

บทที่ 2 / ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับ คุณลักษณะของข้าราชการ

นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 21 เป็นต้นมา ประเด็นเรื่องการปรับตัวเพื่อความอยู่รอด การพัฒนาเพื่อความเติบโตอย่างยั่งยืน และการสร้างเสริมขีดความสามารถเพื่อให้สามารถแข่งขันได้ทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับโลกถือเป็นความท้าทายที่สำคัญยิ่งสำหรับองค์กรทั้งหลายและประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่โลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว สภาวะการณทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี และสภาพแวดล้อมมีความผันผวนอย่างยิ่ง ขณะเดียวกัน จากการศึกษาของหลายสำนักต่างชี้ให้เห็นว่าพัฒนาการของสังคมโลกกำลังมุ่งไปสู่การเป็นสังคมเศรษฐกิจบนฐานความรู้ (Knowledge - based society) กล่าวคือ สังคมที่วิถีการผลิตและวิถีการดำรงชีวิตของมนุษย์ส่วนใหญ่ของสังคมนั้นจะต้องอาศัยความรู้และวิทยาการเป็นปัจจัยพื้นฐานของชีวิต อย่างไรก็ตาม การที่จะพัฒนาประเทศไปสู่การเป็นสังคมบนฐานความรู้ได้นั้น การมีทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ มีคุณลักษณะ หรือมีขีดความสามารถที่ส่งเสริมต่อการผลักดันและขับเคลื่อนการพัฒนา ถือเป็นกุญแจสำคัญต่อความสัมฤทธิ์ผล ดังเช่นที่ นายโคฟี อานันท์ (Kofi Annan) อดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติได้เคยกล่าวไว้ว่า “การมีขีดสมรรถนะจะช่วยให้การสนทนาร่วมกันเกี่ยวกับเรื่องของการปฏิบัติงานในระดับสูงและการบริหารจัดการที่เป็นเลิศมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น และเชื่อว่า การร่วมแบ่งปันมุมมองเกี่ยวกับมาตรฐานที่เรามุ่งมั่นให้บรรลุผลจะช่วยให้เรามีการเตรียมตัวให้พร้อมที่จะเผชิญกับความท้าทายในศตวรรษที่ 21” และในการสร้างอนาคตนั้น นายโคฟี อานันท์ ยังได้ชี้ให้เห็นว่า “จุดแข็งขององค์กรและเป็นกุญแจสู่ความสำเร็จอยู่ที่คุณภาพของบุคลากร โดยเฉพาะขีดความสามารถหรือสมรรถนะร่วมซึ่งเป็นการเชื่อมโยงระหว่างทักษะ คุณลักษณะ และพฤติกรรมที่สำคัญ”¹

กรอบการศึกษาเพื่อให้ได้ “คุณลักษณะของข้าราชการไทยในทศวรรษหน้า” ของการวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของข้าราชการในทศวรรษหน้า อันเป็นปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จที่สำคัญตามหลักการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐแนวใหม่ (สุชาติ รังสินันท์, 2548) อันประกอบไปด้วยชุดของความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skill) ค่านิยม และทัศนคติที่ควรจะเป็น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทของข้าราชการในทศวรรษหน้า ทั้งนี้การศึกษาค้นคุณลักษณะของข้าราชการไทยในทศวรรษหน้าตั้งอยู่บนพื้นฐานของภาพในอนาคต (Scenarios) ของสังคมไทยในทศวรรษหน้าอันเป็นผลการศึกษาของคณะวิจัยและจากการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ของผู้ทรงคุณวุฒิหรือกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งภาพในอนาคต (Scenarios) เป็นสภาวะการณ์ของประเทศไทยที่ครอบคลุมประเด็นต่างๆ อาทิ เศรษฐกิจ สังคม การเมืองและ

¹ ค้นคว้าเพิ่มเติมได้จาก United Nations : Competencies for the Future, www.unep.org/vacancies/PDF/competencies.pdf

เทคโนโลยี สำหรับความหมายของคำว่าคุณลักษณะในการศึกษาค้นคว้าคุณลักษณะเป็นลักษณะของบุคคลในเชิงบวกหรือเชิงสร้างสรรค์ เป็นลักษณะที่พึงประสงค์ เป็นลักษณะโดยรวมหรือผลรวมของบุคคลอื่นเนื่องมาจากองค์ประกอบด้านต่างๆ ได้แก่ บทบาท ความรู้ ทักษะ มूलเหตุจูงใจ ทศนคติ ค่านิยม

ในวิชาการด้านการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์สมัยใหม่ เมื่อกล่าวถึงการศึกษาเกี่ยวกับคุณลักษณะของบุคคล มักจะเชื่อมโยงเกี่ยวเนื่องเข้ากับเรื่องของสมรรถนะหรือขีดความสามารถ (Competency) จนดูเหมือนประหนึ่งจะกลายเป็นเรื่องเดียวกันไป ดังตัวอย่างที่พบได้ในงานเขียนของเชอร์มอน (Shermon, 2004) ที่กล่าวว่า

“ขีดสมรรถนะ (Competency) คือคุณลักษณะพื้นฐาน (Underlying characteristics) ของบุคคลคนหนึ่ง มันจะช่วยให้คนๆ นั้นสามารถส่งมอบผลงานที่ยอดเยี่ยมออกมาได้... เราอาจจะเรียกคุณลักษณะเช่นนี้ว่า “กลุ่มคุณสมบัติ” (Attribute bundle) อันประกอบไปด้วยความรู้ ทักษะ ลักษณะติดตัว (Traits) บทบาททางสังคม (Social role) ภาพพจน์แห่งตน (Self - image) และแรงจูงใจพื้นฐาน (Motive)” (Shermon, 2004:11)

คุณลักษณะพื้นฐานของบุคคล เช่น ความรู้ ทักษะ ค่านิยม ทศนคติ มักมีลักษณะเป็นนามธรรม แต่เมื่อถูกสำแดงออกมาให้เห็นเป็นรูปธรรมผ่านทางการแสดงออกหรือพฤติกรรมของบุคคลซึ่งสามารถระบุชี้ชัด (Identification) หรือวัดได้ (Measurable) สิ่งนี้เราจะเรียกว่า “สมรรถนะ” (Competency) ในขณะที่ บทบาท ค่านิยม ทศนคติ เป็นนามธรรม บทบาทเป็นจุดเริ่มต้นในการกำหนด ตลอดจนกำกับหรือชี้นำคุณลักษณะและนำไปสู่การแสดงพฤติกรรม ค่านิยมเป็นสิ่งที่บุคลากรขององค์กรให้คุณค่า ความสำคัญ มีการพัฒนาและนำไปสู่การปฏิบัติร่วมกันจนกลายเป็นวัฒนธรรมขององค์กร เป็นหลักยึดโยงองค์ประกอบอื่นๆ ขององค์กร ส่งเสริมและเอื้ออำนวยให้เกิดเอกภาพและความราบรื่นในการขับเคลื่อนองค์กรและนำองค์กรไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าค่านิยมเป็นสิ่งสนับสนุนและนำไปสู่พฤติกรรม ส่วนทศนคติมีอิทธิพลต่อกรอบแนวคิดและพฤติกรรมของบุคคล นอกจากนั้นการรับรู้ถึงบทบาท ค่านิยม ทศนคติ และมूलเหตุจูงใจหรือแรงดลใจ (Motive) ก็มีผลหรือเป็นตัวผลักดัน กำกับและทำให้บุคคลเลือกที่จะแสดงพฤติกรรม

ดังนั้นการศึกษาค้นหาคุณลักษณะของบุคคลหรือข้าราชการไทย จึงมีองค์ประกอบในการศึกษาดังกล่าวข้างต้นโดยเนื้อหาหลักในส่วนที่เป็นเรื่องของสมรรถนะซึ่งได้ครอบคลุม ความรู้ ทักษะ ทศนคติ และมूलเหตุจูงใจหรือแรงดลใจ ส่วนที่เป็นบทบาทและค่านิยมจะครอบคลุมลักษณะของงาน ความเชื่อ ทศนคติ กรอบความคิดหรือวิธีคิดในบริบทของสังคมไทย โดยเฉพาะและในบริบทของสังคมไทยที่สัมพันธ์กับสังคมโลก

แนวคิดเรื่องสมรรถนะไม่ใช่เรื่องใหม่เพราะเป็นที่รู้จักและมีการพูดถึงคำว่าสมรรถนะกันมานานแล้ว ย้อนเวลากลับไปประมาณปี ค.ศ. 1920 ดังที่ปรากฏในงานของ Frederick Winslow Taylor บิดาแห่งการบริหารจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ซึ่งในขณะนั้นศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและงาน (Richard and Richard, 1986) แม้จะไม่ได้ใช้คำที่กล่าวถึงสมรรถนะโดยตรงก็ตาม แต่ที่มีการศึกษากันอย่างจริงจังและถือเป็นต้นแบบของแนวคิดสมรรถนะนั้นเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1973 จากผลงานของ David C. McClelland ศาสตราจารย์ด้านจิตวิทยาจากมหาวิทยาลัย Harvard โดยพัฒนาแบบทดสอบทางบุคลิกภาพเพื่อศึกษาว่าบุคคลที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพนั้นมี ทศนคติและนิสัยอย่างไรและได้ใช้ความรู้ในเรื่องเหล่านี้ช่วยแก้ปัญหาการคัดเลือกบุคคลให้กับหน่วยงานของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ซึ่งกระบวนการคัดเลือกเน้นวัดความถนัดที่ทำให้คนผิวดำและชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ไม่ได้รับการคัดเลือก และผลการทดสอบความถนัดที่ออกมาแสดงความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ ความถนัดกับผลการปฏิบัติงานน้อยมาก อีกทั้งยังได้เก็บข้อมูลของกลุ่มที่มีผลงานโดดเด่น และผู้ที่ไม่ได้มีผลงานโดดเด่น จากการสัมภาษณ์พบว่าสมรรถนะเกี่ยวกับความเข้าใจข้อแตกต่างทางวัฒนธรรมเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงาน ไม่ใช่การทดสอบด้วยแบบทดสอบความถนัด

นอกจากนี้บทความเรื่อง Testing for Competence Rather than for intelligence ของ McClelland ที่ตีพิมพ์ในปี 1973 ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางและเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนา Competency ให้เป็นอีกทางเลือกหนึ่งนอกเหนือไปจากการวัดเชาวน์ปัญญาและใช้กันมาจนถึงทุกวันนี้

2.1 การทบทวนความหมายของคุณลักษณะ

หากพิจารณาคำว่า “คุณลักษณะ” ในเชิงอักษรศาสตร์แล้ว พบว่ามีปราชญ์ไทยที่ได้แปลความหมายของคำว่า “คุณลักษณะ” ดังนี้

ตารางที่ 2.1 ความหมายของคุณลักษณะในเชิงอักษรศาสตร์ในภาษาไทย

ที่มา	
คุณลักษณะ (คุณนะ-) น. เครื่องหมายหรือสิ่งชี้ให้เห็นความดีหรือลักษณะประจำ	พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 หน้า 187
คุณลักษณะ น. ลักษณะดี	พจนานุกรมฉบับมติชน พ.ศ. 2547 หน้า 187
คุณลักษณะ n. the qualities of a person	New Model Thai-English Dictionary (Compiled by So Sethaputra) หน้า 87

หากยึดการแปลความตามความหมายดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าคำว่า “คุณลักษณะ” น่าจะหมายถึง “ลักษณะประจำที่ดีของบุคคล” ซึ่งมีความหมายเดียวกับคำในภาษาอังกฤษคือ Quality โดยมีตัวอย่างของความหมายของคำว่า Quality ดังนี้

ตารางที่ 2.2 ความหมายของคุณลักษณะในเชิงอักษรศาสตร์ในภาษาอังกฤษ

ที่มา	
Quality n. 1 (a) degree of goodness or worth (b) general excellence 2 (a) attribute, characteristic (b) special or distinguishing feature	Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English (1989), p.1023.
Quality (1) the standard of something, and how good or bad it is in relation to other things of the same kind. (2) a high standard. (3) a characteristic that is part of the nature of a person (4) a physical characteristic of a substance (5) an impression that something gives about what it is like.	COBUILD on CD-ROM
Quality * the degree of excellence * general excellence * a characteristic or distinctive feature * the regular testing of samples to maintain standard	Reader's Digest Word Power Dictionary (2005), p. 716

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “คุณลักษณะ” จากทั้งการแปลความในภาษาไทยและในภาษาอังกฤษ จึงอาจกล่าวได้ว่า “คุณลักษณะ” หมายถึง “ลักษณะประจำที่ดี ที่น่าพอใจ หรือ ที่เป็นคุณของบุคคล” และหากนำมาประยุกต์ใช้กับโครงการศึกษาวิจัย “คุณลักษณะของข้าราชการในอนาคต” นี้ ก็อาจกล่าวได้ว่าคำว่า “คุณลักษณะ” ในที่นี้จะหมายถึง “คุณลักษณะประจำที่ดี ที่พึงประสงค์ ที่เป็นคุณของข้าราชการไทยในอนาคต” นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน เมื่อมีการนำเอาคุณลักษณะของบุคคลมาทำการศึกษาเชื่อมโยงเข้ากับการบริหารจัดการในระบบการทำงานหรือในบริบทขององค์กร มักมีการใช้คำที่เกี่ยวข้องหลายคำ ที่มีความเกี่ยวข้องกันและสร้างความสับสนไม่น้อย อาทิเช่น Competence, Competency, Capability, Ability, Characteristic ดังนั้นเพื่อทำความเข้าใจในเบื้องต้นและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและทำความเข้าใจในขั้นต่อไปจึงสมควรที่จะพิจารณาความหมายของคำที่เกี่ยวข้องและมีความหมายใกล้เคียงกัน ดังแสดงความหมายของแต่ละคำไว้ในตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 คำจำกัดความของคำศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับคุณลักษณะและสมรรถนะ

Competence, Competency	Competent	Capability	Ability	Attribute & Characteristic
<i>ความหมายจาก พจนานุกรมอังกฤษ-ไทย (English - Thai Dictionary) โดย ดร.วิทย์ เทียงบุญธรรม พ.ศ.2541</i>				
เป็นคำนาม	เป็นคำคุณศัพท์	เป็นคำนาม	เป็นคำนาม	- Attribute เป็นคำนาม หมายถึงคุณลักษณะ
- ความสามารถ อำนาจ ความพอเพียง (มีหมายเช่นเดียวกับทักษะ (skill) ความสามารถ (ability) และสภาพที่สมบูรณ์ครบถ้วน (fitness)	- มีความสามารถ ความชำนาญ ประสบการณ์และคุณสมบัติที่เหมาะสมอื่นๆ เพียงพอ (มีความหมายเช่นเดียวกับความสามารถ มีฝีมือ มีสติปัญญา มีวิชา (capable, able)	- ความสามารถ ประสิทธิภาพ สมรรถภาพ สมรรถนะ ปริมาณบรรจุ	- ความสามารถทางร่างกาย จิตใจ ที่ทำให้ทำงานบางอย่างได้	- Characteristic เป็นคำนาม และคุณศัพท์ หมายถึงลักษณะเฉพาะหรือพิเศษ เป็นนิสัยหรือสิ่งที่เคยทำประจำ
<i>จาก Longman, Oxford, The American Heritage Dictionary</i>				
Competence = Competency	- มีความสามารถอันเป็นคุณสมบัติที่เหมาะสมหรือดีพอ	- ลักษณะหรือสภาวะที่มีความสามารถ - ความสามารถที่เป็นศักยภาพ - ความสามารถที่จะนำมาใช้ปฏิบัติงาน พัฒนาเพื่อเป้าหมายอย่างหนึ่ง - ความสามารถที่มาจากธรรมชาติหรือความสามารถที่ติดมากับสิ่งนั้นๆ ที่ทำให้คนหรือสิ่งนั้นสามารถทำงานได้ แต่ละคนอาจมีความสามารถที่ติดตัวมาแต่กำเนิดต่างกัน และมีข้อจำกัดที่ต่างกัน - ความสามารถที่จะดำเนินการความสามารถนี้เป็นผลรวมของความรู้ความชำนาญและการปฏิบัติหน้าที่หรือสมรรถภาพ	- ลักษณะที่สามารถจะทำบางสิ่งได้ - ความสามารถทางร่างกาย หรือจิตใจ ที่ทำให้ทำงานบางอย่างได้รวมไปถึงมีอำนาจทางการเงินหรือกฎหมายที่จะดำเนินการได้	- Attribute เป็นคำนาม หมายถึง ลักษณะหรือลักษณะพิเศษเฉพาะของคนหรือสิ่งหนึ่ง - Characteristic รูปร่าง ลักษณะหน้าตาหรือลักษณะพิเศษเฉพาะที่แตกต่างออกไป

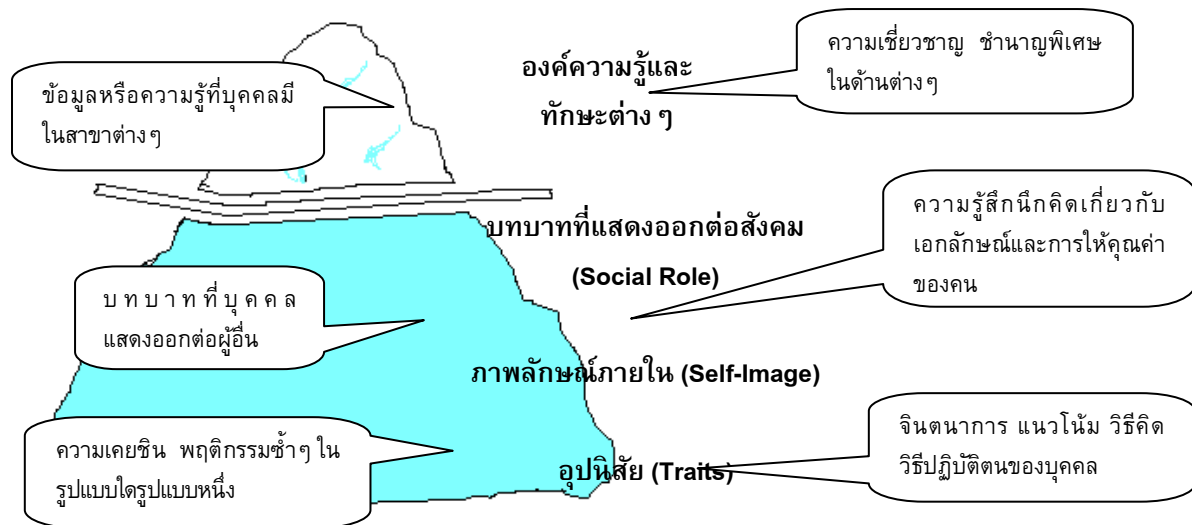
เมื่อพิจารณาความหมายของคำดังกล่าวจะเห็นว่ามีความหมายที่ใกล้เคียงกันหรือคล้ายกันรวมถึงมีลักษณะร่วม ซึ่งก็คือสถานะหรือสภาวะที่มีลักษณะพิเศษที่ทำให้เกิดการกระทำหรือพฤติกรรมที่โดดเด่นโดยมีความรู้ ทักษะและสามารถ นำความรู้และทักษะที่มีอยู่ออกมาใช้ประโยชน์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างหนึ่ง สอดคล้องกับคำอธิบายของ Robbins (2005) ที่กล่าวถึง “คุณลักษณะ” ว่าเป็นสิ่งที่บุคคลแสดงออก เป็นพฤติกรรมพื้นฐานของบุคคลอันเป็นผลมาจากค่านิยม ทศนคติ การรับรู้และการเรียนรู้ บางอย่างสามารถสังเกตเห็นได้และสามารถวัดได้ เช่น การเรียนรู้ ความรู้และทักษะ แต่ บางอย่าง เช่น ค่านิยม ทศนคติ เป็นสิ่งที่แฝงเร้นโดยตัวมันเองไม่สามารถแสดงออกให้เห็นได้ชัดแจ้งแต่เป็นตัวผลักดันให้เกิดพฤติกรรม นักวิชาการและผู้รู้หลายท่านได้ศึกษาและอธิบายเกี่ยวกับคำว่าคุณลักษณะไว้ โดยมีหลายคำที่มาเกี่ยวข้อง และยังมีหลายประเด็นที่น่าสนใจ พัฒนาการทางความคิด เทคนิค วิธีการ และมุมมองที่เกี่ยวข้องกับคำนี้มีมาอย่าง หลากหลายนับตั้งแต่ในยุคเริ่มแรกที่มีการกล่าวถึงคุณลักษณะในเชิงองค์ประกอบต่างๆ ไป เช่นคำว่า Attribute และ Characteristic หรือ คุณลักษณะในเชิงความสามารถในการประกอบกิจกรรม เช่นคำว่า Ability กระทั่งปัจจุบัน เมื่อระบบทุนนิยมเสรีขยายตัวไปทั่วโลก พร้อมไปกับพัฒนาการของแนวคิดด้านการบริหารจัดการสมัยใหม่ ทำให้เกิดการพัฒนา แนวคิดทฤษฎีใหม่ๆ ด้านการบริหารจัดการ ดังเช่น การพัฒนาทางความคิดของสำนักคิดด้านการจัดการแนวเน้น ทรัพยากร (Resource-based school) ได้ทำการคิดค้นแนวคิดใหม่เกี่ยวกับคุณลักษณะของบุคลากรเพื่อที่จะสร้างขีด ความสามารถเพื่อให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขันขององค์กร หรือ สำนักคิดด้านการเรียนรู้ (Learning-based school) ก็พยายามค้นคิดแนวทาง เครื่องมือ เทคโนโลยี และกระบวนการการสร้างคุณลักษณะของบุคลากรให้สามารถปรับเปลี่ยน เรียนรู้ได้อย่างเท่าทันในโลกยุคสังคมบนฐานความรู้ เป็นต้น (ดู Mintzberg et al, 1998) ทำให้เมื่อกล่าวถึงคำว่า “คุณลักษณะ” จึงมีอีกหลายคำที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ชีตสมรรถนะ (Competency) หรือ ชีตความสามารถ (Capability) หรือปัจจุบันก็มีการกล่าวถึงคำว่า “Talent” กันอย่างแพร่หลาย

