



รายงานเรื่อง  
แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของส่วนราชการด้วยกลไกการบริหารจัดการกำลังคน

โดย

ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรพัฒนาบริหารระดับสูง (นบส.2) รุ่นที่ 15

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรพัฒนาบริหารระดับสูง (นบส.2) รุ่นที่ 15



รายงานเรื่อง  
แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของส่วนราชการด้วยกลไกการบริหารจัดการกำลังคน

โดย  
ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรพัฒนาบริหารระดับสูง (นบส.2) รุ่นที่ 15

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรพัฒนาบริหารระดับสูง (นบส.2) รุ่นที่ 15

## บทสรุปผู้บริหาร

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของส่วนราชการด้วยกลไกการบริหารจัดการกำลังคน ในปัจจุบันสามารถดำเนินการได้เป็น 4 แนวทาง คือ

**แนวทางที่ 1** แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับระบบข้าราชการ สามารถดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพได้หลายแนวทาง คือ 1) การเปลี่ยนรูปแบบการจ้างงานของข้าราชการพลเรือนบรรจุใหม่ เพื่อได้ข้าราชการที่มีคุณภาพและไม่ให้เป็นภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรในระยะยาว จากการเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 60 ปี เป็นการจ้างตามสัญญาจ้างระยะเวลา 5 ปี (การเลื่อน โอน ย้าย ตลอดจนสิทธิประโยชน์อื่นของการเป็นข้าราชการยังคงเดิม) 2) การสรรหากลุ่มเป้าหมายเชิงรุกให้ตรงความต้องการโดยการให้ข้อเสนอ และค่าตอบแทนให้ดึงดูด (ตามสายงานที่ขาดแคลน) เพื่อได้ข้าราชการที่มีประสิทธิภาพสูง 3) การประเมินตลอดอายุสัญญา (หากประเมินไม่ผ่าน ต้องเข้ารับการอบรมเพื่อ upskill reskill และหากอบรมแล้วยังคงประเมินไม่ผ่านจึงยกเลิกสัญญา) การประเมินเพื่อต่ออายุสัญญา (หากประเมินไม่ผ่าน จะไม่ได้รับการต่อสัญญา) โดยอาจพิจารณาทางเลือกกว่าจะ across the board หรือเลือกบางสายงาน

**แนวทางที่ 2** แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับระบบพนักงานราชการ สามารถดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพได้ดังนี้ 1) การปรับเปลี่ยนการปฏิบัติงานของพนักงานราชการประเภททั่วไปให้มีลักษณะเป็น Co-Staff กล่าวคือ ให้พนักงานราชการทั่วไปในกลุ่มงานเดียวกัน ซึ่งมีลักษณะงานหน้าทำงาน ผลผลิตของงาน ตลอดจนคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งเหมือนหรือใกล้เคียงกัน สามารถปฏิบัติงานข้ามส่วนราชการระดับกรม ภายใต้กระทรวงเดียวกันได้ ทั้งนี้ อาจนำร่องก่อนสำหรับกระทรวงที่ได้รับการจัดสรรกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการเป็นจำนวนมาก และมีตำแหน่งพนักงานราชการและกลุ่มงานเดียวกันในหลายกรม 2) สามารถแบ่งพนักงานราชการเป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มที่มีสัญญาจ้างอยู่ และกลุ่มที่จะดำเนินการจ้างใหม่ 2.1) กลุ่มพนักงานราชการทั่วไปที่มีสัญญาจ้างอยู่ : ให้กระทรวงสำรวจความต้องการผู้ปฏิบัติงานของกรมต่าง ๆ ภายในกระทรวง กรณีที่มีความจำเป็นในการปฏิบัติงานข้ามส่วนราชการ ก็อาจอาศัยอำนาจตามข้อ 31 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 โดยให้ส่วนราชการที่เป็นคู่สัญญากับพนักงานราชการมีคำสั่งให้พนักงานราชการไปปฏิบัติงาน ณ กรมอื่นอีกหน้าที่หนึ่งเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะเสร็จสิ้นภารกิจหรือจนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาตามที่ตกลงกันได้ 2.2) กลุ่มพนักงานราชการทั่วไปที่จะดำเนินการจ้างใหม่ : ให้ส่วนราชการระดับกระทรวงดำเนินการรับสมัครพนักงานราชการในภาพรวมของกระทรวง และเป็นคู่สัญญากับพนักงานราชการทั้งหมด โดยกำหนดให้การปฏิบัติงานในกรมต่าง ๆ เป็นเงื่อนไขตามสัญญาจ้างด้วย เพื่อให้กระทรวงมีความยืดหยุ่นในการบริหารพนักงานราชการให้ปฏิบัติงาน ณ ส่วนราชการต่าง ๆ ภายในกระทรวงได้ตลอดเวลา

**แนวทางที่ 3** Collaboration ที่มุ่งสู่ Virtual Organization สามารถดำเนินการได้โดยแนวทางดังต่อไปนี้ 3.1) การแก้ไขปัญหาการทำงานแบบไซโล 3.2) ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงาน

ให้เห็นการทำงานร่วมกับหน่วยงาน/องค์กรอื่นในระยะยาวอย่างเป็นรูปธรรม 3.3) หน่วยงานภาครัฐ ควรมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันในรูปแบบดิจิทัลให้มากที่สุด 3.4) บริหารจัดการทรัพยากรบุคคล ภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีโอกาสทำงานที่ตนเชี่ยวชาญอย่างเต็มที่ เต็ม ศักยภาพ ลดการใช้คนไม่ตรงกับความต้องการ 3.5) การปฏิบัติงานของบุคลากรภาครัฐ ควรเปลี่ยน จากการถูกจำกัดภายใต้ตำแหน่งหน้าที่ (Job description) หรือภายใต้โครงสร้างองค์กร ไปเน้นที่การ ปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมายส่วนรวมของประเทศแทน 3.6) การพัฒนา/ แก้ไข/ ยกเลิกกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการทำงานร่วมกัน 3.7) การกำหนด Joint KPI ระหว่างหน่วยงาน เพื่อสร้างเป้าหมายการทำงานร่วมกัน 3.8) การทำโครงการ sandbox โดยการกำหนดประเด็นที่เป็น ปัญหาเร่งด่วนและต้องแก้ไขเช่นเดียวกับการแก้ไขปัญหาการระบาดของ COVID-19 และกรณีการ แก้ไขปัญหาการทำให้ประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (IUU) พร้อมระดมสรรพ กำลัง รวมถึงระบบสารสนเทศ และนวัตกรรมที่จะใช้ในการทำงานร่วมกัน โดยอาจมีระเบียบรองรับ พร้อมติดตามประเมินผล และขยายผลไปสู่งานอื่นๆ ต่อไป

**แนวทางที่ 4** การนำพาองค์กรเข้าสู่การเป็น “digital organization” นั้นจะเกี่ยวข้องกับ การปรับตัวในทุกมิติ ไม่ใช่เป็นการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เพียงอย่างเดียว แต่จำเป็นต้องปรับตั้งแต่ ทิศทางขององค์กร (วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์) รวมไปถึงบุคลากรและวัฒนธรรมขององค์กร ตลอดจน ต้องมีการปรับกระบวนการทำงานและการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องให้รองรับการเป็นองค์กรดิจิทัลด้วย ซึ่งทั้งหมดนี้จะต้องพิจารณาถึงเทคโนโลยีที่เหมาะสมและความสามารถในการบริหารจัดการ เทคโนโลยีให้เต็มประสิทธิภาพด้วย โดยมีแนวทางที่จะบรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติการปฏิบัติ ดังนี้

