเน้นการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลาง โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร การวิจัยภาคสนามและระดมสมอง ผลการศึกษาพบว่าระบบราชการไทยที่เป็นอยู่ยังเป็นระบบเดิมซึ่งเน้นขั้นตอน กระบวนการ กฎระเบียบและปัจจัยนำเข้าอย่างมาก แต่ให้ความสนใจผลที่เกิดขึ้นและผลต่อเนื่องน้อยมากรวมทั้งไม่คำนึงถึงความคุ้มค่าและประสิทธิภาพในการดำเนินการอย่างจริงจัง ระบบราชการประสบปัญหาจากการแทรกแซงทางการเมือง การขยายตัวของหน่วยงาน ปัญหาการบริหารงานบุคคล ปัญหาภารกิจและโครงสร้าง ปัญหาด้านกฎระเบียบ ปัญหาพฤติกรรมข้าราชการ และปัญหาในการให้บริการประชาชน ถึงแม้จะมีความพยายามปรับปรุงก็ตาม แต่ความพยายามในการปรับภาคราชการยังมีความล่าช้า อันเกิดจากข้อจำกัดด้านกฎระเบียบ ทรัพยากร คุณภาพข้าราชการ โครงสร้าง กรอบความคิดในด้านบทบาทและการบริหารงานของรัฐ และข้อจำกัดด้านการเมือง ซึ่งรัฐจำเป็นต้องเน้นปรับปรุงในด้านต่างๆ ได้แก่ บทบาทรัฐและโครงสร้าง กฎหมายและระเบียบ ระบบงบประมาณ เทคโนโลยีสารสนเทศ การบริหารการเงินการบัญชี การบริหารจัดการบุคคล การบริหารจัดการพัสดุ และการบริการประชาชน ทั้งนี้ยุทธศาสตร์สำคัญในการปรับภาคราชการได้แก่ การสร้างกระแสความเข้าใจและความจำเป็นในการปฏิรูปราชการ การกำหนดวิสัยทัศน์ บทบาทและทิศทางการดำเนินการของรัฐให้ชัดเจน และดำเนินการตามข้อเสนอในการปรับภาคราชการตามมาตรการต่างๆ ได้แก่ มาตรการประชาสัมพันธ์ องค์กรรับผิดชอบ การทบทวนภารกิจรัฐ การส่งเสริมประสิทธิภาพส่วนราชการ การบริหารบุคคล การปรับปรุงกฎระเบียบและขั้นตอนดำเนินการ การปรับปรุงบริการประชาชน ทั้งนี้โครงการได้เสนอกรณีศึกษาด้านการบริหารจัดการด้านทรัพยากรน้ำ สาธารณภัย และสาธารณสุขเป็นกรณีตัวอย่างด้วย

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (บทคัดย่อ: 2539) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง "การจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ" การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหาทางจัดระบบราชการไทยในต่างประเทศในอนาคตที่เหมาะสม วิธีการวิจัยใช้การศึกษาเอกสาร การออกแบบสอบถาม การศึกษาดูงานในประเทศต่างๆ ผู้วิจัยใช้แนวคิดทฤษฎีระบบเปิดและนิเวศวิทยา มีสมมติฐานว่า "การพิจารณาการจัดระบบราชการไทยในต่างประเทศจำเป็นต้องนำเอาสภาพแวดล้อมโลกและสภาพแวดล้อมภายในประเทศ วัฒนธรรมองค์การ นโยบาย กลยุทธ์และยุทธวิธี โครงสร้างองค์กร กระบวนการและเทคโนโลยีทางการบริหาร (รวมทั้งระเบียบการเงิน การพัสดุ) และพฤติกรรมการบริหารราชการไทยในต่างประเทศมาพิจารณาไปพร้อมๆ กัน"

ผลการวิจัยพบว่า

(1) สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีภายในประเทศมีผลกระทบต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ

(2) การเมืองในประเทศที่ประกอบด้วยพหุพรรคทำให้รัฐบาลขาดแนวนโยบายแห่งชาติที่กำกับการบริหารต่างประเทศที่มีเอกภาพ

(3) ความสามารถในการแข่งขันระดับโลกอาจจะขึ้นอยู่กับปัจจัยสามกลุ่ม คือ ปัจจัยเกี่ยวกับสมรรถนะของระบบราชการและข้าราชการ ปัจจัยเกี่ยวกับคุณสมบัติและคุณลักษณะของข้าราชการ และปัจจัยเสริมแรงระดับชาติ

(4) วัฒนธรรมองค์การที่เอื้อต่อการบริหารราชการไทยในต่างประเทศ คือวัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วม การผ่อนคลายระเบียบกฎเกณฑ์ และการบริหารแบบเอกชนมากกว่าที่เน้นตัวบุคคลและระเบียบราชการ

(5) การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งทำให้นโยบายขาดเสถียรภาพและไม่สามารถปฏิบัติได้ต่อเนื่อง

นอกจากนี้จากการเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยแบบสอบถามพบว่าภารกิจต่างประเทศอาจแปรรูปได้เฉพาะมิติการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน และทำสัญญาจ้างเหมาเอกชน ให้เอกชนทำหมดไม่ได้ และกระทรวงที่ไม่ควรส่งคนไปประจำ ได้แก่ คมนาคม มหาดไทย ยุติธรรม ศึกษาธิการ สาธารณสุข และทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงที่ควรส่งไปชั่วคราวคือ เกษตรฯ วิทยาศาสตร์ฯ อุตสาหกรรม กระทรวงที่ส่งอย่างต่อเนื่องคือ สำนักนายกฯ กลาโหม ต่างประเทศ พาณิชย์ และแรงงานฯ และพบว่าภารกิจด้านการค้า การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสำคัญกว่าภารกิจทางการทูต การเมือง และการทหาร

2) งานวิจัยเกี่ยวกับการจ้างงาน

สำนักงาน ก.พ. (2545: บทคัดย่อ) ได้จัดทำ “รายงานการติดตามผลการดำเนินการโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต: เกษียณก่อนกำหนด รุ่นที่ 3 ปีงบประมาณ 2545” พบว่ามีผู้ให้ความสนใจเพิ่มขึ้นจากรุ่นที่ 1 และ 2 ซึ่งกำหนดคุณสมบัติให้ข้าราชการเข้าร่วมโครงการเฉพาะผู้สมัครใจที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไปสำหรับข้าราชการฝ่ายพลเรือน หรือมีอายุ 45 ปีขึ้นไปสำหรับข้าราชการทหาร หรือมีอายุราชการ 25 ปีขึ้นไป โดยมีจำนวนเป้าหมาย 48,603 คน (ไม่ครอบคลุมข้าราชการในสังกัดหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการ) โดยให้สิทธิทางราชการพิจารณาเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้สมัครเข้าร่วมโครงการ เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการและไม่ทำให้งานราชการเสียหาย

จากผลการศึกษาพบว่าข้าราชการที่เข้าร่วมโครงการที่เคยคิดจะลาออกจากราชการก่อนครบกำหนดเกษียณอายุส่วนใหญ่ตัดสินใจเอง มีรายได้ต่อเดือนเพียงพอต่อการใช้จ่ายแต่ไม่พอเก็บออม และไม่ได้ประกอบอาชีพเสริม ส่วนใหญ่ต้องการพักผ่อน โดยข้าราชการครูมีสัดส่วนมากกว่าข้าราชการประเภทอื่น สิทธิประโยชน์จูงใจ คือ การได้รับเงินขวัญถุงและต้องการนำเงินที่ได้รับจากโครงการไปฝากธนาคารและชำระหนี้ วางแผนการใช้ชีวิตหลังจากการออกจากราชการโดยพักผ่อนอยู่กับครอบครัวและต้องการให้รัฐจัดตั้งชมรม/ศูนย์กลางข้าราชการที่เกษียณอายุราชการและข้าราชการที่เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่มีความเห็นว่าควรสนับสนุนให้จัดทำโครงการต่อไป หลักเกณฑ์ คุณสมบัติผู้เข้าร่วมโครงการ สิทธิประโยชน์ที่ได้รับ และระยะเวลาเหมาะสมแล้ว และเห็นควรให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาให้ข้าราชการที่สมัครเข้าร่วมโครงการได้รับอนุมัติทุกคน เห็นควรจัดสรรโควต้าให้ส่วนราชการดำเนินการเอง โดยผู้ที่ทำงานด้อยประสิทธิภาพและมีปัญหาด้านสุขภาพสมควรได้รับการพิจารณาก่อน

นอกจากนี้ยังพบว่าส่วนราชการที่ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์วิธีการที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด พบปัญหาส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการสูญเสียข้าราชการที่ดี มีคุณภาพ และประสิทธิภาพ โดยเฉพาะสายงานที่ใช้วิชาชีพเฉพาะและประสบการณ์ ส่วนผู้ที่ไม่มีประสิทธิภาพและคุณภาพยังคงอยู่ในระบบราชการ ส่วนราชการส่วนใหญ่พบอุปสรรคในเรื่องระยะเวลาการดำเนินการ โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคได้วางแผนการดำเนินการล่วงหน้าเกี่ยวกับการได้สิทธิประโยชน์จากโครงการ เพื่อให้ข้าราชการได้รับผลประโยชน์รวดเร็วขึ้น

สำนักงาน ก.พ. (2543: บทสรุปสำหรับผู้บริหาร) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ระบบเกษียณอายุของข้าราชการตามลักษณะงาน” โดยศึกษาระบบการเกษียณอายุของข้าราชการประเทศต่างๆ และสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับการเกษียณอายุของข้าราชการจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนในสังกัด ก.พ. ก.ม. (เฉพาะสาย ก) ก.ค. ก.ต. ก.ตร. และ ก.ก. ตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา จำนวน 2,407 คน ซึ่งผลการศึกษาพบว่าระบบการเกษียณอายุของประเทศต่างๆ แบ่งได้เป็น

3 ประเภท คือ ประเภทที่ไม่กำหนดอายุการเกษียณราชการ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเภทที่กำหนดอายุการเกษียณอายุแบบยืดหยุ่นตามลักษณะงานมี 7 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ญี่ปุ่น ไต้หวัน สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สหพันธรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยลักษณะงานที่กำหนดให้เกษียณที่อายุสูงที่สุด (70 ปี) ได้แก่ ผู้พิพากษา อาจารย์มหาวิทยาลัย ส่วนลักษณะงานที่กำหนดให้เกษียณอายุต่ำที่สุด (45 ปี) ได้แก่ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ระดับต้นของสาธารณรัฐสิงคโปร์ พนักงานหญิงที่ทำงานเสี่ยงภัยของสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นต้น และประเภทที่กำหนดอายุเกษียณแบบบังคับเท่ากันทุกลักษณะงานมี 6 ประเทศ ได้แก่ มาเลเซีย บรูไน ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศไทย (ณ ปีที่วิจัย) โดยมีช่วงอายุเกษียณตั้งแต่ 55 - 70 ปี

จากผลการวิจัยด้านอายุที่มีผลต่อประสิทธิภาพการทำงานในแต่ละลักษณะงาน ข้าราชการเกือบทุกลักษณะงานมีความเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานเริ่มลดลงเมื่ออายุ 55 ปี ยกเว้นลักษณะงานในกลุ่มงานเทคนิคเฉพาะด้านและงานที่ใช้ทักษะ/ความชำนาญเฉพาะตัวที่ข้าราชการมีความเห็นว่ามีประสิทธิภาพลดลงเมื่ออายุ 50 ปี ส่วนลักษณะงานในกลุ่มงานกระบวนการยุติธรรมนั้น ข้าราชการมีความเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานเริ่มลดลงเมื่ออายุ 65 ปี ในขณะที่ข้าราชการตุลาการมีความเห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานเริ่มลดลงเมื่ออายุ 55 ปี

