# บทที่ 5 / สรุปผลการศึกษาและอภิปรายผล

"โครงการวิจัยระบบข้าราชการในอนาคต" เกิดขึ้นโดยความร่วมมือระหว่าง สำนักงาน ก.พ. และสมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย (PMAT) ที่ต้องการศึกษาระบบข้าราชการในทศวรรษหน้า ภายใต้ภาพในอนาคต (Scenarios) ของระบบราชการไทย เนื่องจากสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อความอยู่รอด และช่วงชิงความได้เปรียบในการแข่งขัน ทั้งนี้ ความสามารถในการแข่งขันระดับโลกของประเทศไทยนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ปัจจัยเกี่ยวกับสมรรถนะของระบบราชการและข้าราชการ ปัจจัยเกี่ยวกับคุณสมบัติและคุณลักษณะของข้าราชการ และปัจจัยเสริมแรงระดับชาติ ด้วยสภาวการณ์ดังกล่าวข้างต้น ระบบข้าราชการจึงได้รับการคาดหวังให้มีการพัฒนา หรือการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างทันท่วงที พร้อมทั้งข้าราชการยังได้รับการคาดหวังจากภาคประชาชน ให้เป็นผู้ขับเคลื่อนในการพัฒนาประเทศ โดยการปฏิบัติงานอย่างมืออาชีพ มีมโนสุจริต และมีสมรรถนะขีดความสามารถ ในการให้บริการประชาชนตามแนวทางพระราชทาน "เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา" เพื่อให้ข้าราชการเป็นที่พึ่งและไว้วางใจ รวมถึงได้รับความเชื่อถือจากสังคมอีกด้วย

สำหรับโครงการ "วิจัยระบบข้าราชการในอนาคต" นี้ได้ดำเนินการศึกษาระบบข้าราชการพลเรือนสามัญในทศวรรษหน้า แบ่งเนื้อหาการศึกษาออกเป็น 3 ส่วนได้แก่

1) คุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า

2) ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่รองรับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า

3) บทบาทหน้าที่ของ ก.พ. สำนักงาน ก.พ. และบทบาทของส่วนราชการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในทศวรรษหน้า

ในส่วนการศึกษาเรื่อง "คุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า" เป็นการวิจัยเชิงอนาคตศึกษา (Future Research) โดยใช้เทคนิค EFR (Ethnographic Future Research) การฉายภาพอนาคต (Scenarios) และการสนทนากลุ่ม (Focus group) รวมถึงการสำรวจความคิดเห็น (Opinion survey) ร่วมกับการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การศึกษามีวัตถุประสงค์ คือ

1) ศึกษาสภาวการณ์ของสังคมโลก สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยีของประเทศไทยในปัจจุบันและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในทศวรรษหน้า ซึ่งส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนระบบราชการของประเทศไทย

2) สร้างภาพในอนาคต (Scenarios) ของระบบราชการไทยในทศวรรษหน้า

3) ศึกษาคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า อาทิเช่น ความรู้ ทักษะ ความสามารถ ค่านิยม ทัศนคติ สมรรถนะ บทบาทหน้าที่ของข้าราชการ

โดยสามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

## 5.1 แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในทศวรรษหน้าที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนของระบบราชการไทย

การเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงต่อระบบราชการในด้านการให้บริการ ระบบการบริหารจัดการ และการบริหารทรัพยากรบุคคล ดังนี้

### 5.1.1 การให้บริการ

1) การปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการให้มีความเหมาะสมต่อความต้องการของลูกค้ากลุ่มใหม่ หรือกลุ่มผู้สูงวัย

2) การพัฒนาผลิตภาพ (Productivity) โดยการนำเอาเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่มีความทันสมัยเข้ามาใช้ในระบบราชการ อันทำให้เกิดระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E - Government)

3) ภาครัฐยังคงมีบทบาทในการรักษาเสถียรภาพและจัดระเบียบในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

4) หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในทางเศรษฐกิจจะเป็นผู้สนับสนุนฝ่ายการเมืองในการเจรจา การจัดทำข้อตกลงและการปฏิบัติตามระเบียบการค้าระหว่างประเทศ โดยการทำโครงการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ การส่งเสริมพัฒนาทางด้านวิชาชีพขจัดความยากจน ยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้น

5) หน่วยงานภาครัฐจะเป็นกลไกตรวจสอบ รณรงค์ส่งเสริมให้ความรู้เกี่ยวกับการเผยแพร่อุดมการณ์ประชาธิปไตยแก่ประชาชน

6) การจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานภาครัฐเพื่อพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน

7) ปรับระบบการบริหารงานโดยเน้นการส่งเสริมมากกว่าการควบคุม ผ่อนคลายกฎระเบียบจากการควบคุม และการส่งเสริมการค้าเสรี

### 5.1.2 ระบบการบริหารจัดการ

1) ระบบราชการจะกำหนดให้ส่วนราชการมีแผนการปฏิบัติราชการ การบริหารที่มุ่งสัมฤทธิผล การสนองความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนมากขึ้น และเปิดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมของประชาชนตรวจสอบระบบราชการ

2) ระบบราชการเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย พรรคการเมืองเป็นผู้รวบรวมผลประโยชน์ ข้าราชการต้องปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น

3) การให้ความสำคัญต่อการจัดการความรู้ (Knowledge Management) เพื่อถ่ายเทความรู้ระหว่างคนรุ่นเก่าที่สูงวัยให้แก่คนรุ่นใหม่ที่เพิ่งเข้ามาในระบบ

4) การปรับเปลี่ยนภาพลักษณ์ของข้าราชการ (Re - Image) เพื่อดึงดูดกำลังแรงงานในอนาคต

5) การจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานภาครัฐเพื่อพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน

6) ข้าราชการต้องวางตนเป็นกลาง จากความขัดแย้งทางด้านขั้วอำนาจทางการเมือง

7) องค์กรภาครัฐจะให้ความสำคัญต่อการเมืองภาคประชาชน และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9) องค์กรอิสระเป็นองค์กรภาครัฐรูปแบบใหม่ที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในทางการเมือง และระบบราชการ

**5.1.3 การบริหารทรัพยากรบุคคล**

1) การปรับเปลี่ยนนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบยืดหยุ่น เพื่อเป็นรากฐานหรือสอดคล้องกับข้าราชการทุกกลุ่มเป้าหมาย

2) ระบบการบริหารอาชีพ (Career Management) ที่ยืดหยุ่น มีการวางแผนทดแทนตำแหน่งงานต่างๆ (Succession Planning) โดยเฉพาะกลุ่มงานที่มีความสำคัญและในกลุ่มของราชการที่กำลังจะเกษียณอายุ

3) การพิจารณาปรับอายุเกษียณข้าราชการ เพื่อให้ผู้สูงอายุได้ใช้ความรู้และประสบการณ์ที่สั่งสมมาในการทำประโยชน์ต่อไป

4) การพัฒนาความรู้ความสามารถของข้าราชการ

5) การส่งเสริมค่านิยมคุณธรรม ความรักชาติและค่านิยมแห่งความพอเพียงให้แก่ข้าราชการ

6) การส่งเสริมให้ประชาชนปฏิบัติตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

7) การปรับปรุงด้านค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

## 5.2 ภาพอนาคต (Scenarios) ของระบบราชการไทยในทศวรรษหน้า

ผลการสัมภาษณ์ และจัดประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Group) ร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิ คณะวิจัยพบประเด็นที่น่าสนใจ และหลากหลายเกี่ยวกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีของโลก และของประเทศไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า จึงได้ข้อสรุปภาพอนาคตของประเทศไทยโดยสังเขป 3 ด้าน ดังปรากฏในตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 ภาพอนาคตในอีก 10 ปีข้างหน้าทั้ง 3 ภาพอนาคต

| SCENARIO 1: POSITIVE<br>**ภาพอนาคตด้านบวก** | SCENARIO 2: NEGATIVE<br>**ภาพอนาคตด้านลบ** | SCENARIO 3: MOST PROBABLE<br>**ภาพอนาคตด้านที่เป็นไปได้มากที่สุด** |
|---|---|---|
| - *เป็นอิสระจากการเมือง*<br>- มีโครงสร้างองค์กรแบบใหม่เป็นระบบราชการอิเล็กทรอนิกส์เต็มรูปแบบ<br>- มีภาพลักษณ์ที่ทันสมัย<br>- โครงสร้างระบบราชการที่ลดขนาดลงมากกว่าปัจจุบัน<br>- *ถูกตรวจสอบมากขึ้น*<br>- ข้าราชการมีการเรียนรู้และเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง<br>- ข้าราชการมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ คือ มีความเป็นมืออาชีพ มีจริยธรรม และมีจิตใจเห็นคุณค่าสาธารณะ | - *ไม่เป็นอิสระจากการเมืองอย่างมาก*<br>- มีโครงสร้างองค์กรแบบใหม่เป็นระบบราชการอิเล็กทรอนิกส์เต็ม รูปแบบ<br>- มีภาพลักษณ์ที่ทันสมัย<br>- โครงสร้างระบบราชการที่ลดขนาดลงมากกว่าปัจจุบัน<br>- *ถูกตรวจสอบค่อนข้างลำบาก*<br>- ข้าราชการมีการเรียนรู้ และเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง<br>- ข้าราชการมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ คือ มีความเป็นมืออาชีพ มีจริยธรรม และมีจิตใจเห็นคุณค่าสาธารณะ | - *ไม่เป็นอิสระจากการเมือง*<br>- มีโครงสร้างองค์กรแบบใหม่เป็นระบบราชการอิเล็กทรอนิกส์เต็มรูปแบบ<br>- มีภาพลักษณ์ที่ทันสมัย<br>- โครงสร้างระบบราชการที่ลดขนาดลงมากกว่าปัจจุบัน<br>- *ถูกตรวจสอบมากขึ้น*<br>- ข้าราชการมีการเรียนรู้และเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง<br>- ข้าราชการมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ คือ มีความเป็นมืออาชีพ มีจริยธรรม และมีจิตใจเห็นคุณค่าสาธารณะ |

## 5.3 คุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า

เมื่อคณะวิจัยได้ภาพอนาคตใน 10 ปีข้างหน้าทั้ง 3 ภาพอนาคต (Scenarios) แล้ว จึงดำเนินการเพื่อหาวิธีการรวบรวมข้อมูลและเครื่องมือทางการวิจัยที่เหมาะสมมากที่สุด โดยบูรณาการเครื่องมือต่างๆ ภายใต้กลวิธีการศึกษาวิจัยแบบ EFR (Ethnographic Future Research) เพื่อให้ได้ผลการศึกษาทั้งในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ควบคู่กับเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ทั้งนี้ เพื่อให้ผลการศึกษามีความเหมาะสม เที่ยงตรง และน่าเชื่อถือมากที่สุด

จากตารางผลการศึกษาในบทที่ 7 ที่นำเสนอข้างต้นอาจนำมากล่าวสรุปได้ว่าคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของข้าราชการไทยในทศวรรษหน้า ควรประกอบด้วย 3 คุณลักษณะสำคัญดังนี้

- **คุณลักษณะของข้าราชการมืออาชีพ** (Professionalism)
- **คุณลักษณะของข้าราชการที่มีจิตสาธารณะ** (Public Ethos)
- **คุณลักษณะของข้าราชการที่มีจริยธรรม** (Ethics)

ภาพที่ 5.1 คุณลักษณะ 3 ด้านของข้าราชการไทยในทศวรรษหน้า

โดยคุณลักษณะหลักสำคัญทั้ง 3 ประการดังกล่าว มีรายละเอียดของคุณลักษณะทั้งในภาพกว้างที่เป็นสิ่งจำเป็นต้องมีไม่ว่าจะอยู่ในภาพฉากทัศน์ใดก็ตาม รวมทั้งคุณลักษณะย่อย ซึ่งจำแนกตามจุดมุ่งเน้นของคุณลักษณะที่แตกต่างกันตามภาพฉากทัศน์ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคตทั้ง 3 ประการ ดังนี้

### 5.3.1 คุณลักษณะของข้าราชการไทยที่จำเป็นต้องมีสำหรับภาพฉากทัศน์ในอนาคตทุกด้าน

จากการศึกษาถึงคุณลักษณะของข้าราชการตามภาพฉากทัศน์อนาคตทั้งสามด้านเพื่อมุ่งศึกษาถึงคุณลักษณะของข้าราชการไทยที่มีความสำคัญต่อการรองรับต่อภาพของอนาคตที่มีการเปลี่ยนแปลง นอกเหนือจากคุณลักษณะที่แต่ละฉากทัศน์จะมุ่งเน้นแตกต่างกัน ผู้ศึกษายังพบว่าเมื่อพิจารณาถึงคุณลักษณะในอนาคตจะยังคงมีคุณลักษณะภาพกว้างในบางส่วนที่ข้าราชการไทยนั้นจำเป็นที่จะต้องมีไม่ว่าประเทศจะมุ่งไปสู่อนาคตภาพใดๆ ก็ตาม โดยคุณลักษณะดังกล่าวจะประกอบไปด้วย

