บทสรุปผู้บริหาร

โครงการศึกษาวิจัยเรื่องระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่รองรับคุณลักษณะของข้าราชการไทยในทศวรรษหน้า มีวัตถุประสงค์ที่จะทำการศึกษาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการไทยในอนาคต โดยทำการศึกษาเพื่อพัฒนาตัวแบบ (Model) ที่เหมาะสมทาง “ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลที่รองรับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า” เพื่อนำมาสรุปภาพคุณลักษณะของข้าราชการในอนาคตที่สอดรับกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยีที่จะเกิดขึ้นในอีก 10 ปีข้างหน้า

การศึกษาวิจัยนี้ใช้แนวทางการวิจัยอนาคตแนว Ethnography (Ethnographic Futures Research) โดยแบ่งภาพแห่งอนาคต (Scenario) ออกเป็น 3 ภาพ ได้แก่ ภาพแห่งอนาคตที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุด ภาพแห่งอนาคตด้านบวก และภาพแห่งอนาคตด้านลบ การศึกษาใช้วิธีการประชุมระดมสมองกลุ่ม และสัมภาษณ์กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญจากหลายสาขา การสำรวจความคิดเห็นโดยการใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) ข้าราชการในระดับปฏิบัติการและระดับบริหาร รวมทั้งสิ้นจำนวน 1,189 คน

จากการศึกษาพบว่าระบบที่รองรับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของข้าราชการไทยในทศวรรษหน้า มีจำนวน 10 ปัจจัย สำคัญดังต่อไปนี้

1. ด้านโครงสร้างข้าราชการ

จากผลการศึกษาด้านโครงสร้างข้าราชการในทศวรรษหน้า พบว่าโครงสร้างข้าราชการต้องการการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยเน้นการมีโครงสร้างองค์การแบบแบนราบ (Flat structure) ทำให้มีสายการบังคับบัญชาไม่มากนัก และเน้นให้ส่วนราชการดำเนินการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลให้มากขึ้นโดย ก.พ. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุน (Supporter) และต้องตอบสนองความต้องการของภาคประชาชน ตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติ และการบรรลุถึงภารกิจ หน้าที่ การปฏิบัติราชการของภาครัฐเป็นหลัก โครงสร้างข้าราชการมีขนาดเล็กลงและผสมผสานระหว่างโครงสร้างหลายรูปแบบ มีจำนวนข้าราชการที่สอดคล้องกับการทำงาน มีภารกิจ หน้าที่การปฏิบัติราชการที่แน่นอน ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน อาจรวมถึงการเปลี่ยนรูปหน่วยงานให้มีศักยภาพทัดเทียมภาคเอกชน และส่งผลดีต่อประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการในอนาคต

2. ด้านระบบการทำงาน

จากผลการศึกษาด้านระบบการทำงานในทศวรรษหน้า พบว่ามีการจัดโครงสร้างการทำงานที่หลากหลาย โดยผสมผสานระหว่างโครงสร้างองค์การแบบแมทริกซ์ (Matrix structure) ซึ่งเป็นการทำงานแบบบูรณาการ มีการทำงานเป็นทีมที่สามารถนำความเชี่ยวชาญ และทรัพยากรในระบบมาใช้ได้อย่างเต็มที่ ผสมกับโครงสร้างองค์การแบบทีมงาน (Team structure) ซึ่งเน้นการทำงานในลักษณะเป็นทีมโครงการ ในขณะเดียวกัน ก็มีลักษณะเป็นโครงสร้างองค์การแบบเครือข่าย (Network structure) โดยมีการตัดสินใจในการจ้างเหมารับช่วง (Subcontracting) ให้องค์การอื่นทำงาน ระบบราชการจะมีกลุ่มคนเพียงไม่กี่คนทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์ และให้การสนับสนุนองค์การในเครือข่ายตามความจำเป็น นอกจากนี้ยังมีการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นการแปลงอัตลักษณ์ขององค์กร (Organizational Identity) ให้มีอัตลักษณ์แบบธุรกิจ (Business Like Identity) มาใช้มากขึ้น เช่น การบริหารจัดการคุณภาพ การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การสร้างกลไกกึ่งตลาด การบริหารต้นทุน เป็นต้น