ดังนั้นในทัศนะของผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นว่า คำว่า “คุณลักษณะ” มีความหมายในตัวมันเองแล้วในระดับหนึ่ง แต่เมื่อถูกนำมาเชื่อมโยงเข้ากับ “บริบท” เช่น บริษัทอุตสาหกรรม ระบบราชการ ฯลฯ คำๆ นี้ได้ถูกพัฒนาไปสู่คำและ ความหมายอื่นๆ ที่ต้องการบ่งชี้ให้เห็นถึง “ลักษณะที่พึงประสงค์” ในบริบทเหล่านั้น ดังที่จะได้แสดงในเอกสารและ งานวิจัยดังต่อไปนี้

2.2 เอกสารงานศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับคุณลักษณะ

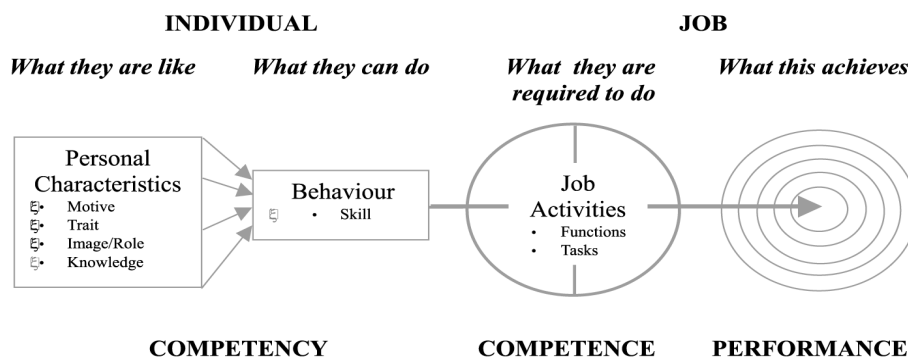
งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณลักษณะของบุคลากรที่ทำงานในองค์การที่เกี่ยวข้อง น่าสนใจและควรนำมา กล่าวอ้างอิงถึงในที่นี้ ดังเช่น งานเขียนของ David C. McClelland (1973) ผู้ให้ความสำคัญกับ “คุณลักษณะของบุคลากร” ในเชิงของความสามารถในการปฏิบัติงานภายในองค์กร กล่าวได้ว่า สำหรับ McClelland แล้ว คุณลักษณะที่สำคัญของ บุคลากรก็คือความสามารถที่จะปฏิบัติงานได้ดีในระดับที่องค์กรพึงประสงค์ ดังนั้น เขาจึงเน้นความสำคัญของคำว่า “สมรรถนะ” (Competency) ว่าเป็นคุณลักษณะพิเศษเฉพาะที่แฝงอยู่ในตัวบุคคลซึ่งมีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงาน ที่มีประสิทธิภาพตามเกณฑ์ที่กำหนดและ/หรือผลการปฏิบัติงานที่ดีเยี่ยมในงานๆ หนึ่งหรือในสถานการณ์หนึ่ง สมรรถนะ จึงหมายถึงคุณลักษณะของบุคคลอันประกอบไปด้วยความรู้ ทักษะ บทบาททางสังคม (Social role) ภาพลักษณ์ของ ตนเอง (Self image) คุณสมบัติหรือลักษณะพิเศษ (Trait) และเหตุจูงใจหรือแรงดลใจ (Motive) ในการอธิบายเกี่ยวกับ สมรรถนะ (Competency) McClelland มักใช้ตัวแบบภูเขาน้ำแข็ง (Iceberg Model) โดยเปรียบเทียบบุคคลกับภูเขาน้ำแข็ง โดยส่วนที่เห็นและพัฒนาได้ง่ายคือส่วนที่ลอยอยู่เหนือน้ำ ได้แก่ องค์ความรู้และทักษะต่างๆ ที่บุคคลมีอยู่ ส่วนใหญ่ที่ มองเห็นได้ยากอยู่ใต้น้ำ ได้แก่ แรงจูงใจ อุปนิสัย ภาพลักษณ์ภายในและบทบาทที่แสดงออกต่อสังคม ส่วนที่อยู่ใต้น้ำมี ผลต่อพฤติกรรมในการทำงานของบุคคลอย่างมากและเป็นส่วนที่พัฒนาได้ยาก การที่บุคคลจะมีพฤติกรรมในการทำงาน

อย่างใดขึ้นอยู่กับคุณลักษณะที่เป็นความรู้ ทักษะ/ความสามารถ (ส่วนที่อยู่เหนือน้ำ) และคุณลักษณะอื่นๆ (ส่วนที่อยู่ใต้น้ำ) ของบุคคลนั้นๆ



ภาพที่ 2.1 ตัวแบบภูเขาน้ำแข็ง (Iceberg Model)

นักคิดอีกท่านหนึ่งที่ใช้คำว่า สมรรถนะเพื่อบ่งบอกคุณลักษณะเชิงความสามารถของบุคลากร คือ Woodruffe (1992) ซึ่งให้ความหมายเกี่ยวกับคุณลักษณะของบุคลากรว่าหมายถึงพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับงาน พฤติกรรมที่แสดงออกอย่างชัดเจน ทำให้บุคคลสามารถทำงานได้ Woodruffe มีความเห็นเกี่ยวกับสมรรถนะว่ามีความแตกต่างที่เป็นสาระสำคัญอยู่สองอย่างคือ ลักษณะของงานที่คนสามารถทำได้ (Competence) กับลักษณะของคนที่ทำให้บุคคลสามารถทำงานได้ (Competency) ซึ่งต่อมา Dulewicz & Young (2004) ได้พัฒนาต่อยอดความคิดนี้โดยเชื่อมโยงเข้ากับผลการปฏิบัติงาน (Performance) ทั้งคู่ได้อธิบายถึงสมรรถนะกับความสามารถที่จะทำงานโดยพิจารณาว่าในตัวบุคคลประกอบด้วยสิ่งที่เป็น คือ คุณลักษณะของบุคคล ได้แก่ แรงจูงใจ คุณลักษณะส่วนบุคคลหรืออุปนิสัย ภาพลักษณ์/บทบาท และความรู้กับสิ่งที่บุคคลสามารถทำได้ คือ พฤติกรรมอันได้แก่ทักษะที่แสดงออกมา ในส่วนของงานประกอบด้วยสิ่งที่ต้องทำ กับผลการปฏิบัติงาน ดังภาพที่ 2.2 ซึ่งจะเห็นได้ว่าคุณลักษณะส่วนบุคคลส่งผลต่อพฤติกรรมที่แสดงออกและเชื่อมโยงกับงานที่ต้องทำและนำไปสู่ผลการปฏิบัติงาน



ภาพที่ 2.2 Linking competency and competence to performance

ที่มา: Dulewicz. & Young. 2004

สำหรับแนวคิดที่เชื่อมโยงเรื่องของ “คุณลักษณะ” กับ “ผลการปฏิบัติงาน” ได้อย่างลงลึกก็คือ ผลงานการศึกษาของ Boyatzis (1982) และ Spencer and Spencer (1993) กล่าวคือ Boyatzis เป็นนักคิดคนแรกๆ ที่กล่าวถึงคุณลักษณะพิเศษเฉพาะบุคคล ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลการปฏิบัติงานในระดับดีเยี่ยมหรือสูงกว่าระดับทั่วไป ทั้งนี้คุณลักษณะเช่นนี้เป็นผลมาจากปัจจัย 5 ประการ คือ

- **มูลเหตุหรือแรงจูงใจ (Motive)** เป็นความต้องการลึกๆ ที่แฝงอยู่หรือรูปแบบความคิดที่คอยผลักดัน กำกับและเลือกพฤติกรรมที่จะแสดงออก เช่น ความต้องการที่จะประสบความสำเร็จ
- **คุณสมบัติเฉพาะตัวบุคคลหรืออุปนิสัย (Trait)** คือแนวโน้มที่จะประพฤติ ปฏิบัติตนหรือตอบสนองด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง เช่น มีความเชื่อมั่นในตนเอง การควบคุมตนเอง การต้านทานต่อแรงกดดัน
- **กรอบแนวคิดในการมองโลก (Self - concept)** เกิดจากทัศนคติหรือคุณค่าที่บุคคลยึดถือ สามารถวัดได้จากแบบทดสอบที่ถามถึงสิ่งที่บุคคลให้คุณค่า สิ่งที่คุณคิดหรือสนใจที่จะทำ
- **สาระความรู้ที่บุคคลมีอยู่ (Content knowledge)** เป็นความรู้เกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือขั้นตอน ทั้งด้านเทคนิคหรือทักษะปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล วัดผลได้จากแบบทดสอบ แต่ส่วนใหญ่แล้วผลจากการทดสอบแทบจะไม่ได้แสดงความแตกต่างระหว่างผลการปฏิบัติในระดับสูงกับระดับเฉลี่ย
- **ทักษะในการรับรู้และทำความเข้าใจรวมไปถึงทักษะในการแสดงออก (Cognitive and behavioral skills)** ทั้งที่แฝงเร้นและสังเกตเห็นได้ เช่น การให้เหตุผลจากเรื่องต่างๆ ไปสู่เรื่องเฉพาะกับการให้เหตุผลจากส่วนย่อยๆ ไปหาส่วนรวมทั้งสองอย่างนี้เป็นความรู้ที่แฝงเร้น ความรู้ที่ชัดแจ้ง เช่น ทักษะการฟังอย่างกระตือรือร้น

ต่อมา Spenser & Spenser (1993) ได้พัฒนาต่อยอดแนวคิดนี้ โดยกล่าวถึงลักษณะพิเศษพื้นฐานที่แฝงอยู่ในตัวบุคคลซึ่งมีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพตามเกณฑ์และหรือผลการปฏิบัติงานที่ดีเยี่ยมในงานๆ หนึ่งหรือในสถานการณ์หนึ่ง ทั้งนี้ลักษณะพิเศษเฉพาะ หมายถึงความสามารถในส่วนที่ลึกซึ้งซึ่งเหมาะสมและเป็นส่วนที่อยู่คงทนปรกติในบุคลิกของคนๆ หนึ่ง และสามารถใช้นำมาพยากรณ์พฤติกรรมในสถานการณ์กว้างๆ และพฤติกรรมในการทำงาน ส่วนคำว่าความสัมพันธ์ หมายถึงความสามารถที่ทำให้เกิดหรือใช้ทำนายพฤติกรรมและผลการปฏิบัติงาน ส่วนคำว่าตามเกณฑ์ หมายถึง ความสามารถที่ทำนายว่าใครทำอะไรได้ดีหรือแย่โดยวัดจากเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานหรือเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นมาเฉพาะเจาะจง กล่าวโดยสรุปแล้วคำว่า สมรรถนะหรือความสามารถสำหรับ Spenser & Spenser หมายถึงลักษณะพิเศษเฉพาะของบุคคลที่บ่งบอกถึงวิธีการปฏิบัติตนหรือการคิดในสถานการณ์ต่างๆ และคงอยู่เป็นระยะเวลานาน ช่วงหนึ่งอย่างสมเหตุสมผล คุณลักษณะที่เป็นสมรรถนะตามความหมายของ Spenser & Spenser ประกอบด้วย

1) **มูลเหตุจูงใจหรือแรงดลใจ (Motive)** ที่ทำให้บุคคลคิดหรือต้องการกระทำ มูลเหตุจูงใจหรือแรงดลใจนี้จะเป็นตัวผลักดัน กำกับและทำให้บุคคลเลือกที่จะแสดงพฤติกรรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ต่างไปจากคนอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น คนที่มีเรื่องความสำเร็จเป็นแรงดลใจก็จะตั้งเป้าหมายที่ท้าทาย รับผิดชอบที่จะทำให้สำเร็จและใช้ความคิดเห็นของคนอื่นๆ หรือข้อมูลสะท้อนกลับมาปรับปรุงเพื่อทำให้ดียิ่งขึ้น

2) **คุณสมบัติหรือลักษณะเฉพาะหรืออุปนิสัย (Trait)** เป็นลักษณะทางกายภาพ และปฏิกิริยาที่แสดงออกอย่างสม่ำเสมอในสถานการณ์ต่างๆ หรือต่อข้อมูลที่รับรู้ ตัวอย่างเช่น การมีสายตามองเห็นได้ดีและระยะเวลาในการมีปฏิกิริยาหรือได้ตอบเป็นสมรรถนะด้านคุณสมบัติหรือลักษณะเฉพาะทางกายภาพสำหรับนักบินต่อสู้จากอากาศยาน

การควบคุมอารมณ์ตนเองกับความคิดริเริ่มเป็นการโต้ตอบที่สม่ำเสมอต่อสถานการณ์ซึ่งมีความสลับซับซ้อนมากกว่า บางคนไม่ระบืออารมณ์ในคนอื่นแต่ปฏิบัติตนอยู่เหนือและทำมากกว่าคำว่าหน้าที่ เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาภายใต้ความกดดัน สมรรถนะที่เป็นคุณสมบัติพิเศษเฉพาะนี้เป็นคุณลักษณะของผู้จัดการที่ประสบความสำเร็จ

คุณสมบัติหรือลักษณะเฉพาะหรืออุปนิสัย (Trait) กับสมรรถนะเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นภายในหรือแฝงเร้นในตัวบุคคล หรือเป็นคุณสมบัติหรือลักษณะเฉพาะที่มีพลังยิ่งใหญ่ที่บุคคลริเริ่มขึ้นในตนเอง ซึ่งคาดการณ์สิ่งที่คนจะปฏิบัติกับงานในระยะยาวโดยไม่มีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด

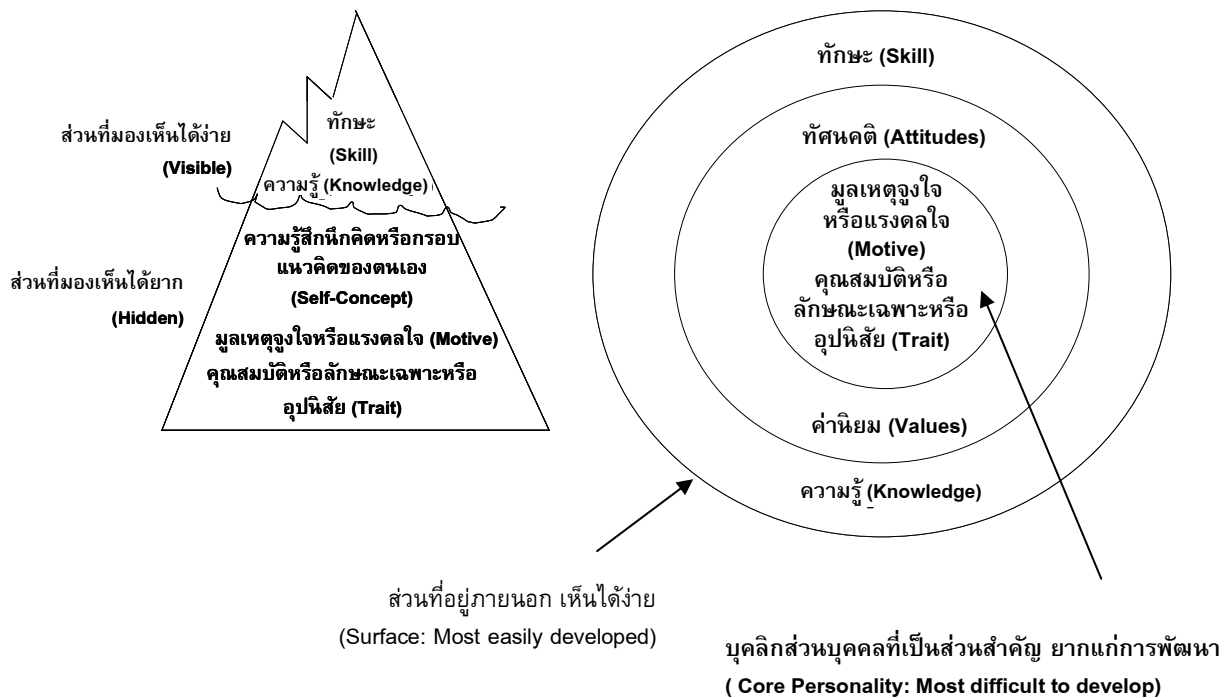
3) ความรู้สึกนึกคิดหรือกรอบแนวคิดของตนเอง (Self - Concept) ได้แก่ ทศนคติ การให้คุณค่าต่อบุคคลและภาพลักษณ์ของคน ตัวอย่างเช่น คนที่มีความมั่นใจในตนเองจะเชื่อว่าตนเองเป็นคนมีประสิทธิภาพในเกือบทุกสถานการณ์ นั่นคือส่วนที่เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการรับรู้ตนเอง

คุณค่าของบุคคลเป็นมูลเหตุจูงใจหรือแรงดลใจในทางตอบสนองหรือในทางปฏิกริยาที่ทำนายสิ่งที่เขาหรือเธอจะทำในระยะสั้นในสถานการณ์ต่างๆ ในขณะที่คนอื่นๆ อยู่ในหน้าที่ ตัวอย่างเช่น คนที่ให้คุณค่ากับการเป็นผู้นำก็มักจะแสดงพฤติกรรมที่สะท้อนภาวะผู้นำ ถ้าหากเขา/เธอ ได้รับการบอกกล่าวว่าจะงานที่จะเป็นการทดสอบความสามารถในการเป็นผู้นำ คนที่ให้คุณค่ากับการอยู่ในตำแหน่งบริหารจัดการ แต่ภายในลึกๆ แล้วไม่ได้ชอบหรือคิดโดยสัญชาตญาณเกี่ยวกับการมีอิทธิพลต่อคนอื่นในระดับแรงจูงใจแล้วก็จะก้าวมาสู่ตำแหน่งบริหารแต่แล้วก็ล้มเหลว

4) ความรู้ (Knowledge) คือ ข้อมูลในเรื่องต่างๆ ที่บุคคลมี เป็นข้อมูลในขอบเขตเนื้อหาสาระเฉพาะเจาะจง ตัวอย่างเช่น ความรู้เกี่ยวกับการผ่าตัดระบบประสาทและกล้ามเนื้อในร่างกายมนุษย์

