

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการศึกษาวิจัยบทบาทหน้าที่ของ ก.พ. สำนักงาน ก.พ. และบทบาทของส่วนราชการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในทศวรรษหน้า มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ของ ก.พ. สำนักงาน ก.พ. และบทบาทของส่วนราชการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในทศวรรษหน้า ด้วยตระหนักถึงความสำคัญของการเตรียมความพร้อมเพื่อรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอีก 10 ปีข้างหน้า

การศึกษานี้ใช้แนวทางการวิจัยอนาคตด้วยเทคนิค EDFR (Ethnographic Delphi Futures Research) โดยแบ่งภาพอนาคต (Scenario) ออกเป็น 3 ภาพ ได้แก่ ภาพอนาคตที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุด ภาพอนาคตด้านบวก และภาพอนาคตด้านลบ การศึกษาใช้หลายวิธีการ ได้แก่ วิธีการประชุมระดมสมองกลุ่ม และสัมภาษณ์กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญจากหลายสาขา การสำรวจความคิดเห็นโดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) ในกลุ่มข้าราชการประจำ นักวิชาการ นักเรียนทุนรัฐบาลที่อยู่ในความดูแลของ ก.พ. ทั้งในอดีตและปัจจุบัน กลุ่มบุคลากรในองค์กรเอกชน (NGO) ผู้บริหารองค์กรอิสระ และผู้บริหารด้านทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรเอกชน รวมทั้งสิ้นจำนวน 614 คน

จากการศึกษาพบว่าบทบาทหน้าที่ของ ก.พ. สำนักงาน ก.พ. และบทบาทของส่วนราชการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในทศวรรษหน้าตามภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุด มีดังต่อไปนี้

บทบาทและหน้าที่ของ ก.พ.

ในอนาคตอีก 10 ปี ข้างหน้า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จะต้องแสดงบทบาทที่ปรึกษา บทบาทผู้กำหนดนโยบาย บทบาทผู้สร้างเครือข่าย และบทบาทผู้พิทักษ์คุณธรรม โดยในส่วนบทบาทที่ปรึกษาด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลนั้น ก.พ. ควรให้คำปรึกษากับ (1) ส่วนราชการซึ่ง ก.พ. ดูแลอยู่ (2) คณะรัฐมนตรี (3) ส่วนราชการทุกประเภทรวมทั้งหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น รวมไปถึง (4) องค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่นๆ เช่น ก.ตร. ก.ค.ศ. ก.ก. ด้วย ส่วนบทบาทและหน้าที่ของ ก.พ. ในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ ก.พ. ควรจะต้องทำ ได้แก่ การปรับปรุงระบบเงินเดือน และค่าตอบแทนข้าราชการ การกำหนดเงินเดือนตามคุณวุฒิ การออกกฎระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล และการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการ

รูปแบบการจัดองค์กรของ ก.พ. ควรมีลักษณะเป็นคณะบุคคลที่ทำงานร่วมกับ ก.อื่น ๆ และส่วนราชการภายใต้การดูแลของคณะกรรมการข้าราชการ (ก.ข.) และมีสำนักงาน ก.ข. สนับสนุนการทำงานของคณะบุคคลเหล่านั้น โดยคุณสมบัติของประธาน ก.พ. ควรจะเป็นกลางและเป็นอิสระจากการเมือง รอบรู้ในงานบริหารทรัพยากรบุคคล และรอบรู้ในระบบราชการไทย โดยประธาน ก.พ. ควรเป็นนักบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีชื่อเสียงหรือนักวิชาการที่มีชื่อเสียง และได้รับการยอมรับทั้งในและนอกระบบราชการ หรือบุคคลใดก็ได้ที่มาจากการเลือกตั้งของคณะกรรมการ ก.พ. ส่วนคุณสมบัติของ ก.พ. ควรเป็นผู้ที่มีคุณธรรมและจริยธรรมสูง มีความเชี่ยวชาญงานบริหารทรัพยากรบุคคล และมีความเป็นกลาง

สำหรับการปฏิบัติงาน ก.พ. ควรมี 2 ประเภท คือ กรรมการประจำ (Fixed member) ทำงานแบบเต็มเวลา และกรรมการจร ซึ่งประชุมเป็นครั้งคราวตามความจำเป็นและลักษณะงาน โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิควรมีวาระไม่เกิน 3 ปี และดำรงติดต่อกันไม่เกิน 2 วาระ การสิ้นสุดวาระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิควรให้สิ้นสุดวาระเหลื่อมกันเพื่อให้มีการประสานงานต่อกัน การจ่ายค่าตอบแทน ก.พ. ควรเป็นแบบเงินเดือนและเบี้ยประชุม โดย