3. ด้านการจำแนกตำแหน่ง

การจำแนกตำแหน่งของข้าราชการในทศวรรษหน้า มีการนำ Multi - Classification Scheme และ Broadbanding มาใช้อย่างเต็มรูปแบบ บุคลากรสามารถเพิ่มความสามารถและทักษะของตน มีทักษะการทำงานที่หลากหลายขึ้น (Multiple skills) และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาสามารถให้รางวัล (Reward) แก่บุคลากรที่มีผลการปฏิบัติงานได้ดี รวมถึงบรรจุบุคคลลงในกลุ่มระดับ (Band) ต่างๆ ด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดที่น้อยลง เป็นการผลักดันให้ข้าราชการนั้นเป็นบุคลากรที่ทรงความรู้ (Knowledge worker) ในท้ายที่สุด

4. ด้านการบริหารค่าตอบแทน

จากผลการศึกษาด้านการบริหารค่าตอบแทนของข้าราชการในทศวรรษหน้า พบว่าในอนาคตด้านการบริหารค่าตอบแทน จะต้องสามารถดึงดูดผู้มีศักยภาพสูง (High performer) ให้เข้ามาสู่ระบบราชการได้ กล่าวคือ ระบบราชการต้องเน้นการจ่ายค่าตอบแทนตามผลสัมฤทธิ์ของงาน (Performance - based pay) มากขึ้น โดยมีการสำรวจและเปรียบเทียบการจ่ายค่าตอบแทนตามอัตราในตลาดแรงงาน รวมถึงการนำระบบสมรรถนะ (Competency - based system) มาใช้ในการจ่ายค่าตอบแทนด้วย ทั้งนี้ค่าตอบแทนต้องเหมาะสมกับการปฏิบัติราชการ กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงทัศนคติ พฤติกรรม และผลการปฏิบัติงานเป็นหลักสำคัญ

5. ด้านความก้าวหน้าในสายอาชีพ

จากผลการศึกษาด้านความก้าวหน้าในสายอาชีพของข้าราชการในทศวรรษหน้า พบว่าการบริหารเส้นทางอาชีพ (Career path) ของข้าราชการไทยในอนาคตนั้น จะมีการเจริญเติบโตทั้งในแนวนอน (Horizontal) และแนวดิ่ง (Vertical) ที่เน้นการสั่งสมความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ (Expertise) เนื่องจากเกณฑ์เลื่อนระดับตำแหน่งมีความชัดเจน และเป็นรูปธรรมมากขึ้น มีการนำระบบสมรรถนะ (Competency - based system) มาใช้ในการกำหนดภาระงาน และกำหนดความสามารถรายตำแหน่งงาน พร้อมทั้งยังสามารถโยกย้ายข้าราชการที่มีความรู้ ความสามารถ ตามแนวทางดังกล่าวให้ย้ายข้ามสายงานได้ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดเส้นทางอาชีพพิเศษสำหรับคนที่มีความรู้ความสามารถสูงหรือการบริหารดาวเด่น (Talent management) และมีการสร้างเส้นทางอาชีพที่เป็นเส้นทางด่วน (Fast Track) สำหรับบุคลากรผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง (High Performance and Potential System: HiPPS)

6. ด้านการจ้างงาน

จากผลการศึกษาด้านการจ้างงานในทศวรรษหน้า พบว่าในอนาคตด้านการจ้างงานข้าราชการนั้น ต้องยึดหลักการเพิ่มผลิตภาพและพัฒนาขีดความสามารถของข้าราชการที่มีอยู่ โดยปรับปรุงระบบการประเมินผลบุคคลให้สามารถปลดบุคคลที่ไม่มีสมรรถนะออกจากราชการ และเปิดโอกาสให้บุคคลผู้มีความสามารถสูงจากภายนอกสามารถเข้าสู่ระบบราชการในระดับต่างๆ ได้โดยง่าย