การกำหนดอายุการเกษียณของข้าราชการในแต่ละลักษณะงานดังนี้

(1) ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในลักษณะงานธุรการ หรือบริหารทั่วไป งานที่ปฏิบัติภารกิจหลักของส่วนราชการ งานที่ใช้ทักษะ/ความชำนาญเฉพาะตัว งานวิชาการทั่วไป งานวิชาชีพ งานทักษะและความชำนาญเฉพาะตัว (จิตรกรรม ประติมากรรม อาลักษณ์) เกษียณที่อายุ 60 ปี โดยให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานและสุขภาพทุกๆ 2 ปี ตั้งแต่อายุ 55 ปี ทั้งนี้สำหรับผู้ปฏิบัติงานในลักษณะที่ใช้ทักษะ/ความชำนาญเฉพาะตัวที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูง ควรจ้างต่อเป็นรายปี หรือคราวละ 2 ปีจนถึงอายุ 65 ปี โดยต้องผ่านการประเมินประสิทธิภาพ ผลงาน และสุขภาพ

(2) ข้าราชการที่ปฏิบัติงานลักษณะเสี่ยงภัย ตรากตรำ และ/หรือที่ต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและชีวิต เช่น กลุ่มงานเทคนิคเฉพาะด้าน ตำรวจจราจร/ตำรวจดับเพลิง/ตำรวจตระเวนชายแดน พนักงานเรือนจำ เป็นต้น ควรสร้างเส้นทางก้าวหน้า (Career path) เป็นพิเศษและกำหนดให้เกษียณที่อายุ 50 ปี โดยให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานและสุขภาพทุกๆ 2 ปี ตั้งแต่อายุ 45 ปี

(3) ข้าราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม (ข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการ) และลักษณะงานที่ต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และทักษะเฉพาะตัวค่อนข้างสูง รวมทั้งลักษณะงานที่ราชการยังขาดแคลนกำลังคน เช่น งานปฏิบัติการและผู้สอนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี งานผู้สอนในสาขาขาดแคลน งานวิจัยและพัฒนา เป็นต้น ควรกำหนดให้เกษียณอายุที่ 65 ปี โดยให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานและสุขภาพทุกๆ 2 ปี ตั้งแต่อายุ 55 ปี

ยังมีข้อเสนอแนะในเรื่องการป้องกันมิให้ข้าราชการปฏิบัติงานจนถึงจุดเสื่อมประสิทธิภาพ โดยควรให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานลักษณะงานเทคนิคเฉพาะด้านและงานที่ใช้ทักษะ/ความชำนาญเฉพาะตัวมีโอกาสได้สับเปลี่ยนหน้าที่การปฏิบัติงานในช่วงอายุ 46 - 50 ปี ลักษณะงานที่ปฏิบัติภารกิจหลักของส่วนราชการ และงานวิชาการทั่วไปในช่วงอายุ 46 - 55 ปี ลักษณะงานธุรการหรือบริหารทั่วไป งานวิชาชีพ งานทักษะความชำนาญเฉพาะตัว (จิตรกรรม ประติมากรรม อาลักษณ์) งานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในช่วงอายุ 51 - 55 ปี รวมทั้งมีการสนับสนุนและส่งเสริมให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในแต่ละลักษณะงานได้ปรับปรุงและพัฒนาตนเองก่อนที่ประสิทธิภาพการทำงานจะเริ่มลดลง

รวมถึงมีข้อเสนอแนะในหลักและมาตรการรองรับการใช้การเกษียณอายุตามลักษณะงาน คือ (1) ลักษณะงานที่เกษียณอายุก่อน 60 ปี ให้มีระบบการจ้างเป็นที่ปรึกษาตามความจำเป็น (2) มีการกำหนดหลักเกณฑ์และสร้าง

เครื่องมือเพื่อการประเมินประสิทธิภาพ สุขภาพและผลงานในแต่ละลักษณะงานที่มีความตรง (Validity) ความเที่ยง (Reliability) และความเป็นปรนัย (Objective) สูง (3) กำหนดให้วันสุดท้ายของเดือนเกิดเป็นวันครบเกษียณอายุข้าราชการเพื่อการคำนวณบำเหน็จ บำนาญ

3) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรบุคคล

Bennett (อ้างถึงในบทความของ Bennett, 2006: 13 - 15) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง Personal Development Plans: Evidence From Research on Their Use เพื่อศึกษาผลการจัดทำแผนพัฒนารายบุคคลในองค์การ โดยผลการศึกษาเชิงคุณภาพพบว่า แม้แผนพัฒนารายบุคคลจะเริ่มได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นในองค์การหลายแห่งในฐานะที่เป็นเครื่องมือทำให้พนักงานมีการปรับตัว ยืดหยุ่น และมีอำนาจในตนเองมากขึ้นสำหรับตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกองค์การ แต่ในขณะเดียวกัน แผนพัฒนารายบุคคลมี 3 ประการ คือ (1) การใช้คำว่ารายบุคคล (Personal/Individual) ทำให้พนักงานรู้สึกว่าแผนพัฒนารายบุคคลเป็นเรื่องส่วนบุคคลที่ไม่มีการเชื่อมโยงตัวงานหรือกลยุทธ์ขององค์การ (2) องค์การส่วนใหญ่ไม่สามารถนำแผนมาใช้ปฏิบัติได้จริง แม้ว่าแผนนั้นจะน่าสนใจเพียงใดก็ตาม (3) แผนพัฒนารายบุคคลในองค์การส่วนใหญ่มักมีระยะเวลาที่สั้นมาก และไม่มีการวิเคราะห์หาความจำเป็นในการพัฒนาอาชีพและเรื่องต่างๆ ในระยะยาว ทำให้ตัวพนักงานและองค์การไม่ได้รับคุณค่าอย่างเต็มที่จากการจัดทำแผนพัฒนารายบุคคล โดยประโยชน์ที่องค์การมหาชนส่วนใหญ่ได้รับจากการจัดทำแผนพัฒนารายบุคคล คือ (1) การตั้งเป้าหมายการเรียนรู้อย่างชัดเจน ส่งผลให้พนักงานเกิดการเรียนรู้และพัฒนามากขึ้น (2) ทำให้การเรียนรู้ที่วางแผนไว้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น (3) สามารถออกแบบและจัดการวิธีการเรียนรู้ให้เหมาะสมกับความจำเป็นและความสนใจของผู้เรียนได้ (4) ทำให้พนักงานมีแรงจูงใจและความเชื่อมั่นในการเรียนรู้เพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้การวิจัยยังพบข้อจำกัดในการจัดทำแผนพัฒนารายบุคคลมี 2 ประการคือ 1) คุณภาพของแผนพัฒนารายบุคคลขึ้นอยู่กับเวลาและข้อมูลที่ได้รับ 2) แผนพัฒนารายบุคคลไม่สามารถประสบความสำเร็จได้ หากไม่ได้รับการสนับสนุนและความเข้าใจจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในงานปัจจุบันของพนักงาน

Tamkin (1996) ได้กล่าวถึงผลการวิจัยเรื่อง Practical Applications for Personal Development Plans ในวารสาร Management Development Review โดยผลการศึกษาองค์การขนาดใหญ่ 14 แห่งที่ได้มีการจัดทำแผนพัฒนารายบุคคลด้วยวิธีการสัมภาษณ์นายจ้าง นักทรัพยากรบุคคล ผู้บริหารตามสายงาน และพนักงานที่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนารายบุคคลพบว่า แผนพัฒนารายบุคคลไม่ได้ช่วยให้องค์การประหยัดค่าใช้จ่ายในการพัฒนาพนักงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น บางองค์การแต่ละแห่งมีเป้าหมายในการใช้ประโยชน์จากแผนพัฒนาบุคคลแตกต่างกัน โดยองค์การส่วนใหญ่จัดทำแผนพัฒนารายบุคคลเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการพัฒนาพนักงานให้มีประสิทธิภาพ บางองค์การต้องการเปลี่ยนแปลงวิธีการพัฒนาพนักงาน ในขณะที่บางองค์การต้องการให้พนักงานมีอิสระในการพัฒนาตนเองมากขึ้น ซึ่งผลจากการที่ Tamkin เข้าไปศึกษาองค์การแต่ละแห่ง พบว่าแผนพัฒนารายบุคคลไม่ได้ช่วยองค์การประหยัดค่าใช้จ่ายในการพัฒนาพนักงานลง เพราะในทางปฏิบัติแล้วการจัดทำแผนพัฒนารายบุคคลเป็นการร่วมมือระหว่างพนักงานกับองค์การ ซึ่งต้องอาศัยความพยายามและการสนับสนุนในการสร้างและรักษาแผนพัฒนาบุคคลให้คงอยู่ต่อไป ดังนั้นการจัดทำแผนพัฒนารายบุคคลจึงจำเป็นต้องใช้เวลาที่มีค่าของทั้งพนักงานและองค์การเป็นอย่างมาก แต่หากการจัดทำแผนพัฒนารายบุคคลเป็นไปอย่างเหมาะสมแล้วจะสามารถสร้างแรงจูงใจและการสนับสนุนเชิงบวกจากพนักงานในองค์การได้ เนื่องจากพนักงานจะมีความมั่นใจในการตัดสินใจเส้นทางอาชีพที่ต้องการและวิธีการพัฒนาความสามารถที่เหมาะสมกับตนเองมากที่สุด ซึ่งการทำให้การจัดทำแผนพัฒนารายบุคคลประสบความสำเร็จได้นั้นต้องอาศัยการออกแบบและประยุกต์ใช้แผนพัฒนารายบุคคลให้ดึง

พนักงานทุกคนในองค์การเข้ามามีบทบาทในความสำเร็จของการจัดทำแผนพัฒนารายบุคคล ซึ่งผลต่อเนื่องที่เกิดขึ้นคือการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การจากเดิมที่การพัฒนาพนักงานจะเกิดขึ้นตามความต้องการขององค์การเปลี่ยนเป็นแรงจูงใจในการพัฒนาพนักงานจะเกิดขึ้นมาจากแรงจูงใจภายในตัวพนักงานเอง ทำให้พนักงานมีอิสระในการพัฒนาตนเองมากขึ้น ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนารายบุคคลช่วยให้การพัฒนาความสามารถของพนักงานเป็นรูปธรรมมากขึ้น ด้วยการทำให้การพัฒนาความสามารถเป็นส่วนหนึ่งของบทบาทในการทำงานของพนักงานทุกคนในองค์การ