1) **คุณลักษณะของข้าราชการมืออาชีพ** ประกอบด้วยค่านิยม บุคลิกลักษณะ ทักษะ ความรู้และขีดความสามารถที่สำคัญๆ ดังนี้
   - ความสามารถแบบมืออาชีพ (ทำงานบนพื้นฐานความถูกต้องตามหลักการทางวิชาชีพ และสามารถแสดงถึงความเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่แท้จริงในหน้าที่การงานที่ตนเองรับผิดชอบ)
   - ความรู้ด้านการบริหารคน
   - ความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ
   - ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาหน่วยงาน/องค์กร

- ความรู้เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ ทิศทางการพัฒนาประเทศ
- ความรู้ภาษาต่างประเทศ
- ทักษะการทำงานเป็นทีม
- ทักษะการตัดสินใจและการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ
- ทักษะการวางแผนงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่องค์กรกำหนด
- ทักษะการเรียนรู้และพัฒนาด้วยตนเอง
- ทักษะการคิดเชิงกลยุทธ์
- ทักษะการคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ

2) **คุณลักษณะของข้าราชการที่มีจิตสาธารณะ** ประกอบด้วยค่านิยม บุคลิกลักษณะ ทักษะ ความรู้และขีดความสามารถที่สำคัญๆ ดังนี้
   - รักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน (รักษาและปกป้องทรัพย์สมบัติและผลประโยชน์ของชาติ)
   - เป็นผู้ที่มุ่งเอื้อประโยชน์ต่อสาธารณชน

3) **คุณลักษณะของข้าราชการที่มีจริยธรรม** ประกอบด้วยค่านิยม บุคลิกลักษณะ ทักษะ ความรู้และขีดความสามารถที่สำคัญๆ ดังนี้
   - มีจริยธรรม คุณธรรม (ประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในศีลธรรม ไม่ใช้อำนาจและไม่แสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ)
   - มีความโปร่งใส (มีการปฏิบัติหน้าที่ที่เปิดเผย สามารถติดตามตรวจสอบได้)
   - มี Integrity (การยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้อง ชอบธรรม)
   - เป็นผู้ที่ยึดหลักความถูกต้อง
   - เป็นผู้ที่ยึดมั่นในหลักคุณธรรม
   - มีความเพียรและความอดทน

### 5.3.2 คุณลักษณะของข้าราชการตามภาพฉากทัศน์เชิงบวก

สำหรับคุณลักษณะที่สำคัญของข้าราชการตามฉากทัศน์เชิงบวกจะเป็นข้าราชการที่มุ่งเน้นในเรื่องของการเป็นผู้ที่มีความคิดสร้างสรรค์ กล้าออกนอกกรอบในการคิดและทำสิ่งใหม่ๆ อย่างสร้างสรรค์ รวมทั้งจะต้องเป็นผู้ที่มีทักษะทางด้านการคิดกลยุทธ์ การกำหนดภาพรวมเชิงนโยบายเป็นอย่างดี สำหรับรายละเอียดของคุณลักษณะแยกรายด้านจะประกอบไปด้วยคุณลักษณะต่างๆ ที่สำคัญดังต่อไปนี้

1) **คุณลักษณะของข้าราชการมืออาชีพ** ประกอบด้วยค่านิยม บุคลิกลักษณะ ทักษะ ความรู้และขีดความสามารถที่สำคัญๆ ดังนี้
   - มีทักษะในการมองภาพรวมเชิงนโยบาย
   - เป็นผู้ที่มีความคิดสร้างสรรค์
   - ทักษะทางด้านการคิดกลยุทธ์

- เป็นข้าราชการที่มี “ความชำนาญการเฉพาะด้าน” (Specialist) สูงขึ้น
- สามารถทำงานแบบ “เฉพาะกิจ” (Ad hoc) ได้มากขึ้น
- มีค่านิยมเน้นการทำงานอย่างมีคุณภาพ (Quality comes first)
- มีความคล่องตัวสูง (Mobile - ability) พร้อมทำงานในต่างประเทศ
- มีความสามารถในการทำงานเป็นทีม
- มีทักษะในการประเมินผลสัมฤทธิ์โครงการ
- ทำงานแบบข้าราชการมืออาชีพ (Professional) คือยึดถือ/ซื่อตรงต่อหลักการและหลักวิชาการ
- ทักษะการประสานงาน ประสานความร่วมมือ สร้างเครือข่ายการทำงาน (Social networking skill)
- มีการทำงาน ให้บริการที่รวดเร็ว และมีความเป็นมืออาชีพสูง
- มีจิตวิญญาณการเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneurial spirit)
- มีความสามารถในการติดต่อสื่อสารด้วยภาษาต่างประเทศ (Bilingual)
- นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการทำงานมากขึ้น
- พร้อมที่จะเรียนรู้ด้วยตนเองตลอดเวลาและพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

2) **คุณลักษณะของข้าราชการที่มีจิตสาธารณะ** ประกอบด้วยค่านิยม บุคลิกลักษณะ ทักษะ ความรู้และขีดความสามารถที่สำคัญๆ ดังนี้
   - มีจิตบริการ (Service mind)
   - สามารถทำงานร่วมกับภาคส่วนต่างๆ มีทักษะแบบ Facilitator

3) **คุณลักษณะของข้าราชการที่มีจริยธรรม** ประกอบด้วยค่านิยม บุคลิกลักษณะ ทักษะ ความรู้และขีดความสามารถที่สำคัญๆ ดังนี้
   - โปร่งใส ตรวจสอบได้
   - เป็นผู้กำหนด ควบคุม กำกับดูแลกติกา (Regulator) ที่ดี มีความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ

### 5.3.3 คุณลักษณะของข้าราชการตามภาพฉากทัศน์เชิงลบ

ข้าราชการไทยตามภาพฉากทัศน์เชิงลบจะมีคุณลักษณะสำคัญในเรื่องของ การเป็นผู้ที่มีความรักในการเรียนรู้ รู้เท่าทันโลก รู้เท่าทันปัญหา ซึ่งส่งผลให้ข้าราชการไทยจำเป็นต้องมีทักษะในเรื่องของการเรียนรู้และพัฒนาด้วยตนเองเพื่อก้าวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก สำหรับคุณลักษณะของข้าราชการไทยตามภาพฉากทัศน์ด้านลบ จะประกอบไปด้วย

1) **คุณลักษณะของข้าราชการมืออาชีพ** ประกอบด้วยค่านิยม บุคลิกลักษณะ ทักษะ ความรู้และขีดความสามารถที่สำคัญๆ ดังนี้
   - สามารถเรียนรู้และปรับตัวได้ทันกับการเปลี่ยนแปลง
   - เป็นผู้เชี่ยวชาญในงาน (สามารถให้ความรู้แก่ฝ่ายการเมืองไปตัดสินใจได้ถูกต้อง)
   - รู้จักการบริหารความเสี่ยง

- เรียนรู้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี
- มีทักษะการบริหารเวลา

2) **คุณลักษณะของข้าราชการที่มีจิตสาธารณะ** ประกอบด้วยค่านิยม บุคลิกลักษณะ ทักษะ ความรู้และขีดความสามารถที่สำคัญๆ ดังนี้
   - ส่งเสริมช่วยเหลือให้การทำงานของราษฎรได้รับความสะดวกมากขึ้น มีจิตใจบริการมากขึ้น
   - ตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการมากกว่าที่จะเป็นคนควบคุม
   - มี “จิตวิญญาณ” ของความเป็นข้าราชการ

3) **คุณลักษณะของข้าราชการที่มีจริยธรรม** ประกอบด้วยค่านิยม บุคลิกลักษณะ ทักษะ ความรู้และขีดความสามารถที่สำคัญๆ ดังนี้
   - เป็นแบบอย่างของคุณธรรม จริยธรรมของสังคม
   - ยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
   - เป็นกลางตามหลักการ ไม่โอนเอน, อ่อนไหว หรือหวั่นเกรงอำนาจฝ่ายการเมือง
   - รักษาความถูกต้อง ยึดหลักการ

### 5.3.4 คุณลักษณะของข้าราชการตามภาพฉากทัศน์ที่เป็นไปได้มากที่สุด

จากภาพฉากทัศน์ที่เป็นไปได้มากที่สุด ข้าราชการไทยควรที่จะมีคุณลักษณะของผู้ที่มีทักษะของการเรียนรู้ด้วยตนเอง และเป็นผู้ที่มีความสามารถในการจัดการความหลากหลาย ความขัดแย้ง ที่จะเกิดมากยิ่งขึ้นในอนาคต ดังนั้นข้าราชการจึงควรมีคุณลักษณะ ดังต่อไปนี้

1) **คุณลักษณะของข้าราชการมืออาชีพ** ประกอบด้วยค่านิยม บุคลิกลักษณะ ทักษะ ความรู้และขีดความสามารถที่สำคัญๆ ดังนี้
   - เน้นการทำงานอย่างมีคุณภาพ
   - มีความสามารถในการจัดการกับกลุ่มคนที่หลากหลาย
   - มีความพร้อมกับการทำงานภายใต้ภัยวิกฤต ฉุกเฉิน
   - มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในงานสูง
   - มีความรู้ทั่วไปดี และพร้อมที่จะเรียนรู้การเปลี่ยนแปลงใหม่ๆตลอดเวลา
   - เน้นผลสัมฤทธิ์มีและสามารถส่งมอบผลงานได้
   - มีความแม่นตรงในข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานและมีความรู้ความเข้าใจใน “กระบวนการทางกฎหมาย”
   - มีความคล่องตัว ฉับไวในการทำงาน
   - มีความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ดี (Adaptability)
   - มีความสามารถในการรับมือกับปัญหาเฉพาะหน้าได้ดี และสามารถจัดการกับสถานการณ์ที่หลากหลาย

- มีทักษะและความสามารถในการติดต่อสื่อสาร (Communication skill)
- สามารถสื่อสารภาษาต่างประเทศได้ (Foreign language)
- มีทักษะในการเจรจาต่อรอง (Negotiation skill)
- ความรู้เรื่องการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันทางเศรษฐกิจ
- เรียนรู้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี
- มีความทันสมัย ทันยุคทันสมัย
- มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

2) **คุณลักษณะของข้าราชการที่มีจิตสาธารณะ** ประกอบด้วยค่านิยม บุคลิกลักษณะ ทักษะ ความรู้และขีดความสามารถที่สำคัญๆ ดังนี้
   - มีจิตบริการ
   - เน้นการให้บริการประชาชนอย่างมีคุณภาพ
   - ให้ความสำคัญแก่ผู้เสียเปรียบ ด้อยโอกาสในสังคม
   - พร้อมต่อการถูกตรวจสอบจากทุกฝ่าย
   - รักษาเอกลักษณ์ความเป็นไทย

3) **คุณลักษณะของข้าราชการที่มีจริยธรรม** ประกอบด้วยค่านิยม บุคลิกลักษณะ ทักษะ ความรู้และขีดความสามารถที่สำคัญๆ ดังนี้
   - เคารพในความแตกต่างหลากหลาย
   - มีความเป็นธรรม ซื่อสัตย์ สุจริต ตรงไปตรงมา
   - มีมโนสุจริต (Integrity)
   - ใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมและมีมาตรฐานเดียวกัน
   - เป็นแบบอย่างของความดีงามในสังคม
   - ดูแลป้องกันสิ่งแปลกปลอมปนเปื้อนที่ไม่ดีที่มาจากเทคโนโลยีและความทันสมัยภายนอก (Cultural surveillance)

### 5.4 อภิปรายผลการศึกษา

โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “คุณลักษณะของข้าราชการไทยในทศวรรษหน้า” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์และสังเคราะห์หาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของข้าราชการไทยซึ่งเหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีและการเมืองไทยในทศวรรษหน้า ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการอันหลากหลายนับจากการประชุมระดมสมองกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ การประชุมระดมสมองกลุ่มข้าราชการที่มีศักยภาพและมีผลงานในระดับสูง การประชุมระดมสมองกลุ่มนักศึกษาระดับปริญญาตรีและปริญญาโท และการแจกแบบสอบถามความคิดเห็นไปยังกลุ่มข้าราชการรุ่นใหม่ที่มีศักยภาพสูง กลุ่มนักบริหารระดับสูง กลุ่มนักเรียนทุนรัฐบาล เป็นต้น ผู้วิจัยได้นำผลการศึกษาเกี่ยวกับคุณลักษณะของ

ข้าราชการไทยในทศวรรษหน้ามานำเสนอไว้ในบทที่แล้ว เมื่อพิจารณาจากผลการศึกษา ผู้วิจัยมีข้อสังเกตที่ควรนำมาอภิปรายประกอบเพิ่มเติม ดังนี้