7. ด้านการพัฒนาทรัพยากรบุคคล

จากผลการศึกษาด้านการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในทศวรรษหน้า พบว่าในอนาคตส่วนราชการต้องมีการจัดทำแผนการสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการ (Job rotation) ข้าราชการ เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น โดยจะเป็นระบบการหมุนเวียนตำแหน่งทั้งระหว่างหน่วยงานย่อยในกรมเดียวกัน และการย้ายข้ามหน่วยงานระหว่างกระทรวง ทั้งนี้เพื่อเป็นการพัฒนาข้าราชการให้มีความรู้ที่กว้างขึ้นเพื่อเตรียมตัวเป็นนักบริหารที่มีศักยภาพต่อไป ระบบการหมุนเวียน

ดังกล่าวจะช่วยให้ผู้มีศักยภาพสามารถหาลักษณะของงาน (Job characteristic) ที่สอดคล้องกับทักษะ พื้นฐาน และอุปนิสัยของตนเอง ดังนั้นการสร้างระบบหมุนเวียนตำแหน่งงานจะช่วยสร้างความรู้ (Knowledge) และเป็นการเตรียมผู้นำในอนาคตของระบบราชการ

8. ด้านการบริหารผลการปฏิบัติงาน

ผลการศึกษาด้านการบริหารผลการปฏิบัติงานในทศวรรษหน้า พบว่าการบริหารผลการปฏิบัติงานต้องเชื่อมโยงกับค่าตอบแทน เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ข้าราชการมีความมุ่งมั่นในการทำงาน จะต้องมีการวิเคราะห์ผลงานโดยมีเกณฑ์ หรือเป้าหมายที่ได้กำหนดตกลงกันไว้ล่วงหน้า ภายใต้พื้นฐานแนวคิดสมรรถนะ (Competency framework) มีการเปรียบเทียบผลงานระหว่างผู้ปฏิบัติงาน หรือระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ และลักษณะของงานคล้ายคลึงกันเพื่อให้สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้อย่างยุติธรรม รวมถึงมีการกำหนดเป้าหมาย มีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งทำให้การบริหารผลการปฏิบัติงานกลายเป็นกลยุทธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างการบริหารทรัพยากรบุคคลกับผลการปฏิบัติงานขององค์การ

9. ด้านการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์

ผลการศึกษาด้านการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์ในทศวรรษหน้า พบว่าข้าราชการให้ความสำคัญในประเด็นพัฒนากระบวนการและกิจกรรมเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการเป็นสำคัญ ระบบราชการในทศวรรษหน้าต้องส่งเสริมเรื่องคุณภาพชีวิตเป็นสำคัญ เพราะปัจจุบัน มีตัวชี้วัดหลากหลายมากและบางครั้งไม่สอดคล้องกับหน่วยงาน ทำให้การทำงานต้องเสียเวลาเรื่องการจัดเก็บเอกสารค่อนข้างมาก คุณภาพชีวิตในการทำงานจึงถูกละเลยไป ดังนั้นการบริหารทรัพยากรบุคคลจึงต้องดูแลคุณภาพชีวิตของผู้ปฏิบัติงานให้ดีก่อนที่จะดึงศักยภาพของผู้ปฏิบัติงานมาใช้ ด้วยเหตุดังกล่าว ในอนาคตจึงต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของข้าราชการ

10. ด้านกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ภาพอนาคตของระบบราชการในมิติของกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลที่เกี่ยวข้อง พบว่าระบบราชการไทยในอนาคตจะต้องมุ่งเน้นการสร้างค่านิยมหลัก (Core value) ซึ่งเป็นสิ่งที่บ่งบอกว่า องค์การมีระบบการจัดการกับคนในองค์การอย่างไร มีบรรยากาศ และรูปแบบของวัฒนธรรมเป็นอย่างไร โดยปลูกฝังค่านิยมร่วมกันของข้าราชการ นอกจากนี้จะต้องมีการส่งเสริมการสร้างภาพลักษณ์ใหม่ (Re - image) ของระบบราชการไทย ทำให้รู้สึกว่าอาชีพข้าราชการนั้นมีความสง่างาม และก่อให้เกิดความภาคภูมิใจมากยิ่งขึ้น