- 1) การปรับเปลี่ยนการทำงานภาครัฐด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล ให้มีประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาลเน้น การเชื่อมโยงข้อมูล และการทำงานของหน่วยงานภาครัฐเข้าด้วยกัน (connected government)
- 2) การสนับสนุนให้มีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ (open data) และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของรัฐ (open government) เพื่อนำไปสู่การเป็น Digital Thailand
- 3) การพัฒนาแพลตฟอร์มบริการพื้นฐานภาครัฐ (government service platform) เพื่อรองรับการ พัฒนาแอปพลิเคชันหรือบริการรูปแบบใหม่ที่เป็นบริการพื้นฐานของทุกหน่วยงานภาครัฐ
- 4) การจัด ให้มีบริการอัจฉริยะ (smart service) ที่อำนวยความสะดวกต่อประชาชนตามความต้องการ ของ ประชาชนผู้รับบริการ
5. การมีแผนสำรองและแผนฉุกเฉิน (Redundancy and contingency plans) การพึ่งพาระบบดิจิทัลเพียงอย่างเดียวอาจนำไปสู่ช่องโหว่ในกรณีที่ระบบล้มเหลวหรือ บกพร่องทางเทคนิค ควรมีแผนรองรับเหตุฉุกเฉินที่รัดกุมเพื่อให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่องแม้ต้อง เผชิญกับการหยุดชะงักทางดิจิทัล

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของส่วนราชการด้วยกลไกการบริหารจัดการกำลังคน จัดทำโดยผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรพัฒนาบริหารระดับสูง (นบส.2) รุ่นที่ 15 ซึ่งรายงานนี้จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากไม่ได้รับความกรุณาทางจากสำนักงานข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้จัดการอบรมหลักสูตรพัฒนาบริหารระดับสูง (นบส.2) ขึ้น กราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ที่ปรึกษาซึ่งเป็นที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้ง 4 ท่าน ได้แก่ ท่านอาจารย์พงศ์ไพยม วาศภูติ ท่านอาจารย์ชัยวัฒน์ ทองคำคุณ ท่านอาจารย์โชติ ตราชู ท่านอาจารย์ธนาภรณ์ พรหมสุวรรณ และอาจารย์ทุกท่านซึ่งได้ถ่ายทอดความรู้ทั้งในทางทฤษฎี ประสบการณ์จริง และแนวทาง เพื่อให้ผู้เข้าร่วมการอบรมอบรมหลักสูตรพัฒนาบริหารระดับสูง (นบส.2) รุ่นที่ 15 สามารถนำมาใช้ในการจัดทำรายงานเล่มนี้ ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ของสำนักงานข้าราชการพลเรือนทุกท่านที่ช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการอบรมอย่างดี

## สารบัญ

บทสรุปผู้บริหาร

กิตติกรรมประกาศ

สารบัญ

บทที่ 1 แนวทางที่ 1 : ระบบข้าราชการ

1. สภาพทั่วไปของปัญหา
2. การคาดการณ์ปัญหาและโอกาสการพัฒนาของประเทศในอนาคต
3. แนวทางแก้ไขปัญหาและการพัฒนา
4. การนำแนวทางบรรลุเป้าหมายสู่การปฏิบัติ
5. บทสรุปในภาพรวม

บทที่ 2 แนวทางที่ 2 : การพัฒนาระบบพนักงานราชการ

1. สภาพทั่วไปของปัญหา
2. การคาดการณ์ปัญหาและโอกาสการพัฒนาของประเทศในอนาคต
3. แนวทางแก้ไขปัญหาและการพัฒนา
4. การนำแนวทางบรรลุเป้าหมายสู่การปฏิบัติ
5. บทสรุปในภาพรวม

บทที่ 3 แนวทางที่ 3 : Collaboration ที่มุ่งสู่ Virtual Organization

1. สภาพทั่วไปของปัญหา
2. การคาดการณ์ปัญหาและโอกาสการพัฒนาของประเทศในอนาคต
3. แนวทางแก้ไขปัญหาและการพัฒนา
4. การนำแนวทางบรรลุเป้าหมายสู่การปฏิบัติ
5. บทสรุปในภาพรวม

บทที่ 4 แนวทางที่ 4 : การปรับองค์กรภาครัฐ ภายใต้การยกระดับองค์กรภาครัฐ  
ไปสู่ digital organization

1. สภาพทั่วไปของปัญหา
2. การคาดการณ์ปัญหาและโอกาสการพัฒนาของประเทศในอนาคต
3. แนวทางแก้ไขปัญหาและการพัฒนา
4. การนำแนวทางบรรลุเป้าหมายสู่การปฏิบัติ
5. บทสรุปในภาพรวม

บรรณานุกรม

คณะผู้จัดทำ

## บทที่ 1

### แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของส่วนราชการด้วยกลไกการบริหารจัดการกำลังคน

#### แนวทางที่ 1 : ระบบข้าราชการ

##### สภาพทั่วไปของปัญหา

ทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นทรัพยากรที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศ ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยจะเห็นได้จากการกำหนดเป็นเป้าหมาย/หมุดหมายสำคัญในการพัฒนาประเทศ ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฉบับต่างๆ ที่ผ่านมา ซึ่งปัจจุบันอยู่ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 – 257) หมุดหมายที่ 12 ไทยมีกำลังคนสมรรถนะสูง มุ่งเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตอบโจทย์การพัฒนาแห่งอนาคต เนื่องจากการพัฒนากำลังคนของไทยเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ได้แก่ การเป็นสังคมสูงวัย ส่งผลให้ประเทศจะขาดกำลังคนในเชิงปริมาณ ประกอบกับผลิตภาพแรงงานที่ลดลงในช่วงโควิด-19 เพิ่มปัญหา ด้านกำลังคนเชิงคุณภาพ จนอาจเป็นข้อจำกัดในการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การเติบโตของนวัตกรรมแหล่งความรู้ ระดับโลกออนไลน์ที่มีต้นทุนและราคาต่ำ วัจจรชีวิตของความรู้สั้นลงโดยเฉพาะด้านดิจิทัลและเทคโนโลยี ที่เปลี่ยนแปลงเร็ว และแนวโน้มความต้องการเรียนรู้ตามความสนใจรายบุคคล รวมถึงภาคเอกชนที่เริ่มให้ความสำคัญกับการสรรหาและการจ้างงานตามสมรรถนะในการทำงานมากกว่าคุณวุฒิทางการศึกษา อีกทั้ง สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคอุบัติใหม่ ส่งผลต่อวิถีการดำรงชีวิตและพฤติกรรมของคน และสะท้อนถึง บทบาทของเครือข่ายภาคประชาสังคมที่มีความเข้มแข็งในการร่วมแก้ไขปัญหาต่าง ๆ แต่ยังคงขาดการสนับสนุนที่มีประสิทธิภาพจากภาครัฐ จึงต้องเร่งขยายผลและต่อยอดประเด็นการพัฒนาเพื่อนำไปสู่การพลิกโฉมกำลังคน สมรรถนะสูงที่มีภาวะผู้นำสูง สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงและเพิ่มขีดความสามารถของประเทศได้

ปัจจุบันประเทศไทยกำลังเผชิญกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกล้วนส่งผลต่อพฤติกรรมของสังคมและมนุษย์ในการดำรงชีพ และการเปลี่ยนแปลงด้านทรัพยากรมนุษย์ก็เป็นปัจจัยสำคัญต่อกลไกการพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศ

จากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงด้านประชากรและด้านแรงงานของประเทศไทยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา จากข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งเป็นผลการสำรวจ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 – 2564 พบข้อมูลการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ดังนี้

1. การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในประเทศมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 โดยข้อมูลในปี พ.ศ. 2564 ประชากรในวัยเด็ก (0 – 14 ปี) มีจำนวนลดลงร้อยละ 12.57 (เฉลี่ยร้อยละ 1.33 ต่อปี) วัยแรงงาน (15 – 59 ปี) มีจำนวนลดลงร้อยละ 1.80 (เฉลี่ยร้อยละ 0.18 ต่อปี) ในขณะที่วัยสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) มีจำนวนเพิ่มขึ้นร้อยละ 47.74 (เฉลี่ยร้อยละ 3.99 ต่อปี)