### 5.4.1 ว่าด้วย "คุณลักษณะ"

คำว่า "คุณลักษณะ" (Characteristics) ของข้าราชการ เมื่อผู้วิจัยได้ศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง "คุณลักษณะของข้าราชการในอนาคต" นี้ อาจกล่าวได้ว่าคำว่า "คุณลักษณะ" ในที่นี้ จะหมายถึง "คุณลักษณะประจำที่ดี ที่พึงประสงค์ ที่เป็นคุณของข้าราชการไทยในอนาคต" โดยโครงสร้างของคุณลักษณะของข้าราชการแต่ละคนจะประกอบขึ้นจากส่วนประกอบที่สำคัญ ได้แก่ แรงกระตุ้นจูงใจ (Motives) อุปนิสัยใจคอ (Traits) แนวคิดแห่งตน (Self - concept) ค่านิยม (Values) ความรู้ (Knowledge) ทักษะและความสามารถ (Skills) หากพิจารณาตามโครงสร้างเชิงคุณลักษณะดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าสามารถจัดแบ่งโครงสร้างของคุณลักษณะออกได้เป็น 3 ระดับ ได้แก่

- ระดับของคุณลักษณะที่จัดอยู่ในชั้นของโครงสร้างส่วนล่าง ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่ฝังรากลึก ยากต่อการเปลี่ยนแปลง นั่นคือชั้นของ "แรงจูงใจ" (Motives) และ "อุปนิสัยใจคอ" (Traits)
- ระดับของคุณลักษณะที่จัดอยู่ในชั้นของโครงสร้างขั้นกลาง ซึ่งพอจะสามารถพัฒนาเปลี่ยนแปลงได้ นั่นคือชั้นของ "แนวคิดแห่งตน" และ "ค่านิยม"
- ระดับของคุณลักษณะที่จัดอยู่ในชั้นของโครงสร้างชั้นบน ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่สามารถฝึกฝน อบรม เรียนรู้และพัฒนาได้ อันได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจ ทักษะและทัศนคติต่อการทำงาน

การจำแนกคุณลักษณะออกเป็นระดับเช่นนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ นับตั้งแต่ขั้นของการวางแผนกำลังคน การสรรหาว่าจ้าง และการฝึกอบรมและพัฒนา เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยจะได้ทำการอภิปรายในประเด็นนี้ต่อไปภายหลัง

### 5.4.2 คุณลักษณะของข้าราชการไทยในทศวรรษหน้า: มุมมองระดับสากล

อัลวิน ทอฟฟ์เลอร์ (Alvin Toffler) นักคิดนักเขียนแนวอนาคตวิทยาคนสำคัญในปัจจุบันเขียนถึงภาพของการทำงานของข้าราชการในระบบราชการซึ่งน่าจะเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นคล้ายคลึงกันไปทั่วโลกไว้อย่างน่าสนใจ

> "ยี่สิบห้าไมล์ต่อชั่วโมง : หน่วยงานราชการและองค์กรกำกับดูแลภาครัฐกำลังแล่นอย่างกระตุกไปเรื่อยๆ ในเลนช้า ระบบราชการซึ่งมีทักษะในการปัดเสียงวิจารณ์และชะลอการเปลี่ยนแปลงทีละเป็นสิบๆ ปี บริหารงานประจำวันของรัฐบาลทั่วโลก นักการเมืองรู้ดีว่าการริเริ่มหน่วยงานราชการใหม่นั้นง่ายกว่าการปิดหน่วยงานราชการเดิมมาก ไม่ว่าหน่วยงานนั้นจะล้าสมัยหรือไร้ประโยชน์เพียงใด พวกเขาไม่เพียงแต่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างเชื่องช้าอย่างเดียว แต่พวกเขายังกำลังชะลอความเร็วของภาคธุรกิจในการตอบสนองต่อเงื่อนไขตลาดที่เคลื่อนที่อย่างรวดเร็วอีกด้วย

สิบไมล์ต่อชั่วโมง : ถ้าข้าราชการมองกระจกหลัง พวกเขาจะมองเห็นรถคันหนึ่งที่ตามมาข้างหลังอยู่ไกลลิบ รถคันนี้ตะเกียกตะกายอยู่บนถนน ยางแบน ไอน้ำพวยพุ่งจากหม้อน้ำในฝากระโปรง ทำให้การจราจรข้างหลังติดขัดไปหมด เป็นไปได้หรือที่การดูแลรักษารถพังๆ คันนี้จะใช้เงินกว่า 400,000 ล้านดอลลาร์ต่อปี คำตอบคือ ใช่ ทุกปีเราต้องใช้เงินขนาดนั้น นี่คือระบบโรงเรียนในอเมริกา" (ทอฟฟ์เลอร์, 2552: 78)

ภาพพจน์ของระบบราชการและข้าราชการทั่วโลกคือภาพของความเชื่องช้าอืดอาด คร่ำครึโบราณ ไม่ทันสมัย และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาที่รวดเร็ว จำเป็นต้องมีการนำเอาแนวคิดใหม่มาใช้ในการพัฒนาปรับปรุง "ยกเครื่อง" ระบบและข้าราชการ จากการศึกษาทบทวนแนวทางและประสบการณ์การพัฒนาและปฏิรูประบบราชการในประเทศต่างๆ พบว่าบรรดาประเทศที่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบราชการไปอย่างมาก เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และนิวซีแลนด์ ฯลฯ มักจะนำเอาแนวการปฏิรูประบบราชการ (Public sector reform) ตามแนวทางของ "การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่" (New Public Management) ซึ่งเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นการนำเอาแนวทางการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาปรับใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐ (Privatizing the public sector) ยกตัวอย่างเช่น

- กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา มีการรื้อสร้างภาครัฐใหม่ (Reinventing the government) รวมทั้งการสร้าง "จิตวิญญาณการเป็นผู้ประกอบการ" (Entrepreneurial spirit) ขึ้นในบุคลากรภาครัฐของสหรัฐอเมริกา คำขวัญที่สำคัญคือ "ทำงานให้มีคุณภาพดีขึ้น แต่ค่าใช้จ่ายลดลง" (Works better, Costs less) ซึ่งจิตวิญญาณการเป็นผู้ประกอบการมักมีคุณลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ การทำงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result - driven) การให้ความสำคัญกับลูกค้า (Customer - oriented) การมีความรอบรู้เชี่ยวชาญในกิจการของตนเอง (Business acumen) การมีภาวะผู้นำ (Leadership) และกล้านำการเปลี่ยนแปลง (Leading change) เป็นต้น

- กรณีของสหราชอาณาจักร ได้มีการดำเนินการปฏิรูประบบราชการมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งรัฐบาลนายโทนี่ แบลร์ก็ได้ขับเคลื่อนเรื่องนี้อย่างมาก โดยมุ่งสร้างข้าราชการให้มีวัฒนธรรมการทำงานแบบบรรษัท (Corporate culture) จินตนภาพการปฏิรูประบบราชการของอังกฤษในอนาคต คือ การสร้างระบบราชการที่มีความเป็นเลิศ จนได้รับความชื่นชมยกย่องไปทั่วโลกว่ามีผลงานและการให้คำปรึกษาแนะนำเชิงนโยบายที่มีคุณภาพ และการที่จะทำเช่นนี้ได้อังกฤษจำเป็นต้องมีข้าราชการมืออาชีพที่มีทักษะชั้นสูง สามารถทำงานและให้คำปรึกษาแนะนำอย่างเป็นกลาง ถูกต้องตามหลักเทคนิควิชาการ มีหลักฐานยืนยันชัดเจน โดยปราศจากความเกรงกลัวหรือการต้องการได้รับความนิยมชมชอบใดๆ

- กรณีของประเทศนิวซีแลนด์ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) ได้กำหนดวิสัยทัศน์สำหรับข้าราชการพลเรือน ไว้ว่า "**ข้าราชการมืออาชีพระดับโลก**เพื่อตอบสนองรองรับต่อรัฐบาลและสอดรับกับความต้องการของชาวนิวซีแลนด์" (*A world class professional State Services serving the government of the day and meeting the needs of New Zealanders)* ข้าราชการมืออาชีพระดับโลกนั้นหมายถึงว่า ข้าราชการจะต้องเป็น "บุคลากรชั้นเลิศ" (Excellent state servants) มีภาวะผู้นำ มีการพัฒนาการเรียนรู้อยู่เสมอ เพื่อสามารถเผชิญหน้ากับความท้าทาย การเปลี่ยนแปลง และความต้องการที่หลากหลายของประชาชนได้

หากพิจารณาจากกรณีของทั้ง 3 ประเทศข้างต้น จะเห็นได้ว่าประเทศเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มุ่งกำหนดคุณลักษณะของข้าราชการบนพื้นฐานของแนวคิด "การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่" (NPM) ซึ่งมีจุดเน้นที่ต้องการให้ข้าราชการมีคุณลักษณะที่สำคัญ (อ่านเพิ่มเติมได้ใน (Osborne and Gaebler, 1992 และ Denhardt, 2008) ดังนี้

- มุ่งตอบสนองตลาด (Market - oriented) คือเน้นความพึงพอใจของลูกค้า (Customer - led) และการปรับตัวเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม
- มุ่งผลสัมฤทธิ์ คือเน้น “ผลผลิต” (Outputs) และ “ผลลัพธ์” (Outcomes) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการเน้น “ผลงาน” (Performance) และ ประสิทธิผล (Effectiveness) มากกว่า “กระบวนการ” (Process) และ “ความมีประสิทธิภาพ” (Efficiency)
- เน้นการเป็น “ผู้เอื้ออำนวยและสนับสนุนให้ผู้อื่นมีความสามารถทำได้” (Facilitating and enabling role) และใช้แนวทางแบบ “เน้นความเป็นหุ้นส่วนและการให้บริการร่วม” (A partnership and joint provision approach)
- มีจิตสำนึกตระหนักถึง “ความคุ้มค่า” (Best value) กล่าวคือมีการทำงานที่คำนึงถึง “ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของต้นทุนในการให้บริการ” (Cost efficiency and effectiveness)
- เน้นการเป็น “ผู้ประกอบการภาครัฐ” (Public entrepreneur) กล่าวคือการมีแนวคิดว่าระบบราชการเปรียบเสมือนระบบกิจการ (Enterprising public sector) ดังนั้น ระบบราชการไม่ใช่แค่มีหน้าที่ “จ่าย” (Spending) เท่านั้น แต่ต้องช่วย “หารายได้” (Earning) ด้วย แนวคิดนี้คือการเติม “แรงจูงใจที่จะแสวงหากำไร” (Profit motive) ลงไปในค่านิยมของการทำงานภาครัฐ

แม้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) จะเป็นแนวคิดที่นิยมแพร่หลายและมีการนำไปประยุกต์ใช้ในประเทศต่างๆ อย่างกว้างขวางในช่วงทศวรรษที่ 1990 และจวบจนกระทั่งปัจจุบัน มิใช่เพียงแค่การกำหนดเป็นนโยบายในประเทศมหาอำนาจเช่น สหรัฐอเมริกา หรือ สหราชอาณาจักร เท่านั้น องค์กรระหว่างประเทศและองค์กรโลกบาล เช่น ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ต่างก็มีท่าทีในเชิงสนับสนุนแนวคิดการปฏิรูประบบราชการตามแนวทางของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประเทศไทยเองก็ได้รับอิทธิพลทางความคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นอย่างมาก ยากที่จะปฏิเสธได้ว่า กรณีของการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เมื่อปี พ.ศ. 2545 ก็คือกระแสหนึ่งของการขับเคลื่อนแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในบริบทของสังคมไทย รวมทั้งการกำหนดกระบวนทัศน์ใหม่ (New paradigm) ของข้าราชการไทยว่า I AM READY ของสำนักงาน ก.พ.ร. และการกำหนดขีดสมรรถนะใหม่ข้าราชการไทยของสำนักงาน ก.พ. ล้วนแล้วแต่เป็นหนึ่งในกระบวนการของการปฏิรูประบบราชการตามแนวทางของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าจะมีการยอมรับในแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่อย่างดุษฎีโดยไม่มีข้อสงสัยท้วงติง ในแวดวงวิชาการก็มีทัศนะในเชิงวิพากษ์วิจารณ์หรือเสนอแนะต่อแนวคิดดังกล่าวว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดที่ให้น้ำหนักคุณค่าของ “ภาคเอกชน” มากจนเกินไป ดังเช่น โรเบิร์ต เดนฮาร์ดต์ ที่ตั้งข้อสังเกตใน “มิติเชิงศีลธรรม” (Moral dimension) ว่าเป็นสิ่งที่ดูเหมือนแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะให้น้ำหนักความสำคัญน้อยไปกว่ามิติของกำไร-ขาดทุน ในแง่นี้ เดนฮาร์ดต์จึงให้แง่คิดในเชิงตักเตือนว่าในการที่จะสอดใส่ค่านิยมทางธุรกิจเข้าไปในระบบราชการนั้น เราจะต้องพิจารณาและดำเนินการเรื่องเหล่านี้ด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง (Denhardt, 2008:145)