ความรู้เป็นสมรรถนะที่สลับซับซ้อนอย่างหนึ่ง คณะทดสอบความรู้มักจะล้มเหลวในการทำนายผลการปฏิบัติงาน เพราะล้มเหลวในการวัดความรู้และทักษะที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพราะ *ประการแรก* การทดสอบความรู้ส่วนใหญ่ทดสอบความรู้ที่เป็นการท่องจำอย่างเดียวน ในขณะที่สิ่งที่สำคัญจริงๆ คือความสามารถในการหาข้อมูล ความจำเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เฉพาะเรื่องมีความสำคัญน้อยกว่าการรู้ว่าข้อเท็จจริงที่มีอยู่นั้นข้อเท็จจริงไหนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาเฉพาะปัญหาหนึ่งและจะหาข้อเท็จจริงเหล่านั้นได้ทีไหนเมื่อต้องการใช้ *ประการที่สอง* การทดสอบความรู้ขึ้นกับผู้ตอบ การทดสอบความรู้วัดความสามารถของผู้เข้ารับการทดสอบในการเลือกทางเลือกหรือคำตอบที่มีอยู่หลายคำตอบว่าอันไหนถูกต้องไม่ได้วัดว่าผู้ตอบจะสามารถปฏิบัติตามความรู้ขั้นพื้นฐานได้หรือไม่ ตัวอย่างเช่น ความสามารถที่จะเลือก 5 รายการที่เป็นข้อโต้แย้งที่ได้ผลซึ่งต่างจากความสามารถที่จะอดทนอยู่ได้ในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งและโต้แย้งโดยโน้มน้าวผู้อื่น ท้ายสุดแล้วความรู้ก็ใช้ทำนายได้ดีที่สุดในสิ่งที่คนสามารถทำได้มิใช่สิ่งที่บุคคลจะทำ

5) ทักษะ (Skill) คือความสามารถที่จะทำงานหนึ่งงานใด จนเกิดเป็นความชำนาญ เชี่ยวชาญ เป็นความสามารถที่จะทำงานที่ใช้แรงกายหรืองานที่ใช้สมอง ตัวอย่างเช่น ทักษะทางกายภาพของทันตแพทย์ที่จะใส่ฟันโดยไม่ทำลายเส้นประสาท หรือ ความสามารถของคอมพิวเตอร์โปรแกรมเมอร์ที่จะจัดสัญญาณ 50,000 เส้นให้เป็นระบบเป็นขั้นตอน สมรรถนะทางสมองหรือความรู้ความเข้าใจของคนรวมถึงการคิดเชิงวิเคราะห์ (ผ่านกระบวนการการจัดการความรู้และข้อมูล การกำหนดสาเหตุและผลกระทบ การจัดการข้อมูลและแผน) และการคิดเชิงมโนทัศน์ (conceptual) (การตระหนักหรือจำแนกรูปแบบข้อมูลที่สลับซับซ้อน)

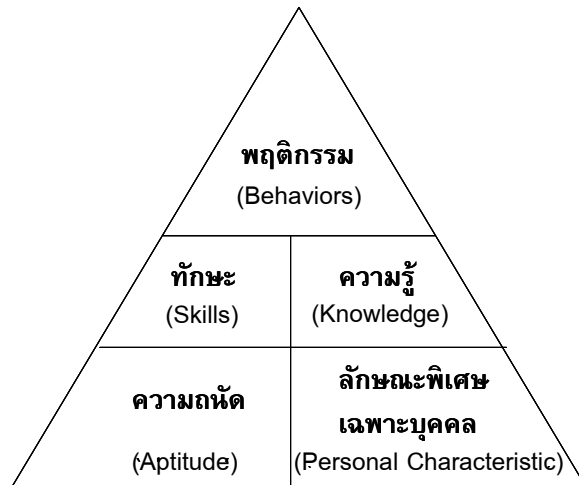


ภาพที่ 2.3 Competence at Work: Model for Superior Performance

ที่มา: Spenser & Spenser. 1993: 11

ความรู้และทักษะเป็นส่วนที่เห็นได้ง่าย เป็นคุณลักษณะของคนที่สังเกตเห็นได้จากภายนอกหรือการแสดงออก เป็นส่วนที่พัฒนาได้ง่าย ส่วนมูลเหตุจูงใจหรือแรงคลใจ (Motive) คุณลักษณะ (Trait) เป็นสิ่งที่อยู่เบื้องลึกและเกี่ยวข้องกับบุคลิกภาพของบุคคล ส่งผลต่อบุคลิกภาพ เป็นส่วนที่ยากในการประเมินและพัฒนา แต่ก็เป็นส่วนที่ส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพของบุคคลมากที่สุด ส่วนความรู้สึกรู้สึกนึกคิดหรือแนวคิดเกี่ยวกับคน (Self - Concept) อยู่ระหว่างหรือก้ำกึ่ง ทัศนคติหรือการให้คุณค่า เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้โดยการฝึกอบรม จิตบำบัด หรือการสร้าง การพัฒนาประสบการณ์ในเชิงบวก อย่างไรก็ตามก็เป็นเรื่องที่ไม่ง่ายและต้องใช้เวลา

โดยสรุปแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ในทางวิชาการ ได้มีการศึกษาวิจัยมาอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับองค์ประกอบของคำว่า “คุณลักษณะ” ซึ่งสามารถพบได้ทั้ง “องค์ประกอบทางคุณลักษณะที่เห็นได้ง่าย” (Visible qualities) เช่น พฤติกรรม ความรู้ ทักษะ และ “องค์ประกอบทางคุณลักษณะที่เห็นได้ยาก” (Hidden qualities) เช่น ค่านิยม ทัศนคติ แรงจูงใจ อุปนิสัย เป็นต้น อีกทั้ง เมื่อนำเอาคำว่า “คุณลักษณะ” มาใช้ในบริบทของการบริหารจัดการสมัยใหม่ ได้มีการพัฒนาต่อยอดคำว่าคุณลักษณะนี้มาอย่างต่อเนื่องในแวดวงวิชาการด้านการบริหารจัดการ โดยมุ่งเน้นไปที่การเชื่อมโยงคุณลักษณะไปสู่เรื่องของการเพิ่ม “ขีดสมรรถนะ” (Competencies) และการยกระดับ “ผลการปฏิบัติงาน” (Performance) ในบริบทของการบริหารจัดการระบบและองค์กร ดังนั้น โดยทั่วไปแล้ว จึงดูเหมือนว่าในปัจจุบันจะมีการใช้คำว่า “คุณลักษณะ” หรือ “ขีดสมรรถนะ” (Competencies) แทบจะมีความหมายไปในแนวทางเดียวกัน ดังตัวอย่างเช่นที่ปรากฏในตัวแบบของ Lucia and Lepsinger (1999) ซึ่งให้ความหมายว่าสมรรถนะของบุคคลประกอบด้วยพฤติกรรม ทักษะ ความถนัด ลักษณะพิเศษเฉพาะบุคคลที่ทำให้บุคคลมีประสิทธิภาพ



ภาพที่ 2.4 Pyramid Competency Model

ที่มา: Lucia and Lipsinger (1999) อ้างถึงใน What Smart Trainers Know. 2001: 111

จากการทบทวนวรรณกรรมว่าด้วยเรื่องคุณลักษณะพบประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

ประการแรก คุณลักษณะที่เห็นได้ง่ายคือลักษณะที่เป็นเรื่องของพฤติกรรม คุณลักษณะมักเกี่ยวข้องกับระหว่างพฤติกรรมของบุคคลที่ได้ตามมาตรฐาน กับพฤติกรรมในระดับดีเยี่ยมซึ่งเป็นพฤติกรรมที่แตกต่างหรือโดดเด่นเป็นคุณพฤติกรรมของแต่ละบุคคลเป็นผลมาจากความรู้และทักษะ หรือรวมไปถึงคุณลักษณะอื่นๆ ด้วย เช่น ทักษะ การให้คุณค่า แรงจูงใจ กรอบแนวคิด ประสบการณ์ ลักษณะนิสัยส่วนบุคคล

ประการที่สอง คุณลักษณะที่สำคัญในปัจจุบันคือขีดสมรรถนะ วัตถุประสงค์ของการจัดทำสมรรถนะมีหลากหลาย ใช้เพื่อสร้างมาตรฐานคุณลักษณะงาน หรือเพื่อสร้างคุณลักษณะที่คาดหวังที่จะทำให้บุคลากรทำงานได้โดดเด่นในตำแหน่งที่ดำรงอยู่ เพื่อสรรหาและคัดเลือกบุคลากรเข้ามาทำงาน ใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน การจ่ายผลตอบแทน ใช้ในการวางแผนการเติบโตในงานอาชีพหรือเลื่อนตำแหน่ง หรือใช้เพื่อพัฒนาความสามารถของบุคลากร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบท เป้าหมายและกลยุทธ์ขององค์กร จากข้อสังเกตสองประการดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของ Fletcher เกี่ยวกับแนวคิดสมรรถนะซึ่งแบ่งออกเป็น 2 แนวคิดคือ British Approach กับ American Approach (Fletcher, 1992 in Jo Boon, AHRD 2002) ดังแสดงไว้ในตารางเปรียบเทียบความหมายของ Competency สมรรถนะแบบ British Approach เน้นการพัฒนาขีดความสามารถเพื่อให้ได้มาตรฐานงาน ส่วน American Approach เป็นการพัฒนามาตรฐานของการพัฒนาและมุ่งสู่ความเป็นเลิศ จึงให้ความสำคัญกับบริบทขององค์กร แต่ละองค์กรย่อมต่างกัน ขีดความสามารถลอกเลียนกันไม่ได้ ไม่ใช่แค่ความรู้ ทักษะพื้นฐานธรรมดา ต้องเป็นขีดความสามารถที่จะสร้างความเป็นเลิศ

ตารางที่ 2.4 เปรียบเทียบความหมายของ Competency

ประเด็น	British Approach --> Standard	American Approach --> Excellence
จุดประสงค์	ประเมินเพื่อให้ประกาศนียบัตรรับรองวิทยฐานะของพนักงานหรือบุคลากรผู้นั้น	เพื่อพัฒนา Competency ให้กับบุคลากร
กระบวนการ	กำหนดมาตรฐานผลการปฏิบัติงานที่สามารถยอมรับได้ของงานและวิชาชีพนั้นๆ	พรรณนาพฤติกรรมที่เก่งเพื่อกำหนดเป็น Competency
ขอบเขต	Competency เป็นการกำหนดเฉพาะงานและเป็นไปตามวิชาชีพ	Competency เป็นการกำหนดเฉพาะแตกต่างกันตามองค์กร

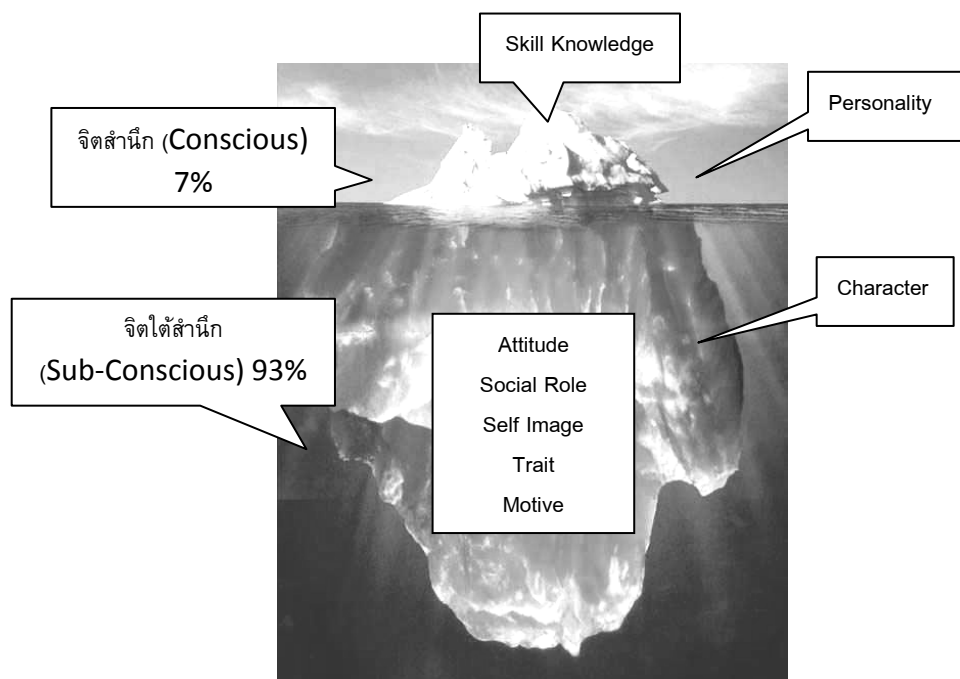
ที่มา: จิรประภา อัครบวร, 2549: 66-67

ประการที่สาม คุณลักษณะเป็นสิ่งที่สามารถพัฒนาได้หรือไม่ ทั้งนี้หากพิจารณาตามคำจำกัดความที่ว่า คุณลักษณะมีทั้งที่ปรับเปลี่ยนได้ และคุณลักษณะที่เป็นลักษณะพิเศษเฉพาะที่แฝงอยู่ในตัวบุคคลแต่ละคน นั้นหมายความว่าแต่ละคนย่อมมีต่างกันและถึงแม้แต่ละคนจะมีสมรรถนะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานเหมือนกันแต่อาจมีระดับมากน้อยแตกต่างกันได้ นอกจากนี้ยังมีสมรรถนะหลายตัวที่ยอมรับกันว่ายากต่อการพัฒนาด้วยการฝึกอบรม เช่น สมรรถนะด้านความคิดไม่ว่าจะเป็นความคิดเชิงสร้างสรรค์ ความคิดในการมองแบบเชื่อมโยง และการมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Orientation) ก็ตาม

สำหรับสมรรถนะของข้าราชการไทยที่ผ่านมา สำนักงาน ก.พ. ได้ร่วมกับบริษัทเฮย์กรุ๊ปศึกษาและจัดทำสมรรถนะของข้าราชการไทยในปี พ.ศ. 2548 และให้ความหมายของสมรรถนะหรือ Competency ว่า คือ “คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะ/ความสามารถ และคุณลักษณะอื่น ๆ ที่ทำให้บุคคลสามารถสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าเพื่อนร่วมงานอื่นๆ ในองค์กร” (เอกสารประกอบการสัมมนาสมรรถนะของข้าราชการของสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2548) หมายความว่า บุคคลจะแสดงสมรรถนะใดสมรรถนะหนึ่งต้องมียอดประกอบของความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะอื่นๆ หากกล่าวอีกนัยหนึ่งสมรรถนะ เป็นกลุ่มพฤติกรรมที่องค์กรต้องการจากข้าราชการ หากข้าราชการมีพฤติกรรมในแบบที่องค์กรกำหนดแล้วจะส่งผลให้ข้าราชการผู้นั้นมีผลการปฏิบัติงานดีและส่งผลให้องค์กรบรรลุเป้าประสงค์ที่ต้องการ

กล่าวโดยสรุปหากยึดแนวคิด แนวปฏิบัติเกี่ยวกับสมรรถนะตั้งแต่อดีตมากระทั่งถึงปัจจุบันจะเห็นว่องค์ประกอบของสมรรถนะหรือคุณลักษณะของบุคลากรประกอบด้วยสองส่วนหลัก คือ ส่วนแรกเป็นส่วนที่สามารถสังเกตเห็นได้ง่ายจากบุคลิกของบุคคล (Personality) และพฤติกรรมที่แสดงออก ทั้งนี้เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะที่เกิดจากการเรียนรู้และจากประสบการณ์ของบุคคล ในทางจิตวิทยาเป็นพฤติกรรมที่เกิดจากจิตสำนึก (Conscious) คือ มีสติรู้ตัวโดยใช้ประสาททั้งห้าและความรู้ ทักษะที่มีคอยกำกับการกระทำ คนใช้ส่วนนี้ 7% ของจิตทั้งหมด ส่วนที่สองเป็นการแสดงออกทางพฤติกรรมโดยที่เจ้าตัวอาจรู้หรือไม่รู้ตัว เป็นความเคยชิน เป็นสิ่งที่ทำเป็นปกติจนกลายเป็นอุปนิสัย พฤติกรรมหรืออุปนิสัยที่แสดงออกนี้เป็นผลมาจากแรงจูงใจ กรอบแนวคิด การให้คุณค่า ภาพลักษณ์ภายในที่ก่อตัวเป็นทัศนคติ ซึ่งเป็นส่วนของจิตใต้สำนึก (Sub - Conscious) มีถึง 93% เป็นส่วนที่คนแทบจะไม่ได้นำออกมาใช้ประโยชน์ในขณะเดียวกันส่วนที่อยู่ในจิตใต้สำนึกนี้นักจิตวิทยาเชื่อว่ามีพลังและส่งผลต่อสมรรถนะหรือความสามารถของบุคคลในการที่จะทำ

เกิดผลการปฏิบัติงานที่ดีเยี่ยม ต่างจากเกณฑ์เฉลี่ยหรือบุคคลทั่วไป ดังภาพที่ 2.5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมกับจิตสำนึกและจิตใต้สำนึก



ภาพที่ 2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมกับจิตสำนึกและจิตใต้สำนึก

ที่มา: ดัดแปลงจาก McClelland, 1973: 321-333

ดังนั้นการหาคุณลักษณะที่พึงประสงค์หรือสมรรถนะสามารถจัดทำได้โดยการพิจารณาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความรู้และทักษะทางหนึ่ง อีกทางหนึ่งใช้ข้อมูลที่จะสะท้อนค่านิยม ทักษะ คุณค่า การเลือกพฤติกรรมตอบสนองต่อสถานการณ์ ทั้งนี้มีการจัดทำเป็นแบบสอบถามให้ผู้ตอบบรรยายลักษณะงานแบบย่อที่ระบุลักษณะงาน โดยเน้นการมุ่งผลสัมฤทธิ์ประจำตำแหน่ง ซึ่งประกอบด้วย หน้าที่ความรับผิดชอบหลัก คุณวุฒิที่จำเป็น ความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ และสมรรถนะที่จำเป็นของตำแหน่งงาน หรือโดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีผลการปฏิบัติงานในระดับดีเยี่ยม โดยมีการนำเทคนิคที่เรียกว่า Critical Incident เข้ามาใช้ร่วมกับการสัมภาษณ์ ตลอดจนถึงการสังเกตการณ์พฤติกรรมในการทำงานในช่วงต่างๆ ของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีผลการปฏิบัติงานในระดับดีเยี่ยมหรือในปัจจุบันนิยามว่าเป็นคนเก่ง (Talent/Potential) แต่วิธีนี้ค่อนข้างยุ่งยากและมีค่าใช้จ่ายสูง

ประการที่สี่ ในแง่ของการศึกษาคุณลักษณะแนวสมรรถนะ จากพัฒนาการเกี่ยวกับสมรรถนะนับตั้งแต่ยุคแรกๆ ที่มีการกล่าวถึงสมรรถนะมาถึงปัจจุบันและส่งผลต่อแนวโน้มสมรรถนะในอนาคต ทำให้เกิดมุมมองเกี่ยวกับสมรรถนะที่หลากหลาย ซึ่งแต่ละแนวคิดนั้นมียุคมุ่งเน้น วัตถุประสงค์ แนวทางการจัดทำและพัฒนา และการนำสมรรถนะไปใช้แตกต่างกัน แนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะที่กล่าวถึงนั้นมีอาทิ สมรรถนะบนฐานแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Competency Based on Best Practice) การจ่ายค่าตอบแทนบนฐานของสมรรถนะ (Competency Based Pay) การศึกษาบนฐานของสมรรถนะ (Competency Based Education) การสรรหาบนฐานสมรรถนะ (Competency Based Selection) ซึ่งรวมไปถึงการว่าจ้าง การหาคนแทนตำแหน่งที่ว่าง การรักษาพนักงานให้คงอยู่กับองค์กร และการปรับตำแหน่งเลื่อนขั้น ระบบ