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ทำงานเต็มเวลาควรได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือน และกรรมการโดยตำแหน่งควรได้รับค่าตอบแทนเป็นเบี้ยประชุม

สำหรับในปี พ.ศ. 2561 องค์การกลางบริหารงานบุคคลควรยังต้องมีอยู่ แต่จำเป็นต้องมีการปฏิรูปองค์กรใหม่ และกระบวนการปฏิรูปควรเป็นลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยลักษณะขององค์การกลางบริหารงานบุคคลที่พึงประสงค์ควรมีลักษณะมีธรรมาภิบาลสูง มีอิสระจากการเมืองอย่างแท้จริง สร้างความเป็นธรรมในระบบราชการ มีเอกภาพในการทำงาน และมีการกระจายอำนาจพร้อมกับการมอบอำนาจ และมีความเชื่อใจซึ่งกันและกันตามลำดับ และลักษณะของคณะกรรมการ ผู้บริหาร และบุคลากรควรจะเป็นผู้มีความรู้สูง มุ่งมั่นยืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง สามารถเป็นต้นแบบ (Role Model) ที่ดีของข้าราชการได้ ไม่พึ่งพิงอำนาจจากฝ่ายการเมือง และพร้อมรับและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงภายใต้อุดมการณ์ที่ถูกต้อง

ในส่วนของทิศทางการทำงานในปี พ.ศ. 2561 นั้น ควรปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ระบบค่าตอบแทนข้าราชการควรจะมีการจ่ายเงินเดือนที่สัมพันธ์กับผลงานและสมรรถนะของผู้ปฏิบัติงาน (2) การประเมินผลการปฏิบัติงานจะต้องโปร่งใส เป็นธรรม มีมาตรฐาน และได้รับการยอมรับ (3) การดำเนินการด้านกำลังคนควรจะมีเครื่องมือสำรวจ วิเคราะห์ และกำหนดอัตรากำลังคนให้เหมาะสมกับภาระงานของส่วนราชการ (4) การพัฒนาข้าราชการพลเรือนควรสร้างข้าราชการให้มีคุณธรรมและจริยธรรม (5) การสรรหาบุคคลเข้ารับราชการควรสร้างกลไกการสรรหาที่โปร่งใส เป็นธรรม ให้ความเสมอภาคในทุกๆ ด้านแก่ทุกคน (6) การสอบคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการควรสร้างกลไกการคัดเลือกที่โปร่งใส และเป็นธรรม (7) การให้ทุนการศึกษาควรออกกระเป๋ยบการให้ทุนแก่บุคลากรทั้งในภาครัฐ/เอกชน/บุคคลทั่วไป (8) การดูแลนักเรียนทุนในต่างประเทศควรสร้างระบบการติดตามนักเรียนทุนในเชิงรุก มุ่งการป้องกันปัญหามากกว่าแก้ไขปัญหา

บทบาทและหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ.

ในอนาคตอีก 10 ปีข้างหน้า สำนักงาน ก.พ. ควรจะต้องแสดงบทบาทหลัก ดังนี้ การจัดสรรทุนการศึกษา การดูแลนักเรียนทุน การสร้างระบบการรับรองคุณวุฒิ การสร้างระบบการรับรองสมรรถนะ (Competencies) และการจัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง

ทิศทางการทำงานที่สำคัญของสำนักงาน ก.พ. ใน 10 ปี ข้างหน้า ควรเป็นดังนี้ (1) การให้คำปรึกษาแนะนำแก่ส่วนราชการในเรื่องการบริหารงานบุคคล (2) การดำเนินการสรรหาหรือการสอบคัดเลือก สำนักงาน ก.พ. ควรจะร่วมกับองค์กรเอกชน/องค์การกลางที่น่าเชื่อถือในการทำฐานข้อมูลบุคลากรให้ภาคส่วนต่างๆ สามารถสืบหา หรือคัดเลือกบุคลากรในเบื้องต้นผ่านทางฐานข้อมูลได้โดยสะดวก (3) การศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สำนักงาน ก.พ. ควรจะร่วมมือกับสถาบันการศึกษา เพื่อนำผลการวิจัยที่ศึกษาไว้แล้วมาต่อยอด สร้างเป็นเครือข่ายการวิจัยด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล (4) การพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. ควรจะจัดทำหลักสูตรพื้นฐานที่ข้าราชการควรทราบ (Orientation Training) สำหรับหลักสูตรความชำนาญเฉพาะด้านควรให้ส่วนราชการดำเนินการเอง