4) งานวิจัยค่าตอบแทนและสวัสดิการ

สำนักงานก.พ. (2550: บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาโครงสร้างบัญชีเงินเดือนข้าราชการประเภทต่างๆ" จากการศึกษาเกี่ยวกับระบบค่าตอบแทนข้าราชการพลเรือน ผู้วิจัยสามารถให้ความเห็นเกี่ยวกับทิศทางในการปรับปรุงระบบค่าตอบแทนข้าราชการได้จากการวิเคราะห์ระบบการจ่ายตอบแทนข้าราชการพลเรือนในมุมมองเมื่อเปรียบเทียบข้อได้เปรียบและเสียเปรียบกันกับตลาดแรงงานภายนอกและภายในระบบงานราชการกับค่าตอบแทนในองค์กรอื่นๆ พบว่าการกำหนดอัตราค่าตอบแทนยังขาดความสามารถในการแข่งขันและจูงใจแรงงานที่มีฝีมือ เมื่อเทียบกับอัตราการจ่ายค่าตอบแทนในสายวิชาชีพเดียวกัน ตำแหน่งงานเดียวกันในองค์กรเอกชน อีกทั้งระดับความก้าวหน้าของอัตราค่าตอบแทนเมื่อเข้าทำงานในองค์กรแล้ว หากเปรียบเทียบกันในสายงานเดียวกัน ระยะเวลาทำงานเท่ากัน ค่าตอบแทนของพนักงานในองค์กรเอกชนจะมีอัตราความก้าวหน้ารวดเร็วกว่าข้าราชการพลเรือนของรัฐอย่างเห็นได้ชัด ในขณะที่ระดับความก้าวหน้าของอัตราค่าตอบแทนในข้าราชการพลเรือนยังต้องขึ้นอยู่กับระบบขั้น ระบบซี ทำให้ระบบค่าตอบแทนของข้าราชการพลเรือนเสียเปรียบตลาดแรงงานภายนอกเป็นอย่างมาก แม้ว่ารัฐจะกำหนดเงินเพิ่มพิเศษอื่นๆ ให้อีก ไม่ว่าจะเป็น เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพ เงินเพิ่มประเภทอื่นๆ จากการปฏิบัติงาน ฯลฯ ก็ไม่สามารถเพิ่มระดับการแข่งขันกับตลาดแรงงานภายนอกได้เท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อภาครัฐกำหนดการจ่ายค่าตอบแทนให้เป็นมาตรฐานเดียวกันในทุกกลุ่มอาชีพโดยไม่ได้พิจารณาตามคุณค่าของงานที่มีให้กับองค์กร หรือที่เรียกว่าเป็นความเท่าเทียมที่ไม่ยุติธรรม ยิ่งทำให้ส่วนต่างของอัตราการจ่ายตอบแทนสูงยิ่งขึ้นไปอีก

กัลยาณี คูณมี (2548: บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง "ผลการบริหารค่าตอบแทนในภาคราชการไทย" จากการศึกษาวิจัยพบว่าความคาดหวังในการได้รับบริการด้วยคุณภาพที่สูงและการตรวจสอบอย่างถี่ถ้วนของสาธารณะส่งผลให้ภาคราชการไทยหันมาให้ความสำคัญในการออกแบบและบริหารค่าตอบแทนเพื่อช่วยในการแก้ไขปัญหาการได้มา รักษา และจูงใจบุคลากรที่มีศักยภาพสูง วัตถุประสงค์ของงานวิจัยชิ้นนี้เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของระบบค่าตอบแทนในภาคราชการไทยในช่วงที่ผ่านมา โดยใช้การสำรวจความคิดเห็นจากบุคลากรในภาคราชการทั่วประเทศเกี่ยวกับนโยบายและการบริหารจัดการระบบค่าตอบแทนด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบผสมผสานระหว่างการสุ่มแบบกลุ่มและแบบมีชั้นภูมิตามกลุ่มประชากรออกเป็น 3 กลุ่มตามต้นสังกัดคือ กรม/กระทรวง สถาบันอุดมศึกษา และจังหวัด ได้รับแบบสอบถามกลับมา 2,600 ชุด คิดเป็น 72% ของตัวอย่าง ผลการศึกษาพบว่า (1) มุมมองด้านความยุติธรรมภายในองค์การ ความยุติธรรมภายนอกองค์การ และประสิทธิภาพในการบริหารค่าตอบแทน ต่างมีอิทธิพลต่อความพึงพอใจในค่าตอบแทนของบุคลากร นอกจากนั้นบุคลากรยอมรับและตระหนักในการเปรียบเทียบค่าตอบแทนกับงานและบุคคลภายในภาคราชการมากกว่าภายนอกภาคราชการ (2) ความพึงพอใจในค่าตอบแทนของบุคลากรส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ระดับบุคคล (ความพึงพอใจในการทำงาน) ชัดเจนกว่าผลลัพธ์ระดับองค์การ (ผลการประเมินหน่วยงานของบุคลากร) (3) บุคลากรกลุ่มที่มีการศึกษาระดับสูงกว่าจะสะท้อนมุมมองในระดับที่ต่ำกว่าของ

ความพึงพอใจในค่าตอบแทน ผลการประเมินหน่วยงาน และความพึงพอใจในการทำงาน นอกจากนั้นบุคลากรในสังกัดกรม/กระทรวงมีความพึงพอใจในค่าตอบแทน ผลการประเมินหน่วยงาน และความพึงพอใจในการทำงานต่ำกว่าบุคลากรในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาและจังหวัด

กัลยาณี คูณมี (2549) ได้ทำการวิจัยเรื่อง "ผลของการจัดสรรเงินรางวัลในภาคราชการไทย" โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์การจัดสรรเงินรางวัลในภาคราชการไทยซึ่งเพิ่งเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังและชัดเจนเป็นครั้งแรก รวมทั้งเพื่อศึกษาผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการจัดสรรเงินรางวัลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 - 2548 โดยในการศึกษาวิเคราะห์ ผู้วิจัยจะทำการสำรวจความคิดเห็นด้านต่างๆ เกี่ยวกับนโยบายและการบริหารจัดการในการจัดสรรเงินรางวัล

การศึกษาครั้งนี้มุ่งไปที่การประเมินผลลัพธ์ต่อบุคลากรที่เกิดขึ้นทันที (Immediate Individual Employee Outcomes) ได้แก่ มุมมองการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน และมุมมองด้านความยุติธรรม และยังได้มุ่งประเมินผลลัพธ์ต่อบุคลากรที่เกิดขึ้นภายหลัง (Distant Individual Employee Outcomes) เพิ่มเติมขึ้นมาด้วย ซึ่งผลลัพธ์กลุ่มนี้เกิดขึ้นกับบุคลากรแต่ส่งผลช้ากว่ามุมมองที่เกิดขึ้นทันทีของบุคลากรดังกลุ่มข้างต้น เกณฑ์วัดผลที่เกิดขึ้นภายหลังเหล่านี้ประกอบด้วยปฏิกิริยาเชิงความชอบและเชิงพฤติกรรมต่อแผนการจ่ายค่าตอบแทนจูงใจ ได้แก่ ผลการปฏิบัติงาน และความพึงพอใจในงาน

วิธีการและขั้นตอนในการศึกษาได้มีการเก็บข้อมูลปฐมภูมิจากการสำรวจโดยใช้แบบสอบถาม ประชากรในการศึกษาครั้งนี้ คือ ข้าราชการและลูกจ้างประจำทั่วประเทศ กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาได้มาจากการสุ่มตัวอย่างเชิงความน่าจะเป็นแบบผสมผสานระหว่างการสุ่มแบบกลุ่มและแบบมีชั้นภูมิ (Stratified Multi - Stage Cluster Sampling) โดยการหาขนาดตัวอย่างจากประชากรในหน่วยงานที่จะทำการศึกษา ได้คำนวณตามสูตรของยามาเน่ ซึ่งในการศึกษานี้มีจำนวนหน่วยราชการ 279 แห่ง และผู้วิจัยต้องการสุ่มตัวอย่างให้มีความคลาดเคลื่อนจากการสุ่ม 5% ขนาดของหน่วยงานที่ควรสุ่มตัวอย่างคือ 164 หน่วยงาน จากนั้นใช้วิธีกำหนดเป็นโควตาจากหน่วยราชการแต่ละกลุ่มที่ได้แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มตามลักษณะการทำงานที่แตกต่างกันชัดเจน คือ ส่วนราชการ (กรม/กระทรวง) สถาบันอุดมศึกษา และจังหวัด เพื่อให้สามารถได้ตัวแทนจากแต่ละกลุ่มมาทำการวิเคราะห์ ซึ่งได้จำนวนหน่วยงานที่จะต้องทำการสุ่มตัวอย่าง คือ ส่วนราชการ 84 กรม/กระทรวง สถาบันอุดมศึกษา 36 แห่ง และจังหวัด 44 จังหวัด ในการหาขนาดตัวอย่างจากประชากรที่เป็นข้าราชการและลูกจ้างประจำที่สังกัดภายใต้หน่วยงานตัวอย่างทั้ง 164 แห่ง ซึ่งมีจำนวนข้าราชการและลูกจ้างประจำจำนวน 723,375 คน แบ่งเป็นข้าราชการ 583,088 คน และลูกจ้างประจำ 140,287 คน (ใช้ตัวเลขจากกรมบัญชีกลางที่ได้มาพร้อมฐานเงินเดือนในการคำนวณการจัดสรรเงินรางวัลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548) จะได้จำนวนตัวอย่างที่จะต้องทำการสุ่มออกมาจำนวน 3,600 คน ซึ่งเมื่อแบ่งออกเป็นจำนวนข้าราชการกับจำนวนลูกจ้างประจำในอัตราส่วนประมาณ 4 : 1 (583,088 : 140,287) ตามจำนวนประชากรก็จะต้องสุ่มตัวอย่างข้าราชการออกมา 2,880 คน และลูกจ้างประจำ 720 คน รวมจำนวนตัวอย่างทั้งสิ้นเท่ากับ 3,600 คน

ผลจากการศึกษาพบว่า

(1) ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อแรงจูงใจในการทำงาน (ผลลัพธ์ของการจัดสรรเงินรางวัลที่เกิดขึ้นภายหลัง) สูงสุด คือ มุมมองความยุติธรรมด้านการจัดสรรของบุคลากร ซึ่งเป็นผลลัพธ์ของการจัดสรรเงินรางวัลที่เกิดขึ้นทันทีและส่งผลกระทบต่อเนื่องต่อพฤติกรรมในการทำงานต่อไปในภายหลังอีก เมื่อบุคลากรเห็นว่าการจัดสรรเงินรางวัลมีความเหมาะสมกับกำลังความรู้ ความสามารถที่ทุ่มเทลงไปในงานก็จะส่งผลให้เกิดมุมมองว่าการจัดสรรเงินรางวัลมีความยุติธรรม และส่งผลกระทบต่อเนื่องให้บุคลากรมีความกระตือรือร้นทุ่มเททำงานมากขึ้น

ในส่วนของผลกระทบที่มีต่อความพึงพอใจในงาน ซึ่งเป็นตัวแปรตามที่เป็นผลลัพธ์ของการจัดสรรเงินรางวัลที่เกิดขึ้นภายหลังอีกตัวหนึ่ง ผลที่ได้ออกมาแสดงให้เห็นว่ามุมมองของบุคลากรที่มีต่อการดำเนินการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายในการจัดสรรเงินรางวัล และประสิทธิภาพการดำเนินการของ ก.พ.ร. จะมีอิทธิพลต่อความพึงพอใจในงานสูงกว่าผลกระทบของผลลัพธ์การจัดสรรเงินรางวัลที่เกิดขึ้นทันที ทั้งนี้การสะท้อนถึงความสำคัญของตัวแปรที่แม้จะดูว่าเป็นเรื่องที่ห่างไกลกว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นแก่บุคลากรโดยตรง แต่เนื่องจากเป็นตัวแปรที่สะท้อนถึงมาตรฐานในการบริหารจัดการในภาคราชการได้ชัดเจนกว่า จึงทำให้ส่งผลกระทบได้มากกว่า