ประเมินผลการปฏิบัติงานบนฐานสมรรถนะ (Competency Based Performance Management System) กลยุทธ์บนฐานสมรรถนะ (Competency Based Strategy/Strategic Competencies)

เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้ว จากการทบทวนวรรณกรรมทั้งที่เกี่ยวกับคุณลักษณะและสมรรถนะในการศึกษาครั้งนี้ ทำให้ผู้วิจัยสามารถกำหนดนิยามคำว่า สมรรถนะ (Competency) ได้ว่าหมายถึงคุณสมบัติหรือองค์ประกอบหนึ่งของคุณลักษณะของบุคคล ซึ่งมีความสำคัญ ความจำเป็นหรือเป็นคุณสมบัติที่พึงประสงค์สำหรับการปฏิบัติงานในตำแหน่งงานในระดับต่างๆ ขององค์กร ซึ่งเป็นผลมาจากการสั่งสมความรู้ ทักษะ ค่านิยม ประสบการณ์ ซึ่งบุคคลแสดงออกมาเป็นพฤติกรรมและเป็นสิ่งที่พัฒนาให้เกิดขึ้นได้โดยผ่านกระบวนการพัฒนาทั้งจากการศึกษา การฝึกอบรมและการเรียนรู้จากประสบการณ์

2.3 คุณลักษณะที่พึงประสงค์ในอนาคต

การศึกษาเกี่ยวกับคุณลักษณะในอนาคตที่โดดเด่นและเป็นที่สนใจและกล่าวถึงกันมาก ได้แก่ การศึกษาสมรรถนะโดยใช้มุมมองการบริหารผลการปฏิบัติงานและการวิเคราะห์เปรียบเทียบงานในปัจจุบันกับในอนาคต ทำให้เห็นถึงความแตกต่างในการตอบสนองต่อความต้องการในระดับหนึ่ง เช่น การเปลี่ยนแปลงการออกแบบงานหรือผังโครงสร้างงาน หรือบางทีมีผลไปถึงการออกแบบโครงสร้างองค์กรใหม่ จะต้องมีความรู้ใหม่ๆ ที่จะเข้ามาช่วยพัฒนาผลการปฏิบัติงานของบุคคล มุมมองจากกลยุทธ์องค์กร เป็นการพิจารณากลยุทธ์ขององค์กรว่าจะสำเร็จได้ องค์กรจำเป็นต้องมีขีดความสามารถด้านใด และในแง่ของบุคลากรจำเป็นต้องมีขีดความสามารถหรือสมรรถนะอะไรบ้าง เพื่อขับเคลื่อนองค์กรให้เกิดความสามารถที่ถือเป็นกลยุทธ์ขององค์กร อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติหลายองค์กรได้มีการผสมผสานแนวคิดต่างๆ เข้าด้วยกัน ทั้งนี้ขึ้นกับลักษณะขององค์กร กระบวนการดำเนินงานหลัก (Core process) และบริบทขององค์กร สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะในอนาคตที่น่าสนใจ เช่น แนวคิดของ Schneider and Konz (1989) ซึ่งใช้วิธีการปรับส่วนต่างๆ ให้สอดคล้องกับอนาคตเพื่อแยกแยะมิติของพฤติกรรมที่ส่งผลต่อผลการปฏิบัติงานโดย 1) วิเคราะห์งาน ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับเป้าหมายของงาน รายละเอียดสิ่งที่ต้องทำเพื่อให้งานสำเร็จ 2) วิเคราะห์คุณลักษณะส่วนบุคคล โดยพิจารณาคุณลักษณะที่จำเป็นสำหรับการทำงานให้บรรลุผล เพื่อใช้ระบุความรู้ ทักษะ ความสามารถต่างๆ ที่จำเป็น พร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญ 3) คาดการณ์อนาคต โดยการรวมเอาประเด็นทางกลยุทธ์ในส่วนงาน และกลยุทธ์ขององค์กรเข้าไว้ในในการวิเคราะห์งานในปัจจุบัน รวมถึงระบุสภาพแวดล้อมกว้างๆ ที่จะส่งผลต่องานในอนาคต รวมถึงระบุและจัดลำดับคุณลักษณะส่วนบุคคลและคุณลักษณะใหม่ๆ ที่มีความเป็นไปได้

สำหรับกลยุทธ์บนฐานของสมรรถนะ (Competency Based Strategy/Strategic Competencies) ซึ่งมีมุมมองจากกลยุทธ์องค์กรดังแนวคิดของ Ulrich ที่กล่าวว่าองค์กรอยู่ได้เพราะมีสินค้าหรือบริการซึ่งเกิดขึ้นจากสมรรถนะและการสร้างผลงานของหน่วยงานออกมาในรูปของสินค้าหรือบริการ ความสามารถหลัก (Core competence) ขององค์กร ไม่ว่าจะเป็นการสื่อสาร การมีส่วนร่วม และการมีพันธะสัญญาหรือความผูกพันมุ่งมั่นต่อการทำงานทั่วทั้งองค์กรซึ่งคนในตำแหน่งงานและระดับต่างๆ จะต้องเข้ามามีส่วนร่วม (Ulrich, 1998: 50 - 51) ในเรื่องเกี่ยวกับสมรรถนะหลัก Hamel & Prahalad ได้กล่าวถึงแนวทางในการกำหนดสมรรถนะหลักขององค์กรไว้ว่า

1) สมรรถนะหลักทำให้มีศักยภาพในการเข้าสู่ตลาดที่มีความหลากหลายหรือศักยภาพในการขยายตัว เติบโตได้อย่างยั่งยืน สมรรถนะในการแสดงถึงระบบ เช่น ทำให้บริษัทสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในธุรกิจที่หลากหลายทางด้านเครื่องคิดเลข ที่ขนาดเล็ก จอมอนิเตอร์ของโน้ตบุ๊ก นี่คือเหตุผลที่ทำให้คาดการณ์ถึงการเข้าสู่ตลาดที่ขนาดเล็กที่พกพาไปไหนๆ ได้ของคาสิโอ

2) สมรรถนะหลักควรจะก่อให้เกิดสิ่งที่สนับสนุนประโยชน์ที่ลูกค้ารับรู้ได้จากการใช้สินค้าหรือบริการ เป็นความได้เปรียบในเชิงการแข่งขัน เช่นความเชี่ยวชาญด้านเครื่องยนต์ของรถฮอนด้า

3) สมรรถนะหลักควรเป็นสิ่งที่คู่แข่งยากจะลอกเลียนแบบ และจะยากเมื่อเป็นสิ่งที่มาจากการประสานกลมกลืนกันอย่างสลับซับซ้อนของเทคโนโลยีและทักษะการผลิตที่เป็นของเฉพาะตัว (Ulrich & Prahalad, 1998: 53)

จากการศึกษาเรื่องสมรรถนะหลัก (Capability) ขององค์กรต่างๆ Hamel และ Prahalad สะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างสมรรถนะหลักขององค์กรกับบทบาทขององค์กรและเชื่อมโยงไปถึงบทบาทและสมรรถนะของบุคคล เช่น กรณีของฮอนด้าที่เปลี่ยนจากการผลิตรถจักรยานยนต์ไปสู่ธุรกิจอื่นๆ และความเชี่ยวชาญของฮอนด้าในด้านการบริหารตัวแทนจำหน่าย (Dealer management) นำไปสู่การเปลี่ยนบทบาทจากผู้ผลิตรถจักรยานยนต์ รถยนต์ ไปสู่บทบาทของผู้ดำเนินธุรกิจที่หลากหลายซึ่งตอบสนองความต้องการในด้านความสะดวกสบายของลูกค้า และรวมถึงการสร้างความมั่นใจแก่ลูกค้าในบทบาทของผู้เชี่ยวชาญและผู้นำด้านนวัตกรรมยานยนต์ ขณะเดียวกันส่งผลต่อบทบาทของบุคลากรในตำแหน่งงานต่างๆ ความรู้ ทักษะ รวมถึงค่านิยมในการใฝ่เรียนรู้ ปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และการเสริมสร้างความคิดสร้างสรรค์เพื่อสนับสนุนการสร้างนวัตกรรม

นอกจาก Ulrich และ Prahalad แล้วยังมีนักวิชาการท่านอื่นๆ เช่น Hall (2006) ได้กล่าวถึงแนวคิด สมรรถนะเชิงกลยุทธ์ (Strategic Competencies) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Ulrich และ Prahalad โดยที่ Hall มองว่ามุมมองจากภายในที่เน้นลูกค้าหรือผู้รับบริการกับมุมมองภายนอกที่เน้นสินค้ากับตลาดซึ่งเป็นมุมมองเชิงกลยุทธ์ได้ขยายออกไปโดยมองไปถึงทรัพยากรต่างๆ และได้นำไปสู่มุมมองบนฐานของทรัพยากร (Resource - based view) เป็นมุมมองที่ต้องระบุให้ได้ถึงจุดแข็งขององค์กรและสร้างสมรรถนะจากจุดแข็งที่เป็นเอกลักษณ์และเป็นคุณลักษณะขององค์กรและบุคลากรขององค์กร ซึ่งทำให้องค์กรสามารถสร้างผลกำไรหรือความได้เปรียบในเชิงการแข่งขัน ดังเช่นที่ Coyne แบ่งสมรรถนะออกเป็นกลุ่มของขีดความสามารถ (Capabilities) ดังนี้

1) ขีดความสามารถในการกำหนด ควบคุม ระเบียบ กฎเกณฑ์ มาตรฐานต่างๆ (Regulatory capability) ซึ่งอยู่ในรูปของสิ่งที่เห็นได้ชัดเจน (Tangible) หรือแฝงเร้น (Intangible) เช่น ทรัพย์สินในรูปตัวเงิน สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า ฯลฯ

2) ขีดความสามารถเชิงตำแหน่งทางธุรกิจ (Positional capability) เป็นทรัพยากรที่เป็นผลมาจากความมานะบากบั่นหรือทุ่มเททำสิ่งต่างๆ เช่น ชื่อเสียงขององค์กร ชื่อเสียงของสินค้าหรือบริการ เครือข่ายด้านองค์กร เครือข่ายด้านบุคลากร เครือข่ายด้านการกระจาย เครือข่าย Supply chain ระบบปฏิบัติการแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ กระบวนการ

3) ขีดความสามารถเชิงหน้าที่ (Functional capability) ประกอบด้วยทรัพยากรที่เป็นทั้ง ทักษะ ความรู้ของบุคคล ของทีมงานและขององค์กร ในการจัดหาและกระจายออกไป เช่น ทักษะในด้านปฏิบัติการ การเงิน การตลาด การวิจัยและพัฒนา ทักษะในด้านการเป็นผู้จัดหา การเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือที่ปรึกษามืออาชีพ

4) ขีดความสามารถเชิงวัฒนธรรม (Cultural capability) ประกอบด้วยทรัพยากรซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะขององค์กร เช่น การเป็นที่ยอมรับในเรื่องมาตรฐานคุณภาพ การเป็นที่เชื่อถือด้านบริการลูกค้าที่มีเอกลักษณ์สืบทอดกันมานาน ความสามารถในการจัดการการเปลี่ยนแปลง ความสามารถในการดำเนินนวัตกรรม ความสามารถในการทำงานเป็นทีม ความสามารถในการพัฒนาพนักงาน ผู้จัดหา ผู้จัดส่งหรือกระจายสินค้าหรือบริการ กลไกการตอบรับแบบอัตโนมัติ (Hall, 2006 อ้างถึงใน Coyne, 1986)

เมื่อพิจารณาการจัดกลุ่มขีดความสามารถออกเป็น 4 กลุ่มของ Coyne จะเห็นบทบาท 4 ด้าน ได้แก่ บทบาทของการเป็นผู้นำด้านปฏิบัติการในการกำหนด ควบคุม ระเบียบ กฎเกณฑ์ มาตรฐานต่างๆ บทบาทของผู้นำในการสร้างภาพลักษณ์ ชื่อเสียง อัตลักษณ์² ขององค์กรอันเนื่องมาจากความสามารถหลักขององค์กรและบุคลากรขององค์กร บทบาทในการสร้าง พัฒนาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เอื้ออำนวยต่ออีกสองบทบาทดังกล่าวมาแล้ว บทบาทในการคงไว้ สืบทอด ปรับเปลี่ยน พัฒนาที่สนับสนุนบทบาทของการเป็นผู้นำด้านปฏิบัติการ บทบาทของผู้นำในการสร้างภาพลักษณ์ ชื่อเสียง อัตลักษณ์ขององค์กรและบทบาทของการสร้าง พัฒนาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านผ่านค่านิยมหรือวัฒนธรรมขององค์กร

นอกเหนือจากเรื่องของขีดความสามารถแล้ว บทบาท (Role) ค่านิยมหรือคุณค่า (Value) ยังเป็นสิ่งที่บ่งบอกหรือสะท้อนคุณลักษณะ จึงอาจกล่าวได้ว่าบทบาทและค่านิยมส่งผลต่อพฤติกรรมขององค์กรและบุคคล ต่อการจัดระเบียบ โครงสร้างขององค์กร การปฏิบัติงานและควบคุมการปฏิบัติงาน ตลอดจนการตัดสินใจของบุคคล ในขณะเดียวกัน คุณลักษณะของบุคลากรยังเป็นปัจจัยหนึ่งในการกำหนด ปรับเปลี่ยนและพัฒนาวัฒนธรรมองค์กร (Jones, 2004)

สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทและคุณลักษณะของข้าราชการในหลายประเทศเป็นข้อมูลที่น่าสนใจแม้จะเป็นข้อมูลในอดีตแต่ยังใช้มาถึงปัจจุบัน และส่งผลต่อคุณลักษณะในอนาคต รวมถึงการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทใหม่ๆ ของข้าราชการในอนาคตซึ่งครอบคลุมและสะท้อนถึงสมรรถนะ ค่านิยมและคุณลักษณะของข้าราชการ จากการศึกษาข้อมูลดังกล่าวทำให้เห็นพัฒนาการอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม รวมถึงกระแสโลกาภิวัตน์ ที่ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยน พัฒนาในด้านต่างๆ เพื่อให้เท่าทันหรือรองรับกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ซึ่งกรณีที่ใช้ประกอบการศึกษาค้างนี้จะเป็นการศึกษาบางประเทศที่มีลักษณะของระบบการบริหารราชการ การเผชิญกับกระแสแรงกดดันจากภายนอกประเทศที่คล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกับประเทศไทย ตลอดจนประเทศที่มีอิทธิพลหรือส่งผลกระทบต่อแนวคิดการปฏิรูประบบราชการของไทย อาทิเช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ ฯลฯ

การศึกษาเกี่ยวกับคุณลักษณะของข้าราชการสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นประเทศหนึ่งที่เป็นต้นแบบของการปฏิรูประบบราชการที่มีการใช้แนวความคิดเรื่องการยกเครื่องภาครัฐ (Reinventing Government) ซึ่งมาจากแนวคิดเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างงานของออสบอร์น และแกเบลอร์ (David Osborne and Ted Gaebler) ที่ให้ความสนใจต่อการปรับเปลี่ยนแนวทางและวิธีการบริหารงานของภาครัฐจากเดิมในลักษณะของรัฐบาลเชิงราชการ (Bureaucratic Government) ไปสู่ความเป็นรัฐบาลเชิงประกอบการ (Entrepreneurial Government) ได้กล่าวถึงหลักการ 10 ประการสำหรับการมุ่งสู่รัฐบาลเชิงประกอบการ

1) ต้องการสร้างรัฐบาลที่เป็นตัวสนับสนุน อนุเคราะห์และเกื้อกูล (Catalytic Government) โดยเน้นที่การอำนวยความสะดวกและลดประสานมากกว่าการดำเนินการเสียเอง

² **อัตลักษณ์ (Identity)** หมายถึงหลักเกณฑ์ รูปร่างหน้าตาของลักษณะเฉพาะของสิ่งหนึ่งหรือลักษณะพิเศษด้านหนึ่ง ด้านใดซึ่งเป็นที่รู้จัก รับรู้กัน หรือชุดของพฤติกรรมหรือลักษณะพิเศษเฉพาะของปัจเจกชนซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าเป็นลักษณะของสมาชิกทุกคนของกลุ่ม หรือบุคลิกภาพที่โดดเด่นของบุคคลที่ถือเป็นเอกลักษณ์หรืออัตลักษณ์ สามารถระบุแยกแยะได้โดยพิจารณาจากปทัสถาน ค่านิยม ตลอดจนความคิดเห็นและเป้าหมายของวัฒนธรรมองค์กร อัตลักษณ์ขององค์กรเป็นผลมาจากขอบเขตหรือการอ้างอิงกล่าวถึงองค์กรอย่างเป็นทางการ ความเชื่อ ความเข้าใจของบุคลากรในองค์กรถึงการมีอยู่ ความโดดเด่นขององค์กร และความปรารถนาต่างๆ ที่ต้องการให้องค์กรเป็นเช่นนั้น

ค่านิยมหรือคุณค่า (Value) เป็น หลักการ มาตรฐาน หรือคุณภาพที่ได้รับการพิจารณาว่ามีค่าเป็นสิ่งที่ต้องการ สิ่งที่มีค่าในการนำมาใช้ประโยชน์หรือมีความสำคัญต่อผู้ที่ครอบครองหรือเป็นเจ้าของ

บทบาท (Role) หมายถึงลักษณะเฉพาะและพฤติกรรมทางสังคมของบุคคลซึ่งถูกคาดหวังไว้ หรือหมายถึงภารกิจ สถานะ

ค้นคว้าเพิ่มเติมได้จาก The American Heritage Dictionary, Culture and identity, Organizational Identity In Practice, The Expressive Organization

2) ต้องการสร้างรัฐบาลที่เป็นของชุมชน (Community – Owned Government) โดยให้ชุมชนมีอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ด้วยตนเองแทนที่จะเป็นเพียงผู้รับการบริการจากทางราชการ

3) ต้องสร้างรัฐบาลในเชิงแข่งขัน (Competitive Government) โดยให้การดำเนินงานภายใต้สภาพการแข่งขันมากกว่าสภาพการผูกขาด

4) ต้องการสร้างรัฐบาลที่มุ่งเน้นภารกิจงาน (Mission – Driven Government) มากกว่าการอิงกฎระเบียบ

5) ต้องการสร้างรัฐบาลที่ยึดผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก (Results - Oriented Government) โดยมีการตรวจวัดผลสำเร็จในการดำเนินงาน และใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรอนุมัติงบประมาณ

6) ต้องการสร้างรัฐบาลที่มุ่งเน้นลูกค้า (Customer Government) โดยจะต้องตอบสนองความต้องการของลูกค้าอย่างมีคุณภาพ

7) ต้องการสร้างรัฐบาลเชิงรัฐวิสาหกิจ (Enterprising Government) โดยแสวงหารายได้จากการดำเนินงานในกรณีที่เป็นไปได้มากกว่าเป็นเพียงผู้จ่ายเงินงบประมาณ

8) ต้องการสร้างรัฐบาลที่คาดการณ์ไกล (Anticipatory Government) โดยการคาดการณ์แนวโน้มสภาพปัญหาและความต้องการในอนาคต เพื่อวางแผนมาตรการป้องกันไว้ล่วงหน้ามากกว่าการตามแก้ไขปัญหามาตรฐาน

9) ต้องเน้นการสร้างรัฐบาลที่กระจายอำนาจ (Decentralized Government) โดยลดลำดับชั้นขององค์การและอาศัยวิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วมและทีมงาน

10) ต้องการสร้างรัฐบาลที่อิงกลไกตลาด (Market – Oriented Government) มากกว่าการอาศัยกลไกระบบราชการหรือการแทรกแซงโดยภาครัฐ (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2542 อ้างถึงใน <http://www.software602.com/>)