บทบาทของส่วนราชการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

ในอนาคตอีก 10 ปีข้างหน้า บทบาทของส่วนราชการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ควรจะต้องทำได้แก่ การปรับปรุงระบบสวัสดิการข้าราชการ การกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารผลการปฏิบัติงาน การดำเนินการด้านกำลังคน การพัฒนาข้าราชการพลเรือน การสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ การสอบคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน และการพิจารณากรอบอัตรากำลังของส่วนราชการ

ทิศทางการทำงานของส่วนราชการควรจะกำหนดนโยบายด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการเอง ควรรับผิดชอบงานบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงรุกมากขึ้น ควรนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างเต็มระบบ รวมทั้งควรต้องว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญภายนอก (Outsourcing) เข้ามาให้คำปรึกษาด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลมากขึ้น และควรเป็นที่ปรึกษาให้กับ ก.พ. / ส่วนราชการอื่นๆ ในระบบงานทรัพยากรบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ ผู้บริหารส่วนราชการควรจะให้ความสำคัญกับงานทรัพยากรบุคคลมาเป็นอันดับต้นๆ และมีศักยภาพในการบริหารงานบุคคลภายในหน่วยงานได้ ส่วนงานการเจ้าหน้าที่ (ก.จ.) ควรจะร่วมมือกับผู้บริหารของส่วนราชการในการวางแผนและดำเนินการบริหารทรัพยากรบุคคลในฐานะหุ้นส่วนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Partner) ที่สำคัญของผู้บริหารส่วนราชการ ควรเป็นนักบริหารทรัพยากรบุคคลมืออาชีพ ทั้งนี้ควรเปลี่ยนชื่อเป็น งานบริหารทรัพยากรบุคคล โดยแยกเป็น 2 กลุ่มงาน คือ กลุ่มบริหารทรัพยากรบุคคล และกลุ่มพัฒนาทรัพยากรบุคคล

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้มีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1) ก.พ. ควรต้องดำเนินการติดตามและทำการศึกษาวิจัยอย่างรอบด้านและรอบคอบเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในหลากหลายมิติที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เพื่อให้การออกแบบกลยุทธ์และการกำหนดนโยบายต่างๆ เท้าทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

2) ก.พ. ควรกำหนดกฎระเบียบด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นกรอบปฏิบัติแบบกว้างๆ ในลักษณะของกรอบนโยบาย ด้วยส่วนราชการต่างๆ ในระบบราชการไทยมีความแตกต่างกันสูง ทั้งในด้านของวิธีการดำเนินงาน การปฏิบัติงานราชการ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนองค์กรให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง จึงเป็นไปได้สูงว่าหน่วยงานภาครัฐต่างๆ อาจมีศักยภาพและความพร้อมในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการไม่เท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ก.พ. ควรมีการทบทวนกรอบนโยบายในทุกๆ 3 – 5 ปี เป็นอย่างน้อย

3) ด้วยระบบข้าราชการไม่ได้จำกัดเพียงในส่วนที่เป็นข้าราชการพลเรือนเท่านั้น หากแต่ยังประกอบด้วยข้าราชการอื่นๆ ดังนั้นควรมีการทบทวนเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการ (ก.ช.) เข้ามาดูแลระบบข้าราชการทั้งหมด และมีสำนักงาน ก.ช. สนับสนุนการทำงาน โดย ก.พ. ควรจะต้องทำงานประสานกับ ก. อื่นๆ ที่อยู่ในระบบข้าราชการ เพื่อให้เกิดเป็นมาตรฐานการบริหารทรัพยากรบุคคลในระบบข้าราชการเดียวกัน

4) ก.พ. ควรตระหนักและให้ความสำคัญต่อภาพลักษณ์ของข้าราชการพลเรือน โดยการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของระบบข้าราชการพลเรือน (Employee Brand) เพื่อให้งานราชการเป็นทางเลือกแรก (Employer of Choice) ของผู้มีสมรรถนะสูง (Talent)