(2) บทบาทของความยุติธรรมด้านการจัดสรรมีสูงกว่าความยุติธรรมด้านกระบวนการต่อแรงจูงใจในการทำงาน บุคลากรจะมุ่งความสนใจไปที่จำนวนของผลได้หรือเงินรางวัลที่ได้รับ และมีความเชื่อว่าการได้รับเงินรางวัลที่มากกว่า หมายถึงมีความยุติธรรมมากกว่าการได้รับเงินรางวัลจำนวนน้อย อย่างไรก็ตามการจัดสรรเงินรางวัลภายใต้เงื่อนไขงบประมาณที่จำกัดในภาครัฐ ความยุติธรรมด้านกระบวนการก็จะมีบทบาทเพิ่มขึ้นมาเรื่อยๆ โดยเฉพาะในกรณีที่เงินรางวัลที่ได้รับไม่น่าพอใจ บุคลากรก็จะต้องการคำอธิบายถึงกระบวนการที่ใช้ในการพิจารณาจัดสรรเงินรางวัล ดังนั้นภาครัฐจึงควรพัฒนาระบบการให้ค่าตอบแทนจูงใจให้ได้มาตรฐานและทำการสื่อสารทำความเข้าใจแก่บุคลากรระดับต่างๆ อย่างทั่วถึง เพื่อที่จะสามารถส่งเสริมให้เกิดมุมมองความยุติธรรมที่สูงขึ้น

(3) ปัจจัยเชิงบริบทมีผลกระทบบางส่วนต่อแรงจูงใจในการทำงานและความพึงพอใจในงาน โดยเฉพาะมุมมองการประเมินหน่วยงานของบุคลากร นั่นคือ เมื่อบุคลากรมองว่าหน่วยงานที่ตนเองสังกัดเป็นหน่วยงานที่มีมาตรฐานสูงก็มีความโน้มเอียงที่จะเห็นว่าการบริหารจัดการเรื่องเงินรางวัลสามารถดำเนินการได้ดี และส่งผลกระทบให้เกิดแรงจูงใจในการทำงานและความพึงพอใจในงานสูงขึ้นตามไปด้วย

(4) การจัดสรรเงินรางวัลส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจในการทำงานและความพึงพอใจในงานของบุคลากรในระดับล่างมากกว่าบุคลากรในระดับสูง (บุคลากรที่มีระดับเงินเดือนต่ำกว่า ระดับตำแหน่ง รวมทั้งอายุราชการต่ำกว่าและระดับการศึกษาต่ำกว่า จะเกิดแรงจูงใจในการทำงานสูงกว่าบุคลากรที่มีคุณสมบัติดังกล่าวสูงกว่า) ซึ่งผลที่ได้นี้สอดคล้องกับทฤษฎีความต้องการของ Maslow และทฤษฎีสองปัจจัยของ Herzberg ที่ชี้ให้เห็นว่าบุคลากรระดับล่างยังมีความขาดแคลนในด้านรายได้ที่จะนำไปใช้ในการดำรงชีพสูงกว่า ดังนั้นการได้รับรายได้เพิ่มขึ้นจากเงินรางวัลแม้จะเป็นจำนวนไม่มากแต่ก็สามารถเพิ่มแรงจูงใจในการทำงานให้สูงขึ้นได้ในขณะที่บุคลากรที่มีรายได้ในระดับที่สูงเพียงพอต่อการดำรงชีพแล้ว ก็จะมีความต้องการต่อผลตอบแทนการทำงานที่ไม่ใช้ตัวเงิน เช่น โอกาสในการเรียนรู้พัฒนา การได้รับการยอมรับนับถือ การมีโอกาสได้ทำงานที่ท้าทายและมีคุณค่าต่อสังคม เป็นต้น ซึ่งประเด็นนี้ผู้บริหารระดับสูงในภาคราชการจะต้องตระหนักและนำไปเป็นแนวทางในการออกแบบผลตอบแทนการทำงานที่จะใช้ในการกระตุ้นจูงใจบุคลากรแต่ละระดับให้เหมาะสมต่อไป

(5) การจัดสรรเงินรางวัลส่งผลกระทบทางบวกต่อแรงจูงใจในการทำงานและความพึงพอใจในงานของบุคลากรในสังกัดกรม/กระทรวงต่ำกว่าบุคลากรในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาและจังหวัด ทั้งนี้เนื่องจากการจัดสรรเงินรางวัลให้แก่บุคลากรที่ผ่านมาเกิดขึ้นในช่วงเดียวกับการจัดสรรเงินเพิ่มพิเศษให้แก่ผู้บริหารซึ่งจำนวนเงินเพิ่มพิเศษของผู้บริหารได้ผูกติดเข้ากับผลประเมินของหน่วยงานที่ใช้คำนวณการจัดสรรเงินรางวัล นอกจากนั้นเงินเพิ่มพิเศษที่ผู้บริหารได้รับสูงกว่าเงินรางวัลที่บุคลากรได้รับหลายเท่าตัว กรม/กระทรวงมีจำนวนผู้บริหารที่มีสิทธิได้รับเงินเพิ่มพิเศษนี้ มากกว่าสถาบันอุดมศึกษาและจังหวัด และบุคลากรในสังกัดกรม/กระทรวงอาจได้รับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับประเด็นความคิดเห็นในความแตกต่างด้านจำนวนเงินรางวัลและเงินเพิ่มพิเศษมากกว่าบุคลากรในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาและจังหวัด ทำให้เกิดผลกระทบด้านมุมมองว่ามีความไม่ยุติธรรม

ด้านการจัดสรรซึ่งเกิดจากการเปรียบเทียบเงินรางวัลที่บุคลากรได้รับที่เห็นว่าต่ำกว่าเงินเพิ่มพิเศษที่ผู้บริหารได้รับมากของบุคลากรในสังกัดกรม/กระทรวงมากกว่าบุคลากรในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาและจังหวัด

5) งานวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงาน

จิรประภา อัครบวร (2550) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง "องค์กรสุขภาพดีตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง" โดยใช้การศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เพื่อทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์เนื้อหาที่มีส่วนสอดคล้องกันของสองแนวคิดในการพัฒนาองค์การ (Organization Development) (1) ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy) (2) แนวคิดการพัฒนาองค์การสุขภาพดี (Healthy Organization) เพื่อสังเคราะห์เป็นตัวแบบการพัฒนาองค์การสุขภาพดีตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy Philosophy - based Healthy Organization Model)

โดยรูปแบบของตัวแบบที่นำเสนอเป็นตัวแบบความคิดในภาพรวม (Conceptual Model or Abstract Model) อันเป็นการนำเสนอโครงสร้างทางความคิดตามหลักเหตุและผล (Theoretical Construct) ที่ได้มาจากการรวบรวมตัวแปรจากแนวคิดของนักคิดต่างๆ และงานวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปรดังกล่าว ตัวแบบที่นำเสนอจะต้องสามารถให้กรอบแนวคิดที่เป็นเหตุและผล (An idealized logical framework) เชิงกระบวนการ และนำเสนอองค์ประกอบที่สำคัญของข้อสมมติฐาน

วัตถุประสงค์ในการวิจัยคือ (1) เพื่อศึกษารูปแบบการพัฒนาองค์การตามแนวคิดองค์การสุขภาพดี (Healthy Organization Model) (2) เพื่อเปรียบเทียบแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy Philosophy) กับแนวคิดองค์การสุขภาพดี (3) เพื่อนำเสนอตัวแบบองค์การสุขภาพดีตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy Philosophy - based Healthy Organization Model)

ผลจากการวิจัยโดยใช้ตัวแบบองค์การสุขภาพดีตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy Philosophy - based Healthy Organization Model) ได้จัดทำขึ้นบนฐานแนวคิดของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy) และตัวแบบการพัฒนาองค์การสุขภาพดี (Healthy Organization Model) ดังนี้

ตัวแบบนำเสนอเป้าหมายของการพัฒนาองค์การ คือ เพื่อให้องค์การสามารถเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอนได้ (Survive in uncertainty environment) และมี**ความยั่งยืน** (Sustainable Live) โดยตัวแบบนำเสนอการพัฒนาองค์การให้เกิด**ความสมดุล**ใน 3 ด้านคือ (1) ด้านสุขภาพพนักงาน (Employee Health) (2) ด้านสุขภาพองค์การ (Organization Health) และ (3) ด้านสุขภาพของสังคมและสิ่งแวดล้อม (Environment & Social Health)

(1) ด้านสุขภาพพนักงาน (Employee Health) คือ ดูที่ความเป็นอยู่ที่ดี (Well - being) ของบุคลากรในองค์การ ซึ่งความเป็นอยู่ที่ดีนี้ใช้เป็นตัวแปรหนึ่งในการวัดและประเมินการเป็นองค์การสุขภาพดี นอกจากนี้การมองสุขภาพของบุคลากรในองค์การในภาพรวมต้องมองถึงความสามารถของแต่ละบุคคลที่สามารถควบคุมร่างกาย (Physical) อารมณ์ (Emotional) จิตใจ (Mental) สังคม (Social) และจิตวิญญาณ (Spiritual) ของพวกเขาได้ดี และการไปถึงความสำเร็จตามเป้าหมายชีวิตของแต่ละบุคคลไปพร้อมกับเป้าหมายองค์การ

(2) ด้านสุขภาพองค์การ (Organization Health) หมายถึง ผลประกอบการและการประสบผลสำเร็จตามที่องค์การได้ตั้งเป้าหมายไว้ โดยองค์การต้องมีวิสัยทัศน์ (Vision) และเป้าหมาย (Goal) ที่ชัดเจน มีการระบุกลยุทธ์ที่ชัดเจนและสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมภายนอก เพื่อให้เป็นแนวทางในการทำงานของคนในองค์การ ซึ่งต้องมีความสัมพันธ์กันระหว่างเป้าหมายของบุคคล และเป้าหมายของทีม โดยบุคลากรในองค์การต้องสามารถมีส่วนร่วมในการตั้งเป้าหมายด้วย สุขภาพที่ดีขององค์การรวมถึงการเป็นองค์การที่มีผลิตภาพ (Productivity) มีประสิทธิผล (Effectiveness) ในการทำงานบุคลากรมีขวัญกำลังใจ (Morale) ที่ดี และมีความผูกพันกับองค์การในระดับสูง (Employee Commitment) สุดท้ายสิ่งต่างๆ เหล่านี้จะส่งผลดีต่อองค์การ คือ องค์การจะมีสมรรถนะสูง (High performance)

(3) ด้านสุขภาพของสังคมและสิ่งแวดล้อม (Environment and Social Health) หมายถึง การพึ่งพาอาศัยองค์การอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นคู่ค้า ลูกค้า ชุมชนรอบข้าง หรือแม้แต่องค์การอื่นๆ โดยมีสัมพันธภาพที่ดีกับองค์การเหล่านี้ รวมถึงการมีความรับผิดชอบและปกป้องสิ่งแวดล้อม ซึ่งแนวคิดนี้กำลังได้รับความนิยมอย่างมากผ่านกิจกรรมการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์การ หรือ CSR (Corporate Social Responsibility) มีองค์การจำนวนมากในประเทศไทยหันมาให้ความสำคัญกับการดูแลสังคมและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

การที่องค์การใดจะสามารถสร้างความสมดุลของการพัฒนาทั้ง 3 ด้านได้จำต้องมี**ความพอประมาณ** ไม่สุดโต่งไปในการพัฒนาด้านหนึ่งด้านใดเป็นสำคัญ **ความสมดุลและความพอประมาณ** โดยมีความพอเพียงจึงเป็นทั้งวิธีการและผล (End and mean) จากการกระทำดังเช่นได้กล่าวไว้