ในช่วงรัฐบาลภายใต้การนำของประธานาธิบดีคลินตัน (Bill Clinton) ได้มีการจัดตั้งองค์กร “The National Performance Review” (NPR) เพื่อศึกษาและนำเสนอแนะแนวทางและมาตรการเพื่อปฏิรูประบบราชการโดยเสนอการสร้างรัฐบาลในเชิงประกอบการ (Entrepreneurial Government) ที่สามารถดำเนินงานได้ดีกว่า ประหยัด ตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือประชาชนผู้มาใช้บริการหรือติดต่อกับหน่วยงานของรัฐได้อย่างมีคุณภาพ สำหรับแนวทางและวิธีการปฏิรูประบบราชการตามข้อเสนอของ NPR มีสาระสำคัญ 4 ประการคือ

1) ขจัดความล่าช้าในการดำเนินงาน โดยการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การจัดซื้อ การเปลี่ยนแปลงทัศนคติจากการควบคุมไปเป็นการป้องกันปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นมากกว่าจ้องจับผิดและลงโทษ ผ่อนคลายและลดกฎระเบียบที่มีมากมายและเป็นอุปสรรคต่อการริเริ่มงานใหม่ๆ รวมถึงการกระจายอำนาจสู่ระดับท้องถิ่น

2) ให้ความสำคัญต่อลูกค้าเป็นอันดับแรก โดยปรับเปลี่ยนโครงสร้างและการปฏิบัติงานในด้านการออกแบบผลิตภัณฑ์ในรูปสินค้าและบริการ การสร้างทางเลือกให้แก่ลูกค้า

3) เพิ่มอำนาจการตัดสินใจแก่ผู้ปฏิบัติงานด้วยการกระจายอำนาจการบังคับบัญชา การเสริมสร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างฝ่ายต่างๆ การให้ความรู้ เพิ่มทักษะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน สร้างบรรยากาศการทำงานที่เป็นมิตร เสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี สร้างภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพ

4) ตัดทอนสู่ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน โดยการยกเลิกสิ่งที่ไม่จำเป็น ขจัดความซ้ำซ้อนและยุติการให้สิทธิประโยชน์พิเศษแก่บุคคลบางกลุ่ม พิจารณาลงทุนเพื่อเพิ่มผลผลิต สำหรับจัดหาเทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อลดต้นทุนการดำเนินงาน (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2542, อ้างถึงใน <http://www.software602.com/>)

นอกจากการปฏิรูประบบราชการข้างต้นแล้ว บทความ “เสียงเรียกร้องสู่ภาครัฐในศตวรรษที่ 21” (A Call to Public Service In the 21st Century) ใน Policy & Practice of Public Human Services ของ American Public Human Services Association ที่กล่าวถึงการก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 คนหนุ่มสาวชาวอเมริกันยังอยู่ห่างไกลจากโอกาสทางอาชีพที่เปิดรับพวกเขา โอกาสที่จะได้รับค่าจ้างที่ดียิ่งขึ้น เงื่อนไขการทำงานที่ดีขึ้น มีเกียรติ ศักดิ์ศรีมากกว่างานทางสังคม งานที่ได้รับค่าตอบแทนสูง เช่น คอมพิวเตอร์ วิศวกร และชีววิทยา งานภาครัฐในการให้บริการทางสังคมปัจจุบันต้องแข่งขันกับองค์กรที่เน้นสร้างสภาพแวดล้อมสีเขียว องค์กรที่ให้บริการด้านมนุษยธรรมระดับโลก องค์กรที่ไม่เน้นทำกำไร ดังนั้นความท้าทายที่ภาครัฐเผชิญหรือเป็นคำถามที่ต้องหาคำตอบประกอบด้วย

1) ทำอย่างไรที่จะส่งเสริม สนับสนุนและกระตุ้นการทำงานในภาครัฐให้เป็นทางเลือกงานอาชีพที่มีคุณค่าและเป็นรางวัล สิ่งที่คุณเหล่านี้ยังไม่ได้คำนึงถึงเลยก็คือ ศักดิ์ศรี ความภาคภูมิใจในงานที่มีคุณค่า ภาครัฐจึงต้องเริ่มพิจารณาวิธีการที่ต่างออกไปเพื่อส่งมอบบริการซึ่งเป็นที่ต้องการและตอบสนองความต้องการภายในในเรื่องของประสิทธิภาพด้านปฏิบัติการ Outsourcing, privatization เทคโนโลยีใหม่ๆ การมีส่วนร่วมเชิงกลยุทธ์ การปรับ และการกำหนดงานใหม่ จะเป็นหนทางช่วยทดแทนคนที่กำลังจะเกษียณ

2) จะออกแบบสถานที่ทำงานที่ตอบสนองความต้องการของแรงงานในทศวรรษที่ 21 ได้อย่างไร คนทำงานในทศวรรษที่ 21 มองหาที่ทำงานที่มีใช้เทคโนโลยีทันสมัย สวัสดิการที่ยืดหยุ่น เลือกได้ ค่าตอบแทนที่ดี ให้การสนับสนุนเรื่องการศึกษาต่อ รางวัลจูงใจ

3) จะมั่นใจได้อย่างไรว่าสถาบันการศึกษาทั้งวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยจะให้การศึกษาหรือสร้างคนที่ตอบสนองต่อความต้องการของภาครัฐที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว หลักสูตรต้องช่วยให้คนสามารถทำงานในภาครัฐและทำงานตอบสนองต่อความต้องการของภาคเอกชนได้ด้วย ซึ่งหมายถึงการเรียนรู้เกี่ยวกับธุรกิจด้วยเพื่อรับรู้และเข้าใจมุมมองของธุรกิจ (Policy & Practice, June 2007)

จากแนวคิดเกี่ยวกับการปรับรื้อระบบงานของ **ออสบอร์น และแกเบลอร์** การปฏิรูประบบราชการและบทความข้างต้นสะท้อนถึงค่านิยม คุณลักษณะและสมรรถนะของข้าราชการอเมริกัน ดังนี้

ค่านิยม (Value)

- 1) รัฐบาลในเชิงประกอบการ (Entrepreneurial Government) มีมุมมองเชิงธุรกิจ
- 2) ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 3) การกระจายอำนาจ
- 4) ผู้มีอาชีพที่มีเกียรติ ศักดิ์ศรี มีคุณค่า
- 5) ลูกค้าเป็นศูนย์กลาง

บทบาท (Role)

- 1) ผู้ส่งมอบบริการ ตอบสนองความต้องการของประชาชนและเอกชน
- 2) ผู้ดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงกระบวนการทำงานที่เหมาะสม คุ่มค่า รวดเร็ว
- 3) ผู้เชี่ยวชาญ มีความรู้และทักษะในงานอย่างดีเลิศ

สมรรถนะ (Competency)

- 1) เชี่ยวชาญในงานอาชีพ (Expertise) หรือเป็นมืออาชีพ มีทักษะขั้นสูง
- 2) การให้บริการที่เป็นเลิศโดยมุ่งเน้นลูกค้า
- 3) การริเริ่มทำงานเชิงรุก (Proactive) เช่น การคิดป้องกันปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นมากกว่าจ้องจับผิดและลงโทษ
- 4) มีมนุษยสัมพันธ์ (สร้างบรรยากาศการทำงานที่เป็นมิตร เสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี)

- 5) มีภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพ
- 6) การอำนวยความสะดวก
- 7) การประสานงาน
- 8) ยึดผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก
- 9) การมีวิสัยทัศน์ คาดการณ์อนาคต
- 10) การมีส่วนร่วม
- 11) การทำงานเป็นทีม

อังกฤษเป็นอีกประเทศหนึ่งที่อาจถือได้ว่าเป็นต้นแบบในการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการและโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับบทบาทของข้าราชการ ซึ่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Secretary) ของอังกฤษ และขณะเดียวกันก็ดำรงตำแหน่งเป็น Head of Civil Service (Sir Gus O'Donnell) ได้แสดงวิสัยทัศน์เกี่ยวกับบทบาทของข้าราชการในศตวรรษที่ 21 ในการประชุมสัมมนาการปฏิรูประบบราชการ เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2006 โดยมุ่งเน้นไปที่ “การสร้างวัฒนธรรมแห่งความเป็นเลิศ” (OUR 21ST CENTURY CIVIL SERVICE – CREATING A CULTURE OF EXCELLENCE) และจากเค้าโครงวิสัยทัศน์บทบาทข้าราชการในอนาคตที่มุ่งเน้นการสร้างวัฒนธรรมในระดับความสามารถที่เป็นเลิศ (The very best) ของข้าราชการเป็นพื้นฐานสำคัญสะท้อนถึงคุณลักษณะหรือสมรรถนะของข้าราชการอังกฤษในอนาคต ดังนี้ (รุ่ง แก้วแดง 2539, 117 - 119)

จินตนาการถึงข้าราชการที่คณะรัฐมนตรีผู้บริหารประเทศให้คุณค่าความสำคัญ และยังเป็นที่ยอมรับนับถือจากหน่วยงานอื่นๆ ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศว่าเป็นแหล่งของผู้เชี่ยวชาญชำนาญการขั้นยอดที่สามารถให้คำปรึกษาทางนโยบายได้อย่างเที่ยงตรงเป็นกลาง

คุณลักษณะที่แสดงออกในบทบาทของการเป็นผู้เชี่ยวชาญโดยผู้เชี่ยวชาญในงานอาชีพ จากข้อความจะเน้นไปที่ความรู้และทักษะในการให้คำปรึกษาทางนโยบาย รวมถึงการอำนวยความสะดวก (Facilitator) เป็นความรู้หรือทักษะเฉพาะทางหรือด้านเทคนิคที่มีความเที่ยงตรง ความเป็นกลาง

จินตนาการถึงข้าราชการที่มีความสามารถในการส่งมอบงานในระดับโลก (Delivering world class) มีจิตบริการที่มุ่งลูกค้าเป็นศูนย์กลาง (Customer - focused) มีการทำงานที่เน้นการทำงานร่วมมือกับภาคีต่างๆ (Partnership)

คุณลักษณะที่แสดงออกในบทบาทการส่งมอบงานในระดับโลก สะท้อนถึงมาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับกันของนานาชาติ จากข้อความข้างต้นมีการอธิบายขยายความต่อของคำว่างงานในระดับโลกด้วยการมีจิตบริการที่มุ่งลูกค้าเป็นศูนย์กลาง การทำงานเป็นทีมและทักษะการทำงาน ประสานงานในลักษณะโครงการ (Project based)

จินตนาการถึงข้าราชการผู้มีความหิวกระหายใคร่เรียนรู้ (Hungry to learn) จากตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงที่ดีที่สุด ไม่ว่าจะเป็นที่ไหนที่ถูกค้นพบ และกระหายใคร่ที่จะประยุกต์สิ่งที่พวกเขาได้เรียนรู้ด้วยความมุ่งมั่นและเปี่ยมด้วยทักษะ

คุณลักษณะที่แสดงออกในบทบาทของนักปฏิบัติในการบุกเบิก แสวงหาความรู้ สะท้อนลักษณะของการเป็นคนใฝ่เรียนรู้ และมีทักษะในการประยุกต์ใช้ความรู้ไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรม และส่งเสริมความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ

จินตนาการถึงระบบราชการที่สามารถดึงดูดเอาคนเก่ง ๆ ที่ดีที่สุด (The best talents) จากทุก ๆ ภาคส่วนของสังคม

คุณลักษณะที่แสดงออกในบทบาทของคนเก่ง นัยหนึ่งคือมีความรู้และทักษะ ตลอดจนผลการปฏิบัติงานที่โดดเด่นกว่าคนทั่วไป ทั้งนี้ให้พิจารณาจากข้อความขยายที่ว่า จากทุกภาคส่วนของสังคม และน่าจะหมายถึงความเชี่ยวชาญชำนาญในงานอาชีพ

จินตนาการถึงข้าราชการที่ไว้วางใจได้ถึงความซื่อสัตย์ เป็นกลางเที่ยงตรง และปราศจากอคติ และสามารถทำงานยืนหยัดมั่นคงด้วยหลักการ (Integrity)

คุณลักษณะที่แสดงออกในบทบาทของผู้เป็นศูนย์กลางในการประสานกับภาคส่วนต่างๆ เป็นที่ไว้วางใจโดยแสดงพฤติกรรมเป็นกลาง ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์เที่ยงตรง ปราศจากอคติ และการทำงานที่มีหลักการ มีเหตุผล

ข้าราชการจะต้องมีความภาคภูมิใจและมุ่งมั่นในการทำงาน ข้าราชการมีพันธะสัญญาที่จะต้องทำงานให้ก้าวหน้าไปกับสิ่งที่ประเทศชาติต้องการและคาดหวังในโลกยุคศตวรรษที่ 21 นี้ ด้วยทักษะการทำงานแบบมืออาชีพที่แท้จริง”

คุณลักษณะที่แสดงออกในบทบาทของนักปฏิบัติที่มีความมุ่งมั่น มีพันธะผูกพัน (Commitment) สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้ พิจารณาข้อความที่ว่าทำงานให้ก้าวหน้าไปกับสิ่งที่ประเทศชาติต้องการและคาดหวังในโลกยุคศตวรรษที่ 21 และมีความสามารถในการทำงานแบบมืออาชีพ กล่าวโดยสรุปแล้วคุณลักษณะข้าราชการของอังกฤษในอนาคตซึ่งพิจารณาจากค่านิยม บทบาทและสมรรถนะประกอบด้วย

ค่านิยม (Value) /วัฒนธรรมแห่งความเป็นเลิศ

- 1) ความเป็นเลิศด้านบทบาทต่างๆ
- 2) ความเป็นเลิศด้านสติปัญญาซึ่งประกอบด้วยความรู้ ทักษะ งานอาชีพ
- 3) ความเป็นเลิศด้านจิตใจ จิตวิญญาณ

บทบาท (Role)

- 1) ผู้เชี่ยวชาญหรือคนเก่ง
- 2) ผู้ส่งมอบ
- 3) นักปฏิบัติ
- 4) ผู้เป็นศูนย์กลาง ในการประสานกับภาคส่วนต่างๆ

สมรรถนะ (Competency)

- 1) เชี่ยวชาญในงานอาชีพ (Expertise) หรือเป็นมืออาชีพ มีทักษะขั้นสูง
- 2) การให้คำปรึกษาทางนโยบาย (Consultation) อย่างเป็นกลางและถูกหลักเทคนิควิชาการ
- 3) การอำนวยความสะดวก (Facilitator)
- 4) จิตบริการที่มุ่งลูกค้าเป็นศูนย์กลาง (Customer Focused)
- 5) การทำงานเป็นทีม (Teamwork)
- 6) การประสานงาน (Coordination)
- 7) มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Oriented)
- 8) การปฏิบัติงานด้วยหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) (ซื่อสัตย์ มีความเป็นกลาง ปฏิบัติงานด้วยความเที่ยงตรง ปราศจากอคติ และเป็นคนที่แน่วแน่ด้วยการทำงานที่มีหลักการ มีเหตุผล ไม่เกรงกลัวหรือทำงานโดยไม่ต้องการได้รับความนิยมนิยมชอบใดๆ)
- 9) การปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลง (Adaptability)

สิงคโปร์เป็นอีกหนึ่งตัวอย่างกรณีศึกษาที่น่าสนใจของประเทศในแถบเอเชียในการปรับปรุงระบบการบริหารภาครัฐ ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ “Public Service for 21st Century” หรือ “PS21” ซึ่งกำหนดขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 โดยมุ่งเน้นการให้บริการของภาครัฐที่เป็นเลิศ ภายใต้วัตถุประสงค์ที่จะปลูกฝังจิตสำนึกหรือค่านิยมการให้บริการที่ดีเยี่ยมของข้าราชการและหน่วยงานราชการต่อประชาชนและเสริมสร้างสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมและมีความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง ได้มีการกำหนดและสร้างคุณลักษณะที่พึงปรารถนาของข้าราชการที่เรียกว่า “CARE” ประกอบด้วย

- การแสดงออกด้วยความสุภาพ ให้เกียรติ (Courtesy)
- ความพร้อมในการให้บริการโดยประชาชนที่มาติดต่อสามารถเข้าถึงได้ง่าย (Accessibility)
- การให้บริการด้วยตระหนักในหน้าที่ (Responsiveness) และ
- การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือบังเกิดประสิทธิผล (Effectiveness)

(แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐของต่างประเทศ, <http://www.software602.com/>)

สำหรับประเทศไทยได้มีการศึกษาที่น่าสนใจเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับ “ทักษะแรงงานไทยที่พึงประสงค์ในอนาคต” (ดู เกื้อ วงศ์บุญสินและสุวณี สุรเสียงสังข์, 2547) โดยเกื้อและสุวณี มุ่งศึกษาคุณลักษณะอันพึงประสงค์ในช่วง 15 ปีข้างหน้าสำหรับคน 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มนิสิตนักศึกษาที่จบการศึกษาระดับอุดมศึกษา (บัณฑิต) 2) กลุ่มนิสิตนักศึกษาปี

ที่ 1 ระดับอุดมศึกษา 3) กลุ่มนักศึกษาที่จบการศึกษาระดับ ปวช./ปวส. และ 4) กลุ่มนักเรียนที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 จากการศึกษานี้พบคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของคนทั้ง 4 กลุ่ม ดังนี้

ตารางที่ 2.5 ทักษะแรงงานไทยที่พึงประสงค์ในอนาคต

ภาพรวม	กลุ่ม 1 บัณฑิต	กลุ่ม 2 ปี 1	กลุ่ม 3 ปวช./ปวส.	กลุ่ม 4 ม.3
คุณลักษณะ	<p>สอดคล้องกับสังคมแห่งการเรียนรู้ ซึ่งผสมผสานเทคโนโลยี เข้ากับความรู้โดยองค์ความรู้มีความเป็นสหสาขาวิชามากขึ้น และประยุกต์ใช้ได้กับสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการรองรับอาชีพในอนาคตที่มีแนวโน้มหลากหลาย</p> <p>มีความรู้กว้างในรูปของ multidisciplinary knowledge ด้วย ความสมดุลระหว่างความรู้ทางวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์</p> <p>คิด วิเคราะห์ วิจัยและแก้ปัญหาได้ดีมาก</p> <p>สามารถเรียนรู้ด้วยตนเอง</p>	<p>มีความรู้กว้างในรูปของ multidisciplinary knowledge ด้วย ความสมดุลระหว่างความรู้ทางวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์</p> <p>คิด วิเคราะห์ วิจัยและแก้ปัญหาได้ดีมาก</p> <p>สามารถเรียนรู้ด้วยตนเอง</p>	<p>มีคุณวุฒิทางวิชาชีพที่ได้คุณภาพสูง มีการตรวจสอบและการรับรองมาตรฐานตามระดับและลำดับขั้น</p> <p>มีวินัยทั้งในการดำรงชีวิตประจำวันและชีวิตการทำงาน มีการดูแลรักษาวัฒนธรรมไทยในทางสร้างสรรค์</p> <p>สามารถเรียนรู้ด้วยตนเองและมีโอกาสจะมีคุณวุฒิทางวิชาชีพเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพจากการทำงานและปฏิบัติงานจริง</p>	<p>คิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาได้ ผ่านระบบการศึกษาที่มีการยกระดับพัฒนาการทางเทคโนโลยีและการเรียนการสอนที่เน้นความเป็นมนุษย์</p> <p>เป็นที่พึ่งพาได้ทั้งต่อตนเองและผู้อื่นโดยผ่านวิธีการศึกษาด้วยการปฏิบัติ (Learning by doing) เช่น ด้านกีฬา เป็นต้น</p>
ความสามารถ	<p>สอดคล้องกับการยกระดับศักยภาพในการแข่งขันของไทยในระดับสากล</p> <p>มีทักษะพื้นฐานที่ดีมาก ทั้งด้านการอ่าน เขียน พูด การแสดงออก ภาษาอังกฤษ คอมพิวเตอร์ และการจัดการ</p>	<p>มีทักษะพื้นฐานที่ดีมาก ทั้งด้านการอ่าน เขียน พูด การแสดงออก ภาษาอังกฤษ คอมพิวเตอร์ และการจัดการ</p>	<p>ทักษะที่จำเป็นในอนาคต 6 ด้าน ได้แก่ ทักษะด้านความคิดและการประมวลผล ทักษะด้านการปฏิบัติงาน ทักษะด้านเทคนิค ทักษะด้านการบริหาร ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์</p>	