5) ควรมีการเร่งสร้างระบบและพัฒนาศูนย์ให้คำปรึกษางานทรัพยากรบุคคล (HR Hub) ให้เสมือนเป็นคลังสมองและศูนย์รวมข้อมูลกลาง (Departmental Information System) เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการให้คำปรึกษา (Advisor) ในฐานะของผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ให้กับส่วนราชการต่างๆ นอกจากนี้ศูนย์ดังกล่าวควรเป็นเครือข่ายที่ปรึกษาด้านงานทรัพยากรบุคคลภาครัฐร่วมกับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่นๆ ด้วย

6) ควรจัดตั้งศูนย์สรรหาและการสอบคัดเลือก (Recruit and selection centre) ซึ่งสามารถให้บริการได้ทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อสร้างระบบมาตรฐานการสอบคัดเลือกบุคลากรใหม่เข้าสู่ระบบข้าราชการให้มีความสอดคล้องกับคุณลักษณะข้าราชการที่พึงประสงค์ โดยมีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้อย่างเต็มรูปแบบในการออกแบบระบบการสอบคัดเลือกและการสรรหา นอกจากนี้ศูนย์สรรหาและการสอบคัดเลือก ควร

ดำเนินการครอบคลุมไปถึงการสร้างระบบการรับรองคุณวุฒิ ระบบรับรองสมรรถนะ และการจัดทำมาตรฐาน กำหนดตำแหน่งเพื่อให้เบ็ดเสร็จในหน่วยงานเดียว (One stop service for the recruit and selection system)

7) การดูแลนักเรียนทุนควรทำในบทบาทเชิงรุกมากกว่าเชิงรับ และควรมีการสร้างระบบการดูแลและติดตามนักเรียนทุนในลักษณะของพี่เลี้ยง (Mentor) ไม่ใช่ในลักษณะของผู้กำกับ (Regulator) โดยเฉพาะกับนักเรียนทุนในต่างประเทศ

8) ผู้บริหารในทุกระดับของส่วนราชการจำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนและดำเนินการบริหารทรัพยากรบุคคลในฐานะหุ้นส่วนเชิงกลยุทธ์ (Strategic partner) ต้องมีการกำหนดนโยบายด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างชัดเจนและมีทิศทาง โดยยังคงต้องยึดกรอบนโยบายที่ ก.พ. กำหนดเป็นกรอบในการดำเนินการเพื่อความชัดเจนในการดำเนินการจึงควรแยกกลุ่มงาน ก.จ. ออกเป็น 2 ส่วน คือ กลุ่มงานบริหารทรัพยากรบุคคล และกลุ่มพัฒนาทรัพยากรบุคคล โดยในช่วงแรกๆ ของการดำเนินการนั้นส่วนราชการใดที่ยังไม่มีความพร้อมในการบริหารทรัพยากรบุคคล อาจมีการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญภายนอก (Outsourcing) มาให้คำปรึกษาและช่วยในการพัฒนาทรัพยากรบุคคลร่วมกับการขอคำปรึกษาจากสำนักงาน ก.พ. เป็นระยะๆ

9) ส่วนราชการควรต้องมีการปรับตัวและดำเนินการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงรุกมากขึ้น ต้องมีการบริหารจัดการตนเอง ดังนั้นจึงควรต้องมีการประเมินความพร้อมของส่วนราชการด้วย ซึ่งหากเห็นว่าส่วนราชการเองยังไม่มีความพร้อม การกระจายอำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลให้ส่วนราชการทั้งหมดอาจต้องมีการทบทวนอีกครั้ง และปรับรูปแบบการกระจายอำนาจให้เหมาะสมในแต่ละส่วนราชการ

10) การเตรียมความพร้อมให้กับส่วนราชการ ทั้งความสามารถในระดับองค์กร ระดับผู้บริหารองค์กร และระดับหน่วยงานที่มีหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคล ควรต้องมีการเตรียมการในแต่ละช่วงเวลาให้มีความเหมาะสม เพื่อไม่ให้ส่วนราชการที่ยังไม่มีความพร้อมต้องปรับตัวอย่างรวดเร็วเกินความสามารถเกินไป

11) ส่วนราชการที่มีความสามารถในการบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นเลิศ ควรให้ความช่วยเหลือส่วนราชการที่ยังไม่มีความพร้อมมากนัก เพื่อสร้างเครือข่ายและการพัฒนาร่วมกันระหว่างส่วนราชการ