กระบวนการพัฒนาองค์การเพื่อการเป็นองค์การสุขภาพดีนั้นประกอบด้วย**ความมีเหตุผล**ของการพัฒนาที่ต้องทำให้กระบวนการพัฒนาระดับองค์การ กระบวนการ และตัวบุคคลสอดคล้องกันโดย

ในระดับองค์การ (Organization) ควรกำหนดให้โครงสร้างองค์การ (Organization design) ตอบสนองกับนโยบายองค์การ (Organization policy) และกำหนดให้มีระบบการให้รางวัลและยกย่องชื่นชมบุคลากรในองค์การ (Reward and recognition system) ที่ทำผลงานสอดคล้องกับเป้าหมาย นโยบายขององค์การที่วางไว้

ในระดับกระบวนการ (Process) การกำหนดการสื่อสาร (Communication) สองทางเป็นสิ่งจำเป็น เรื่องนี้เป็นเสมือน**การมีภูมิคุ้มกันที่ดี**ที่ทำให้บุคลากรได้รับข่าวสาร และข้อมูลที่ถูกต้องจากทางองค์การเอง มิใช่จากข่าวลือหรือข่าวสารที่มาจากภายนอกองค์การ การรับรู้เป้าหมายขององค์การ นโยบายองค์การเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้พนักงานทุกคนเกิดความตระหนักถึงเป้าหมายและสามารถดำเนินกิจกรรมการทำงานไปในทิศทางเดียวกันกับที่องค์การต้องการ นอกจากนี้การจัดสภาพแวดล้อมในที่ทำงาน (Work environment) ให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้จึงเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่สามารถสร้างภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีให้กับองค์การ เพื่อให้องค์การสามารถมีบุคลากรที่ถึงพร้อมทั้งร่างกายและจิตใจในการทำงาน

ในระดับปัจเจกบุคคล (Individual) การพัฒนาและสรรหาบุคลากรที่มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ (Competency) คือมีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง (Continuous learning) เป็นไปตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงด้วย**เงื่อนไขความรู้** อันจะส่งผลต่อความรอบคอบ ระมัดระวังในการทำงานมากขึ้น ส่วนภาวะผู้นำ (Leadership) เป็นอีกคุณลักษณะหนึ่งที่พึงประสงค์ของบุคลากรในองค์การที่จะนำพาองค์การไปสู่การบริหารจัดการที่ดี ภาวะผู้นำที่สำคัญสำหรับการพัฒนาองค์การสู่การเป็นองค์การสุขภาพดี คือ ภาวะผู้นำที่เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมคิดและทำ (Cooperative leadership) โดยใช้แนวทางการทำงานที่เป็นมิตรกับเพื่อนร่วมงาน ลูกน้อง และผู้บังคับบัญชา

ส่วนฐานรากของการพัฒนาองค์การตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงประกอบด้วย 3 ส่วนที่มีความสัมพันธ์กันในวัฒนธรรมองค์การ (Corporate culture) คือ (1) การสร้างวัฒนธรรม (Culture) ที่แข็งแกร่ง**มีเหตุผล**และสามารถยืดหยุ่นปรับตัวได้อย่างรวดเร็ว (2) ความไว้วางใจ (Trust) ระหว่างทีมผู้บริหารและบุคลากรในองค์การ อันจะนำมาซึ่งความสามารถในการตัดสินใจได้อย่างรวดเร็ว และเป็นการสร้างขวัญกำลังใจของบุคลากรก่อให้เกิดการสร้างนวัตกรรม การกล้าเสี่ยง และการยอมรับการเปลี่ยนแปลงโดยง่าย (3) การมีคุณธรรม จริยธรรม (Ethics) ตาม**เงื่อนไขคุณธรรม**ของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยบุคลากรในองค์การให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานโดยยึดหลักจริยธรรม (Code of ethics)

6) งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารผลการปฏิบัติงาน

เบอร์นาดิน และ คาร์ดี้ (1982: 352 - 357) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ความถูกต้องของการประเมินผล: ความสามารถและการจูงใจที่มีผลต่อการจดจำอดีต” ได้ทำการศึกษาถึงอุปสรรคของความสามารถในการประเมินผลการปฏิบัติงาน

อย่างถูกต้อง พบว่าความสามารถของมนุษย์เกี่ยวกับข้อมูลมีขีดจำกัด และระลึกถึงข้อมูลในอดีตบ่อยครั้ง ข้อมูลที่ระลึกในส่วนใหญ่จะไม่ตรงกับความเป็นจริง นอกจากนี้ถ้าจดจำข้อมูลในอดีตมากเกินไปและต้องมีการระลึกถึงข้อมูลนั้นเพื่อนำมาใช้ในการประเมิน จะทำให้การประเมินไม่ถูกต้องและมีอคติและมีการนำเอาภาพพจน์ของกลุ่ม (Stereotypes) มาให้ เขาได้เสนอแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหานี้ ต้องมีการฝึกอบรมเพื่อให้เกิดความรู้ และนำความรู้มาใช้ในการแก้ปัญหานี้ และในการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้น ผู้ประเมินจะต้องถูกประเมินถึงความมั่นใจของเขาต่อกระบวนการที่ใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานเสียก่อน

7) งานวิจัยที่เกี่ยวเนื่องกับระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการพลเรือน (2550: 1 - 15) ได้ศึกษาวิจัย "รายงานการจัดทำจรรยาบรรณวิชาชีพของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติด้านบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ" โดยศึกษาจากข้อมูล ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องตลอดจนแนวทางจรรยาบรรณวิชาชีพทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ทั้งภาครัฐและเอกชนและครอบคลุมไปถึงข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น กฎหมาย และนโยบายของรัฐ เป็นต้น รวมถึงการจัดสัมมนาผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญตลอดจนผู้เกี่ยวข้องด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) เพื่อให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลได้รับการพัฒนาสมรรถนะอย่างเป็นระบบ สามารถพัฒนาแนวคิด และมีวิสัยทัศน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลในระดับสากลอย่างมืออาชีพ สามารถขับเคลื่อนงานเป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (2) เพื่อให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลได้ตระหนักถึงความสำคัญและมีความภาคภูมิใจในวิชาชีพ มีความกระตือรือร้น ใฝ่รู้เพื่อศึกษาให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี แนวโน้ม ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับงานวิชาชีพในระดับสากล เพื่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และรักษาความเป็นมืออาชีพอย่างยั่งยืน (3) เพื่อให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานด้านบริหารทรัพยากรบุคคลมีกรอบจรรยาบรรณวิชาชีพเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

จากผลการศึกษาพบว่าจรรยาบรรณวิชาชีพการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ มีดังนี้

(1) สุจริต เป็นธรรม และเป็นกลางในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล หมายถึง การพึงเคารพสิทธิ ศักดิ์ศรี และเกียรติภูมิของบุคคลอื่นในการปฏิบัติงานและปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย กฎระเบียบและคำสั่งที่ถูกต้องอย่างตรงไปตรงมาโดยยึดมั่นหลักวิชาการ และความเป็นธรรม เพื่อผลสัมฤทธิ์ของงานหรือประโยชน์ที่ดีต่อองค์กรและส่วนรวม รวมทั้งปฏิบัติงาน หรือให้การส่งเสริมการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยปราศจากอคติหรือการเลือกปฏิบัติใดๆ โดยคำนึงถึงการให้โอกาสโดยไม่แบ่งแยกในด้านอายุ สีผิว สัญชาติ เชื้อชาติ ความพิการ ทุพพลภาพ เพศ ศาสนา ชาติกำเนิด สถานภาพสมรส ทัศนคติทางเพศ หรือสถานภาพทางสังคมและการเมือง แต่คำนึงถึงลำดับความสำคัญผลกระทบและผลประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ

(2) บริหารจัดการทรัพยากรบุคคลโดยปราศจากผลประโยชน์แอบแฝง หมายถึง การตัดสินใจหรือการปฏิบัติงานในหน้าที่ในด้านของการบริหารทรัพยากรบุคคลจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดขององค์กรเท่านั้น การบรรลุผลการตัดสินใจดังกล่าวจะต้องปลอดจากอิทธิพลของความต้องการส่วนตนหรือของครอบครัวหรือของพวกพ้อง

(3) รักษาความลับและเปิดเผยข้อมูลอย่างเหมาะสม เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารทรัพยากรบุคคล หมายถึง ตระหนักและจัดลำดับความสำคัญของข้อมูล รักษาความลับ และแลกเปลี่ยนหรือเปิดเผยข้อมูลให้แก่ผู้ที่จำเป็นต้องได้รับรู้ข้อมูลนั้นเพื่อประโยชน์ในการทำงานและการตัดสินใจ

(4) ส่งเสริมคุณภาพชีวิตให้เกิดความสมดุลของชีวิตและการทำงาน หมายถึงให้การสนับสนุน ส่งเสริมและผลักดันการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งเป็นการสร้างความสมดุลระหว่างชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัวได้อย่างลงตัวและเหมาะสม ทั้งของตนเอง ผู้ร่วมงาน และพนักงานอื่นๆ

(5) พัฒนาความรู้ ความสามารถไปสู่ความเป็นเลิศด้านวิชาชีพ หมายถึงรอบรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีหรือการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการจัดการใหม่ๆ ในวิชาชีพ เพื่อรักษามาตรฐานความสามารถทางวิชาชีพและพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะและสรรถนะในการประกอบวิชาชีพ รวมถึงการเพิ่มผลิตภาพของงาน (Productivity) ตลอดจนการสร้าง ผลักดัน และกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

(6) ดำรงตนเป็นแบบอย่างด้านจรรยาบรรณวิชาชีพการบริหารทรัพยากรบุคคล หมายถึง ประพฤติตนให้เป็นแบบอย่างต่อผู้อื่น รวมทั้งมีบทบาทในการสร้างเสริมและผลักดันให้เกิดวัฒนธรรมหรือค่านิยมจริยธรรมขึ้นในองค์กร

บุญศรี พรหมมาพันธุ์ และคณะ (2547) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนาเครื่องชี้วัดสำหรับการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น” การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงคเพื่อศึกษาวิเคราะห์องค์ประกอบและตัวชี้วัด เพื่อการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนะการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อนำไปสู่มาตรฐานการติดตามประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม และศึกษาวิเคราะห์เสนอแนะรูปแบบและแนวทางในการวางระบบการติดตามประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กลุมตัวอย่างได้แก่ ผู้บริหาร คณะกรรมการและพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยผู้วิจัยทำการสุ่มแบบหลายขั้นตอน ครอบคลุม 5 ภาคของประเทศ รวมกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 500 คน เครื่องมือการวิจัยได้แก่ แบบสัมภาษณ์และแบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ การวิเคราะห์เนื้อหา ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และ t - test ผลการวิจัย สรุปได้ดังนี้

(1) องค์ประกอบปัจจัย และตัวชี้วัดเพื่อการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้สร้างขึ้นโดยยึดหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 284 และหลักการบริหารจัดการที่ดี ได้แก่ หลักนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่า มีจำนวน 4 องค์ประกอบ 18 ปัจจัย และผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ ซึ่งมีตัวชี้วัดรวม 46 ตัวชี้วัด ดังนี้

องคประกอบที่ 1 การจัดหาทรัพยากรมนุษย์ มี 5 ปัจจัย ได้แก่ การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ การวิเคราะห์งาน การสรรหา การคัดเลือก และการแต่งตั้ง (การบรรจุ การรับโอน การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง รักษาราชการแทน รักษาการในตำแหนง) มี 16 ตัวชี้วัด