2. อัตราการเกิดของประชากรมีจำนวนลดลงร้อยละ 33.50 เฉลี่ยร้อยละ 3.96 ต่อปี

3 อายุคาดเฉลี่ยของประชากรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2564 เพศชายมีอายุเฉลี่ย 73.5 ปี และเพศหญิงมีอายุคาดเฉลี่ย 80.5 ปี

4. จากข้อมูลสถิติประชากรในประเทศปี พ.ศ. 2564 เมื่อพิจารณาสัดส่วนกำลังคนที่เป็นแรงงานในภาพรวม เทียบกับจำนวนประชากรที่มีอยู่ในประเทศ จำนวน 66.14 ล้านคน พบว่าประเทศไทยมีผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานหรือผู้ที่พร้อมจะทำงาน จำนวน 38.63 ล้านคน โดยเป็นการจ้างงานในส่วนของกำลังคนภาครัฐ จำนวน 2.91 ล้านคน

5. จำนวนผู้มีงานทำที่อยู่ในแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ ภาพรวมมีแนวโน้มลดลงร้อยละ 12.33 (เฉลี่ยร้อยละ 1.23 ต่อปี) ในขณะที่แรงงานในกลุ่มอายุ 50 – 59 ปี กลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นร้อยละ 15.30 (เฉลี่ยร้อยละ 1.44 ต่อปี)

โดยมีข้อมูลภาพรวมและแนวโน้มกำลังคนภาครัฐ ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ดังนี้

**1. ข้อมูลภาพรวมและแนวโน้มกำลังคนภาครัฐ ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา** จากข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติ สถิติประชากรในประเทศ ปี พ.ศ. 2564 เมื่อพิจารณาสัดส่วนกำลังคนที่เป็นแรงงานในภาพรวม เทียบกับจำนวนประชากรที่มีอยู่ในประเทศจำนวน 66.17 ล้านคน พบว่า ประเทศไทยมีผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานหรือผู้ที่พร้อมจะทำงานจำนวน 38.63 ล้านคน โดยเป็นการจ้างงานในส่วนของกำลังคนภาครัฐ จำนวน 3 ล้านคน ซึ่งเป็นข้าราชการ จำนวน 1.75 ล้านคน และเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ จำนวน 4.26 แสนคน (เฉลี่ยร้อยละ 24.26 ของข้าราชการในประเทศ) และประเภทอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการ (พนักงานจ้าง พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานกระทรวงสาธารณสุข พนักงานรัฐวิสาหกิจ และพนักงานองค์การมหาชน) จำนวน 1.24 ล้านคน

**2. ข้อมูลภาพรวมงบประมาณค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐและแนวโน้มในช่วง 10 ปี** ที่ผ่านมา จากข้อมูลสถิติการคลังได้มีการรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 รวมทั้งสิ้น 3,012,143.4 ล้านบาท โดยเป็นค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐ จำนวน 1,096,272.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 36.4 ของรายจ่ายประจำปี โดยจำแนกตามงบรายจ่าย ดังนี้

2.1 งบบุคลากร จำนวน 632,217.8 ล้านบาท โดยมีงบรายจ่ายประจำปีสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ เงินเดือน จำนวน 567,030.4 ล้านบาท รองลงมา ค่าตอบแทนพนักงานราชการ จำนวน 39,116.7 ล้านบาท และค่าจ้างประจำ จำนวน 23,855.2 ล้านบาท

2.2 งบกลาง จำนวน 464,054.6 ล้านบาท โดยมีงบรายจ่ายสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ จำนวน 308,911.6 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ จำนวน 79,725.2 ล้านบาท และเงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของข้าราชการ จำนวน 69,822.2 ล้านบาท ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐ (งบบุคลากร) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำแนกตามระดับกระทรวงและระดับกรม ดังนี้



หน่วยงานระดับกระทรวง ที่มีการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐสูงสุด 5 อันดับแรกของงบบุคลากร คือ กระทรวงศึกษาธิการ ร้อยละ 34.9 (จำนวน 220,386.0 ล้านบาท) รองลงมา ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข ร้อยละ 17.7 (จำนวน 111,605.5 ล้านบาท) กระทรวงกลาโหม ร้อยละ 14.4 (จำนวน 91,177.3 ล้านบาท) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร้อยละ 3.9 (จำนวน 24,453.6 ล้านบาท) และกระทรวงมหาดไทย ร้อยละ 3.2 (จำนวน 20,000 ล้านบาท)

หน่วยงานระดับกรม (รวมหน่วยงานสังกัดกระทรวง และไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ที่มีค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐสูงสุด 5 อันดับแรกของงบบุคลากร คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ร้อยละ 32.1 (จำนวน 202,783.8 ล้านบาท) รองลงมา ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ร้อยละ 15.7 (จำนวน 99,069.0 ล้านบาท) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ร้อยละ 13.00 (จำนวน 82,089.2 ล้านบาท) กองทัพบก ร้อยละ 8.0 (จำนวน 51,029.6 ล้านบาท) และกองทัพเรือ ร้อยละ 2.9 (จำนวน 18,389.4 ล้านบาท)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแนวโน้มงบประมาณค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2564 พบว่างบประมาณเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญมีอัตราที่เพิ่มสูงขึ้นมากทุกปี โดยเฉลี่ยร้อยละ 10.82 ต่อปี ในขณะที่งบบุคลากร (เงินเดือนค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว และค่าตอบแทนพนักงานราชการ) มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเพียงเล็กน้อยเฉลี่ยร้อยละ 1.73 ต่อปี และจากการประมาณการเบื้องต้น พบว่างบประมาณเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญมีแนวโน้มจะสูงกว่างบบุคลากรภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2572



ที่มา : รายงานสถิติการคลัง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2564

รูปที่ 1 ข้อมูลภาพรวมงบประมาณค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐและแนวโน้มในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา

3. การดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐของประเทศไทย ตามที่กล่าวข้อมูลภาพรวมและแนวโน้มกำลังคนภาครัฐ ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ในข้างต้น ทั้งในเรื่องข้อมูลภาพรวมของระบบราชการ งบประมาณ ล้วนส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศ เนื่องจากสัดส่วนบุคลากรของงบประมาณแผ่นดินในแต่ละปีสัดส่วนที่สูง เมื่อเปรียบเทียบกับงบอื่นๆ ซึ่งเป็นงบที่ใช้ในการพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศ เช่น งบลงทุน งบดำเนินงาน งบรายจ่ายอื่นที่ผ่านมา สำนักงาน ก.พ. ได้เห็นความสำคัญของภาระงบประมาณด้านบุคลากรของประเทศ จึงมีการกำหนดและวางกลไกในการดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ มาแล้วหลายระยะ เพื่อกำหนดเป็นแนวทางการบริหารอัตรากำลังของภาคราชการให้เป็นไปตามแนวทางการพัฒนาประเทศ นโยบายรัฐบาล กระแสการเปลี่ยนแปลง ภาระงบประมาณแผ่นดินของประเทศ และความคาดหวังที่มีต่อบุคลากรภาครัฐในการตอบสนองภารกิจและรองรับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีสรุปดังนี้



ที่มา : การดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐของ สำนักงาน ก.พ.  
รูปที่ 2 การดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ

การคาดการณ์ปัญหาและโอกาสการพัฒนาของประเทศในอนาคต

จากการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว ทางกลุ่มได้คาดการณ์ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในระบบราชการไทย ดังนี้

**1. ปัญหาเรื่องขนาดของระบบราชการไทย** ระบบราชการไทยมีโครงสร้างของส่วนราชการที่มีขนาดใหญ่ ซับซ้อนมีอัตรากำลังข้าราชการเป็นจำนวนมาก ทำให้ระบบราชการมีระบบการบริหารงานที่ไม่คล่องตัว ประสบกับปัญหาด้านค่าใช้จ่ายของบุคลากรที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ก่อให้เกิดภาระด้านงบประมาณอย่างไม่สิ้นสุดและมีผลกระทบต่องบประมาณในการพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ความจำเป็นของรัฐในการปฏิรูประบบราชการเพื่อแก้ไขปัญหาจึงเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องเร่งรัดดำเนินการ