นอกจากนี้ ยังมีเสียงพร่ำเตือนมาจากกลุ่มนักวิชาการด้านการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic management) ในสหราชอาณาจักร นักวิชาการกลุ่มนี้ (ดู Johnson and Scholes, 2001) มีความเห็นพ้องต้องกันว่าหัวใจสำคัญประการหนึ่งของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ การประยุกต์เอาแนวคิดการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ไปใช้ในหน่วยงานภาครัฐ (Public sector strategy) และก็มิได้เป็นข้อผิดพลาดประการใด หากภาครัฐจะนำเอาแนวคิดการจัดการเชิงกลยุทธ์ไปประยุกต์ใช้ แต่สิ่งที่ต้องพึงระมัดระวังเป็นอย่างยิ่งก็คือตัวแบบการบริหารจัดการในภาคเอกชน

(Private sector model) กับตัวแบบการบริหารจัดการภาครัฐ (Public sector model) มีความแตกต่างกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ “ความเป็นภาครัฐ” (Publicness) ย่อมไม่เหมือนกับ “ความเป็นภาคเอกชน” (Privateness) ในขณะที่ ลักษณะธรรมชาติของความเป็นภาคเอกชนคือการแสวงหาผลประโยชน์ผลกำไรให้กับคนบางคนบางกลุ่ม หรือที่จอห์น อัลฟอร์ด (John Alford) เรียกตัวแบบของบุคลากรที่ทำงานในองค์กรภาคเอกชนว่า มีค่านิยมของการทำงานเพื่อตอบสนองประโยชน์ส่วนตัว (Private value) แต่ตัวแบบของบุคลากรที่ทำงานในหน่วยงานภาครัฐต้องคำนึงถึงก็คือ การให้ค่านิยมกับผลประโยชน์ส่วนรวมหรือสาธารณประโยชน์ (Public value) ดังนั้นการที่จะนำเอาแนวคิดการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ไปใช้ในหน่วยงานภาครัฐ ผู้ประยุกต์ใช้จะต้องตระหนักและให้คุณค่ากับ “ความเป็นภาครัฐ” (Publicness) (ซึ่งย่อมต่างจาก “ความเป็นเอกชน”) เป็นอย่างยิ่ง (ดูเพิ่มเติมได้ใน Alford, 2001)

มิได้มีเพียงในแวดวงวิชาการเท่านั้นที่ตระหนักถึงจุดอ่อนของการนำเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ จนทำให้ “ค่านิยมแบบเอกชน” (Private value) และ “มิติด้านตลาด” (Market-oriented) มาบดบังหรืออยู่เหนือ “ค่านิยมสาธารณะ” (Public value) และ “มิติด้านศีลธรรม” (Moral dimension) ประเทศสวีเดนถือเป็นกรณีตัวอย่างของประเทศที่เริ่มตระหนักถึงความอ่อนล้าของค่านิยมสาธารณะและความมีศีลธรรม ดังนั้น สวีเดนจึงต้องการพัฒนาตัวแบบใหม่ของระบบข้าราชการแบบสวีเดน (New Swedish model) โดยการสร้างระบบค่านิยมใหม่ (Value system) ในนโยบายด้านการจ้างงานภาครัฐของสวีเดน (The Swedish Public Employment Service) สวีเดนต้องการสร้างระบบค่านิยมใหม่โดยมุ่งเน้นให้บุคลากรภาครัฐมีกรอบค่านิยมร่วมที่สำคัญคือ

- ประชาธิปไตยและความเคารพ (Democracy and respect) ซึ่งเป็นค่านิยมที่คอยกำกับแนวทางที่บุคลากรภาครัฐจะประพฤติปฏิบัติต่อผู้รับบริการทั้งภายในและภายนอกองค์กรตามหลักแห่งกฎหมายและกติกาข้อตกลงที่วางไว้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน
- มีทัศนะในเชิงบวกต่อทุกคน (A positive view of people) เป็นค่านิยมที่เชื่อว่าทุกคนมีศักยภาพ มีความสามารถที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้
- ความมีมาตรฐานเดียวกัน (Uniformity) ยึดหลักนิติธรรมและความมีประสิทธิภาพ (The rule of law and efficiency) ไม่ว่าใครจะทำงานอยู่ในหน่วยงานใดของภาครัฐ ทุกคนจะต้องมีมาตรฐานการทำงานที่มีคุณภาพในระดับเดียวกัน และประชาชนสามารถเข้าถึงบริการเหล่านั้นด้วยคุณภาพในระดับเดียวกันเช่นกัน
- การรักษาจิตวิญญาณภาครัฐ (Government ethos) สวีเดนไม่ต้องการให้ข้าราชการทำงานแบบเอกชนจนเกินไป เนื่องจากการทำงานภาครัฐมี “ระบบคุณค่า” (Value system) ที่ต่างจากภาคเอกชน กล่าวคือ หลักการทำงานภาครัฐต้องมุ่งเน้นความถูกต้องตามกฎหมายและคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้น การผสมผสานทางค่านิยมระหว่างการทำงานเชิงรุกเน้นผลสัมฤทธิ์แบบภาคเอกชน (Business ethos) กับค่านิยมเพื่อความถูกต้องและเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมแบบภาครัฐ (Government ethos) จึงเป็นประเด็นที่ท้าทายต่อระบบบริหารบุคคลภาครัฐของสวีเดน

เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาถึงผลการศึกษาของโครงการศึกษาวิจัย “คุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า” นี้ จากผลการศึกษาที่ได้จากการระดมสมองและสัมภาษณ์กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ การระดมสมองกลุ่มข้าราชการที่มีศักยภาพรุ่นใหม่ การระดมสมองนักศึกษาระดับปริญญาตรีและปริญญาโทในมหาวิทยาลัยชั้นนำ และการสำรวจโดยใช้แบบสอบถามข้าราชการที่มีผลงานสูงและ/หรือมีศักยภาพสูง 700 คน ผู้วิจัยพบข้อมูลที่น่าสนใจว่าคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของข้าราชการไทยในทศวรรษหน้าที่ได้นั้น เป็นภาพสะท้อนของความพยายามที่จะรักษาดุลยภาพที่ครบถ้วนของความเป็นข้าราชการ สอดคล้องกับความเคลื่อนไหวทางความคิดและเชิงนโยบายในระดับสากลที่มีทั้งปัจจัย “ผลัก” (Push) และปัจจัย “ดึง” (Pull) กล่าวคือ

- **ปัจจัยผลัก** (Push factors) หมายถึง คุณลักษณะที่ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มีความประสงค์อยากเห็นภาพของข้าราชการไทยในทศวรรษหน้า “มีความเป็นมืออาชีพ” (Professionalism) ซึ่งทัศนะเช่นนี้สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลในบรรดาประเทศที่นำเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐไปใช้ในการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ คุณลักษณะด้านนี้มีความโดดเด่นอย่างมากในเชิงนโยบายของการบริหารราชการไทยนับจากการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และได้มีการกำหนดเป็นเป้าประสงค์ข้อหนึ่งของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการว่าจะ “ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูง” ในยุทธศาสตร์การพัฒนาข้าราชการพลเรือนของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ก็มุ่งเน้นที่จะ “พัฒนาข้าราชการโดยยึดหลักสมรรถนะ (Competency) และพัฒนาขีดความสามารถ (Capability) เพื่อให้ข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติงานที่ทรงความรู้ (Knowledge Worker) สามารถปฏิบัติงานภายใต้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก้าวทันการเปลี่ยนแปลง สามารถพัฒนางานในหน้าที่อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ นักบริหารทุกระดับมีศักยภาพในการเป็นผู้นำการบริหารราชการยุคใหม่ เพื่อให้ภาคราชการมีขีดความสามารถและมาตรฐานการปฏิบัติงานในระดับสูงเทียบเท่าเกณฑ์สากล” หรือแม้กระทั่งการบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่กำหนดให้ข้าราชการต้องมีการเรียนรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการทำงาน เป็นต้น เหตุที่ผู้วิจัยเรียกว่าคุณลักษณะความเป็นมืออาชีพนี้ว่าเป็นปัจจัย “ผลัก” ก็เนื่องจากคุณลักษณะด้านนี้จะเป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนข้าราชการให้ทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ ปฏิบัติงานด้วยความกระตือรือร้น มีการเรียนรู้และพัฒนาตนเองให้ทันโลกทันสมัยอยู่ตลอดเวลา มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และมีมาตรฐานคุณภาพการทำงานในระดับสูง คุณลักษณะเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนระบบราชการให้เกื้อหนุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยให้เท่าทันกับพลวัตการเปลี่ยนแปลงของโลกในอนาคต

- **ปัจจัยดึง** (Pull factors) หมายถึง คุณลักษณะที่ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มีความประสงค์อยากเห็นภาพของข้าราชการไทยในทศวรรษหน้า “มีจริยธรรม” (Ethics) และ “มีจิตสาธารณะ” (Public ethos) ซึ่งทัศนะเช่นนี้มีความสอดคล้องกับตัวแบบนโยบายการจ้างบุคลากรภาครัฐของสวีเดน (Swedish model) และใกล้เคียงกับนโยบายการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ผ่านมาของสำนักงาน ก.พ. เช่น โครงการราชการใสสะอาด การส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมและการรักษาจรรยาข้าราชการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในห้วงทศวรรษที่ผ่านมาการบริหารจัดการภาครัฐส่วนใหญ่อยู่ภายใต้กระบวนทัศน์การบริหารจัดการกระแสหลักคือ “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” มาอย่างต่อเนื่อง ทำให้ข้าราชการไทยถูก “ผลักดัน” ให้มีคุณลักษณะในเชิงของการเพิ่มขีดสมรรถนะ การมุ่งสัมฤทธิ์ผลเป็นด้านหลัก ทำให้มิติด้านคุณธรรมจริยธรรมและจิตวิญญาณสาธารณะค่อนข้างพร่าเลือน ดังนั้น หากจะมุ่งมองไปยังคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของข้าราชการไทยในอนาคต จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างดุลยภาพให้เกิดขึ้นในตัวของข้าราชการไทย ในด้านหนึ่ง การเป็นข้าราชการมืออาชีพที่มีสมรรถนะการทำงานในระดับสูงถือเป็นปัจจัยผลักดันที่สำคัญจำเป็นต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ แต่ยังไม่เพียงพอ เนื่องจากในอีกด้านหนึ่ง จำเป็นที่ระบบราชการไทย ในฐานะของกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี มีความสงบสุขสันติของประชาชนโดยรวม จะต้องมีข้าราชการที่มีคุณงามความดีสามารถเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับคนในสังคม ในขณะเดียวกัน ระบบราชการจำเป็นต้องมีบุคลากรที่รู้ เข้าใจและเต็มใจที่จะทำงานที่เสียสละเพื่อส่วนรวม เนื่องจากความแตกต่างของความเป็นภาครัฐกับความเป็นภาคเอกชน ดังนั้น บุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งงานขององค์กรภาครัฐในทศวรรษหน้าจะต้องมีคุณลักษณะที่สำคัญคือมีจิตวิญญาณ ยึดมั่นในค่านิยม และมีพฤติกรรมที่มุ่งประโยชน์สุขของสาธารณะ

สุดท้ายแล้ว หากจะกล่าวถึงผลการศึกษาคุณลักษณะของข้าราชการไทยในทศวรรษหน้าในเชิงอุปมาอุปไมย (Metaphorical) ถ้าเปรียบระบบราชการเสมือนรถยนต์คันหนึ่ง คุณลักษณะข้าราชการมืออาชีพก็เปรียบได้กับเครื่องยนต์ที่พร้อมจะขับเคลื่อนรถยนต์คันนี้ไปข้างหน้า หากข้าราชการได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถและทัศนคติหรือสมรรถนะในระดับสูง รถยนต์คันนี้ก็จะพุ่งทะยานไปอย่างร้อนแรง ขณะเดียวกัน คุณลักษณะด้านคุณธรรมจริยธรรมเปรียบเสมือนกับพวงมาลัยและระบบเบรคห้ามล้อที่คอยควบคุมความเร็วและเหนี่ยวรั้งมิให้รถยนต์คันนี้ “ออกนอกลู่นอกทาง” และคุณลักษณะด้านจิตสาธารณะเปรียบเสมือนกับกระจกรถยนต์รอบคันรถที่ผู้ขับขี่รถยนต์คันนี้จะต้องจับตาดูอย่างรอบด้าน