องคประกอบที่ 2 การให้รางวัลทรัพยากรมนุษย์ มี 6 ปัจจัย ได้แก่ การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การประเมินผลการปฏิบัติงาน ค่าตอบแทน การย้าย และการจูงใจ มี 12 ตัวชี้วัด

องคประกอบที่ 3 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มี 3 ปัจจัย ได้แก่ การฝึกอบรม/การศึกษา การวางแผน และพัฒนาอาชีพ มี 5 ตัวชี้วัด

องคประกอบที่ 4 การธำรงรักษาและป้องกันทรัพยากรมนุษย์ มี 4 ปัจจัย ได้แก่ พนักงานสัมพันธ์ สุขภาพและความปลอดภัย การดำเนินการทางวินัย และการพ้นจากตำแหน่ง (การโอน ย้าย เลื่อนตำแหน่ง ออกจากราชการ) มี 11 ตัวชี้วัด ผลลัพธที่พึงประสงค์ด้านประสิทธิผลและประสิทธิภาพมี 2 ตัวชี้วัด

(2) คู่มือการใช้เครื่องชี้วัดที่เป็นมาตรฐาน สำหรับการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้พัฒนาขึ้นโดยได้ผ่านการตรวจสอบจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว คู่มือประกอบด้วยองค์ประกอบ ปัจจัยตัวชี้วัด เครื่องมือการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเป็นแบบมาตรประมาณค่า 5 ระดับ และเกณฑ์ค่าเฉลี่ยรวมในการปฏิบัติงานแต่ละองค์ประกอบซึ่งมีค่ามากกว่า 3.50 จึงถือว่าหน่วยงานมีการปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในระดับมาก

(3) รูปแบบและแนวทางในการวางระบบการติดตามประเมินผลการบริหารงานบุคคลสวนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และกฎหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้แก่ รูปแบบเชิงระบบ ประกอบด้วย ทรัพยากรที่ใช้ในการประเมิน (Input) กระบวนการประเมิน (Process) และผลลัพธ์ (Result) ส่วนแนวทางในการประเมินผลประกอบดวย 6 ขั้นตอนได้แก่ การสร้างความตระหนัก การเตรียมความพร้อม การวางแผนการประเมินตนเอง การดำเนินการประเมิน การเขียนรายงานและการเผยแพร่ และการนำผลการประเมินไปใช้

ฟรานาแกน และ เฮ็นรี่ (1994: 23) ได้นำเสนอบทความอันเป็นผลจากการวิจัยเรื่อง Healthy Working and Performance Management ซึ่งถือได้ว่าเป็นผลการศึกษาเชิงปริมาณ (Quantitative study) ที่สำคัญชิ้นหนึ่งของแนวคิดนี้ โดยพยายามผนวกเรื่องของการบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance management) เข้าไปกับเรื่องที่ทำงานสุขภาพดี (Healthy working) ซึ่งผู้บริหารหลายองค์การปรารถนาที่จะเห็นองค์การมีผลประกอบการที่ดีและพนักงาน/ลูกค้ามีความพึงพอใจต่อองค์การสูง (High performance and high satisfaction) “Healthy Working” ในการศึกษานี้หมายถึง การทำงานในบรรยากาศที่ดี (Positive organizational atmosphere) ลักษณะงานมีความสำคัญต่อผู้ทำงาน (Meaningful) ซึ่งได้รับการฝึกอบรมในงานที่ได้รับการออกแบบอย่างดี (Well - designed jobs with training) มีเครื่องมืออุปกรณ์ในการทำงานอย่างพร้อมสรรพ (Facilities that allow for each employee) เพื่อให้บุคลากรสามารถทำผลงานได้อย่างเต็มที่ (Maximum productivity) ผลงานได้มาตรฐานคุณภาพและเป็นไปตามเป้าหมาย (Achieve of quality standards and performance targets) มีโอกาสที่สามารถรักษาและส่งเสริมสุขภาพของตนเองได้โดยไม่มีการป่วยไข้ (Opportunity to maintain and improve personal health and fitness and avoid ill - healthy) มีความร่วมมือกันเป็นอย่างดีกับเพื่อนร่วมงาน (Positive collaboration with colleagues) มีโอกาสได้ฝึกฝนและพัฒนาทักษะ (Opportunity for applying skills and developing further) ได้รับการยกย่องชมเชยถึงผลงานที่ได้ทำ (Recognition of personal contribution to the performance of the organization)

เบรน ไดรฟ์ (2004: 2 - 3) จากหนังสือเรื่อง The Healthy Organization: A Revolutionary Approach to People and Management โดย Dive ได้พยายามหาความหมายเกี่ยวกับ “Healthy Organization” จากการเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ในกว่า 70 ประเทศช่วงที่ทำงานอยู่ในบริษัท Unilever สิ่งที่ Dive ค้นพบคือการนิยามองค์การสุขภาพดีนั้นมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับบริบทขององค์การ อย่างไรก็ตามคุณสมบัติร่วมขององค์การประเภทนี้ คือการที่องค์การสามารถบรรลุพันธกิจที่กำหนดไว้ (Meets its mission) และสามารถกระตุ้นให้บุคลากรในองค์การเกิดการเรียนรู้ เติบโต และพัฒนาไปพร้อมๆ กัน (Simultaneously enbles individuals to learn, grow, and develop)

จากที่ผู้วิจัยกล่าวมาทั้งหมดข้างต้น พบว่าการสร้างตัวแบบการศึกษาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐของไทยในอนาคต จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีกรอบหรือมิติในการพิจารณาเพื่อเชื่อมโยงมิติเหล่านั้นไปสู่การสร้างแรงเสียดทานจากสภาพแวดล้อมภายนอก และปรับกลไกการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐให้มีความเหมาะสม รองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ ผลจากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลในระบบข้าราชการพลเรือนของไทยที่รองรับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า พบว่ากรอบการบริหารทรัพยากรบุคคลในภาครัฐ ประกอบด้วยหลายมิติ ได้แก่ โครงสร้างข้าราชการ ระบบการทำงาน การจำแนกตำแหน่ง การบริหารค่าตอบแทน ความก้าวหน้าในสายอาชีพ และกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลอื่นๆ ดังนั้นในส่วนนี้จะเป็นการสรุปให้เห็นถึงมิติทางการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐของไทยที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้

1) โครงสร้างข้าราชการ

เมื่อกล่าวถึงโครงสร้างของข้าราชการ โดยส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาถึงบุคลากรภาครัฐในประเทศไทยในเรื่องของจำนวน และการกระจายตัวของบุคลากรภาครัฐ จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่กล่าวถึงโครงสร้างข้าราชการ พบว่าจำนวนข้าราชการพลเรือนมีแนวโน้มลดลง สืบเนื่องจากนโยบายการลดกำลังคนภาครัฐที่ดำเนินการมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 โดยการไม่ทดแทนอัตรากำลังข้าราชการที่ออกจากราชการ และใช้รูปแบบการจ้างแบบพนักงานราชการ ซึ่งเป็นกระแสเดียวกับการปฏิรูประบบราชการในหลายประเทศที่ดำเนินมาตรการ “ลดขนาดของภาครัฐ” (Reduce the size of the state) นอกจากนี้ ผลสืบเนื่องจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทางการแพทย์ทำให้โครงสร้างทางสังคมไทยเปลี่ยนไปเป็นสังคมผู้สูงอายุ (Aging society) ซึ่งย่อมส่งผลต่อภาคราชการโดยทำให้มีการกระจุกตัวของกลุ่มข้าราชการที่มีอายุมาก แม้จะมีแนวโน้มของการปลดเกษียณตามเกณฑ์มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม มีความเป็นไปได้ที่ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ที่ทำงานมานานจะเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์สูง จะได้รับการพิจารณาปรับอายุเกษียณข้าราชการ เพื่อให้ผู้สูงอายุนั้นได้ใช้ความรู้และประสบการณ์ที่สั่งสมมาในการทำประโยชน์ต่อไป ดังนั้นการยืดอายุราชการ นอกจากจะทำให้เกิดการกระจุกตัวทางโครงสร้างอายุข้าราชการแล้ว ยังอาจส่งผลกระทบต่อการกระจุกตัวของโครงสร้างตำแหน่งระดับสูงอีกด้วย ไม่นับรวมถึงการเปลี่ยนแปลงจากความเป็นสังคมชนบทมาสู่สังคมเมือง ที่กดดันทำให้แรงงานย้ายถิ่นฐานจากชนบทเข้ามาสู่ส่วนกลางมากขึ้น อาจทำให้การขอโอนย้ายอัตราข้าราชการพลเรือนจากส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเข้ามาสู่ส่วนกลางเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย

ในด้านคุณภาพของคนนั้น พบว่าประเทศไทยมีแนวโน้มในการพัฒนาการศึกษามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในแง่มุมทางด้านของปริมาณ หรือการขยายจำนวนในการให้การศึกษาในทุกกลุ่มมากยิ่งขึ้นตามสังคมฐานความรู้ ดังนั้นโครงสร้างของข้าราชการจำแนกตามวุฒิการศึกษา จึงมีแนวโน้มที่จะได้ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถที่สำเร็จการศึกษาในระดับสูงเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ การที่สังคมในอนาคตกลายเป็นสังคมแบบผู้สูงอายุ แรงผลักอย่างรุนแรงของเทคโนโลยีสมัยใหม่ผนวกกับภาวะการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจในโลกอนาคต จะผลักดันให้ภาระงานด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น งานด้านสาธารณสุข งานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร งานด้านพลังงาน ทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น และอาจส่งผลให้โครงสร้างจำนวนบุคลากรภาครัฐในส่วนงานเหล่านี้มีเพิ่มสูงขึ้นเพื่อรองรับภาระงานในอนาคต

2) ระบบการทำงาน

ระบบการทำงานสมัยใหม่ที่มีแนวโน้มเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ จะมีสภาพใกล้เคียงกับแบบอย่างการปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศดังที่กล่าวถึงในข้างต้นมากขึ้น โดยระบบราชการมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นองค์การมหาชนมากขึ้น เนื่องจากต้องการประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน มีการถ่ายโอนงานบางอย่างที่ภาครัฐวิเคราะห์และเห็นว่าไม่คุ้มค่าให้แก่ภาคเอกชนมากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการผลิตและการบริการควรให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อให้มีความยืดหยุ่นสูงและสามารถปรับตัวได้ดี

ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยเองก็ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการประดิษฐ์คิดค้นราชการระบบใหม่ (Reinventing government) มาจากสหรัฐอเมริกาเช่นกัน โดยระบบการทำงานของระบบราชการไทยในอนาคตจะเป็นผู้กำกับดูแลมากกว่าการเป็นผู้ปฏิบัติ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การให้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ในการปฏิบัติน้อยลง และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ปฏิบัติให้มากขึ้น นอกจากนั้นจะให้อำนาจแก่ชุมชนมีบทบาทในการดูแลตนเอง เพราะชุมชนเป็นผู้ใกล้ชิดกับปัญหา และเข้าใจปัญหาของชุมชนได้ดีกว่า จึงสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงประเด็น ดังจะเห็นได้ว่าปัจจุบันภาคประชาชนเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและมีบทบาทเพิ่มขึ้นทั้งทางการเมืองและการพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มที่ระบบราชการจะสร้างระบบการ