**2. ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารราชการ** ระบบราชการไทยถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงประสิทธิภาพการบริหารงานอยู่เสมอเมื่อเทียบกับการบริหารงานในภาคเอกชน การบริหารงานราชการที่ผ่านมามีส่วนใหญ่มิได้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานว่างานนั้นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด ขาดตัวชี้วัดในการดำเนินงาน ทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ถึงความคุ้มค่าและผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานของส่วนราชการได้อย่างชัดเจน แต่โดยที่ประชาชนต้องการได้รับบริการสาธารณะจากรัฐที่มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ รวดเร็ว ความคาดหวังของประชาชนโดยทั่วไปจึงต้องการเห็นภาพลักษณ์ใหม่ของระบบราชการไทยในแนวทางดังกล่าว จึงนับเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงเหตุผล และความจำเป็นของการปฏิรูประบบราชการเพื่อแก้ปัญหาด้าน ประสิทธิภาพของการให้บริการประชาชน

**3. ปัญหาเรื่องการขาดแคลนบุคลากรภาครัฐ** โดยเฉพาะในกลุ่มที่ทำงานด้านเทคโนโลยี เนื่องจากสังคมปรับตัวเข้าสู่ยุค Transformer Digital ภาครัฐต้องปรับตัวเน้นการให้บริการ ตลอดจนพฤติกรรมของคนรุ่นใหม่การเลือกงาน คำนึงถึงค่าตอบแทนสูงและความสมดุลในชีวิตของคนรุ่นใหม่ คนรุ่นใหม่ต้องการคุณภาพชีวิตที่สูง ระบบราชการหรือสวัสดิการต่างๆในปัจจุบันจึงไม่สามารถจูงใจให้ได้รับความสนใจจากคนกลุ่มนี้ได้

**4. ปัญหากำลังคนภาครัฐไม่มีคุณภาพ** กำลังคนภาครัฐที่มีอยู่ในระบบราชการปัจจุบันส่วนใหญ่ยังขาดคุณภาพและมีความจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาในหลาย ๆ ด้านอย่างเร่งด่วน กำลังคนส่วนใหญ่ยังขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และยึดติดกับการท างานแบบเดิม ทั้งนี้อาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากความมั่นคงในระบบราชการทำให้กำลังคนภาครัฐขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน เนื่องจากอยู่ในสถานะของตำแหน่งที่มีเสถียรภาพและมั่นคงค่อนข้างสูง

**5. ประสิทธิภาพการให้บริการ** เพราะภาครัฐใช้ทรัพยากรทางสังคมและเศรษฐกิจสูง แต่ปัจจุบันยังเห็นปัญหาซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพว่ารัฐสามารถพัฒนาขึ้นได้อีก ตัวอย่างเช่น คุณภาพระบบการศึกษาที่ใช้งบประมาณสูง แต่ไม่สามารถพัฒนาได้เท่าทันกับคุณภาพการศึกษาในหลายประเทศ รวมถึงการพัฒนาไม่เท่าทันความคาดหวังของสังคม

6. **ภาครัฐมีขนาดใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ** ทั้งงบเงินเดือน ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ และงบประมาณด้านต่างๆ ซึ่งเป็นภาระในระยะยาว ยิ่งรวมค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะสวัสดิการผู้สูงอายุและค่ารักษาพยาบาลที่ภาครัฐต้องเข้ามาดูแลเพิ่มขึ้น ทำให้ภาครัฐมีแนวโน้มที่จะมีขนาดใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ

7. **ปัญหาค่าตอบแทนและสวัสดิการที่ไม่เหมาะสม** ข้าราชการเป็นกลุ่มบุคคลที่มีรายได้และค่าตอบแทนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับบุคคลกลุ่มอื่น ๆ ที่ปฏิบัติงานในภาคต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากภาครัฐการเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ทำให้การปรับปรุงค่าตอบแทนและสวัสดิการทำได้ค่อนข้างลำบาก เนื่องจากภาครัฐต้องใช้งบประมาณดำเนินการเป็นจำนวนมาก รวมถึงค่าตอบแทนที่ได้รับไม่สอดคล้องกับกลไกตลาด ทำให้รายได้ของข้าราชการอยู่ในระดับต่ำและไม่สัมพันธ์กับภาวะค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้นอยู่ตลอดเวลา

### แนวทางการแก้ปัญหา และ/หรือ การพัฒนา

ด้วยสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงด้านประชากรและด้านแรงงานของประเทศในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา การเปลี่ยนผ่านสู่ยุคเทคโนโลยีดิจิทัล สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่ส่งผลต่อสถานภาพกำลังคนภาครัฐและรูปแบบการจ้างงานภาครัฐ แนวโน้มสถานภาพกำลังคน แนวโน้มภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรในระยะยาว ส่งผลให้ภาครัฐบาลต้องมีการปรับตัวอย่างเร่งด่วน เพื่อให้การบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศของแผนระดับต่าง ๆ เช่น ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีเป้าหมายสำคัญ ดังนี้

1. ส่งเสริมให้ส่วนราชการทบทวนภารกิจ โดยการบริหารจัดการภายในภาครัฐจะต้องมีความรวดเร็ว คุณภาพสูงและมีประสิทธิภาพสูง จัดองค์กรต้องทำให้มีความกะทัดรัดคล่องตัวและปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็ว มีลักษณะของการทำงานที่ทันสมัย ใช้เทคโนโลยีเครื่องมืออุปกรณ์ที่เหมาะสมกับการทำงาน สร้างสรรค์รัฐบาลใหม่ ให้เป็นรัฐบาลเชิงประกอบการ (Entrepreneurial Government) ที่ดำเนินการได้ดีกว่า มีประสิทธิภาพมากกว่า มีต้นทุนหรือมีค่าใช้จ่ายน้อยลง สามารถบริการประชาชนได้รวดเร็ว เป็นที่พอใจและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ขจัดความล่าช้า และตัดทอนสิ่งที่ไม่ต้องการและไม่จำเป็นออกไป เช่น การยุบรวมหรือ ยกเลิกหน่วยงานที่ทำงานซ้ำซ้อน หรือหมดความจำเป็นออกไป

2. แก้ไขกฎระเบียบให้มีความทันสมัยและมีความคล่องตัวในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น รวมทั้งต้องจัดการให้ระบบราชการมีความพร้อมในการจัดการกับความท้าทายทั้งหลาย ภาครัฐต้องมีความคล่องตัวสูง (agile) รับมือวิกฤติที่ประเทศต้องเผชิญกับความหลากหลายมากขึ้น อีกทั้งวิกฤติต่างๆ เป็นแรงกระแทกที่รุนแรง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศและภูมิรัฐศาสตร์โลก ทำให้ต้องสร้างนโยบายเชิงรุกพร้อมกับการสร้างกันชนรับแรงกระแทก

3. การใช้กำลังคนที่มีอยู่ เพื่อให้ภาครัฐมีขนาดและต้นทุนที่เหมาะสม ตลอดจนปรับเปลี่ยนตำแหน่งงานที่สามารถถ่ายโอนภารกิจมาเป็นตำแหน่งงานหลักที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ มีกลไกการบริหารงานบุคคลที่หลากหลายและมีค่าตอบแทนที่เป็นธรรม

4. ปรับปรุงรูปแบบการจ้างงานภาครัฐให้หลากหลาย ยืดหยุ่น ครอบคลุม ให้มีประเภทการจ้างงานในรูปแบบสัญญาหรือรูปแบบการทำงานไม่ตลอดชีพมากขึ้น และลดการจ้างงานแบบตลอดชีพ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อบริบทและเงื่อนไขการจ้างงานในปัจจุบัน และดึงดูดผู้มีความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานในภาครัฐเพื่อผลักดันภารกิจได้อย่างทันการณ์และมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการสร้างพื้นที่นวัตกรรม รูปแบบการจ้างงานเพื่อให้การขับเคลื่อนเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างรวดเร็ว เป็นรูปธรรม และเหมาะสม