### 5.4.3 คุณลักษณะของข้าราชการ: การเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปตามยุคสมัย

การศึกษาเรื่องคุณลักษณะข้าราชการไทยในทศวรรษหน้าช่วยบ่งชี้ให้เห็นว่า “ปัจจัยเชิงบริบท” (Contextual factors) มีผลต่อการกำหนด “คุณลักษณะของข้าราชการ” ความข้อนี้มีความหมายว่า พัฒนาการของบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยีมีอิทธิพลอย่างมากต่อการปรับเปลี่ยนองค์ประกอบทางคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของข้าราชการไทย กล่าวคือ นับจากในอดีตกาลที่สังคมไทยอยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจสังคมที่ไม่ซับซ้อนมากนักและมีระบบการเมืองการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช คุณสมบัติของข้าราชการไทยในยุคสมัยนั้นจะมีองค์ประกอบชุดหนึ่งที่สะท้อนถึงบริบททางเศรษฐกิจสังคมการเมืองในยุคสมัยนั้น ดังที่กระมลและพรศักดิ์ (2547) กล่าวสรุปถึงคุณลักษณะของข้าราชการไทยในยุคสมัยนั้นว่า ข้าราชการจะต้องมี 1) คุณธรรมต่อตนเอง (เช่น มีความสามารถ ความเพียร ฯลฯ) 2) มีคุณธรรมต่อหน้าที่ (เช่น ความซื่อสัตย์สุจริต ซื่อตรงต่อคนทั่วไป รู้จักนิสัยคน รู้จักผ่อนปรน ฯลฯ) และ 3) มีคุณธรรมสูงสุดคือคุณธรรมเพื่อพระมหากษัตริย์ (เช่น ความจงรักภักดี ฯลฯ)

ครั้นเมื่อสังคมไทยก้าวเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี สังคมวัฒนธรรมที่ได้รับอิทธิพลค่านิยมวัตถุนิยม มนุษย์นิยมเสรีนิยม และระบบเทคโนโลยีที่พัฒนาก้าวหน้าอย่างรวดเร็วจากโลกตะวันตก พลวัตการเปลี่ยนแปลงเช่นนั้นจวบจนมาถึงปัจจุบัน ส่งผลให้คุณลักษณะของข้าราชการที่ถูกกำหนดโดยสำนักงาน ก.พ. และ สำนักงาน ก.พ.ร. เช่น I AM READY ฯลฯ ได้สะท้อนถึงบุคลิกภาพของข้าราชการซึ่งสอดรับกับระบบเศรษฐกิจ สังคมการเมืองและเทคโนโลยีดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เช่น การมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result - oriented) การสั่งสมความเชี่ยวชาญในอาชีพ (Expertise) การมีจิตบริการ (Service mind) เป็นต้น

หากจะพินิจพิจารณาในเชิงการวิเคราะห์อาจกล่าวได้ว่า

- คุณลักษณะ “การมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์” (Result - oriented, Effectiveness, Yield) คือคุณลักษณะที่มุ่งเน้นการทำงานเพื่อตอบสนองต่อความมีประสิทธิผลของการประกอบการและการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี ค่านิยมเรื่องของการประกอบการ ความคุ้มค่า ความเร็ว และผลลัพธ์ตอบแทนที่ชัดเจนคือปัจจัยสำคัญของระบบทุนนิยมสมัยใหม่

- ส่วนคุณลักษณะ “การมีจิตบริการ” “การให้บริการประชาชนอย่างเป็นธรรม” (Service mind, Democracy) คือคุณลักษณะที่มุ่งเน้นให้ข้าราชการทำงานเพื่อตอบสนองต่อระบอบและอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ให้คุณค่ากับค่านิยมเรื่องสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และความเป็นนิติรัฐ

- ส่วนคุณลักษณะของ “การสั่งสมความเชี่ยวชาญในอาชีพ” (Expertise) ก็ถือเป็นคุณลักษณะของข้าราชการที่จะต้องมีการพัฒนาความรู้ความสามารถอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เท่าทันกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการ

เปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพของสังคม เช่น การที่คนมีการศึกษามากขึ้นสูงขึ้น และช่องทางการติดต่อสื่อสารที่กว้างขวางทั่วถึงและรวดเร็วยิ่งขึ้น ทำให้ประชาชนย่อมมีความต้องการและความคาดหวังในการให้บริการของข้าราชการที่มีคุณภาพสูงขึ้น เป็นต้น

เมื่อมองไปยังอนาคต การกำหนดคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า จึงต้องพิจารณาอยู่บนพื้นฐานของแนวโน้มบริบทที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุดของสังคมไทย ซึ่งจากผลการศึกษาจะสังเกตเห็นได้ว่า แม้องค์ประกอบใหญ่ๆ ของคุณลักษณะข้าราชการที่ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ ข้าราชการที่มีสมรรถนะและศักยภาพสูง ฯลฯ เน้นให้ความสำคัญจะไม่ได้มีความแตกต่างไปจากคุณลักษณะของข้าราชการในอดีตและปัจจุบันมากเท่าไรนัก เช่น คุณลักษณะข้าราชการมืออาชีพ คุณลักษณะข้าราชการที่มีจิตสาธารณะ หรือ คุณลักษณะข้าราชการที่มีจริยธรรม แต่หากพิจารณาในรายละเอียดขององค์ประกอบในแต่ละคุณลักษณะเหล่านี้ จะพบว่ามีคุณสมบัติใหม่ๆ ที่แตกต่างออกไปและได้รับการย้ำเน้นมากขึ้น เช่น คุณลักษณะด้านการมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity) การเรียนรู้อยู่ตลอดเวลาและพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง การเรียนรู้ที่จะทำงานภายใต้สภาวะวิกฤติ ความพร้อมที่จะทำงานกับกลุ่มคนที่มีความหลากหลาย การเป็นผู้คอยเฝ้าระวังความแปลกปลอมทางวัฒนธรรม เป็นต้น การมีรายการของคุณสมบัติใหม่ๆ ของข้าราชการที่พึงประสงค์ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต

เจมส์ แคนตัน (Canton, 2006) นักอนาคตวิทยาผู้หนึ่งที่ได้รับเชิญให้เข้าพบประธานาธิบดีจอร์จ บุชและคณะรัฐมนตรีแห่งสหรัฐอเมริกาเพื่อร่วมกันขบคิดและนำเสนอแนวทางว่า “เราควรเตรียมประเทศของเราให้พร้อมสำหรับอนาคตอย่างไร เราควรที่จะคิดเกี่ยวกับอนาคตในมุมมองที่แตกต่างอย่างไร” แคนตันได้วิเคราะห์และฉายภาพแนวโน้มที่สำคัญๆ ที่จะเป็นตัวกำหนดอนาคตของโลกในอีก 20 ปีข้างหน้า โดยเขาได้ฉายภาพความน่าจะเป็นของโลกในปี 2040 ว่า

- ร้อยละ 90 ของประเทศต่างๆ ทั่วโลกจะปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย และอยู่ภายใต้ระบอบการค้าเสรี รวมทั้งระบบตลาดเปิด
- นวัตกรรม (Innovation) จะกลายเป็นกุญแจสำคัญในการขับเคลื่อนการเติบโตของ GDP ของโลก
- ความอดอยากและยากไร้จะถูกขจัดไปแทบหมดสิ้น นวัตกรรมสมัยใหม่จะเป็นตัวช่วยยกระดับมาตรฐานการครองชีพของโลกโดยผ่านการค้า การบริการทางสังคมและระบบสาธารณสุขที่ดียิ่งขึ้น
- ระบบการศึกษาผ่านทางออนไลน์จะมีคุณภาพดียิ่งขึ้นและฟรีสำหรับทุกคน จะเป็นตัวสนับสนุนอุตสาหกรรมนวัตกรรมได้เป็นอย่างดี
- นวัตกรรมจะกลายเป็นพลังอันสำคัญในการช่วยสร้างสันติภาพและความมั่นคงในระดับโลก
- นวัตกรรมในด้านสื่อ (Media) จะช่วยทำให้เกิดความเข้าใจกันข้ามวัฒนธรรมมากยิ่งขึ้น ช่วยลดความตึงเครียด และความขัดแย้งได้ในระดับโลก
- การค้าขายระดับโลกที่คึกคักจะช่วยให้ผู้ประกอบการนับพันล้านรายสร้างความมั่งคั่งและพึ่งตนเองได้ และจะช่วยสนับสนุนให้เกิดการปฏิรูประบอบประชาธิปไตยในประเทศต่างๆ ของผู้ประกอบการเหล่านั้น
- การมีชีวิตที่ยืนยาวขึ้น ความมั่งคั่งของแต่ละบุคคลที่มากขึ้นและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเป็นสิ่งที่พร้อมจะเป็นไปได้สำหรับมนุษย์ทุกคน
- การสื่อสารและอินเตอร์เน็ตเป็นสิ่งที่ทุกคน ทุกชาติ ทุกชน ทุกชั้นสามารถเข้าถึงได้

นอกจากนี้แคนตันยังได้วิเคราะห์ให้เห็นว่าก่อนหน้าที่จะเกิดภาพสังคมแห่งอนาคตปี 2040 ดังที่นำเสนอไว้ข้างต้น สังคมมนุษย์จะได้ประจักษ์กับการเปลี่ยนแปลงในหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้นพบนวัตกรรมหลายๆ

ด้านที่จะเป็นพลังผลักดันสำคัญที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างพลิกโฉมในระยะยาว ดังเช่น การค้นพบ “**ที่สุดแห่งนวัตกรรมของโลกในศตวรรษที่** 2025” ได้แก่

- การขนส่งสิ่งของแบบ “โทรขนส่ง” (Teleportation) จะเกิดขึ้นทั่วโลก
- การซื้อขาย “รหัสทางพันธุกรรมที่ออกแบบมาเฉพาะทาง” (Specialized DNA) ทางออนไลน์
- การท่องเที่ยวทางอวกาศไปยังดวงจันทร์และดาวอังคาร
- การมีสสารที่ช่วยในการตบแต่งสินค้าให้ดูนำสมัย
- มนุษย์กว่าสี่พันล้านคนจะทำการค้าพาณิชย์บนระบบอินเตอร์เน็ต
- มีการใช้เครื่องยนต์พลังงานไฮโดรเจนในระบบการคมนาคมขนส่ง
- การเสริมสร้างสุขภาวะของมนุษย์ด้วยวิทยาการเกี่ยวกับระบบการควบคุม (Cybernetic) เช่น ระบบประสาทในคน หรือระบบควบคุมในทางอิเล็กทรอนิก หรือระบบเครื่องจักรกล เป็นต้น
- การดาวน์โหลดความจำและยารักษาโรคเข้าสู่ร่างกาย ปัจจุบัน การดาวน์โหลดข้อมูลจากคอมพิวเตอร์เครื่องหนึ่งไปสู่คอมพิวเตอร์อีกเครื่องหนึ่งถือเป็นเรื่องปกติธรรมดาแล้ว แต่วิทยาการที่ก้าวหน้าในอนาคตมีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปถึงขั้นของการพัฒนาชิป (Chip) ที่สามารถฝังลงไปในสมองและร่างกายของมนุษย์ และจะทำให้การถ่ายโอนข้อมูลหรือยารักษาโรคสามารถดาวน์โหลดจากคอมพิวเตอร์หรือเครื่องทางอิเล็กทรอนิกส์เข้าสู่สมองหรือร่างกายของได้โดยตรง
- การมีหุ่นยนต์ทำงานในครัวเรือน (Domestic robots)

และก่อนที่โลกจะก้าวไปถึงขั้นของการค้นพบและประยุกต์ใช้นวัตกรรมเหล่านั้น แคนตันคาดว่าภายในปี 2015 จะมีสัญญาณที่บ่งบอกให้รู้ว่าโลกกำลังจะก้าวสู่ระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ที่เรียกว่า “เศรษฐกิจนวัตกรรม” (The innovation economy) กล่าวคือ

- ปัจจุบันพบว่า 1 ใน 3 ของ GDP ของสหรัฐอเมริกาอยู่บนฐานของอุตสาหกรรมนวัตกรรม แต่เชื่อว่าภายในปี 2015 มากกว่า 2 ใน 3 ของ GDP ของสหรัฐอเมริกา และมากกว่า 1 ใน 3 ของ GDP ของโลกจะอยู่บนฐานของอุตสาหกรรมนวัตกรรม
- ปัจจุบันเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นตัวขับเคลื่อนมากกว่า 2 ใน 3 ของผลิตภาพแรงงาน (Labor productivity) แต่ในปี 2015 อุตสาหกรรมนวัตกรรมจะเป็นตัวครอบงำผลิตภาพแรงงานทั่วโลก
- ปัจจุบันประชากรกว่า 1 พันล้านคนเชื่อมต่อระบบอินเตอร์เน็ต ในปี 2015 จะมีประชากร 3 พันล้านคนท่องอยู่ในโลกออนไลน์
- ปัจจุบันค่าใช้จ่ายด้านเทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศทั่วโลกตกอยู่ที่ประมาณ 2 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่ในปี 2015 ค่าใช้จ่ายด้านนี้จะมากกว่า 5 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ
- อุตสาหกรรมนาโนเทคโนโลยีก่อให้เกิดรายได้มากกว่า 1 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐในปัจจุบัน ในปี 2015 นาโนเทคโนโลยีจะสร้างรายได้มากกว่า 1 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐและจะมีการจ้างงานในอุตสาหกรรมนี้มากกว่า 1 ล้านคน
- ที่ใดที่มีการเข้าถึงระบบไฮเทคทางคอมพิวเตอร์ ระบบอินเตอร์เน็ต เทคโนโลยีไร้สาย ที่นั่นจะเป็นแหล่งที่ระบอบประชาธิปไตยเติบโตและมีผลิตภาพทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งคึกคัก