เพื่อยืนยันผลการศึกษาดังกล่าว คณะวิจัยได้ศึกษาเพิ่มเติมจากการใช้แบบสอบถามเพื่อศึกษารูปแบบระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่เหมาะสมจำแนกตามภาพอนาคต (Scenario) ทั้งสามด้าน กล่าวคือ ภาพอนาคตด้านบวก ภาพอนาคตด้านลบ และภาพอนาคตด้านที่เป็นไปได้มากที่สุด ผลการศึกษาค้นพบว่า **สถานการณ์ที่แตกต่างกันตามภาพอนาคตทั้งสามรูปแบบ ไม่ทำให้ทิศทางการบริหารทรัพยากรบุคคลในทศวรรษหน้าแตกต่างกัน** คณะวิจัยยังได้ศึกษาวิเคราะห์เพื่อระบุทิศทางความสำคัญของการบริหารระบบทรัพยากรบุคคลในอนาคตว่า ควรจะให้ความสำคัญโดยเรียงลำดับตัวแบบระบบบริหารทรัพยากรบุคคลจากมากที่สุดไปน้อยที่สุดเช่นใดเพื่อให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบได้สามารถดำเนินให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมต่อไปได้ โดยคณะวิจัยได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบช่องว่างระหว่างค่าเฉลี่ย (Gap Identification) ด้วยสถิติ Paired Sample t - test เพื่อบ่งชี้ความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างสถานะของการ

บริหารทรัพยากรบุคคลในปัจจุบันกับความเป็นไปได้ในอนาคต จากนั้นจึงนำค่าเฉลี่ยมาเรียงตามลำดับความสำคัญ พบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่ต้องการให้มีการพัฒนาด้านการบริหารค่าตอบแทนเป็นลำดับแรก รองลงมาคือ ด้านโครงสร้างข้าราชการ ด้านกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลที่เกี่ยวข้อง ด้านการจ้างงาน ด้านการพัฒนาทรัพยากรบุคคล ด้านความก้าวหน้าในสายอาชีพ ด้านระบบการทำงาน ด้านการจำแนกตำแหน่ง ด้านการเจ้าหน้าที่สัมพันธ์ และด้านการบริหารผลการปฏิบัติงาน ตามลำดับ

การที่ระบบราชการจะสามารถผลักดันการบริหารทรัพยากรบุคคลในทศวรรษหน้าให้เกิดผลเป็นรูปธรรมได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องส่งเสริมระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management System – PMS) ที่ดีซึ่งเป็นรากฐานของการสร้างระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล เป็นลำดับแรก ทั้งนี้ หลักการเบื้องต้นของ PMS มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์อันสะท้อนถึงความเชื่อมโยงระหว่าง "กลยุทธ์ด้านทรัพยากรบุคคล" กับ "กลยุทธ์ขององค์กร" และความชัดเจนของนโยบายในการประเมินผลปฏิบัติงานทำให้ระบบอื่นๆ ในการบริหารทรัพยากรบุคคล อาทิ ระบบค่าตอบแทน การเลื่อนตำแหน่ง และการให้รางวัลตามความสามารถ มีความชัดเจนเช่นกัน นอกจากนี้ ผลการศึกษาและการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวข้องกล่าวได้ว่าการสร้าง PMS ที่ยั่งยืนอันส่งผลประโยชน์แก่องค์กรในระยะยาวจำเป็นที่จะต้องปลูกฝังให้เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมองค์กร โดยมีผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้ขับเคลื่อนหลัก อันเป็นจุดเริ่มที่ต้นที่สำคัญสำหรับการสร้างสำนึกของข้าราชการให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลง และพร้อมให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ระบบการบริหารผลการปฏิบัติงานและวัฒนธรรมองค์กรในระบบราชการต้องมีความสอดคล้องกันทั้งแนวนโยบายและแนวปฏิบัติอันจะนำมาซึ่งรากฐานที่สำคัญที่สุดของการบริหารทรัพยากรบุคคลในอนาคต