แข่งขัน โดยลดการผูกขาดการให้บริการของภาครัฐมากขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาการให้บริการที่ไร้ประสิทธิภาพ และเปลี่ยนแปลงกฎ ระเบียบต่างๆ ที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานเพื่อก่อให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมาย เช่น เปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณให้สามารถเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม กำหนดให้การปฏิบัติงานของบุคลากรขึ้นอยู่กับผลงานเป็นสำคัญ โดยจัดสรรงบประมาณโดยมุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมายมากขึ้น (Results – oriented government: Funding outcomes, Not inputs) วัดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแต่ละภารกิจ และให้รางวัลกรณีที่การทำงานบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้ ภาครัฐสมัยใหม่ยังคงต้องตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ ซึ่งองค์กรราชการจะต้องปรับเปลี่ยนองค์การให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการ และต้องตระหนักอยู่เสมอว่าตนเป็นผู้ให้บริการ

ส่วนประเด็นสภาวะการขาดแคลนทรัพยากรซึ่งเป็นวิกฤติระดับโลกนั้นก็ส่งผลต่อระบบราชการเช่นกัน ราชการไทยสมัยใหม่จึงมีแนวโน้มคำนึงถึงความคุ้มทุน คุ้มค่า เพื่อจะได้นำผลตอบแทนไปขยายการให้บริการแก่ประชาชนให้มีประสิทธิภาพและกว้างขวางขึ้น สายการบังคับบัญชาในระบบบริหารราชการจะสั้นลง โดยเปลี่ยนเป็นโครงสร้างองค์การแบบแบนราบ (Flat structure) มากขึ้น ส่งผลให้เกิดการกระจายอำนาจมากขึ้น และรองรับการปฏิบัติงานที่กำลังแรงงานลดลงในอนาคต ด้วยความพยายามที่จะอยู่รอดของระบบราชการ การให้บริการโดยเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) จึงน่าจับตามอง เนื่องจากปัจจุบันหลายประเทศในยุโรป เช่น สวีเดน ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร มาเลเซีย สิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา ได้มีการจัดตั้ง “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้คล่องตัวในการบริหารและการจัดการเพื่อให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด โดยยังให้ผู้ปฏิบัติงานคงมีสถานภาพเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐเหมือนเดิม ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยเพิ่งเริ่มเปลี่ยนเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพียงไม่กี่หน่วยงาน

3) ระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification)

การจำแนกตำแหน่งแบบใหม่โดยระบบ Broadbanding ซึ่งเป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและความก้าวหน้าของเส้นทางอาชีพแทนที่ระบบจำแนกตำแหน่งและเงินเดือนแบบเดิมอย่างสมบูรณ์ เนื่องจากในอนาคตที่จำนวนข้าราชการมีแนวโน้มลดลง ระบบนี้จะเอื้อต่อการลดระดับการบังคับบัญชา (Levels of management) ลงได้ นอกจากนี้ บุคลากรภาครัฐยังสามารถเพิ่มความสามารถและทักษะของตนเนื่องจากพัฒนาการทางอาชีพโดยมีเงื่อนไขของสมรรถนะที่เพิ่มขึ้นจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกลุ่มระดับเดิม เอื้อให้บุคคลมีทักษะที่หลากหลายขึ้น (Multiple skills) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับความสำเร็จระบบราชการสมัยใหม่ สอดรับกับสภาพแวดล้อมในอนาคตที่สังคมจะกลายเป็นสังคมฐานความรู้

4) การบริหารค่าตอบแทน (Compensation)

การบริหารค่าตอบแทนแนวใหม่ของระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐแนวใหม่จะผันแปรไปตามการจำแนกตำแหน่งใหม่ในระบบราชการ ซึ่งเป็นการจำแนกตำแหน่งโดยการจัดกลุ่มระดับของตำแหน่งงานแบบ Broadbranding ทำให้เป็นการเปลี่ยนลำดับขั้นของเงินเดือนให้กลายมาเป็นโครงสร้างในแนวนอน ซึ่งประกอบด้วยแท่งหรือกลุ่มเงินเดือนขนาดเล็กหลายๆ กลุ่ม มีจุดมุ่งหมายหลัก คือ การมีโครงสร้างที่เอื้อต่อการเคลื่อนย้ายของบุคลากรภายในกลุ่มงานเดียวกัน และการปรับเงินเดือนที่ง่ายและเป็นอิสระมากขึ้น โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการประเมินผลงาน โดยใช้สมรรถนะที่เพิ่มขึ้นและการพัฒนาอย่างต่อเนื่องของบุคลากรแต่ละคนมาเป็นตัวชี้วัด

5) การพัฒนาอาชีพในองค์กร

การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐในอนาคต จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการคำนึงถึงการพัฒนาเส้นทางอาชีพ การเลื่อนตำแหน่งในองค์กร เนื่องจากจะเป็นตัวแปรสำคัญในการดึงดูดให้คนดีและคนเก่งเข้าสู่ระบบราชการ ระบบการพัฒนาอาชีพในปัจจุบัน เป็นระบบที่ผูกโยงกับการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนใหม่ภายใต้

แนวคิด Multi Classification Scheme ด้วยการแบ่งประเภทตำแหน่งออกเป็นหลายประเภทหรือหลายแท่ง เพื่อแยกบัญชีเงินเดือนแต่ละประเภทออกจากกัน ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการปรับอัตราเงินเดือนให้สอดคล้องกับตลาดและการบริหารผลงาน การจ่ายค่าตอบแทนตามความรู้ความสามารถของข้าราชการแต่ละประเภท รวมทั้งสะท้อนค่างานของตำแหน่งในแต่ละประเภทได้อย่างแท้จริง และที่สำคัญคือมีเส้นทางความก้าวหน้าทางอาชีพข้าราชการที่ชัดเจน โดยมีเกณฑ์เลื่อนระดับตำแหน่งที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ข้าราชการสามารถย้ายข้ามสายงานได้ นอกจากนี้ระบบการบริหารคนเก่งยังคงมีความจำเป็นสำหรับการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐในอนาคต เนื่องจากในอนาคตสังคมไทยมีแนวโน้มที่จะเกิดช่องว่างที่ห่างมากยิ่งขึ้นระหว่างกลุ่มคนที่สามารถวิ่งตามกระแสโลกได้ทันอันจะเป็นที่ต้องการในสังคมกับกลุ่มคนที่ไม่มีความรู้หรือมีเพียงทักษะฝีมือซึ่งถูกทดแทนด้วยเทคโนโลยีระดับสูง ดังนั้นคนที่มีความรู้ความสามารถจะเป็นทรัพยากรที่มีค่ายิ่งขององค์การ ซึ่งการสรรหา พัฒนา และรักษาคนเก่งจะมีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้นในระบบราชการไทย

6) กระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับมิติย่อยในการบริหารทรัพยากรบุคคล ได้แก่

6.1) <u>การบริหารองค์กรและการบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงกลยุทธ์</u>

เป็นเรื่องของการให้ความสำคัญกับการบริหาร โดยเน้นที่การวางยุทธศาสตร์ในระดับประเทศ กระทรวง ทบวง กรม รวมถึงการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยมีการนำแนวคิดด้านการวัดผลแบบสมดุล (Balanced scorecard) มาใช้ในระบบราชการ เช่น HR Scorecard ถือเป็นเทคนิคสำคัญในการแปลงกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรบุคคลกับความสำเร็จขององค์กร โดยขยายมุมมองการบริหารทรัพยากรบุคคลให้กว้างออกไป ให้มีแนวคิดการใช้ทุนมนุษย์ (Human capital) สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับองค์กรมากขึ้น ซึ่งในอนาคต HR Scorecard น่าจะถูกนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบ นอกจากนี้การบริหารบนฐานสมรรถนะของบุคลากร (Competency - based management) ก็เป็นการบริหารทรัพยากรเชิงกลยุทธ์ที่เป็นที่กล่าวถึงกันมาก โดยเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่สามารถเชื่อมโยงกับกระบวนการบริหาร เช่น การกำหนดกลยุทธ์การวางแผนธุรกิจ (Strategic and business) การวางแผนกลยุทธ์ขององค์การ การสรรหาและการคัดเลือก (Recruiting and selecting) การพัฒนาระบบคัดเลือกบุคลากรบนพื้นฐานสมรรถนะ การเจรจาต่อรอง (Enterprise bargaining) โดยใช้สมรรถนะเพื่อต่อรองเกี่ยวกับการพัฒนาทักษะ หรือการจัดสรรค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้นได้ นอกจากนี้ในเรื่องของการบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance management) จะทำให้สามารถกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ แนะนำการปฏิบัติงานและประเมินผลการทำงานอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากการนิยามสมรรถนะของแต่ละตำแหน่งงานเป็นการระบุถึงความรู้ ทักษะ และพฤติกรรมที่ต้องการ เป็นต้น

6.2) <u>การจ้างงาน (Employment) ประกอบด้วยการสรรหา การแต่งตั้งโยกย้าย และการพ้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ</u>

การจ้างงานสมัยใหม่จะใช้กระบวนการที่หลากหลายมากขึ้น โดยเฉพาะในการสรรหา กระแสใหม่ในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรภาครัฐ เช่น การสรรหาผ่านทางระบบอินเตอร์เน็ต (E - Recruitment) หรือการสรรหาโดยใช้วิธี Walk - in Recruitment โดยจะใช้วิธีการเปิดบูธ (Booth) ตามโรงเรียนหรือสถานที่ที่น่าสนใจ นอกจากนั้นยังมีการสรรหาระบบเปิด (Open Entry) โดยจะไม่จำกัดวุฒิการศึกษาของผู้สมัครว่าต้องจบวุฒิใด จึงจะสามารถทำงานในตำแหน่งนั้นๆ แต่ไม่ว่าบุคคลนั้นจะจบวุฒิการศึกษาใดมา ซึ่งจะทำให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถที่หลากหลาย และตรงตามความต้องการของตำแหน่งนั้นๆ หรือการสรรหาแนวราบ (Lateral Entry) การสรรหาบุคคลโดยวิธีการสรรหาแนวราบนี้ในต่างประเทศใช้กันอย่างแพร่หลายและเป็นที่นิยม โดยเน้นในเรื่องของประสบการณ์ทำงานและความรู้ความสามารถของผู้สมัคร เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการสรรหาแบบทางด่วน (Fast Stream) หรือในภาครัฐไทยเรียกว่า “ระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง” (Fast Track) เป็นแนวคิดใหม่ที่ภาครัฐไทยกำลังนำมาใช้ในปัจจุบัน ซึ่งจุดเด่นของ

ระบบนี้คือเป็นระบบที่มุ่งพัฒนานักบริหารระดับสูงโดยการฟูมฟักและหล่อหลอมข้าราชการผู้มีศักยภาพตั้งแต่แรกบรรจุ และเปิดโอกาสให้เลื่อนตำแหน่งอย่างรวดเร็วเพื่อก้าวเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงตามความรู้ความสามารถ ศักยภาพ และผลงาน โดยจะมีการฝึกอบรมและสับเปลี่ยนหมุนเวียนงานกันเป็นระยะ ทั้งนี้เพื่อดึงดูด จูงใจ และรักษาคนเก่งคนดี คนที่มีศักยภาพสูงให้ทำงานอยู่ในภาครัฐ

นอกจากเรื่องการสรรหาแล้ว การแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งก็เป็นสิ่งสำคัญ โดยการแต่งตั้งหรือเลื่อนตำแหน่งบุคลากรภาครัฐในอนาคตนั้นต้องมีความเหมาะสมในด้านต่างๆ โดยเฉพาะเรื่องผลงาน (Performance) สมรรถนะ (Competency) ของผู้ดำรงตำแหน่ง