การที่ผู้วิจัยยกเอาภาพแห่งอนาคตซึ่งนำเสนอโดยนักอนาคตวิทยาผู้หนึ่งมาฉายให้เห็นนั้น ก็เพื่อชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงหลายประการที่ผู้คนในสังคมไทยที่อยู่ในสภาพการปัจจุบันอาจจะยังนึกไม่ถึง แต่ภาพที่ฉายให้เห็นข้างต้นคือภาพแห่งอนาคตที่นักอนาคตวิทยาคาดว่าจะเกิดขึ้นในไม่ช้านานนี้ อย่างน้อยอนุสติที่สำคัญที่สังคมไทยควรตระหนักไว้ก็คือในห้วงเวลาอีกประมาณหนึ่งทศวรรษข้างหน้าปัจจัยทางเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสารและโทรคมนาคมจะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไม่น่าเชื่อ และระบบเศรษฐกิจจะพัฒนาจากยุคเศรษฐกิจอุตสาหกรรม สู่เศรษฐกิจที่เน้นนวัตกรรมและความสร้างสรรค์ เจมส์ แคนตัน ฉายภาพของแรงงานสหรัฐอเมริกาว่า การเปลี่ยนแปลงจากระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรมไปสู่เศรษฐกิจนวัตกรรม (Innovation economy) จะทำให้เกิดงานในเชิงนวัตกรรมและความสร้างสรรค์เพิ่มมากขึ้น เมื่ออุปสงค์มาก แต่อุปทานแรงงานต่ำกว่า ดังนั้น การขาดแคลนแรงงานด้านนี้จะรุนแรงมากขึ้น ในที่สุด จึงเกิดการเสาะแสวงหาและการแย่งชิงคนที่มีความรู้ความสามารถและมีทักษะในเชิงสร้างสรรค์นวัตกรรม (The hunt for creative talents) ภาพแห่งอนาคตเช่นนี้สอดรับกับทัศนะของโรเบิร์ต ฟลอริด้า (Robert Florida) ที่เสนอแนวคิดว่านับจากนี้ไปจนถึงอนาคตจะมีแรงงานกลุ่มหนึ่งซึ่งจะมีบทบาทสำคัญอย่างมากในทุกวงการและโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเป็นกลุ่มที่สำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ฟลอริด้าเรียกคนกลุ่มนี้ว่า “ชนชั้นสร้างสรรค์” (Creative Class) คนกลุ่มนี้จะมีคุณลักษณะที่สำคัญคือ “จิตวิญญาณแห่งความสร้างสรรค์” (Creative ethos) (ดูใน Florida, 2002) จิตวิญญาณแห่งความสร้างสรรค์นี้คือปัจจัยที่สำคัญต่อความก้าวหน้าของสังคมในทศวรรษหน้า

สำหรับโครงการศึกษาวิจัยคุณลักษณะข้าราชการไทยในทศวรรษหน้านี้ ได้จำลองภาพอนาคตไว้ 3 ภาพ ทั้งภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุด (The most probable scenario) ภาพอนาคตเชิงบวก (Positive scenario) และภาพอนาคตเชิงลบ (Negative scenario) เนื่องจากอนาคตเป็นสิ่งที่ไม่มีใครจะสามารถคาดการณ์ได้อย่างถูกต้อง ดังนั้น การมองภาพอนาคตอย่างรอบด้านและการเตรียมบุคลากรให้พร้อมในทุกด้านจึงเป็นสิ่งที่เหมาะสม

การเชื่อมโยงระหว่างภาพแห่งอนาคตในแต่ละด้านและคุณลักษณะที่สำคัญของข้าราชการไทยจึงควรได้รับการย้ำเน้นอีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือ

- หากอนาคตของสังคมไทยเป็นไปตาม “ภาพแห่งอนาคตที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุด” (The most probable scenario) จากผลการศึกษา ผู้วิจัยมีความเห็นว่าคุณลักษณะที่สำคัญอย่างยิ่งของข้าราชการไทย คือ คุณลักษณะความเป็นมืออาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการทำงานอย่างมีคุณภาพและมีมาตรฐานในการทำงานที่สูง พร้อมที่จะเรียนรู้และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา การมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และพร้อมต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการทำงานให้เข้าได้กับหลากหลายสถานการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะความวิกฤติและฉุกเฉิน ขณะเดียวกัน คุณลักษณะด้านจริยธรรม เช่น ความซื่อสัตย์ ความมีมโนสุจริต และความเคารพในความแตกต่างหลากหลาย ฯลฯ รวมทั้ง คุณลักษณะการมีจิตสาธารณะ เช่น การมีจิตบริการ ความเห็นอกเห็นใจในผู้เสียเปรียบและด้อยโอกาสในสังคม และการรักษาเอกลักษณ์ความเป็นไทย ฯลฯ ถือเป็นคุณลักษณะที่เกื้อหนุนต่อการปฏิบัติราชการในภาพแห่งอนาคตเช่นนี้

- หากอนาคตของสังคมไทยเป็นไปตาม “ภาพแห่งอนาคตเชิงบวก” (Positive scenario) จากผลการศึกษา ผู้วิจัยมีความเห็นว่าคุณลักษณะที่สำคัญอย่างยิ่งของข้าราชการไทย คือ คุณลักษณะความเป็นมืออาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านการมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ กล้าคิดและทำนอกกรอบในเชิงสร้างสรรค์ การมีความชำนาญเฉพาะด้านสูง มีความสามารถในการคิดเชิงระบบ เห็นและเข้าใจภาพรวมเชิงนโยบาย มีความยืดหยุ่นคล่องตัวสูง มีความเป็นผู้ประกอบการ และทำงานในเชิงรุก ฯลฯ ขณะเดียวกัน คุณลักษณะด้านจริยธรรมเช่น ความมีมโนสุจริต โปร่งใส พร้อมต่อการถูกตรวจสอบ และไม่มีหลายมาตรฐาน ไม่เลือกปฏิบัติ ฯลฯ รวมทั้ง คุณลักษณะการมีจิตสาธารณะ เช่น การ

มีจิตบริการ ความพร้อมที่จะทำงาน/ประสานงานกับทุกภาคส่วน และการรักษาเอกลักษณ์ความเป็นไทย ฯลฯ ถือเป็นคุณลักษณะที่เกื้อหนุนและคอยกำกับการปฏิบัติราชการในภาพแห่งอนาคตเช่นนี้

- หากอนาคตของสังคมไทยเป็นไปตาม “ภาพแห่งอนาคตเชิงลบ” (Negative scenario) จากผลการศึกษา ผู้วิจัยมีความเห็นว่าคุณลักษณะที่สำคัญอย่างยิ่งของข้าราชการไทย คือ คุณลักษณะความเป็นมืออาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรู้จักบริหารความเสี่ยง มีความพร้อมต่อการทำงานในสภาวะวิกฤติและฉุกเฉิน มีการเรียนรู้และปรับตัวให้เท่าทันกับสถานการณ์ และมีความชำนาญโดยเฉพาะการรวบรวมข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของรัฐบาล ฯลฯ ขณะเดียวกัน คุณลักษณะด้านจริยธรรมเช่น ความเป็นแบบอย่างด้านคุณธรรมจริยธรรมให้กับสังคม การยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ความเป็นกลาง ยึดหลักการและความชอบธรรม ฯลฯ รวมทั้ง คุณลักษณะการมีจิตสาธารณะ เช่น การมีจิตบริการ ความเสียสละทุ่มเทการทำงานเพื่อส่วนรวม และการรักษาเอกลักษณ์ความเป็นไทย ฯลฯ ถือเป็นคุณลักษณะที่เกื้อหนุนและคอยกำกับการปฏิบัติราชการในภาพแห่งอนาคตเช่นนี้

## 5.5 ข้อคิดเห็นจากการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ข้อคิดเห็นจากการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้จัดขึ้นในวันพุธที่ 18 มีนาคม 2552 ณ ห้องประชุมสุขุมนัยประดิษฐ สำนักงาน ก.พ. นนทบุรี โดยเชิญผู้บริหารส่วนราชการ กองการเจ้าหน้าที่ และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดูแลรับผิดชอบงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลจากทุกส่วนราชการในสังกัด ก.พ. จำนวนประมาณ 320 คน พบข้อสรุป ดังต่อไปนี้

### 5.5.1 ความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า

ตารางที่ 5.2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้าของกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

| คุณลักษณะ | ร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกรายข้อ | ระดับความสำคัญของแต่ละคุณลักษณะ | | | | | ค่าเฉลี่ยความสำคัญ (เต็ม 5.0) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | มากที่สุด | มาก | ปานกลาง | น้อย | น้อยที่สุด | |
| ยึดมั่นในคุณธรรม จริยธรรม | 48.0 | 0.70 | 0.30 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 4.77 |
| มีความเป็นมืออาชีพ | 41.0 | 0.65 | 0.35 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 4.74 |
| มีจิตสาธารณะ มุ่งต่อประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน | 34.0 | 0.57 | 0.36 | 0.07 | 0.00 | 0.00 | 4.50 |
| มีความซื่อสัตย์ สุจริต | 31.0 | 0.83 | 0.18 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 4.83 |
| มีความรู้ความสามารถในการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย | 26.0 | 0.38 | 0.59 | 0.03 | 0.00 | 0.00 | 4.48 |
| ทำงานด้วยความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ | 22.0 | 0.57 | 0.43 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 4.57 |
| มีจิตบริการ ให้บริการด้วยความเต็มใจ | 20.0 | 0.42 | 0.50 | 0.08 | 0.00 | 0.00 | 4.35 |
| ใฝ่รู้ สามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ตลอดเวลา | 17.0 | 0.32 | 0.64 | 0.05 | 0.00 | 0.00 | 4.27 |
| มีความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง สามารถปรับตัวได้ดี | 16.0 | 0.29 | 0.67 | 0.05 | 0.00 | 0.00 | 4.24 |
| มีความรับผิดชอบ ทั้งต่อหน้าที่ของตนเองและต่อสังคม | 14.0 | 0.61 | 0.39 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 4.61 |
| มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ทำงานอย่างมีคุณภาพ | 14.0 | 0.83 | 0.17 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 4.83 |
| ทำงานโดยยึดหลักความถูกต้องในการทำงาน | 14.0 | 0.50 | 0.50 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 4.45 |
| มีความเชี่ยวชาญชำนาญงาน | 13.0 | 0.47 | 0.53 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 4.47 |
| มีความต้องการพัฒนาตนเองอยู่เสมอ | 13.0 | 0.59 | 0.41 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.59 |

ตารางที่ 5.2 (ต่อ)

| คุณลักษณะ | ร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกรายข้อ | ระดับความสำคัญของแต่ละคุณลักษณะ | | | | | ค่าเฉลี่ยความสำคัญ (เต็ม 5.0) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | มากที่สุด | มาก | ปานกลาง | น้อย | น้อยที่สุด | |
| มีความคิดสร้างสรรค์ | 12.0 | 25.0 | 75.0 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 4.25 |
| การทำงานเป็นทีม | 12.0 | 27.0 | 67.0 | 6.0 | 0.00 | 0.00 | 4.20 |
| รอบรู้ รู้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์รอบตัว | 9.0 | 42.0 | 58.0 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 4.42 |
| มีความรู้ทางด้านภาษา | 9.0 | 8.0 | 67.0 | 25.0 | 0.00 | 0.00 | 4.18 |
| มีความเพียรและความอดทน | 9.0 | 36.0 | 64.0 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 4.29 |
| มีความสามารถในการตัดสินใจ และสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ | 7.0 | 56.0 | 44.0 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 4.56 |
| มีมโนสุจริต (Integrity) | 7.0 | 44.0 | 56.0 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 4.35 |
| มีความรู้ ความสามารถสูง | 7.0 | 56.0 | 33.0 | 11.0 | 0.00 | 0.00 | 4.30 |
| มีความเป็นธรรม เป็นกลาง ให้บริการอย่างเท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ | 6.0 | 63.0 | 25.0 | 12.0 | 0.00 | 0.00 | 4.50 |
| มีทักษะในการคิดวิเคราะห์ เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ | 5.0 | 38.0 | 50.0 | 12.0 | 0.00 | 0.00 | 4.86 |
| มีความรู้ด้านการบริหารคน | 6.0 | 43.0 | 57.0 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 4.31 |
| มีทักษะการคิดเชิงกลยุทธ์ | 6.0 | 29.0 | 57.0 | 14.0 | 0.00 | 0.00 | 3.97 |
| มีความมุ่งมั่น ตั้งใจ | 5.0 | 83.0 | 17.0 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 4.83 |
| มีความคล่องตัว รวดเร็วในการทำงาน | 4.0 | 40.0 | 40.0 | 20.0 | 0.00 | 0.00 | 4.20 |