5. ส่งเสริมการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรภาครัฐ แบบองค์รวม ด้านทัศนคติ จริยธรรม องค์กรความรู้ และทักษะ พร้อมทั้งพัฒนาระบบการประเมินผลบุคลากรภาครัฐที่สามารถส่งเสริมและสะท้อนศักยภาพในการร่วมขับเคลื่อนเป้าหมายของประเทศอย่างเป็นระบบ ทั้งในระดับองค์กร ระดับทีม และระดับบุคคล ตลอดจนระบบการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลที่สามารถยกระดับการใช้ทรัพยากรบุคคลให้เกิดความคุ้มค่าและประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ

## แนวทางที่จะบรรลุเป้าหมายในทางปฏิบัติ

### Contact

1. การเปลี่ยนรูปแบบการจ้างงานของข้าราชการพลเรือนบรรจุใหม่ เพื่อได้ข้าราชการที่มีคุณภาพและไม่ให้เป็นภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรในระยะยาว จากการเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 60 ปี เป็นการจ้างตามสัญญาจ้างระยะเวลา 5 ปี (การเลื่อน โอน ย้าย ตลอดจนสิทธิประโยชน์อื่นของการเป็นข้าราชการยังคงเดิม)

2. การสรรหากลุ่มเป้าหมายเชิงรุกให้ตรงความต้องการโดยการให้ข้อเสนอ และค่าตอบแทนให้ดึงดูด (ตามสายงานที่ขาดแคลน) เพื่อได้ข้าราชการที่มีประสิทธิภาพสูง

3. การประเมินตลอดอายุสัญญา (หากประเมินไม่ผ่าน ต้องเข้ารับการอบรมเพื่อ upskill reskill และหากอบรมแล้วยังคงประเมินไม่ผ่านจึงยกเลิกสัญญา) การประเมินเพื่อต่ออายุสัญญา (หากประเมินไม่ผ่าน จะไม่ได้รับการต่อสัญญา) โดยอาจพิจารณาทางเลือกว่าจะ across the board หรือเลือกบางสายงาน

## บทที่ 2

### แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของส่วนราชการด้วยกลไกการบริหารจัดการกำลังคน

#### แนวทางที่ 2 : ระบบพนักงานราชการ

##### ที่มาและวัตถุประสงค์ของระบบพนักงานราชการ

ระบบพนักงานราชการ (Government Employee System) ในประเทศไทยมีจุดเริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เมื่อครั้งคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ได้มีมติเห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ซึ่งในขณะนั้นประเทศไทยยังอยู่ในห้วงเวลาการปรับตัวจากสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในกลางปี พ.ศ. 2540 โดยปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือการที่ภาครัฐขาดความสามารถในการบริหารจัดการและการปรับตัวได้อย่างทันต่อสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงของบริบทและสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ และถึงแม้ว่ารัฐบาลในขณะนั้นจะได้มีการกำหนดมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของราชการหลายประการ อาทิ การจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 - 2544 มาตรการปรับระบบงานภาครัฐ มาตรการปรับปรุงคุณภาพข้าราชการ มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ มาตรการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มาตรการลดบทบาทการดำเนินกิจกรรมภาครัฐ มาตรการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคคลภาครัฐ มาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐโดยยุบเลิกตำแหน่งเกษียณอายุ มาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐโดยยุบตำแหน่งลูกจ้างประจำหมวดแรงงานที่ว่าง การประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชนเพื่อเป็นองค์การภาครัฐแนวใหม่ที่มีความคล่องตัวและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดกลุ่มภารกิจของรัฐแบ่งตามภารกิจของส่วนราชการ ภารกิจของรัฐวิสาหกิจ ภารกิจที่ควรมอบให้เอกชนดำเนินการ ภารกิจที่ควรเป็นองค์การมหาชน ภารกิจที่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ ภารกิจที่ควรมอบให้องค์กรภาคประชาชนดำเนินการ เป็นต้น แต่การปรับเปลี่ยนรูปแบบและบทบาทของภาครัฐยังดำเนินการได้ค่อนข้างช้า มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากระบบราชการมีโครงสร้างขนาดใหญ่ มีกิจกรรมที่ต้องปรับเปลี่ยนหลายอย่าง อีกทั้งการดำเนินการยังอยู่ในลักษณะการตั้งรับเป็นหลัก ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการปฏิรูประบบราชการทั้งเรื่องโครงสร้าง กระบวนการ และวัฒนธรรมการบริหารจัดการภาครัฐ เกิดผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว เปลี่ยนแปลงระบบบริหารภาครัฐให้ไปสู่รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่เน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลลัพธ์และค่าใช้จ่ายอย่างเป็นรูปธรรม มีวิธีการทำงานที่รวดเร็วและคล่องตัวเพื่อสนองตอบความต้องการของสังคมและประชาชน มีความโปร่งใสในการตัดสินใจ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐซึ่งครอบคลุมการปฏิรูป 5 ด้าน ได้แก่ 1) การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ 2) การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ 3) การปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล 4) การปรับเปลี่ยนกฎหมาย กฎ ระเบียบที่มีผลกระทบต่อชีวิต

ความเป็นอยู่หรือการติดต่อราชการของประชาชน และ 5) การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในส่วนของการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานองค์กรภาครัฐมีขนาดเล็ก กะทัดรัด แต่มีบุคลากรที่มีคุณภาพ มีระเบียบวินัย มีความรับผิดชอบสูง ใช้ความรู้ความสามารถได้เต็มศักยภาพ ได้ค่าตอบแทนที่สอดคล้องกับผลการทำงานและเทียบเคียงได้กับภาคเอกชน นอกจากนี้แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐได้กำหนดให้มีการปฏิรูประบบการจำแนกตำแหน่ง ระบบการสร้างตัวชี้วัดผลงาน ระบบการประเมินตัวชี้วัด ระบบการสรรหาและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระบบผู้บริหารระดับสูง ระบบสอบสวนทางวินัย ระบบการให้ออกจากราชการ ระบบการเกษียณหรือการลาออกอย่างสมัครใจแล้ว แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐยังได้กำหนดให้มีการพัฒนาระบบการจ้างงานในภาครัฐที่มีความหลากหลาย ยืดหยุ่น คล่องตัว และสอดคล้องกับบริบทการปฏิบัติราชการที่เปลี่ยนไป เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเงื่อนไขการทำงานและรูปแบบองค์กรลักษณะใหม่ เช่น การจ้างงานโดยสัญญาในบางตำแหน่งที่ต้องการความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะกิจ การจ้างงานเฉพาะเรื่องโดยมีวาระชัดเจน การรับงานร่วมกัน (Job Sharing) รวมทั้งการจ้างงานในระบบเปิด ซึ่งต่อมาในภายหลังสำนักงาน ก.พ. จึงได้นำระบบลูกจ้างสัญญาจ้างซึ่งสำนักงบประมาณได้ริเริ่มดำเนินการเพื่อทดแทนลูกจ้างประจำ มาขยายผลและดำเนินการต่อโดยได้เปลี่ยนชื่อจากลูกจ้างสัญญาจ้างเป็น “พนักงานราชการ” พร้อมทั้งวางระบบบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องตั้งแต่เรื่องการกำหนดลักษณะงาน ตำแหน่ง และกรอบอัตราค่าจ้าง การกำหนดค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ การสรรหาและเลือกสรร และการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 ได้นิยามความหมายของพนักงานราชการว่า เป็นบุคคลซึ่งได้รับการจ้างโดยได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณของส่วนราชการ เพื่อเป็นพนักงานของรัฐในการปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการนั้น และกำหนดให้ส่วนราชการจัดทำกรอบอัตราค่าจ้างพนักงานราชการเป็นระยะเวลาสี่ปี โดยให้สอดคล้องกับเป้าหมายการปฏิบัติราชการของส่วนราชการและแผนงบประมาณเชิงกลยุทธ์ จากนั้นจึงเสนอกรอบอัตราค่าจ้างพนักงานราชการต่อคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการเพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว สำนักงบประมาณจึงจะสนับสนุนงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายด้านบุคคลให้สอดคล้องกับกรอบอัตราค่าจ้างพนักงานราชการดังกล่าวต่อไป