6.3) <u>การพัฒนาทรัพยากรบุคคล</u>

การพัฒนาทรัพยากรบุคคลในองค์การ แม้ปัจจุบันดูเหมือนจะมีความหลากหลาย แต่โดยส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นไปที่การฝึกอบรม อย่างไรก็ตามในอนาคต การพัฒนาทรัพยากรบุคคลในองค์กรจะมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น เช่น ระบบการเรียนการสอนทางไกล (Distance Learning) การเรียนรู้และการฝึกอบรมอิเล็กทรอนิกส์ (E - Learning/ E - Training) การเรียนอิเล็กทรอนิกส์ ในปัจจุบันสำนักงาน ก.พ. ได้มีการจัดทำการพัฒนาในลักษณะของการเรียนรู้ด้วยตนเอง โดยใช้สื่อสิ่งพิมพ์เป็นสื่อหลัก ประกอบกับสื่อเสริมในรูปแบบต่างๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ เทปเสียง เทปวีดิทัศน์ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

6.4) <u>การพัฒนาองค์กร</u>

ปัจจุบันได้มีแนวคิดการพัฒนาองค์กรโดยยึดเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ PQMA (Public sector Quality Management Award) ซึ่งเป็นแนวคิดที่พัฒนาจากแนวคิด TQA อันเป็นระบบรางวัลคุณภาพที่อเมริกานำมาใช้ และมีชื่อเสียงโด่งดังไปทั่วโลก เรียกว่ารางวัล Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA) ทั้งนี้ทาง ก.พ.ร. และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ได้นำเกณฑ์สากลมาดัดแปลงตั้งเป็นเกณฑ์การบริหารจัดการภาครัฐเพื่อเป็นรางวัลแก่หน่วยงานที่สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายตามเกณฑ์การพัฒนาองค์กร นอกจากนี้ยังมีเรื่องของการบริหารจัดการความรู้ (Knowledge Management) ซึ่งเป็นการจัดการและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการสร้างและการจัดหาเพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ที่เป็นประโยชน์ และการใช้ความรู้เพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับองค์กร

6.5) <u>การจัดสวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูล</u>

สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลในระบบราชการไทย ถือว่าเป็น “สิ่งจูงใจ” และเป็นเครื่องดึงดูดให้บุคลากรเข้าสู่ระบบราชการ และคงอยู่ในระบบราชการได้มากกว่าสิ่งจูงใจประเภทค่าตอบแทน เช่น สวัสดิการด้านสุขภาพ การศึกษาและที่อยู่อาศัย ทั้งในขณะที่ดำรงสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ และยังมีบำเหน็จบำนาญให้เมื่อพ้นสภาพการเป็นบุคลากรโดยไม่มีความผิด ซึ่งเป็นการประกันความมั่นคงในวัยชราอีกด้วย นอกจากนี้ระบบราชการยังมีข้อได้เปรียบเรื่องเครื่องบ่งบอกฐานะทางสังคม โดยยังคงมียศให้กับข้าราชการบางประเภท และแม้บุคลากรภาครัฐประเทศอื่นที่ไม่มียศ แต่ชื่อตำแหน่งของภาครัฐที่ต่อท้ายด้วยชื่อขององค์กรภาครัฐอันเป็นที่รู้จักโดยทั่วไปก็สามารถสร้างความภาคภูมิใจให้กับบุคลากรได้ และสิ่งสำคัญที่สุดคือเครื่องราชอิสริยาภรณ์ซึ่งเป็นสิ่งที่เอกชนไม่สามารถให้แก่บุคลากรได้ สิ่งเหล่านี้หากได้รับการสนับสนุนมากขึ้นในอนาคต น่าจะใช้เป็นกลยุทธ์ในการรักษาคนดีในระบบราชการไว้ได้ นอกจากนี้ระบบสวัสดิการที่ยืดหยุ่นซึ่งเป็นการจัดสวัสดิการมากมายหลากหลายประเภทให้เหมาะสมกับข้าราชการแต่ละกลุ่ม แล้วให้ข้าราชการแต่ละคนเลือกเองว่าตัวเขาจะรับสวัสดิการใดบ้าง ตามวงเงินหรือหน่วยวัดอื่นๆ ที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้า น่าจะเป็นอีกสิ่งที่จูงใจคนในระบบราชการไว้ได้

6.6) การบริหารผลการปฏิบัติงาน

เรื่องของการบริหารผลการปฏิบัติงานเป็นทั้งแนวคิดและกระบวนการที่สำคัญในการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการวัดประเมิน จำแนกบุคคลตามผลงานอย่างมีหลักเกณฑ์ มีตัวชี้วัดที่มีความน่าเชื่อถือและนำไปใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลในหลายกระบวนการทั้งการบริหารค่าตอบแทน การพัฒนาบุคลากรและความก้าวหน้าในสายอาชีพ เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันระบบราชการไทยสมัยใหม่ได้พยายามใช้เทคนิคต่างๆ มาใช้ในการบริหารผลการปฏิบัติงานมากขึ้น เช่น การประเมินผลแบบรอบทิศทาง เป็นต้น

6.7) การเจ้าหน้าที่สัมพันธ์

สำหรับแนวคิดเรื่องแรงงานสัมพันธ์ในระบบราชการไทย เรียกว่า **การเจ้าหน้าที่สัมพันธ์ (Emplyee Relations)** เป็นแนวคิดในการสร้างระบบความสัมพันธ์ที่ดีของการปฏิบัติงานด้วยกัน และระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา รวมทั้งสร้างความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน วางแผน และดำเนินการให้มีกิจกรรมการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์และพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงาน เช่น กิจกรรมกลุ่มคุณภาพ (Quality Control Circle: QCC) ระบบบริหารมาตรฐาน ISO 9000 ระบบบริหาร TQC/TQM กิจกรรม 5 ส Knowledge Sharing ระบบพี่เลี้ยง (Coaching) รางวัลพนักงานดีเด่น เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ในอนาคตน่าจะถูกสอดแทรกไปในการปฏิบัติงานของข้าราชการมากขึ้น

6.8) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

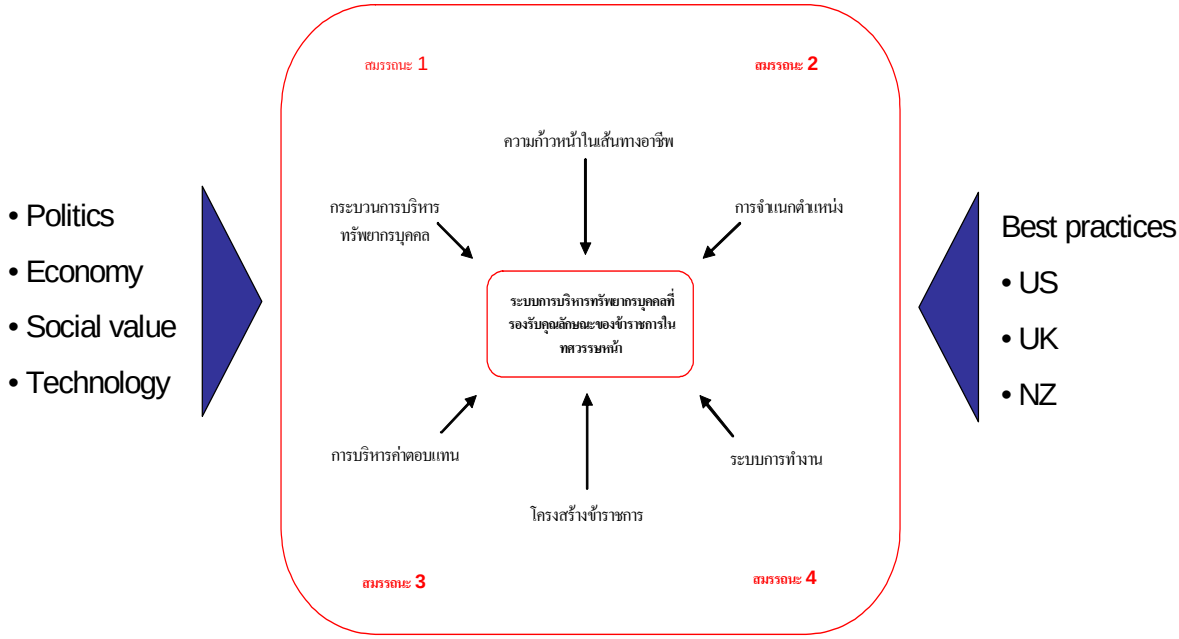
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ลักษณะ 2 มีข้อเสนอให้จัดตั้งองค์กรรับผิดชอบการบริหารงานบุคคลด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรม คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ควบคู่ไปกับ ก.พ. เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรฐานการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection) ตรวจสอบให้กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นไปตามระบบคุณธรรม และทำหน้าที่ออกกฎข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และการรักษาระบบคุณธรรม รวมทั้งการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงในรูปแบบของ “องค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์” ซึ่งเป็นองค์คณะกึ่งตุลาการที่มีความเป็นอิสระและมีอำนาจวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาด เพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการและให้ความคุ้มครองรักษาความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ

6.9) ระบบสารสนเทศในการบริหาร/พัฒนาทรัพยากรบุคคล (Human Resource Information System)

ระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคล (Human Resource Information System) หรือ HRIS เป็นสารสนเทศที่ถูกพัฒนาให้สนับสนุนการดำเนินงานด้านทรัพยากรบุคคล ตั้งแต่การวางแผน การจ้างงาน การพัฒนาและการฝึกอบรม ค่าจ้างเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย ช่วยให้การบริหารงานทรัพยากรบุคคลเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ในอนาคตอีก 10 ปีข้างหน้า สภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยีจะยิ่งทวีความสำคัญและถูกนำมาใช้มากขึ้น การใช้ระบบสารสนเทศในการบริหาร/พัฒนาทรัพยากรบุคคลจึงถือเป็นการวางรากฐานเตรียมพร้อมรองรับความก้าวหน้าในโลกเสมือนจริงของการบริหารระบบราชการไทยในอนาคต

โดยสรุปความเชื่อมโยงในเชิงวิชาการจากการทบทวนวรรณกรรมเพื่อสร้างกรอบแนวคิดการศึกษาระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่รองรับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า พบว่าระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ ถูกออกแบบขึ้นเพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลรายรอบ ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมทางสังคม สภาพแวดล้อมทางการเมือง และสภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยี ซึ่งถูกซึมแทรกเข้าไปในระบบ และเพื่ออธิบายเครื่องมือการบริหารทรัพยากรบุคคลที่เหมาะสมสำหรับทศวรรษหน้าจำเป็นต้องอาศัยการศึกษาเปรียบเทียบการปฏิรูประบบราชการจากประเทศต่างๆ เพื่อหาหลักการพื้นฐานในการพัฒนาระบบราชการร่วมกัน โดยการศึกษาระบบย่อยอันได้แก่ โครงสร้างข้าราชการ ระบบการทำงาน การจำแนกตำแหน่ง การบริหาร

ค่าตอบแทน ความก้าวหน้าในสายอาชีพ และกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลอื่นๆ เพื่อนำมาสู่การศึกษาระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่รองรับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า ดังแสดงในภาพที่ 2.22



ภาพที่ 2.22 กรอบแนวคิดทางการศึกษาระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่รองรับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า