ตารางที่ 5.2 (ต่อ)

| คุณลักษณะ | ร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกรายข้อ | ระดับความสำคัญของแต่ละคุณลักษณะ | | | | | ค่าเฉลี่ยความสำคัญ (เต็ม 5.0) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | มากที่สุด | มาก | ปานกลาง | น้อย | น้อยที่สุด | |
| เป็นผู้ทำงานประสานเครือข่าย สามารถทำงานร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ได้ | 4.0 | 20.0 | 80.0 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 4.04 |
| รู้จักการวางแผน กำหนดเป้าหมาย | 2.0 | 80.0 | 20.0 | 0.00 | 0.00 | - | 3.82 |
| มีความสามารถในการแก้ไขปัญหา และสามารถจัดการต่อความหลากหลายได้ดี | 4.0 | 20.0 | 40.0 | 40.0 | 0.00 | 0.00 | 3.39 |
| กล้ารับผิดชอบในสิ่งที่ทำ | 3.0 | 50.0 | 50.0 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 4.50 |
| รักงานราชการ มีสำนึกชอบในตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการ | 3.0 | 100.0 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 4.76 |
| มีความสามารถในการติดต่อสื่อสาร | 3.0 | 50.0 | 50.0 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 4.19 |
| กล้าแสดงความคิดเห็น | 3.0 | 25.0 | 75.0 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 3.86 |
| ทันยุค ทันสมัย | 3.0 | 25.0 | 75.0 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 3.78 |
| มีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่เล่นพรรค เล่นพวก | 4.0 | 75.0 | 25.0 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 4.13 |
| มีมนุษยสัมพันธ์ดี | 4.0 | 25.0 | 50.0 | 25.0 | 0.00 | 0.00 | 3.40 |
| มีความเสียสละ | 4.0 | 50.0 | 25.0 | 25.0 | 0.00 | 0.00 | 3.54 |
| มีจิตวิญญาณความเป็นข้าราชการ | 2.0 | 67.0 | 33.0 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 4.67 |

### 5.5.2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะที่ควรผลักดันให้มีการดำเนินงานอย่างเร่งด่วน ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

จากความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องดังกล่าว พบว่าคุณลักษณะของข้าราชการไทยที่ควรผลักดันให้มีการดำเนินงานอย่างเร่งด่วน เพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม เรียงลำดับจากมากไปหาน้อยดังนี้

1) *การเป็นข้าราชการที่มีความเป็นมืออาชีพ* มีความสามารถแบบมืออาชีพ รู้รอบรู้ลึก พร้อมต่อการพัฒนาตนเองตลอดเวลา โดยมีผู้ตอบคุณลักษณะด้านนี้คิดเป็นจำนวนร้อยละ 33.0 ของจำนวนแบบสอบถามทั้งหมด

2) *การเป็นข้าราชการที่มีคุณธรรม จริยธรรม* มีความซื่อสัตย์สุจริตในการประกอบอาชีพข้าราชการ ยึดมั่นในหลักคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติงาน โดยมีผู้ตอบคุณลักษณะด้านนี้คิดเป็นจำนวนร้อยละ 30.0 ของจำนวนแบบสอบถามทั้งหมด

3) *การเป็นข้าราชการที่มีจิตสาธารณะ* คำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวม ของประเทศชาติ และประชาชน มากกว่าประโยชน์ของตนเอง โดยมีผู้ตอบคุณลักษณะด้านนี้คิดเป็นจำนวนร้อยละ 19.0 ของจำนวนแบบสอบถามทั้งหมด

### 5.5.3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อสนับสนุน และผลักดันให้เกิดข้าราชการที่มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในอนาคต

จากผลการตอบแบบสอบถามของผู้เข้าร่วมรับฟังการนำเสนอผลการวิจัย ในประเด็นเรื่องแนวทางการดำเนินการผลักดันเพื่อให้เกิดคุณลักษณะของข้าราชการ ดังที่ต้องการในอนาคตอย่างเป็นรูปธรรมพบว่า มีวิธีการดังต่อไปนี้

1) การมุ่งมั่นให้การฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการอย่างต่อเนื่อง ทั้งในส่วนของการฝึกอบรมและพัฒนาเพื่อสร้างทัศนคติ ความรู้ ความสามารถ ในรูปแบบของการฝึกอบรมภายนอก การดูงาน รวมทั้งการฝึกอบรมภายในงาน เช่น On the job training ที่เป็นระบบ

2) การปลูกฝังค่านิยม ทัศนคติ และจิตสำนึกใหม่ให้แก่ข้าราชการ โดยเริ่มต้นตั้งแต่ผู้บริหารในระดับสูงก่อน นอกจากนั้นการปลูกฝังค่านิยมดังกล่าวในกลุ่มของคนที่จะเข้ามาเป็นข้าราชการรุ่นใหม่ก็ควรที่จะเริ่มปลูกฝังตั้งแต่ในระดับสถานศึกษา เพื่อให้เมื่อเข้ามาทำงานจะมีค่านิยมที่สอดรับกับการเป็นข้าราชการที่มีคุณลักษณะตามต้องการในอนาคต

3) ผู้นำจะต้องมีความมุ่งมั่น ใส่ใจ และให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ทั้งในเชิงของนโยบายและการปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรมในภาคส่วนต่างๆ โดยการที่ผู้นำจะสามารถสร้างให้เกิดบุคลากรที่มีคุณลักษณะตามต้องการได้ ผู้นำจะต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล มีความชัดเจนในทิศทางอนาคต รวมทั้งผู้นำยังมีส่วนสำคัญในการแสดงออกให้เห็นถึงความใส่ใจอย่างจริงจังในนโยบายของตนด้วย

4) การสร้างระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่จะช่วยส่งเสริมและผลักดันคุณลักษณะทางด้านต่างๆ โดยระบบการประเมินผลจะต้องมีการนำเอาคุณลักษณะที่มีความสำคัญใส่ลงไปในการประเมิน นอกจากนี้ระบบการประเมินผลจะต้องมีการเชื่อมโยงกับเรื่องของแรงจูงใจ และการพัฒนาบุคลากรอย่างเป็นระบบ และจะต้องมีการนำเอาระบบดังกล่าวไปดำเนินการปรับใช้อย่างจริงจัง

5) ผู้บริหาร ผู้นำ และข้าราชการรุ่นพี่จะต้องทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับข้าราชการรุ่นใหม่ ต้องส่งเสริมการสร้างให้เกิด Role Model ขึ้นในภาคส่วนราชการต่างๆ ในทุกระดับ เพื่อให้เป็นแบบอย่างที่ดีต่อการปฏิบัติของข้าราชการในระบบ

6) การสร้างแรงจูงใจอย่างเป็นระบบ ทั้งการยกย่องชมเชยผู้ที่มีคุณลักษณะตามที่กำหนดไว้ รวมทั้งการให้สิ่งล่อใจ เช่น รางวัลต่างๆ ทั้งที่เป็นตัวเงิน และไม่เป็นตัวเงินเพื่อสร้างให้เกิดขวัญและกำลังใจต่อการปรับตัวของข้าราชการ

7) การสร้างกรอบการปฏิบัติ กฎระเบียบ รวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกใหม่ๆ ที่มีความเอื้ออำนวยต่อการสร้างให้เกิดคุณลักษณะที่พึงประสงค์

8) การปรับปรุงระบบบริหารค่าตอบแทนใหม่ โดยระบบค่าตอบแทนจะต้องมีความจูงใจ ปรับเปลี่ยนไปตามภาวะเศรษฐกิจ และสามารถสร้างให้เกิดความพึงพอใจแก่ผู้ที่ทำงานราชการได้

9) มีการจัดสร้างเวทีในการแลกเปลี่ยนความรู้ มีการจัดประชุม สัมมนา เพื่อระดมความเห็นและทำให้เกิดการซึมซับเพื่อนำเอาไปปฏิบัติ

10) การปฏิรูปการศึกษาใหม่ เพื่อสร้างค่านิยมและทัศนคติ รวมทั้งคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตั้งแต่ในวัยเด็ก

11) การดำเนินแนวทางตามหลักการ หรือพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทั้งหลักของการ “เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา” รวมทั้งปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

12) การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี

13) การปรับปรุงระบบการสรรหาและการคัดเลือกให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้จะต้องมีการกำหนดระยะเวลาที่มีความเป็นรูปธรรม ชัดเจน เที่ยงตรง ในคัดเลือกเอาคนที่ตรงตามเกณฑ์การคัดเลือกที่กำหนดไว้ไปพัฒนาใหม่ แต่ถ้าหากว่าไม่สามารถพัฒนาได้ก็จะต้องให้ออกจากราชการ

14) ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางสำหรับการจัดสร้างระบบการทดสอบความรู้ในงานอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการสร้างระบบการคัดกรองคนเก่ง เพื่อนำมาเป็นรายชื่อในการสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาบุคคลเหล่านี้ให้ได้มีโอกาสใช้ความรู้ ความสามารถในการทำงานอย่างต่อเนื่อง

15) การสร้างระบบป้องกันผู้ที่โดนแทรกแซงจากอำนาจในทางมิชอบภายในองค์กร รวมทั้งป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ

16) การปลูกจิตสำนึกและวัฒนธรรมใหม่ให้แก่ข้าราชการ

17) สำนักงาน ก.พ. จะต้องเป็นผู้นำ และเป็นหน่วยงานหลักในการผลักดัน โดยสำนักงาน ก.พ. จะต้องเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับส่วนราชการต่างๆ ไม่กลัวการแทรกแซงทางการเมือง รวมทั้งจะต้องมีการเปิดให้มีการตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

### 5.6 ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยและแนวทางการดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลการวิจัย

ผลจากการศึกษาคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้าได้ชี้ให้เห็นว่าข้าราชการไทยจำเป็นต้องมีคุณลักษณะที่สำคัญ 3 ด้านใหญ่ ได้แก่ 1) คุณลักษณะความเป็นข้าราชการมืออาชีพ 2) คุณลักษณะความมีจริยธรรม 3) คุณลักษณะด้านการมีจิตสาธารณะ โดยภายใต้คุณลักษณะที่สำคัญทั้ง 3 ด้านนี้ยังมีองค์ประกอบของคุณลักษณะย่อยๆ ในแต่ละด้าน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับภาพแห่งอนาคต 3 ภาพอันได้แก่ 1) ภาพแห่งอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุด 2) ภาพแห่งอนาคตเชิงบวก และ 3) ภาพแห่งอนาคตเชิงลบ ดังที่ได้กล่าวไว้ในรายงานผลการศึกษาและบทสรุปผลการศึกษาข้างต้นแล้ว

ปัญหาใหญ่ที่สำคัญที่สำนักงาน ก.พ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพึงต้องขบคิดต่อไปก็คือ “แล้วจะทำอย่างไรให้ข้าราชการในอนาคตมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์เหล่านี้” สิ่งที่น่าจะได้ทำการศึกษาและดำเนินการต่อไปคือ

1) การศึกษาปัจจัยที่เอื้อหรือเป็นอุปสรรคต่อการที่จะทำให้ข้าราชการไทยได้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์เหล่านี้

2) การออกแบบระบบและชุดของกิจกรรม (Interventions Program) เพื่อเตรียมพร้อม ผลักดัน การขจัด/ลด/ละเลิกอุปสรรค และส่งเสริม/สนับสนุน/พัฒนาปัจจัยที่เอื้อต่อการสร้างข้าราชการไทยให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์เหล่านี้

หากกล่าวในเชิงเสนอแนะต่อการพัฒนาระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

- คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของข้าราชการจะเป็นจริงได้ต้อง “คิดเชิงระบบ” (Systems thinking) กล่าวคือ การที่จะทำให้ข้าราชการไทยในทศวรรษหน้ามีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ได้จริง ก.พ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมองและจัดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐอย่างเป็นระบบ เชื่อมโยงกันและดำเนินการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผนการ มีขั้นตอนและมีความต่อเนื่อง การแก้ปัญหาหรือดำเนินการในเรื่องนี้อย่างแยกส่วน ไม่เห็นภาพรวมอย่างเป็นระบบ ไม่มีความเชื่อมโยง ไม่มีแผนการ และขาดความต่อเนื่องคือปัญหาใหญ่ของการจัดการภาครัฐไทยในห้วงที่ผ่านมา

- การมี “กรอบคิด” (Shared mindset) ไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ก.พ., ก.พ.ร. และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรมีความเข้าใจ มีความเห็นพ้อง และมีภาพของคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของข้าราชการไปในทางเดียวกัน ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าผู้วิจัยไม่ส่งเสริมให้มีความคิดเห็นที่แตกต่าง ในทางตรงกันข้าม ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า ในขั้นตอนต่อไป สำนักงาน ก.พ. ควรนำผลการศึกษานี้ไประดมสมอง รับฟังความคิดเห็น ฯลฯ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการอภิปราย ถกแย้ง แสดงเหตุผลของความเห็นชอบหรือเห็นค้าน จากกลุ่มคนในภาคส่วนต่างๆ อย่างกว้างขวาง แล้วนำผลที่ได้มาทำการกลั่นกรองจนตกผลึกเป็นความเห็นพ้อง และกลายเป็นกรอบคิดที่ทุกฝ่ายมุ่งมองในสิ่งที่พึงประสงค์ไปในทิศทางเดียวกัน