ระบบพนักงานราชการจึงถือเป็นกลไกรองรับการจ้างงานรูปแบบใหม่ในขณะนั้น โดยใช้ “สัญญาจ้าง” เป็นเครื่องมือเพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ สามารถบริหารรูปแบบการจ้างงานให้เหมาะสมกับลักษณะงานและภารกิจ และใช้สัญญาจ้างเป็นข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการจ้างงาน บนหลักการพื้นฐาน 3 ประการคือ

1. เพื่อให้ภาครัฐมีทางเลือกสำหรับการจ้างงานที่หลากหลายรูปแบบตามลักษณะงานและภารกิจจากรูปแบบเดิมที่ข้าราชการปฏิบัติ ซึ่งเป็นการจ้างงานระยะยาว (Life time employment) เพียงลักษณะเดียว เนื่องจากงานบางอย่างในภาครัฐเป็นงานที่มีปริมาณมากน้อยสลับไปตามฤดูกาล

หรือช่วงเวลา หรือตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา หรือตามความจำเป็นของสถานการณ์ของแต่ละส่วนราชการในเวลานั้น ๆ

2. เพื่อแก้ปัญหาการจ้างลูกจ้างประจำที่จำเป็นต้องจ้างระยะยาวจนเกยย่นอายุราชการ และ

3. เพื่อยกเลิกการจ้างงานลูกจ้างชั่วคราวซึ่งในทางปฏิบัติหลายส่วนราชการมีการจ้างบุคคลอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกับการจ้างลูกจ้างประจำ โดยมีปรัชญาสำคัญ 4 ประการในการพัฒนาระบบสัญญาจ้างขึ้นใหม่นี้คือ 1) เพื่อเป็นทางเลือกของการจ้างงานภาครัฐที่ยืดหยุ่นและคล่องตัว 2) เน้นการจ้างบุคลากรตามหลักสมรรถนะและหลักผลสัมฤทธิ์ของงาน 3) ให้มีการเข้าออกจากงานตามสัญญาจ้าง ซึ่งเป็นไปตามภารกิจ โดยมีการต่อสัญญาได้จนเสร็จสิ้นภารกิจ และ 4) ไม่ใช่การจ้างงานตลอดชีพ และการจ้างงานต้องมีระยะเวลาสิ้นสุดตามแผนงานหรือโครงการ

### จากอดีตถึงปัจจุบัน : ปัญหาที่สะท้อนจากตัวเลขสถิติ

ตามหลักการพื้นฐานของระบบพนักงานราชการคือต้องการใช้เพื่อตรึงอัตรากำลังหรือลดอัตรากำลังของทั้งข้าราชการประจำ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งจากตัวเลขสถิติพบว่าตลอดระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมา จากปี 2550 ถึงปี 2564 ประเทศมีการจ้างพนักงานราชการเพิ่มขึ้น 76,484 คน และมีการลดจำนวนลูกจ้างประจำลงได้ถึง 131,974 คน ทั้งนี้ จากหนังสือกำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2564 ข้อมูลกำลังคนภาครัฐ ณ วันที่ 30 กันยายน ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 พบว่าในจำนวนพนักงานราชการรวมทั้งสิ้น 168,622 คนนั้น ส่วนใหญ่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (ร้อยละ 27.04) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ร้อยละ 18.12) และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ร้อยละ 16.85) ตามลำดับ รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 1

### ตารางที่ 1 : จำนวนกำลังคนภาครัฐ (หน่วย : คน)

	ปี 2550	ปี 2555	ปี 2560	ปี 2564
ข้าราชการประจำ	1,275,350	1,252,733	1,318,314	1,756,703
ข้าราชการพลเรือนสามัญ	364,486	362,534	384,653	426,108
พนักงานราชการ	92,138	127,296	146,099	168,622
ลูกจ้างประจำ	248,547	202,106	149,155	116,573
ลูกจ้างชั่วคราว	196,299	446,122	300,527	223,551

ที่มา : หนังสือกำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน ปี 2550 - 2564

อย่างไรก็ดี ความพยายามในการตรึงหรือลดอัตรากำลังของข้าราชการประจำ โดยเฉพาะในส่วนของข้าราชการพลเรือนสามัญ และลูกจ้างชั่วคราวกลับยังไม่ประสบความสำเร็จ โดยมีจำนวนข้าราชการประจำเพิ่มขึ้นถึง 481,353 คน เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ 61,622 คน และมีลูกจ้างชั่วคราวเพิ่มขึ้น 27,252 คน ส่งผลให้ขนาดอัตรากำลังคนภาครัฐเมื่อพิจารณาจาก 4 ประเภทกำลังคน



ได้แก่ ข้าราชการประจำ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว ยังคงมีขนาดเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง จาก 1,812,334 คนในปี 2550 เป็น 2,265,449 คนในปี 2564 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 25 ซึ่งแน่นอนว่ากระทบต่อเป้าหมายการปฏิรูประบบราชการที่วางไว้ตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมาในการปรับโครงสร้างภาคราชการให้เล็กลงหรือการลดจำนวนข้าราชการและบุคลากรภาครัฐ (Down Sizing) ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลหลายยุคหลายสมัยได้มีการกำหนดมาตรการอื่น ๆ เพื่อใช้ควบคู่กับระบบพนักงานราชการ เช่น การกำหนดเป้าหมายเพดานการเพิ่มอัตรากำลังจากการยุบเลิกตำแหน่งของข้าราชการที่เกษียณอายุราชการ หรือการกำหนดโครงการเกษียณก่อนกำหนด (Early Retirement) แต่การลดอัตรากำลังของบุคลากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของข้าราชการประจำซึ่งมีลักษณะเป็นการจ้างงานระยะยาว (Life time employment) ยังคงไม่เกิดสัมฤทธิ์ผล ซึ่งส่งผลตามมาในเรื่องของภาระงบประมาณที่ประเทศต้องดูแลรับผิดชอบ ทั้งที่เป็นค่าตอบแทนรายเดือน ค่ารักษาพยาบาล และบำเหน็จบำนาญ

ตารางที่ 2 แสดงข้อมูลสถิติการคลังย้อนหลัง 15 ปี ตั้งแต่ปี 2551 ถึงปี 2565 พบว่ายอดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี จาก 620,473.5 ล้านบาทในปี 2551 เป็น 1,132,538.2 ล้านบาทในปี 2565 โดยสัดส่วนของค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐในผลการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2565 อยู่ที่ร้อยละ 38.6 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับในปี 2551 ที่ร้อยละ 40.4 การที่สัดส่วนค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐไม่สามารถลดลงได้ตลอดช่วงระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมา แม้ว่าจะมีการดำเนินมาตรการต่าง ๆ แล้วนั้น สะท้อนให้เห็นถึงความไม่สำเร็จในการปรับโครงสร้างภาคราชการ

ตารางที่ 2 : ค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐ (หน่วย : ล้านบาท)

ปีงบประมาณ พ.ศ.	รายการ			
	ผลการเบิกจ่าย งบประมาณรายจ่าย ประจำปี	งบบุคลากร	งบกลาง	รวมยอดค่าใช้จ่าย บุคลากรภาครัฐทั้งสิ้น
2551	1,532,440.0	452,441.1	168,032.4	620,473.5
2552	1,790,793.7	463,167.3	55,259.1	518,426.4
2553	1,627,769.9	466,281.6	200,164.1	666,445.6
2554	2,050,378.8	500,885.8	213,455.4	714,341.2
2555	2,148,354.9	542,827.9	225,970.4	768,798.3
2556	2,171,388.0	566,565.0	240,348.3	806,913.3
2557	2,246,255.0	581,579.8	259,271.8	840,851.6
2558	2,378,260.0	610,414.1	279,413.8	889,827.8
2559	2,578,774.4	624,863.5	326,601.0	951,464.5
2560	2,586,523.1	620,022.2	347,365.6	967,387.9
2561	2,716,698.4	622,044.4	370,364.9	992,409.2
2562	2,783,154.8	622,260.8	399,809.7	1,022,070.5
2563	2,943,851.0	624,119.4	439,534.4	1,063,653.8
2564	3,012,143.4	632,217.8	464,054.6	1,096,272.5