2.4 งานวิจัยเกี่ยวกับคุณลักษณะของข้าราชการไทย

จากการศึกษาระบบบริหารราชการภาครัฐซึ่งเชื่อมโยงไปถึงคุณลักษณะของข้าราชการของประเทศในซีกโลกตะวันตกอย่างอังกฤษ สหรัฐอเมริกา เมื่อกลับมาพิจารณาบริหารราชการและคุณลักษณะของข้าราชการในประเทศซีกโลกตะวันออกอย่างสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งเป็นประเทศที่มีบทบาทมากในเวทีโลก แม้จะมีความแตกต่างกัน กระนั้นก็ยังมีความร่วมซึ่งก็คือการปรับปรุง การปฏิรูปเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของโลก จีนมีการปฏิรูประบบราชการถึง 7 ครั้งนับตั้งแต่ปี 1952 ครั้งล่าสุดในปี 1998 ทั้งนี้ด้วยจุดประสงค์ในการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการตัดสินใจด้านเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับแรงกดดันของตลาดมากกว่าที่จะควบคุมแรงกดดัน ประกอบกับความต้องการที่จะให้ระบบราชการเป็นองค์กรที่มีความกะทัดรัด ข้าราชการมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากข้อร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการทำงานของข้าราชการที่ล่าช้า เพราะระบบการบริหาร การสั่งการที่มีสายบังคับบัญชาซับซ้อนและการคอร์รัปชัน

หลายปีต่อมาได้มีการทำวิจัยเกี่ยวกับขอบเขตงานหรือการให้นิยามคำว่าข้าราชการของจีน โดยการศึกษาวิจัยระบบงานข้าราชการใน 20 กว่าประเทศในช่วงปี 2001 - 2004 กระทั่งเดือนกรกฎาคม ปี 2004 ได้มีการกำหนดขอบเขตนิยามคำว่าข้าราชการจากเดิมที่ทำงานด้านบริหาร งานเอกสาร โดยใช้เกณฑ์ 3 ประการ คือ 1) การปฏิบัติงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับประชาชนหรือสาธารณะ 2) การทดแทนตำแหน่งงานที่ดั่งขึ้นมาแล้ว 3) ผลตอบแทนที่ได้รับจากรัฐในรูปแบบของค่าจ้างและผลประโยชน์ต่างๆ หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการและประกาศใช้เมื่อ 27 เมษายน 2005 แต่บทบาทสำคัญของข้าราชการจีนก็ยังคงครอบคลุมเรื่องการกระจายอำนาจและการควบคุม (Hon S. Chan, Edward Li Suizhou, 2007: 383 - 396) แม้จะมีการปฏิรูปให้ข้าราชการมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในแง่ของประสิทธิภาพ Cooke เห็นว่าน่าจะรวมไปถึง สำนึกรับผิดชอบ (Accountability) ความโปร่งใส (Transparency) การยึดถือกฎหมาย และการตัดสินใจแบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามอาชีพข้าราชการในจีนยังมีความนิยมที่เป็นอาชีพที่มีเกียรติ ศักดิ์ศรี และเป็นที่น่าปรารถนา (Fang Lee Cooke, 2003: 384 - 401)

ในกรณีของประเทศไทย ข้าราชการไทยมีประวัติความเป็นมายาวนาน กล่าวคือข้าราชการไทยมีมาพร้อมกับการตั้งรัฐไทย ดังเช่นที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เคยกล่าวไว้ว่า ในประวัติศาสตร์ของไทยเรานั้น เรื่องราวของข้าราชการสามารถสืบค้นรายละเอียดได้อย่างน้อยที่สุดก็ไปถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า การปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยา กรมการเมืองจะมีเจ้าเมืองเป็นประธานรับผิดชอบ เจ้าเมืองมีอำนาจตั้งข้าราชการอื่นๆ ในคณะกรรมการเมือง อันได้แก่ จำเมือง เจ้าหน้าที่ย้ายกฎหมาย และสัสดี ชีวิตของราษฎรขึ้นอยู่กับบุคคลเหล่านี้ ราษฎรจะมีสุขหรือทุกข์ ทำมาหากินได้โดยสะดวกหรือไม่ ก็สุดแล้วแต่ความสามารถ ความยุติธรรมของเจ้าเมือง และคณะกรรมการ ผู้ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในทุกๆ ด้านของราษฎรโดยตรง ด้วยลักษณะเช่นนั้น ทุกข์สุขตลอดจนผลประโยชน์ต่างๆ ของสังคมจึงขึ้นอยู่กับข้าราชการแต่เพียงอย่างเดียว ข้าราชการไทยสมัยโบราณจึงเป็นกลุ่มบุคคลผู้มีอำนาจยิ่งใหญ่ และมีอิทธิพลครอบคลุมสังคมทั้งหมด และก่อให้เกิดผลสำคัญ คือ ทำให้จิตใจในสังคมนั้นผูกมัดอยู่กับราชการ (ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช 2526: 28 - 29)

ในสมัยที่ประเทศไทยยังมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ถือได้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็น “นาย” ของข้าราชการ ทรงเป็นศูนย์รวมและเป็นผู้กำหนดหลักการในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการทั้งปวง จนอาจกล่าวได้ว่า คุณลักษณะ ค่านิยม อุดมการณ์ ซัดความสามารถของข้าราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นจะเป็นเช่นใดก็ย่อมขึ้นอยู่กับองค์พระมหากษัตริย์นั่นเอง นอกจากนั้น ข้าราชการยังต้องมีคุณสมบัติที่เพียบพร้อมไปด้วยคุณธรรมแห่งการเป็นข้าราชการในองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนก็คือคุณสมบัติของข้าราชการ ที่ปรากฏในพระราชกำหนดเก่า จ.ศ. 1117 (พ.ศ. 2288) ซึ่งรวมอยู่ในกฎหมายตราสามดวง ที่ได้กำหนดว่า ผู้ที่จะเป็นข้าราชการ (ซึ่ง

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีตำแหน่งเป็น พระ หลวง ขุน หมื่น ผู้รักษาเมือง ผู้รั้ง กรรมการ) จะต้องประกอบไปด้วยวุฒิ 4 ประการ ดังนี้

- 1) ขาดิวุฒิ คือผู้ที่มีตระกูล เป็นอัครมหาเสนาบดีสืบๆ กันมา
- 2) วัยวุฒิ คือผู้มีอายุ 31 ปีขึ้นไป
- 3) คุณวุฒิ คือผู้ที่มีความรู้ฝ่ายทหารและพลเรือนชำนาญ
- 4) ปัญญาวุฒิ คือผู้ที่จำเริญด้วยปัญญาฉลาดและคิดอ่านให้ชอบ

นอกจากนี้ ในพระราชกำหนดเก่ายังได้บัญญัติต่อไปว่าข้าราชการยังจะต้องประกอบด้วยอริบดี 4 ประการคือ

- 1) ฉันทาธิบติ คือ เมื่อพระมหากษัตริย์ต้องพระราชประสงค์สิ่งใด ผู้นั้นนำสิ่งนั้นมาทูลถวาย
- 2) วิริยาธิบติ คือ ประกอบด้วยความเพียรในราชการมิได้ขาด
- 3) จิตาธิบติ คือ มีน้ำใจกล้าแข็งในการรณรงค์สงคราม
- 4) วิมังสาธิบติ คือ ฉลาดในพิพากษาความ และอุบายในราชการ

นอกจากนี้ยังสามารถพบคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของข้าราชการในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้ในพระราชนิพนธ์ และวรรณคดีในแต่ละยุคแต่ละสมัย ยกตัวอย่างเช่น

บทพระราชนิพนธ์รามเกียรติ์ ของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ตอนกุมภกรรณจะสิ้นชีวิต ได้เรียกภิกษุมารพและสอนว่า

“ซึ่งเจ้าจะทำราชการ	ได้เบื่องบพมาลย์พระทรงศร
สิ่งใดอย่าให้อนาทร	ผ่านตามหฤทัยพระทรงฤทธิ์
ต้องอุทิศให้เอาใจให้ท่านชอบ	จงรู้รอบหน้าหลังระวังผิด
จึงจะถือว่าดีมีความคิด	ญาตมิตรจะได้พึงอนุชา”

หรือใน **เสภาเรื่องขุนช้างขุนแผน** มีบทเสภาตอนหนึ่งที่นางทองประศรีได้สั่งสอนพลายแก้วก่อนจะเข้ารับราชการในตอนหนึ่งว่า (เสภาเรื่องขุนช้างขุนแผน, 2513: 315 - 316)

“โบราณว่าเป็นข้าจอมกษัตริย์	ราชสัสดีต้องเพียรเรียนรักษา
ท่านกำหนดจดไว้ในตำรา	มีมาแต่โบราณช้านานครั้น
หนึ่งวิชาสามารถมีอย่างไร	ไม่ปิดไว้ให้ท่านทราบทุกสิ่งสรรพ
หนึ่งกล้าหาญทำการถวายนั่น	มุ่งมันจนสำเร็จเจตนา
หนึ่งมิได้ประมาทราชกิจ	ชอบผิดตรึกตรองหมั่นศึกษา
หนึ่งสัตย์ซื่อถือธรรมจรรยา	เหมือนสมาทานศีลไว้มั่นคง
หนึ่งเสียมเจียมตัวไม่กำเริบ	เอื้อมเอิบหยิ่งเย่อเพ้อหลง
หนึ่งอยู่ใกล้ชิดติดพระองค์	ไม่ทำเทียมด้วยทะนงพระกรุณา
หนึ่งไซ้ไม่ร่วมราชาอาสน์	ด้วยอุบาทว์จัญไรเป็นหนักหนา
หนึ่งเข้าเฝ้าสังเกตซึ่งกิจจา	ไม่ใกล้ไกลไปกว่าสมควรการ
หนึ่งผู้หญิงชาวโนไม่พันพัว	เล่นหัวผูกรักสมัครสมาน
หนึ่งสามีกัดรักใคร่ในภูบาล	ถึงถูกกริ้วทันทานไม่ตอบแทน”

หรือบทพระราชนิพนธ์ที่โดดเด่นอย่างมากในการกำหนดคุณลักษณะของข้าราชการปรากฏอยู่ในพระราชนิพนธ์เรื่อง **“หลักราชการ”** ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยในบทพระราชนิพนธ์ดังกล่าวทรงมีพระราชวินิจฉัย

ว่า คุณสมบัติหรือ “คุณวิเศษ” ที่ข้าราชการพึงมี 10 ประการ (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2527: 17 - 18) ได้แก่

- | | |
|--------------------------|---------------------------|
| 1) ความสามารถ | 6) ความซื่อตรงต่อคนทั่วไป |
| 2) ความเพียร | 7) ความรู้จักนัยคน |
| 3) ความมีไหวพริบ | 8) ความรู้จักผ่อนผัน |
| 4) ความรู้เท่าถึงการณ์ | 9) ความมีหลักฐาน |
| 5) ความซื่อตรงต่อหน้าที่ | 10) ความจงรักภักดี |

กรมหลวงนครราชสีมาและพระศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2547) ได้วิเคราะห์คุณสมบัติ 10 ประการของข้าราชการจากบทพระราชนิพนธ์เรื่อง “หลักราชการ” ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้วพบว่าคุณสมบัติทั้ง 10 ประการดังกล่าวเน้นไปที่คุณลักษณะเชิง “คุณธรรม” 3 ประการ คือ

1) คุณธรรมต่อตนเอง หมายถึงคุณธรรมเบื้องต้นที่ข้าราชการจะต้องมีในตนเอง ตัวอย่างเช่น ความสามารถ ความเพียร ความมีไหวพริบ

2) คุณธรรมต่อหน้าที่ หมายถึง ในการปฏิบัติราชการของข้าราชการ สิ่งที่ข้าราชการจะต้องสร้างให้มีเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ก็คือ ความรู้เท่าถึงการณ์ เพื่อจะปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องเหมาะสมตามกาลเทศะ ความซื่อตรงต่อหน้าที่ ความซื่อตรงต่อคนทั่วไป ความรู้จักนัยคน ความรู้จักผ่อนผัน และความมีหลักฐาน เป็นต้น ซึ่งความซื่อตรงถือเป็นคุณธรรมที่สำคัญที่จะทำให้ปฏิบัติหน้าที่ไปอย่างถูกต้องแน่นอน สม่าเสมอ สำหรับทุกคน ความรู้จักนัยคนและความรู้จักผ่อนผันก็เป็นคุณธรรมสำคัญที่จะช่วยให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างคล่องตัวยิ่งขึ้น และทำให้รู้สำหรับบุคคลแต่ละคนที่แตกต่างกันควรจะทำปฏิบัติอย่างไรจึงจะเหมาะสม ในเรื่องคุณธรรมความมีหลักฐานนั้นจะช่วยให้ข้าราชการมีความมั่นคงในการตัดสินใจและเชื่อมั่นในการทำมาความดี เพราะ “หลัก” คือที่มั่นสำหรับยึดเหนี่ยว และ “ฐาน” คือพื้นพื้มั่นคง ดังนั้น ความมีหลักฐานจึงหมายถึง ความมั่นคงอันเป็นที่ตั้ง ซึ่งจะทำให้ข้าราชการมีความแน่นอนในการปฏิบัติราชการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่ใช่เลือกปฏิบัติตามใจปรารภ นอกจากนี่ยังหมายถึงการมีพื้นฐานที่มั่นคง ซึ่งมีได้หมายถึงการมีทรัพย์สินร่ำรวยมหาศาล แต่หมายถึงการมีความเป็นอยู่ที่ดี ไม่ยากลำบาก สามารถช่วยเหลือตนเองและครอบครัวได้เป็นอย่างดี ตลอดจนมีความมั่นคงในฐานะเพียงพอที่จะช่วยเหลือจุนเจือประชาชนที่เดือดร้อนทั่วไป เพราะหากข้าราชการต้องยากลำบาก ฐานะยากจน ก็มักจะเป็นธรรมดาของคนที่จะต้องคำนึงถึงปากท้องของตนเองและครอบครัวก่อน กำลังปัญญาและสติที่จะช่วยแก้ไขปัญหของประชาชนที่เป็นคนอื่นก็ย่อมลดถอยลงตามลำดับ แต่ถ้าข้าราชการไม่ต้องเป็นห่วงเศรษฐกิจของครอบครัวตัวเอง ก็สามารถอุทิศเวลาและมันสมองเพื่อคนส่วนใหญ่ต่อไปได้ ด้วยเหตุนี้ความหมายของความมีหลักฐานจึงมีนัยสำคัญที่กว้างทั้งความหมายในการมีหลักยึดปฏิบัติและฐานะที่มั่นคง

3) คุณธรรมสูงสุดคือ คุณธรรมเพื่อพระมหากษัตริย์ โดยในบทพระราชนิพนธ์ “หลักราชการ” เรียกคุณสมบัติที่ข้าราชการพึงจะมีนี้ว่า “ความจงรักภักดี” อันหมายความว่า ความยอมเสียสละเพื่อผลประโยชน์แห่งท่าน คือ ถึงแม้ว่าตนจะได้รับความเดือดร้อนรำคาญ ตรากลำบาก หรือจนถึงต้องสิ้นชีวิตเป็นที่สุด ก็ยอมได้ทั้งสิ้น เพื่อมุ่งประโยชน์อันแท้จริงให้แก่ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์

กล่าวโดยสรุป คุณลักษณะหลักของข้าราชการในยุคสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะเน้นที่คุณธรรม 3 ประการหลักเป็นหัวใจ นั่นคือ คุณธรรมต่อตนเองเป็นพื้นฐาน คุณธรรมต่อหน้าที่เป็นวิธีการทำงาน และคุณธรรมต่อพระมหากษัตริย์เป็นเป้าหมายสูงสุด

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงกำหนด “ลักษณะของข้าราชการที่ดี” หรือ “ข้าราชการในอุดมคติ” ขึ้นใหม่โดยไม่คำนึงถึงชาติตระกูล หรือความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ ดังปรากฏอยู่ในคำปรารภของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งกล่าวถึงเหตุผลในการประกาศพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่าต้องการ “เลือกผู้มีความรู้ความสามารถ เข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกังวลด้วยการแสวงหาผลประโยชน์ในทางอื่น” ซึ่งจะทำให้ราชการ “ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากสะพรั่งพร้อมด้วยข้าราชการซึ่งมีความรู้ความสามารถ และรอบรู้ในวิถีและอุบายของทางราชการ” นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับวินัยที่ข้าราชการพลเรือนจะต้องรักษาดลอดเวลาไว้ในมาตรา 31 - 35 ซึ่งสรุปได้ 3 ประการคือ

- 1) ข้าราชการจะต้องอุทิศเวลาทั้งหมดของตนให้แก่ราชการ ถือประโยชน์ของราชการแผ่นดินเป็นที่ตั้ง ไม่กระทำกิจการใดๆ อันอาจเป็นการเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- 2) ข้าราชการจะต้องไม่ประพฤติชั่ว หรือแสวงหาผลประโยชน์อื่นใดโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตน หรือเป็นตัวละครทำการในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทใดๆ
- 3) เคารพ เชื่อฟัง และปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา

ครั้นเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สู่ระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ส่งผลต่อรูปแบบโครงสร้าง ระบบและกลไกในการบริหารจัดการประเทศ ซึ่งย่อมส่งผลให้แนวคิดที่เกี่ยวกับคุณลักษณะ ระบบคุณค่า ค่านิยมและอุดมการณ์ของข้าราชการเปลี่ยนแปลง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2522) ได้ชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองได้ทำให้เกิด 2 ระบบที่แตกต่างกัน คือ “ระบบการเมือง” กับ “ระบบการบริหาร” และทำให้เกิดความแตกต่างระหว่าง “นักการเมือง” กับ “ข้าราชการ” โดยมีประเด็นความแตกต่างที่สะท้อนถึงคุณลักษณะที่แตกต่างกันของคน 2 กลุ่มนี้ คือ

- 1) **ความแตกต่างด้านการเข้าดำรงตำแหน่ง** นักการเมืองเข้าดำรงตำแหน่งโดยผ่านการเลือกตั้งจากประชาชน หรือการแต่งตั้งจากผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ส่วนข้าราชการเข้าดำรงตำแหน่งหรือเข้าทำงานโดยการสอบตามระบบคุณธรรม
- 2) **ความแตกต่างทางด้านระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง** นักการเมืองต้องมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนข้าราชการนั้นถ้าไม่มีความผิด ปฏิบัติราชการไปตามปกติ ก็อยู่ในระบบราชการไปจนปลดเกษียณอายุราชการ
- 3) **ความแตกต่างทางด้านความมั่นคงในอาชีพ** ผู้ที่จะเป็นนักการเมืองโดยการสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องประสบกับความเสี่ยงสูงกว่าผู้ที่รับราชการมากมาย
- 4) **ความแตกต่างทางด้านระดับคุณวุฒิทางการศึกษา** ระบบการเมืองที่ขาดความมั่นคง มีสภาวะของความเสี่ยงสูง ดังเช่น ประเทศไทย มักจะมีโอกาสที่จะเลือกสรรบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถสูงเข้ามาทำงานน้อยกว่าระบบราชการซึ่งมีหลักประกันความมั่นคงในอาชีพ และมีสภาวะเสี่ยงน้อยกว่าที่เป็นอยู่ในสภาวะการเมือง
- 5) **ความแตกต่างด้านความชำนาญงาน** นักการเมืองส่วนใหญ่เป็นผู้มีความรู้ทั่วไป แต่ในระบบราชการต้องการบุคลากรที่มีความเป็นผู้ชำนาญการเฉพาะอย่าง (Specialist) มากกว่าระบบการเมือง
- 6) **ความแตกต่างด้านความเป็นกลางทางการเมือง** นักการเมืองเป็นผู้ที่สังกัดพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ หรือแนวนโยบายที่แสดงให้เห็นว่า พรรคการเมืองนั้นต้องการสนับสนุนผลประโยชน์ของกลุ่มชนกลุ่มใด มีอุดมการณ์ในทางที่จะกำหนดพฤติกรรมทางการเมืองอย่างไร ส่วนข้าราชการนั้น แม้ว่าจะสังกัดพรรคการเมืองโดยเป็น