- “การออกแบบใหม่” ของระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ (Redesign the HR system) คือสิ่งจำเป็น กล่าวคือ หากจะให้ข้าราชการไทยในทศวรรษหน้ามีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามที่ศึกษามานี้ จำเป็นอย่างที่สำนักงาน ก.พ. จะต้องคิดถึงการออกแบบระบบต่างๆ ของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐแบบใหม่ ได้แก่

  (1) การออกแบบระบบสรรหาและคัดเลือกใหม่ (Redesign the recruit and selection system) กล่าวคือ การให้ได้มาซึ่งข้าราชการรุ่นใหม่ที่มี “คุณลักษณะ” ตรงตามที่พึงประสงค์ จำเป็นต้องมีการศึกษาและออกแบบเครื่องมือที่สามารถจะคัดกรองให้ได้คนที่มีคุณลักษณะเช่นนั้นจริง เช่น การออกแบบเครื่องมือในการชี้วัดความเป็น “คนที่มีจิตสาธารณะ” ของผู้สมัคร หรือ การออกแบบเครื่องมือหรือกิจกรรมในการคัดเลือกคนที่มี “ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์” เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งคนที่มีคุณลักษณะที่เหมาะสมตรงตามที่ประสงค์ตั้งแต่ต้นน้ำ การออกแบบระบบและเครื่องมือการสรรหาและคัดเลือกข้าราชการใหม่เป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งเนื่องจากระบบราชการจะได้มีโอกาสคัดเอาคนที่มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในชั้น “ระดับลึก” ของโครงสร้างคุณลักษณะ (อันเป็นชั้นที่ฝังรากลึกยากต่อการเปลี่ยนแปลงในภายหลัง) ได้

  (2) การออกแบบระบบการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลใหม่ (Redesign the HRM&HRD) โดยมุ่งเน้นการออกแบบต่างๆ เช่น

  - ระบบที่ส่งเสริมสนับสนุน ให้คุณ (หรือให้โทษ) แก่บรรดาข้าราชการผู้ที่พยายาม (หรือไม่พยายาม) ที่จะปรับพฤติกรรมตนเองให้สอดรับกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์
  - ระบบที่พยายามรักษา (Retain) ข้าราชการที่มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์
  - ระบบการฝึกอบรม เรียนรู้และพัฒนาข้าราชการให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ (Characteristics - based HRD)

  (3) การออกแบบระบบการคัดออก (Separation system) กล่าวคือ ควรมีการออกแบบระบบที่เปิดโอกาสหรือช่องทางในการ “แยกจากกันด้วยดี” ในกรณีที่

- บุคลากรใหม่ที่ถูกคัดเข้ามาแล้ว ไม่สามารถแสดงพฤติกรรมตรงตามคุณลักษณะที่พึงประสงค์ที่วางไว้ กรณีเช่นนี้ ควรมีการออกแบบระบบการทดลองงาน (Probation) ที่เข้มข้น
- ข้าราชการเก่าที่อยู่ในระบบราชการ แต่ไม่สามารถปรับตนเองให้เข้ากับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ได้ กรณีเช่นนี้ ควรมีการออกแบบระบบการแยกจากกันด้วยดี (Mutual separation program)

- ข้อเสนอแนะประการสุดท้าย เกิดจากการตั้งคำถามในเชิงกลยุทธ์ที่จะนำเอาผลการศึกษาไปขับเคลื่อนต่อไป นั่นคือคำถามที่ว่า “เมื่อการศึกษาวิจัยพบว่าข้าราชการไทยในทศวรรษหน้าควรจะมีคุณลักษณะที่สำคัญ 3 ด้านใหญ่ ได้แก่ 1) คุณลักษณะความเป็นข้าราชการมืออาชีพ 2) คุณลักษณะความมีจริยธรรม 3) คุณลักษณะด้านการมีจิตสาธารณะแล้ว ก.พ.และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาข้าราชการและระบบราชการควรให้ความสำคัญในการขับเคลื่อนคุณลักษณะข้อใดก่อน/หลังดี” ก่อนที่จะตอบคำถามข้อนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอตั้งข้อสังเกตเชิงวิเคราะห์ ดังนี้

(1) หากพิจารณาถึงประวัติศาสตร์การปฏิรูประบบราชการไทยยุคใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับจากการมีมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา ระบบราชการไทยได้รับอิทธิพลทางความคิดจากกระแสแนวคิด “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Pubic Management) ซึ่งเป็นแนวคิดที่แพร่หลายในกลุ่มประเทศทุนนิยมเสรีตะวันตก เช่น สหรัฐอเมริกา และ สหราชอาณาจักร (ดูรายละเอียดการทบทวนวรรณกรรมแนวคิดนี้ในบทที่ 5) แนวคิดกระแสนี้มุ่งเน้นไปที่การนำเอาหลักการและเทคนิควิธีการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้หน่วยงานภาครัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่ง แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดที่ให้คุณค่าความสำคัญกับ “ค่านิยมแบบเอกชน” (Private value) เป็นสำคัญ แนวคิดนี้เน้นการบริหารจัดการที่มุ่งวัดผลความสำเร็จหรือสัมฤทธิ์ผลของหน่วยงาน (Result-based management) และมุ่งเน้นการยกระดับขีดสมรรถนะของข้าราชการและหน่วยราชการเพื่อตอบสนองต่อความพึงพอใจของลูกค้าและตลาด (Market-driven) อิทธิพลทางความคิดนี้ปรากฏอย่างเด่นชัดเป็นรูปธรรมในวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ ยุทธศาสตร์และโครงการต่างๆ ของหน่วยนำด้านการพัฒนาระบบราชการ เช่น ก.พ.ร. ดังเป้าประสงค์ข้อหนึ่งที่ ก.พ.ร. กำหนดไว้ว่าจะ “ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าเกณฑ์สากล (High Performance)” ดังนั้น ในห้วงที่ผ่านมา ได้มีความพยายามที่จะยกระดับและพัฒนาขีดความสามารถของข้าราชการไทยมาอย่างต่อเนื่อง เช่น การผลักดันให้หน่วยราชการไทยมีการจัดทำขีดสมรรถนะ (Competency) และพัฒนาบุคลากรตามขีดสมรรถนะเหล่านั้น เป็นต้น ในแง่นี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า “คุณลักษณะความเป็นมืออาชีพของข้าราชการ” เป็นมิติที่หน่วยนำด้านการพัฒนาระบบราชการไทยได้ขับเคลื่อนเรื่องนี้มาแล้วอย่างต่อเนื่องหลายปี

(2) หากพิจารณาถึงประวัติศาสตร์การปฏิรูประบบราชการไทยยุคใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับจากการมีมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่ามิได้มีเพียงแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เท่านั้น แต่ยังมีอีกกระแสความคิดหนึ่งที่มีความโดดเด่นและได้ถูกผลักดันขับเคลื่อนมากอย่างต่อเนื่องเช่นกัน นั่นก็คือแนวคิด “ธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” (Good governance) ตัวอย่างที่ปรากฏชัดเจนก็คือการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือของ ก.พ.ร. ในการกำกับแนวทางการพัฒนาระบบราชการ รวมทั้ง ก.พ. ก็มีการให้ความสำคัญกับการดำเนินงาน

"ตามวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ" แนวคิดธรรมาภิบาลถือเป็นแนวคิดหนึ่งที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับค่านิยมเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส และความมีจริยธรรมของข้าราชการ ในแง่นี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า "คุณลักษณะความมีจริยธรรมของข้าราชการไทย" เป็นมิติที่หน่วยนำด้านการพัฒนาระบบราชการไทยได้ขับเคลื่อนเรื่องนี้มาแล้วอย่างต่อเนื่องหลายปีแล้วเช่นเดียวกัน

(3) กล่าวโดยสรุป มิติด้าน "คุณลักษณะความเป็นมืออาชีพของข้าราชการ" และมิติด้าน "คุณลักษณะความมีจริยธรรมของข้าราชการ" ถือเป็น 2 มิติที่หน่วยนำด้านการพัฒนาระบบราชการไทยได้ขับเคลื่อนเรื่องนี้มาแล้วอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมชัดเจนปรากฏอยู่ในยุทธศาสตร์ 3 ข้อของสำนักงาน ก.พ. ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐระดับมหภาคที่มีคุณภาพ 2) **ยุทธศาสตร์การสร้างสมรรถนะทรัพยากรบุคคลภาครัฐให้มีความเป็นมืออาชีพ** 3) **ยุทธศาสตร์พิทักษ์ระบบคุณธรรม เสริมสร้างมโนสุจริตและความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ**

(4) ถึงแม้ว่าแนวคิดกระแสหลักอย่าง "การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่" จะมีความโดดเด่นในแง่ของการสร้างเสริมประสิทธิภาพและสัมฤทธิผลในการทำงานของระบบราชการ ทำให้ข้าราชการไทยมีขีดสมรรถนะและระดับความเป็นมืออาชีพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนของแนวคิดนี้อยู่ที่การให้คุณค่าความสำคัญกับ "ค่านิยมแบบเอกชน" (Private value) มากเสียจนบดบัง "ค่านิยมสาธารณะ" (Public value) ซึ่งน่าจะเป็นค่านิยมพื้นฐานที่สำคัญของหน่วยงานภาครัฐ ผลที่ตามมาก็คือทำให้ข้าราชการยุคใหม่มีแนวโน้มที่จะมีจิตวิญญาณที่จะทำงานเพื่อส่วนรวมลดลง ปรากฏการณ์ที่ผู้วิจัยได้ประจักษ์กับตนเองก็คือกรณีศึกษาระบบราชการของประเทศสวีเดน ที่พบว่าภายหลังจากการปฏิรูประบบราชการทำให้ข้าราชการสวีเดน แม้จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่จิตวิญญาณสาธารณะลดลง ดังนั้นปัจจุบันสวีเดนกำลังพัฒนาโครงการเพื่อการฟื้นฟู "จิตวิญญาณสาธารณะ" (Public ethos) ของข้าราชการให้กลับคืนมา

(5) ข้อสังเกตประการสุดท้ายและเป็นข้อสนับสนุนที่เป็นผลมาจากการศึกษาของโครงการศึกษาวิจัยนี้ด้วย นั่นก็คือจากการสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการไทย ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามข้อหนึ่งว่า "อะไรคือปัญหาหลักของข้าราชการไทยปัจจุบัน" จากผลการสำรวจทำให้ได้ข้อมูลที่น่าสนใจอย่างยิ่ง เนื่องจากพบว่าปัญหาหลักสำคัญที่ข้าราชการไทยในปัจจุบันให้ความเห็นว่าเป็นปัญหาระดับที่มีความสำคัญสูงมากที่สุด (ลำดับที่ 1) ได้แก่ **ปัญหาทางด้านการขาดจิตสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม** การใช้ทรัพยากรสิ้นเปลืองไม่คุ้มค่า และการขาดความมุ่งมั่นในการทำงาน สำหรับปัญหาที่มีระดับคะแนนเฉลี่ยในกลุ่มที่มีความสำคัญสูงมาก (ลำดับที่ 2) ได้แก่ **การขาดจิตสำนึกรับผิดชอบต่องาน ขาดจิตวิญญาณในการให้บริการประชาชน** ขาดระเบียบวินัยในการทำงาน ไร้ประสิทธิภาพประสิทธิผลในการทำงาน และขาดความเชี่ยวชาญ ความชำนาญในการปฏิบัติราชการ ส่วนปัญหาที่ข้าราชการไทยในปัจจุบันให้ความเห็นว่าเป็นปัญหาระดับที่มีความสำคัญน้อยที่สุดคือการขาดความรู้ในการปฏิบัติราชการ

(6) ด้วยเหตุนี้ จากข้อสังเกตเชิงวิเคราะห์และจากข้อมูลสนับสนุนทั้ง 5 ประการข้างต้น นำมาสู่ข้อสรุปที่ผู้วิจัยมีความเห็นเพื่อก่อรูปเป็นข้อเสนอแนะว่าคุณลักษณะที่สำคัญและเร่งด่วนที่สำนักงาน ก.พ. ควรขับเคลื่อนเป็นลำดับแรกได้แก่ **การเสริมสร้างและพัฒนาคุณลักษณะด้านการมีจิตสาธารณะ**

**ของข้าราชการไทย** ส่วนคุณลักษณะอีก 2 ด้าน คือความเป็นมืออาชีพ และความมีจริยธรรมนั้นเป็นสิ่งที่สำนักงาน ก.พ. ดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบัน และควรจะต้องดำเนินการต่อไป เพื่อเตรียมพร้อมข้าราชการไทยและระบบราชการไทยสำหรับสังคมไทยในทศวรรษหน้า