2565	2,932,562.8	632,003.1	500,535.1	1,132,538.2
------	-------------	-----------	-----------	-------------

ที่มา : หนังสือสถิติการคลัง ปี 2551 - 2565

เมื่อพิจารณารายละเอียดจำแนกตามงบรายจ่ายจะพบว่า สำหรับปี 2565 ในงบบุคลากร จำนวนทั้งสิ้น 632,003.1 ล้านบาท มีงบรายจ่ายสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ เงินเดือน จำนวน 567,099.9 ล้านบาท รองลงมาคือค่าตอบแทนพนักงานราชการ จำนวน 41,389.2 ล้านบาท และ ค่าจ้างประจำ จำนวน 21,645.9 ล้านบาท ในส่วนของงบกลางจำนวนทั้งสิ้น 500,535.1 ล้านบาท มีงบรายจ่ายสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ จำนวน 330,937.3 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ จำนวน 90,699.7 ล้านบาท และเงินสำรอง เงินสมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ จำนวน 72,211.6 ล้านบาท รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 3

### ตารางที่ 3 : ค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐ จำแนกตามงบรายจ่าย (หน่วย : ล้านบาท)

รายการ	ปีงบประมาณ			
	2551	2555	2560	2565
<b>1) ผลการเบิกจ่าย งบประมาณรายจ่าย ประจำปี</b>	1,532,440.0	2,148,354.9	2,586,523.1	2,932,562.8
<b>2) งบบุคลากร</b>	452,441.1	542,827.9	620,022.2	632,003.1
2.1 เงินเดือน	406,381.7	489,105.2	554,101.2	567,099.9
2.2 ค่าจ้างประจำ	31,889.8	31,716.0	30,749.7	21,645.9
2.3 ค่าจ้างชั่วคราว	1,484.8	1,416.3	1,603.4	1,728.2
2.4 ค่าจ้างลูกจ้างตาม สัญญา	2,369.8	2,238.1	598.4	139.9
2.5 ค่าตอบแทนพนักงาน ราชการ	10,315.0	18,352.2	32,969.6	41,389.2
<b>3) งบกลาง</b>	168,032.4	225,970.4	347,365.6	500,535.1
3.1 ค่าใช้จ่ายในการ รักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ	55,123.5	61,587.0	73,631.8	90,699.7
3.2 เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ	80,825.9	123,770.0	218,779.4	330,937.3
3.3 เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ	4,910.7	5,024.6	5,665.2	5,266.0
3.4 เงินเดือนเงินเดือนและ เงินปรับวุฒิข้าราชการ	0.0	0.0	0.0	0.0
3.5 เงินสำรอง เงินสมทบ และเงินชดเชยของ ข้าราชการ	26,412.0	34,772.7	45,522.3	72,211.6
3.6 เงินสมทบของ ลูกจ้างประจำ	760.3	816.1	785.3	560.1
3.7 ค่าใช้จ่ายคดีใช้เงินทด รองราชการเพื่อช่วยเหลือ	0.0	0.0	2,981.6	860.4

ผู้ประสภยพิบัติกรณี ฉุกเฉิน				
รวมยอดค่าใช้จ่ายบุคลากร ภาครัฐทั้งสิ้น	620,473.5	768,798.3	967,387.9	1,132,538.2

ที่มา : หนังสือสถิติการคลัง ปี 2551 - 2565

สิ่งที่น่าสังเกตจากตัวเลขสถิติตามตารางที่ 3 คือ แม้ว่าเงินเดือนของข้าราชการประจำจะเพิ่มขึ้นในอัตราต่ำตลอดระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมา แต่เงินค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 64.5 จากปี 2551 และที่สำคัญคือเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ เพิ่มสูงขึ้นถึงกว่า 4 เท่าตัวจากปี 2551 โดยหากเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ ยังเพิ่มขึ้นในอัตราเร่งเดียวกันนี้ สำนักงาน ก.พ. ได้ประมาณการเบื้องต้นว่า งบประมาณเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญมีแนวโน้มจะสูงกว่างบบุคลากรภายในปีงบประมาณ 2572 และจะเป็นภาระงบประมาณอย่างยิ่งสำหรับประเทศ

#### ทิศทางการดำเนินการของภาครัฐในอนาคต : มาตรการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ พ.ศ. 2566 - 2570

เพื่อตรึงอัตรากำลังคนภาครัฐและเพื่อควบคุมค่าใช้จ่ายบุคลากรของประเทศให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566 จึงได้เห็นชอบมาตรการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ พ.ศ. 2566 - 2570 ตามที่คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) เสนอ และให้องค์การกลางบริหารทรัพยากรบุคคลส่วนราชการในกำกับของฝ่ายบริหารและหน่วยงานของรัฐ นำหลักการและแนวทางมาตรการฉบับนี้ไปใช้เพื่อให้การกำกับควบคุมขนาดกำลังคนและค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมาตรการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ พ.ศ. 2566 - 2570 ประกอบด้วย 2 มาตรการ ดังนี้

1. มาตรการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ เป็นมาตรการที่มุ่งเน้นให้ส่วนราชการมีการบริหารจัดการ การพัฒนาประสิทธิภาพ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรบุคคลให้มีความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด เพื่รองรับการปฏิบัติงานของภาครัฐที่ต้องปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

1.1 ยุทธศาสตร์การวางแผนกำลังคน มุ่งเน้นการให้ส่วนราชการวางแผนอัตรากำลังให้เหมาะสมกับบทบาทภารกิจของภาครัฐในสถานการณ์ปัจจุบัน โดยมีการทบทวนบทบาทภารกิจที่จำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง/กรม การตรวจสอบการใช้ประโยชน์และความเหมาะสมในการใช้อัตรากำลัง เพื่อกำหนดขนาดกำลังคนที่เหมาะสม และการพิจารณาเกลี่ยอัตรากำลังไปปฏิบัติภารกิจที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังในภารกิจสำคัญที่ได้รับมอบหมาย

1.2 ยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคล มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า การส่งเสริมให้มีรูปแบบการจ้างงานที่หลากหลายเพื่อทดแทนการขอเพิ่มอัตราข้าราชการ การปรับปรุงกระบวนการงาน และการพัฒนารูปแบบวิธีการทำงานที่มีความยืดหยุ่น

เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะภารกิจ ตลอดจนการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่เหมาะสมมาใช้สนับสนุนการทำงาน

1.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรบุคคล มุ่งเน้นให้มีการพัฒนาทักษะและสมรรถนะของบุคลากรภาครัฐให้มีความพร้อมเพื่อรองรับการปฏิบัติงานภายใต้ชีวิตวิถีใหม่การสร้างแรงจูงใจในการทำงาน การส่งเสริมให้มีการเรียนรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่องในลักษณะ Self-Learning และการมีกลไกในการถ่ายทอดองค์ความรู้และประสบการณ์อย่างเป็นระบบ