สมาชิกพรรคการเมืองได้ แต่ในการปฏิบัติหน้าที่แล้วจะต้องวางตัวเป็นกลางไม่เป็นฝักเป็นฝ่าย และระบบราชการนั้นสนับสนุนผลประโยชน์ของชาติ หรือสาธารณชนที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่านักการเมืองซึ่งมีแนวโน้มที่จะเลือกปฏิบัติตามอุดมการณ์และหรือแนวนโยบายทางการเมือง (Political discrimination) ส่วนนักบริหารนั้นยึดความเป็นกลางไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด (Administrative impartiality)

7) ความแตกต่างทางด้านข้อจำกัดพฤติกรรม นักการเมืองจะต้องทำตัวให้สอดคล้องกับคุณค่าและความต้องการของผู้ออกเสียงเลือกตั้งและกลุ่มพลังกดดันต่างๆ พฤติกรรมของนักการเมืองจึงผันแปรไปตามมหัศจรรย์และข้อเรียกร้องของผู้มีสิทธิออกเสียง ซึ่งเป็นผู้กำหนดชะตากรรมของนักการเมือง ส่วนข้าราชการนั้นปฏิบัติตามกรอบกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของราชการ และไม่มีความเป็นอิสระโดยตรงที่จะเอาใจหวั่นไหวหรือประชาชนกลุ่มใดโดยเฉพาะ แต่กระนั้น ข้าราชการก็ต้องฟังมติของประชาชนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานที่ราชการผู้นั้นกระทำเช่นกัน

นอกจากการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ จนทำให้เห็นคุณลักษณะพื้นฐานที่เด่นชัดของข้าราชการทั้ง 7 ประการข้างต้นแล้ว ชัยอนันต์ยังมึงานศึกษาวิจัยที่น่าสนใจเกี่ยวกับข้าราชการไทย ดังเช่น ในการศึกษาวิจัยเรื่องการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2531) ชัยอนันต์ได้ทำการศึกษาระบบราชการไทยว่ามีลักษณะเหมือนกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งมีแรงจูงใจจากผลประโยชน์หลายประเภท ชัยอนันต์มีความเห็นสอดคล้องในระดับหนึ่งกับนักวิชาการผู้มีชื่อเสียงเกี่ยวกับระบบราชการไทย เช่น Riggs, Siffin ที่ตั้งข้อสังเกตว่าข้าราชการไทยเกือบทั้งหมดได้รับแรงจูงใจจากผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นประการสำคัญ (เช่น อำนาจ รายได้รูปตัวเงิน เกียรติยศ ความสะดวกสบาย และความมั่นคง) นอกจากนี้พฤติกรรมของข้าราชการไทยโดยส่วนใหญ่แล้ว เป็นนักใต้โต๊ะ นักอนุรักษมากกว่านักส่งเสริมหรือรัฐบุรุษ อย่างไรก็ตาม ชัยอนันต์ได้ตั้งคำถามเชิงท้าทายต่อนักวิชาการตะวันตกเหล่านั้นไว้อย่างน่าสนใจว่า

“ข้าราชการไทยเกือบทั้งหมดได้รับแรงจูงใจจากประโยชน์ส่วนตัว จริงหรือ”

แม้ชัยอนันต์จะไม่ตอบคำถามนี้โดยตรง แต่ได้ชี้ให้เห็นว่าการที่ข้าราชการไทยมีแนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนล้นมาจากปัจจัย 5 ประการที่ประกอบกันขึ้นเป็นเงื่อนไขในเชิงลบต่อการทำงานของข้าราชการ อันเป็นเงื่อนไขที่ไม่เป็นที่น่าพึงพอใจจำนวนหนึ่ง ซึ่งเป็นอุปสรรคมิให้ข้าราชการกระทำหน้าที่ที่ดีหรือได้รับใช้สาธารณะ สภาวะเหล่านี้ได้แก่

- 1) เงินเดือนและสิ่งตอบแทนต่ำ
- 2) การมีระบบจำแนกตำแหน่ง (พี.ซี.) ซึ่งง่ายต่อการฉวยประโยชน์
- 3) ระบบการเลื่อนขั้นและการให้รางวัลซึ่งมีใช้อยู่บนพื้นฐานของการปฏิบัติหน้าที่ แต่อยู่บนพื้นฐานของระบบอุปถัมภ์ เล่นพรรคเล่นพวก และความจงรักภักดีส่วนบุคคล
- 4) ความรู้สึกผูกพันคับแคบต่อหน่วยงาน (ระดับกรม)
- 5) การรวมศูนย์อำนาจอย่างสูง

เงื่อนไขเหล่านี้คือปัจจัยหลัก 5 ประการซึ่งเป็นอุปสรรคขัดขวางการทำงานที่ดีของข้าราชการ นอกจากนี้ ในการบริหารของระบบราชการ พฤติกรรมทางการบริหารก็ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารราชการ (ชัยอนันต์, 2531: 83 - 4) กล่าวคือ

- 1) ระบบการเล่นพรรคเล่นพวก อันเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานานและยากแก่การแก้ไข แม้จะได้มีการนำเอาระบบคุณธรรม (Merit system) มาใช้ ก็เป็นเพียงในหลักการและตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติยังถือความสัมพันธ์ส่วนบุคคลมากกว่ายึดถือเหตุผลตามระบบคุณธรรม
- 2) ข้าราชการจะให้ความสำคัญต่อสิ่งที่ผู้บังคับบัญชาต้องการ หรือบางครั้งเป้าหมายของหน่วยงาน ก็ยังมีความสำคัญน้อยกว่าความต้องการของผู้บังคับบัญชา ข้าราชการทั้งหลายในหน่วยงานจะพยายามสืบดูว่า ผู้บังคับบัญชา

ของตนมีอุปนิสัยเช่นไร มีวิธีการทำงานอย่างไร ในขณะที่ข้าราชการไม่เคยตั้งคำถามกับตัวเองเลยว่า ประชาชนต้องการอะไรบ้าง หน่วยงานของตนได้ช่วยเหลือและสนองความต้องการของประชาชนหรือไม่ ข้าราชการส่วนใหญ่มักจะลืมไปว่าเป้าหมายของการเป็นข้าราชการคือ การปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับประโยชน์ของสาธารณะ (Public interest) นอกจากนี้ ข้าราชการยังไม่ค่อยจะยอมรับหลักการประชาธิปไตยที่ว่าการบริหารราชการจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนและฝ่ายการเมือง (Public accountability)

3) ข้าราชการขาดจริยธรรม จริยธรรมคือคุณธรรมประจำใจ ได้แก่ความรู้สึกผิดชอบชั่วดีที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวให้ข้าราชการสำนึกและประพฤติในสิ่งที่ดี ปัจจุบันที่ทำให้ข้าราชการขาดจริยธรรม นอกจากสภาวะทางเศรษฐกิจบีบบังคับให้ข้าราชการพยายามแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวแล้ว ทศนคติและค่านิยมของสังคมก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ข้าราชการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ เป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวด้วย

4) รายได้ไม่เพียงพอกับค่าครองชีพ เพราะในขณะนี้ค่าครองชีพได้พุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากสภาวะน้ำมันมีราคาสูงขึ้น และอัตราเงินเดือนของข้าราชการไทยโดยเฉพาะข้าราชการชั้นผู้น้อยไม่สมดุลกับสภาวะค่าครองชีพที่เป็นอยู่ ทำให้มีส่วนผลักดันให้ข้าราชการฉ้อราษฎร์บังหลวงมากขึ้น

การศึกษาเกี่ยวกับคุณลักษณะในทางลบของข้าราชการไทยยังปรากฏอยู่ในงานศึกษาวิจัยของกรมพลทของธรรมชาติและพรรคดี ผ่องแผ้ว (2547) ที่พบว่าด้วยปัญหาในเชิงโครงสร้างและเชิงระบบของระบบราชการ ส่งผลกระทบต่อข้าราชการคือ

- 1) ข้าราชการยอมรับอิทธิพลของผู้มีอำนาจเหนือกว่าในระบบราชการและระบบการเมือง มากกว่าความถูกต้องตามหลักแห่งวิชาชีพ
- 2) ข้าราชการมุ่งสนองความต้องการหรือนโยบายของส่วนกลางมากกว่าความต้องการของภูมิภาคและท้องถิ่นหรือประชาชน
- 3) ข้าราชการยึดประโยชน์ของส่วนราชการที่ตนสังกัดมากกว่าผลประโยชน์ของระบบราชการหรือประเทศชาติโดยรวม
- 4) ข้าราชการยึดและใช้กฎระเบียบเพื่อประโยชน์ส่วนตนและการเอาตัวรอดมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมและผลสำเร็จของงาน
- 5) ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการตรวจสอบในผลงานอย่างแท้จริง

“ผลกระทบสำคัญทั้ง 5 ประการอันเกิดมาจากโครงสร้างและระบบราชการนี้ ทำให้ข้าราชการจำนวนไม่น้อยสามารถที่จะรักษา “ความเป็นใหญ่เหนือประชาชน” และ “ความมั่นคงในอาชีพ” ตลอดจน “ความก้าวหน้าที่ขาดผลสำเร็จของงานรองรับ” ไว้ได้ และที่สำคัญคือโครงสร้างและระบบราชการเช่นนี้ กลับช่วยให้เกิดความมั่นคงที่เกินจำเป็นแก่ข้าราชการที่ไม่มีคุณภาพ และขับไล่ข้าราชการที่มีคุณภาพให้ออกจากระบบราชการ จึงอาจกล่าวได้ว่าสภาพการณ์ “สมองไหล” หรือสภาพการสูญเสียข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการที่มีคุณภาพในระยะ 5 ปีแรกโดยประมาณที่ผ่านมา ไม่ได้เกิดจาก “ปัจจัยดึง” จากภาคเอกชนเท่านั้น แต่เกิดจาก “ปัจจัยดัน” จากภายในระบบราชการเองด้วย” (กรมพลทและพรรคดี, 2547: 190)

ดวงเดือน พันธุมนาวิน (2531) ได้ทำการศึกษาคุณลักษณะที่สำคัญของข้าราชการพลเรือน โดยใช้ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรมมาเป็นตัวแบบในการทำความเข้าใจพฤติกรรมของข้าราชการ โดยเน้น “จิตลักษณะ” ซึ่งเป็นองค์ประกอบทางจิตใจที่จะก่อให้เกิดพฤติกรรมที่น่าปรารถนาของบุคคล คุณลักษณะดังกล่าวได้แก่ความสามารถในการควบคุมบังคับตนเอง คือลักษณะมุ่งอนาคตของบุคคล ได้แก่

1) ความสามารถที่จะคาดการณ์ไกลและรู้จักบังคับตนเองให้อดทนได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์โดยไม่ต้องพึ่งการควบคุมจากคนอื่น

2) ความเชื่ออำนาจในตน หรือความเชื่อในผลการกระทำของตน หมายถึงความเชื่อว่า ตนสามารถทำให้เกิดผลดีหรือผลเสียแก่ตนเองหรือผู้อื่นได้ตามที่ตนปรารถนาและมุ่งหวัง

3) เหตุผลเชิงจริยธรรม หมายถึงการที่บุคคลใช้เหตุผลในการเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง

4) สุขภาพจิต หมายถึงระดับความวิตกกังวล ประกอบด้วยความกลัวในเรื่องต่างๆ โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร ซึ่งได้แก่ ความกลัวใจ ความโกรธง่าย ขาดสมาธิ ขาดความกล้า และกลัวผิด นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงปัญหาทางกายบางประการด้วย เช่น ปวดศีรษะ อ่อนเพลีย เบื่ออาหาร และความผิดปกติอื่นๆ ผู้มีสุขภาพจิตดีต้องเป็นคนไม่วิตกกังวลมากนัก รู้จักปรับตัว รับรู้เหตุการณ์โดยไม่บิดเบือนความจริง

5) ทักษะคติต่อการทำงานราชการ หมายถึง ความรู้สึกชอบหรือไม่ชอบต่องานในหน้าที่ราชการ ซึ่งได้แก่ ความเต็มใจที่จะตอบสนอง (Willingness to response) ความพอใจในการตอบสนอง (Satisfaction in response) การยอมรับและความชอบในค่านิยมของข้าราชการ (Acceptance and preference for value)

สุเมธ ตันติเวชกุล (2548) ได้ประมวลหลักที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชได้ทรงปฏิบัติและทรงแสดงไว้เป็นแบบอย่าง 10 ประการ สำหรับเป็นแนวทางของการที่จะเป็นข้าราชการพลเรือนที่ดี กล่าวคือ

- 1) ทำงานอย่างผู้รู้จริง และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์
- 2) ความอดทน มุ่งมั่น ยึดธรรมะและความถูกต้อง
- 3) ความอ่อนน้อมถ่อมตน เรียบง่าย และประหยัด
- 4) มุ่งประโยชน์คนส่วนใหญ่เป็นหลัก
- 5) รับฟังความเห็นของผู้อื่น เคารพความคิดที่แตกต่าง
- 6) มีความตั้งใจจริงและขยันหมั่นเพียร
- 7) มีความสุจริตและความกตัญญู
- 8) พึ่งตนเอง ส่งเสริมคนดีและคนเก่ง
- 9) รักประชาชน
- 10) การเอื้อเฟื้อซึ่งกันและกัน

การศึกษาคุณลักษณะของบุคคลจากหลักคิดของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ปรากฏโดดเด่นในงานเขียนของ ไกรยุทธ ธีรยานันท์ (2531) ไกรยุทธศึกษาวิจัยเกี่ยวกับคุณลักษณะของคนในพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยศึกษาแนวความคิดและปรัชญาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งแบ่งองค์ประกอบออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่

1) องค์ประกอบของระบบความคิดในเรื่องคุณภาพบุคคลที่เน้นจุดศูนย์กลางที่ปัจเจกบุคคล ประกอบด้วยคุณลักษณะ ดังนี้

1.1) มีวิธีการทำงานที่ได้ผล

- มีความรู้ความสามารถ
- รู้จักประยุกต์ใช้ความรู้
- การคิดอย่างรอบคอบ

- การมีปัญญา
- การมีสติและความสงบสำรวม
- ความจริงใจและการมีสัจจะ
- มีวินัย
- รู้จักประสานกับผู้อื่น
- สร้างสรรค์และพัฒนา
- มีแผนการทำงาน

1.2) คุณธรรม

- ฉันทะและวิริยะ
- ความอดกลั้นและความเข้มแข็ง
- ความตั้งใจจริงและจริงใจ
- ความถูกต้องยุติธรรม
- ความเมตตาและความเสียสละ
- ความสามัคคีพร้อมเพรียงกัน
- ความสุจริตและความกตัญญู
- วินัย

2) องค์ประกอบของระบบความคิดในเรื่องคุณภาพบุคคลที่เน้นจุดศูนย์กลางที่ส่วนรวม

2.1) แนวทางที่สร้างสรรค์ประโยชน์ส่วนรวม

- การมีความสามัคคี
- การรู้จักหน้าที่
- การแสวงหาความรู้
- ความมีเหตุมีผล

2.2) คุณธรรมเพื่อความสำเร็จส่วนรวม

- ความขยันหมั่นเพียร
- ความอดทน
- ความสามารถพึ่งตนเอง
- วินัย
- ฉันทะ
- สัจจะ
- ความรับผิดชอบ
- ความกตัญญู
- สติและความรอบคอบ
- ความตั้งใจดี

- ความเมตตาเอื้อเฟื้อกัน
- ความไม่เห็นแก่ตัวและเอารัดเอาเปรียบผู้อื่น

สมบัติ กุสุมาวสี (2549) ได้น้อมนำเอาหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางในการศึกษาซึ่งสามารถนำมาสะท้อนคุณลักษณะของข้าราชการไทย โดยสามารถพัฒนาข้าราชการและหน่วยราชการให้มีวัฒนธรรมตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ดังนี้

- 1) การเป็นข้าราชการที่มี “วัฒนธรรมค่านิยมแบบพอประมาณ”
- 2) การเป็นข้าราชการที่มี “วัฒนธรรมค่านิยมแห่งความมีเหตุผล”
- 3) การเป็นข้าราชการที่มี “วัฒนธรรมแห่งการมีและสร้างระบบภูมิคุ้มกันในตนที่ดี”
- 4) การเป็นข้าราชการที่มี “วัฒนธรรมที่เน้นการมีความรู้คู่คุณธรรม”
- 5) การเป็นข้าราชการที่มี “วัฒนธรรมที่เน้นความสมดุลและยั่งยืน”

โดยมีรายละเอียดในแต่ละหัวข้อ คือ

- 1) การเป็นข้าราชการที่มี “วัฒนธรรมค่านิยมแบบพอประมาณ”
 - ความสันโดษของข้าราชการ คือคนในระบบราชการที่มีความยินดี พอใจ อิ่มใจ สุขใจกับสิ่งที่ตนมีอยู่
 - มีความต้องการแบบฉันทะ คือมีความอดุสาหะ ขยันหมั่นเพียร ไม่ฟุ้งเฟ้อฟุ่มเฟือยเกินศักยภาพ
 - การไม่เบียดเบียนตนเอง ไม่เบียดเบียนผู้อื่น ไม่เอารัดเอาเปรียบธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและสังคมจนเกินควร
 - ข้าราชการมุ่งค่านิยมที่จะพึงตนเองให้ได้ก่อน
 - การระดมและใช้ทุนและทรัพยากรของระบบราชการก่อน
 - การรู้จักวิเคราะห์และวางแผนเพื่อให้เข้าใจตนเองและสถานการณ์
 - การพึ่งความช่วยเหลือจากภายนอกให้น้อยที่สุด
 - การช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ แบ่งปันกันภายในหน่วยงาน
 - การพัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไป ตามลำดับขั้นตอน (อย่างมีแผนการ)
- 2) การเป็นข้าราชการที่มี “วัฒนธรรมค่านิยมแห่งความมีเหตุผล”
 - วัฒนธรรมการรู้เข้าใจและแก้ไขปัญหาตามความเป็นจริง (ใช้หลักอริยสัจ)
 - วัฒนธรรมการเรียนรู้และใช้ปัญญาจัดการหน่วยราชการร่วมกัน
 - วัฒนธรรมการเรียนรู้ด้วยการทำประชาพิจารณ์
 - วัฒนธรรมการสร้างการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการบริหารจัดการ
 - วัฒนธรรมการจัดการความรู้และมีการวางแผนของหน่วยงาน เช่น การจัดทำแผนแม่บทหน่วยงาน การจัดให้มีกระบวนการเรียนรู้ของหน่วยงาน เป็นต้น
 - การใช้เงื่อนไขทางภูมิสังคมมาประกอบการดำเนินกิจกรรมและการตัดสินใจ
- 3) การเป็นข้าราชการที่มี “วัฒนธรรมแห่งการมีและสร้างระบบภูมิคุ้มกันในตนที่ดี”
 - การพัฒนาคนในระบบราชการให้ยึดมั่นในหลักธรรมทางศาสนา
 - วัฒนธรรมแบบประหยัด รู้จักอดออม มัธยัสถ์ ไม่ฟุ้งเฟ้อ
 - การเคารพและพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น
 - การเตรียมผู้นำในอนาคต

- วัฒนธรรมรักสามัคคี
 - วัฒนธรรมอนุรักษนิยมแบบก้าวหน้า คือ รักษาจารีตประเพณีวัฒนธรรมของไทย พร้อมไปกับการเปิดรับวัฒนธรรมใหม่ที่สร้างสรรค์อย่างระมัดระวัง
 - วัฒนธรรมของการสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยราชการภายนอกแบบพึ่งพิงอิงกัน (Interdependent)
 - วัฒนธรรมเปิดแบบคัดสรร (Open but selective) เลือกลองแต่สิ่งที่ดี โดยเฉพาะความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และความคิดเรื่องเสรีภาพ มาต่อยอดความเข้มแข็งของหน่วยราชการ
- 4) การเป็นหน่วยราชการที่มี “วัฒนธรรมที่เน้นการมีความรู้คู่คุณธรรม”
- การพัฒนาคนในหน่วยราชการให้เป็นไปตามแนวพรรคคือองค์แปด เช่น สัมมาอาชีวะ สัมมาทิสฺฐิ สัมมาวาจา เป็นต้น
 - เป็นหน่วยราชการที่เน้นในเรื่องความซื่อสัตย์ ความใฝ่รู้ ความมีจริยธรรม
 - เป็นหน่วยราชการที่มีการอนุรักษ์ สืบทอด พื้นฟูวัฒนธรรมและภูมิปัญญาของท้องถิ่น
 - วัฒนธรรมของการเห็นแก่ส่วนรวม (Collectivism)
 - วัฒนธรรมแบบชุมชนนิยม ให้เกียรติผู้อาวุโส ให้คุณค่าต่อสถาบันครอบครัว
 - วัฒนธรรมที่คนในหน่วยราชการมีความเอื้ออาทรต่อกัน
- 5) การเป็นหน่วยราชการที่มี “วัฒนธรรมที่เน้นความสมดุลและยั่งยืน”
- ส่งเสริมการรวมตัวกันทำงานอย่างไม่เป็นทางการ
 - การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง
 - ใช้หลักธรรม ความเมตตากรุณาในการใช้ชีวิตร่วมกันในหน่วยราชการ
 - การไม่เบียดเบียนและเอาัดเอาเปรียบกันของคนในหน่วยราชการ
 - วัฒนธรรมการสร้างสรรค์นวัตกรรมที่อยู่บนฐานภูมิปัญญาท้องถิ่น
 - วัฒนธรรมการสร้างเครือข่ายทั้งภายในและข้ามหน่วยราชการ
 - วัฒนธรรมการร่วมมือกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ
 - การอนุรักษ์ประเพณีและพิธีกรรมต่างๆ ของท้องถิ่น
 - การเคารพในความสัมพันธ์กับธรรมชาติ ไม่เอาเปรียบและเบียดเบียนสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติจนเกินควร

เมื่อพิจารณาการศึกษาที่สะท้อนภาพคุณลักษณะของข้าราชการไทยมากยิ่งขึ้น จะเห็นได้จากงานวิจัยของสำนักพัฒนาประชาสัมพันธ์ สถาบันชุมชนท้องถิ่นในช่วง พ.ศ. 2544 - 2545 ซึ่งศึกษาในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และ 9 จังหวัด นำร่องคือชัยนาท ประจวบคีรีขันธ์ อุทัยธานี ลำปาง จันทบุรี สกลนคร สุรินทร์ ตรัง และนครศรีธรรมราช โดยเน้นกระบวนการสร้างความร่วมมือทางสังคม และการสร้างกระแสทางสังคมให้เข้ามาเคลื่อนไหวและติดตามประเมินผลการปฏิรูประบบราชการ พบว่าจุดเริ่มต้นที่ภาครัฐควรปรับเปลี่ยนเร่งด่วนคือ การปฏิบัติตนของข้าราชการ และแนวทางการปรับปรุงการพัฒนาการบริการของภาครัฐ ซึ่งทั้งสองส่วนนี้สะท้อนถึงคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของข้าราชการไทย (จรรยาพรธณินทร์, 2546) ดังนี้

- 1) ผู้สร้าง รักษาและปฏิบัติตามกฎหมาย โดยรักษากฎ ระเบียบราชการอย่างเคร่งครัด ไม่เลือกปฏิบัติ
- 2) การวางตนเป็นกลาง

- 3) ผู้ปฏิบัติงาน ปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์ ไม่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน พกพ้อง เลิกการใช้อำนาจบังคับหลง ไม่ช่วยเหลือกลุ่มอิทธิพล/ อำนาจมืด
- 4) ผู้ส่งมอบบริการ โดยลดที่ทำการแสดงอำนาจ มีความเป็นมิตร มีจิตใจสาธารณะ ใช้วาจาสุภาพ ยิ้มแย้มแจ่มใส
- 5) เป็นแบบอย่างที่ดี เป็นมืออาชีพ ไม่นำปัญหาส่วนตัวมาระบายกับประชาชนในที่ทำงาน ตรงต่อเวลาในการปฏิบัติราชการ แต่งกายสุภาพเรียบร้อย
- 6) เป็นผู้ใฝ่หาความรู้ พัฒนาความสามารถของตนเองอยู่เสมอ
- 7) สนับสนุนให้ความร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานอื่น ยอมรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน
- 8) มีความรับผิดชอบ ทำงานโดยยึดประชาชนเป็นหลัก
- 9) มีทัศนคติที่ดี เป็น "ข้าราชการไทยหัวใจประชาชน"

อาสา ตฤติยปุตรานนท์ (2539) ได้ทำการศึกษาคุณลักษณะของข้าราชการที่พึงประสงค์ในทัศนะของผู้นำทางศาสนาอิสลามจังหวัดยะลา (อิหม่าม) พบว่าคุณลักษณะของข้าราชการที่พึงประสงค์ที่อยู่ในระดับมากอย่างยิ่ง ได้แก่ คุณธรรม และความซื่อสัตย์สุจริต ที่อยู่ในระดับมาก ได้แก่ ส่งเสริมการบริการประชาชน ทัศนคติในการปฏิบัติราชการ มนุษยสัมพันธ์ และตามด้วยความรู้ความสามารถ ส่วนความเป็นผู้นำ และความสามารถในการแก้ปัญหาอยู่ในระดับคะแนนเฉลี่ยเท่ากัน

สำหรับคุณลักษณะของข้าราชการไทยที่พึงประสงค์ในมุมมองของผู้รับบริการ หรือประชาชน ในรายงานวิจัยเรื่อง “คุณลักษณะของข้าราชการกรุงเทพมหานคร: ด้านการบริการ” (ผู้เข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรผู้บังคับบัญชาระดับต้น รุ่นที่ 30, 2547) ซึ่งศึกษาคุณลักษณะของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการให้บริการประชาชนใน 4 ด้าน พบว่าคุณลักษณะของข้าราชการที่ประชาชนต้องการมากที่สุดในแต่ละด้าน ประกอบด้วยพฤติกรรมดังนี้

- ด้านประสิทธิภาพและคุณภาพ

ประชาชนต้องการให้ข้าราชการมีความรู้และความเชี่ยวชาญในหน้าที่ ให้คำอธิบายแนะนำแก่ผู้มารับบริการเกี่ยวกับกฎระเบียบหรือวิธีปฏิบัติได้เป็นอย่างดี

- ด้านความเสมอภาค

ประชาชนต้องการให้ข้าราชการให้บริการแก่ประชาชนตามลำดับก่อน-หลัง มากกว่าการมีมาตรฐานในการให้บริการ หรือการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มารับบริการโดยไม่เลือกปฏิบัติที่เป็นเพียงสิ่งที่เป็นนามธรรม แต่พฤติกรรมการให้บริการตามลำดับนั้นเป็นพฤติกรรมที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงคุณลักษณะของข้าราชการทางด้านความเสมอภาคอย่างเป็นรูปธรรมได้ดีกว่า

- ด้านคุณธรรม จริยธรรม

มีความต้องการให้ข้าราชการมีความซื่อสัตย์สุจริต/ มีความโปร่งใส เนื่องจากประชาชนมีความเข้าใจว่าข้าราชการที่ซื่อสัตย์ สุจริต จะมีพฤติกรรมในทุกๆ เรื่อง ดีตามไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นการตรงต่อเวลา การมีระเบียบวินัย มีความรับผิดชอบ หรือการอุทิศเวลาให้กับทางราชการ และประชาชนยังต้องการเห็นความโปร่งใสที่ยอมรับการตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ทุกเมื่อ

- ด้านบุคลิกภาพ

ประชาชนต้องการให้ข้าราชการยิ้มแย้มแจ่มใส มีกิริยามารยาท ใช้วาจาที่สุภาพอ่อนโยน และมีความเอื้ออาทร ทั้งนี้อาจเนื่องจากประชาชนมีทัศนคติว่าข้าราชการเป็นที่พึ่งแก่ประชาชน ดังนั้นข้าราชการจึงเป็นบุคคลที่ควรเป็นแบบอย่างด้วย

การศึกษาเพื่อกำหนดคุณลักษณะของข้าราชการไทยในอนาคตนั้น เนื่องจากการศึกษาคุณลักษณะของข้าราชการไทยในอนาคตซึ่งเป็นการศึกษาที่มุ่งเน้นไปที่การมุ่งมองไปยังอนาคต (ทศวรรษหน้า) โดยการศึกษาถึงแนวโน้มของบริบทสังคม เศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้าโดยคำนึงถึงวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของคนไทย แล้วสร้างภาพแห่งอนาคตที่น่าจะเป็นของสังคมไทยและระบบราชการไทยในทศวรรษหน้า ซึ่งจะสะท้อนถึงบทบาทของข้าราชการนำไปสู่การกำหนด “คุณลักษณะที่ข้าราชการไทยควรมีในทศวรรษหน้า” มีลักษณะวิธีการการศึกษาและกำหนดคุณลักษณะสมรรถนะในเชิงกลยุทธ์ ดังนั้นคำจำกัดความของคำว่าคุณลักษณะของข้าราชการไทย หมายถึง ภาพลักษณ์ของบุคคลอันเป็นผลจากคุณสมบัติหรือลักษณะพิเศษ สมรรถนะ ค่านิยม ทักษะ ทักษะเชิงจิต ซึ่งนำไปสู่การตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสอดคล้องกับบริบทในอนาคต ด้วยแนวทางในเชิงรับและเชิงรุกอันจะส่งผลต่อผลการปฏิบัติงานที่โดดเด่น และเป็นต้นแบบคุณลักษณะและพฤติกรรมที่องค์กรปรารถนา สร้างความสามารถให้แก่องค์กรในการเติบโตและแข่งขันได้ ซึ่งแนวคิดการมองคุณลักษณะแบ่งออกเป็น 3 มิติ ได้แก่

- 1) มิติด้านคุณลักษณะของข้าราชการที่ควรจะเป็นเพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต (Future - Oriented Characteristics)
- 2) มิติด้านคุณลักษณะของข้าราชการที่มีความแตกต่างจากบุคลากรในภาคส่วนอื่น (Distinctive/Differentiation)
- 3) มิติด้านคุณลักษณะของข้าราชการที่มีความเป็นสากล ไม่เปลี่ยนแปลง ควรจะมีอยู่ในทุกยุคทุกสมัย (Permanent/Timeless)

คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ เกี่ยวกับการส่งเสริมการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้ศึกษาปัญหาสำคัญของภาครัฐที่ทำให้ต้องพัฒนาระบบราชการ คือ

- 1) ความเป็นระบบราชการซึ่งกำลังเสื่อม (Bureaucratic Pathology) สภาพระบบราชการที่ผ่านมาเป็นการขยายอำนาจ ขยายการบริโภคทรัพยากร แต่ขาดประสิทธิภาพ มีความล่าช้า เชื้อยชา ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงและทำลายศักยภาพของคนที่อยู่ในระบบ

- 2) การขาดธรรมาภิบาลอย่างเป็นธรรม (Dirty Governance) ระบบราชการไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีการทุจริตประพฤติมิชอบ การทำงานไม่โปร่งใสขาดการตรวจสอบ

ในขณะที่ประเทศไทยต้องการขับเคลื่อนระบบราชการไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐที่ดี (Good Governance) ดังนั้น คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ เกี่ยวกับการส่งเสริมการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการ จึงได้เสนอให้มีการพัฒนาข้าราชการไทยไปสู่ “คุณลักษณะที่พึงประสงค์” ที่เหมาะกับระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี คือ “ข้าราชการต้องเป็นผู้ที่ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี ขยันตั้งใจทำงาน มีศีลธรรม คุณธรรม ปรับตัวได้ทันโลก รับผิดชอบต่อผลงาน มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย และทำงานมุ่งเน้นผลงาน” เพื่อให้ระบบราชการไทยมีความเป็นเลิศสามารถรองรับการพัฒนาประเทศไทยได้ในยุคโลกาภิวัตน์ โดยกำหนดเป็นกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและ

ค่านิยมที่พึงประสงค์สำหรับการพัฒนาระบบราชการในยุคใหม่คือ I AM READY (คู่มือฉบับส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546)

ตารางที่ 2.6 ความหมายของ “I AM READY”

I AM READY	
Integrity	ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี
Activeness	ขยันตั้งใจทำงาน
Morality	มีศีลธรรม คุณธรรม
Relevancy	รู้ทันโลก ปรับตัวทันโลก ตรงกับสังคม
Efficiency	มุ่งเน้นประสิทธิภาพ
Accountability	รับผิดชอบต่อผลงานต่อสังคม
Democracy	มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย มีส่วนร่วม โปร่งใส
Yield	มีผลงาน มุ่งเน้นผลงาน

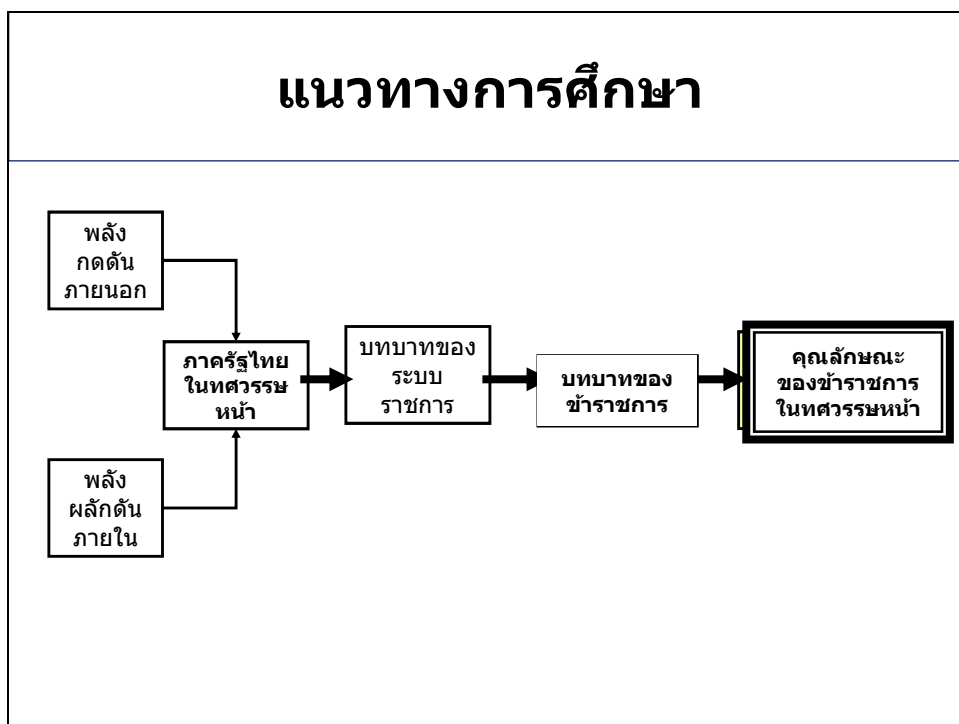
2.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการทบทวนวรรณกรรมทั้งที่เป็นเอกสารการศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทำให้สามารถสรุปได้ว่าการศึกษเกี่ยวกับ “คุณลักษณะของบุคคล” ผู้ศึกษาวิจัยจะสามารถจำแนกคุณลักษณะออกเป็น 2 ระดับใหญ่ๆ ได้แก่ 1) คุณลักษณะในระดับที่เห็นได้ วัดได้ง่าย (Visible qualities) เช่น พฤติกรรม ความรู้ ความสามารถ ฯลฯ 2) คุณลักษณะในระดับที่ยากแก่การสังเกตเห็นได้ง่าย (Invisible qualities) เช่น แรงจูงใจ ค่านิยม ฐานคติ อุปนิสัย คุณสมบัติเฉพาะ ฯลฯ

ทั้งนี้ คำว่า “คุณลักษณะ” จะมีความหมายในเชิงของ “ลักษณะเฉพาะที่ดี ที่เป็นคุณ ที่พึงประสงค์” เมื่อนำคำนี้มาเชื่อมโยงเข้ากับข้าราชการ (คุณลักษณะของข้าราชการ) ย่อมจะมีความหมายว่า “ลักษณะเฉพาะที่ดีของข้าราชการ ที่เป็นคุณและที่พึงประสงค์”

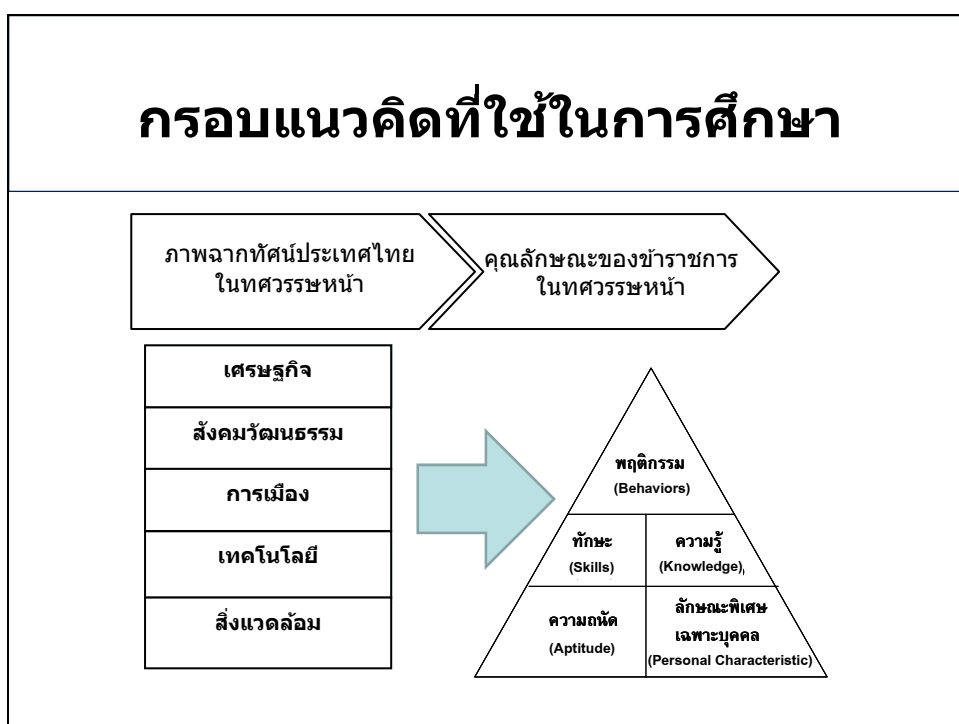
เมื่อนำคำนี้มาศึกษาเชื่อมโยงเข้ากับ “มิติด้านเวลา” นั่นคือ เป็นการศึกษา “คุณลักษณะของข้าราชการไทยในทศวรรษหน้า” ก็ย่อมหมายความว่าการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษา “ลักษณะเฉพาะที่ดี ที่เป็นคุณและที่พึงประสงค์ของข้าราชการไทยในอนาคต 10 ปีข้างหน้า”

ผู้ศึกษาวิจัยโครงการนี้จึงได้จัดทำแนวทางการศึกษาขึ้นมาตามแผนภาพข้างล่างนี้



ภาพที่ 2.6 แนวทางการศึกษาคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า

รวมทั้งเพื่อให้แนวทางการศึกษานี้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาวิจัยจึงได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษานี้ขึ้นมา ดังนี้



ภาพที่ 2.7 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า

ตามแผนภาพกรอบแนวคิดการศึกษาข้างต้น ผู้ศึกษาวิจัยจะใช้ “ภาพฉากทัศน์” (Scenario) ของประเทศไทยในทศวรรษหน้า เป็นฐานหรือกรอบแนวทางที่สำคัญสำหรับนำมาใช้ในการศึกษาและวิเคราะห์/สังเคราะห์ว่าข้าราชการไทยในอนาคต (10 ปีข้างหน้า) ควรมีคุณลักษณะเช่นไร