2. มาตรการบริหารอัตรากำลังปกติ เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นสำหรับการบริหารอัตรากำลังของส่วนราชการและองค์กรกลางบริหารทรัพยากรบุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. กรมปฏิบัติหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวง คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ตลอดจนเงื่อนไข สำหรับบริหารอัตรากำลังประเภทต่าง ๆ อาทิ การกำหนดแนวทางในระยะเร่งด่วนให้ทุกส่วนราชการตรึงอัตรากำลังโดยให้บริหารอัตรากำลังที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดโดยไม่เพิ่มกรอบอัตรากำลังตั้งใหม่ในภาพรวม การพิจารณาจัดสรรอัตรารว่างจากผลการเกษียณอายุของข้าราชการทดแทนด้วยการจ้างงานรูปแบบอื่น การยุบเลิกอัตรากลุ่จ้างประจำที่ว่างจากผลการเกษียณอายุและว่างโดยเหตุอื่นในระหว่างปีของทุกส่วนราชการ การยกเลิกไม่ให้มีการจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากงบประมาณประเภทงบบุคลากร การจัดสรรอัตราราชการตั้งใหม่ให้ดำเนินการได้เฉพาะในบางกรณีที่สำคัญ เป็นต้น โดยในส่วนของพนักงานราชการนั้นให้ชะลอการทดแทนอัตรารว่างจากผลการเกษียณอายุของข้าราชการด้วยกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 - 2567 และให้สำนักงาน ก.พ. จัดทำข้อเสนอไปยังคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ (คพร.) เพื่อพิจารณานำกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการที่ทดแทนอัตรารว่างจากผลการเกษียณอายุของข้าราชการในรอบที่ 5 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 - 2567) มานับรวมอยู่ในกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการที่ คพร. จัดสรรให้กับส่วนราชการในรอบถัดไป คือ รอบที่ 6 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 - 2571) ด้วย

#### **กรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ รอบที่ 5**

ตารางที่ 4 สรุปภาพรวมของการจัดสรรกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ รอบที่ 5 ให้กับส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 219,849 อัตรา ซึ่งลดลงจากกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ รอบที่ 4 จำนวน 2,275 อัตรา หรือร้อยละ 1.02 โดยกระทรวงที่ได้รับการจัดสรรกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ รอบที่ 5 มากที่สุด 5 ลำดับแรก ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงกลาโหม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามลำดับ

ตารางที่ 4 : การจัดสรรกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการ รอบที่ 5

ส่วนราชการ	กรอบอัตรากำลัง รอบที่ 5	กรอบอัตรากำลังรอบที่ 4
สำนักนายกรัฐมนตรี	1,838	1,705
กระทรวงการคลัง	3,834	3,833
กระทรวงการต่างประเทศ	55	51
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	361	361
กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	6,195	6,125
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	34,805	34,805
กระทรวงคมนาคม	13,387	13,364
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	21,531	21,532
กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	1,338	1,335
กระทรวงพลังงาน	891	891
กระทรวงพาณิชย์	916	887
กระทรวงมหาดไทย	6,709	6,710
กระทรวงยุติธรรม	8,652	8,558
กระทรวงแรงงาน	3,314	3,319
กระทรวงวัฒนธรรม	1,240	1,225
กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม	822	851
- มหาวิทยาลัย	230	342
- มหาวิทยาลัยราชภัฏ	1,235	1,244
- มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล	547	547
กระทรวงศึกษาธิการ	45,342	45,339
กระทรวงสาธารณสุข	35,960	38,444
กระทรวงอุตสาหกรรม	830	837
ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง	664	664
กระทรวงกลาโหม	29,153	29,187
<b>รวม</b>	<b>219,849</b>	<b>222,158</b>

ที่มา : สำนักงาน ก.พ.

#### มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหา

ดังนั้น เพื่อให้การตรึงอัตรากำลังข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมาตรการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ พ.ศ. 2566 – 2570 ซึ่งรวมถึงการตรึงอัตรากำลังของพนักงานราชการด้วย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ส่วนราชการต่าง ๆ ยังมีกำลังคนปฏิบัติงาน และสามารถหมุนเวียนการปฏิบัติงานได้อย่างยืดหยุ่นและเหมาะสม จึงเห็นควรเสนอมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาในส่วนของพนักงานราชการ ได้แก่

1. การปรับเปลี่ยนการปฏิบัติงานของพนักงานราชการประเภททั่วไปให้มีลักษณะเป็น Co-Staff กล่าวคือ ให้พนักงานราชการทั่วไปในกลุ่มงานเดียวกัน ซึ่งมีลักษณะงาน หน้าที่งาน ผลผลิตของงาน ตลอดจนคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งเหมือนหรือใกล้เคียงกัน สามารถปฏิบัติงานข้ามส่วนราชการระดับกรม ภายใต้กระทรวงเดียวกันได้ ทั้งนี้ อาจนำร่องก่อนสำหรับกระทรวงที่ได้รับการจัดสรรกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการเป็นจำนวนมาก และมีตำแหน่งพนักงานราชการและกลุ่มงานเดียวกันในหลายกรม เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

**กฎหมาย กฎ ระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้อง**

**ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547**

1) ข้อ 6 กำหนดประเภทของพนักงานราชการ ให้มี 2 ประเภท ได้แก่

(1) พนักงานราชการทั่วไป ได้แก่ พนักงานราชการซึ่งปฏิบัติงานในลักษณะเป็นงานประจำทั่วไปของส่วนราชการในด้านงานบริการ งานเทคนิค งานบริหารทั่วไป งานวิชาชีพเฉพาะ หรืองานเชี่ยวชาญเฉพาะ

(2) พนักงานราชการพิเศษ ได้แก่ พนักงานราชการซึ่งปฏิบัติงานในลักษณะที่ต้องใช้ความรู้หรือความเชี่ยวชาญสูงมากเป็นพิเศษเพื่อปฏิบัติงานในเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นเฉพาะเรื่องของส่วนราชการ หรือมีความจำเป็นต้องใช้บุคคลในลักษณะดังกล่าว

2) ข้อ 7 กำหนดตำแหน่งของพนักงานราชการโดยจำแนกเป็น 6 กลุ่มงานตามลักษณะงานและผลผลิตของงาน ได้แก่ กลุ่มงานบริการ กลุ่มงานเทคนิค กลุ่มงานบริหารทั่วไป กลุ่มงานวิชาชีพเฉพาะ กลุ่มงานเชี่ยวชาญเฉพาะ และกลุ่มงานเชี่ยวชาญพิเศษ โดยให้ส่วนราชการซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างกำหนดชื่อตำแหน่งในกลุ่มงานตามความเหมาะสมกับหน้าที่

2. การดำเนินการตามข้อ 1 อาจแบ่งพนักงานราชการเป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มที่มีสัญญาจ้างอยู่ และกลุ่มที่จะดำเนินการจ้างใหม่

2.1 กลุ่มพนักงานราชการทั่วไปที่มีสัญญาจ้างอยู่ : ให้กระทรวงสำรวจความต้องการผู้ปฏิบัติงานของกรมต่าง ๆ ภายในกระทรวง กรณีที่มีความจำเป็นในการปฏิบัติงานข้ามส่วนราชการ ก็อาจอาศัยอำนาจตามข้อ 31 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 โดยให้ส่วนราชการที่เป็นคู่สัญญากับพนักงานราชการมีคำสั่งให้พนักงานราชการไปปฏิบัติงาน ณ กรมอื่นอีกหน้าที่หนึ่งเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะเสร็จสิ้นภารกิจ หรือจนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาตามที่ตกลงกันได้

**กฎหมาย กฎ ระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้อง**

**ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547**

ข้อ 31 เพื่อประโยชน์แห่งทางราชการ ส่วนราชการอาจสั่งให้พนักงานราชการไปปฏิบัติงานนอกเหนือจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างได้ โดยไม่เป็นเหตุให้พนักงานราชการอ้างขอเลิกสัญญาจ้างหรือเรียกร้องประโยชน์ตอบแทนใด ๆ ในการนี้ส่วนราชการอาจกำหนดให้ค่าล่วงเวลาหรือค่าตอบแทนอื่นจากการสั่งให้ไปปฏิบัติงานดังกล่าวก็ได้

2.2 กลุ่มพนักงานราชการทั่วไปที่จะดำเนินการจ้างใหม่ : ให้ส่วนราชการระดับกระทรวงดำเนินการรับสมัครพนักงานราชการในภาพรวมของกระทรวง และเป็นคู่สัญญา กับพนักงานราชการทั้งหมด โดยกำหนดให้การปฏิบัติงานในกรมต่าง ๆ เป็นเงื่อนไขตามสัญญาจ้างด้วย เพื่อให้กระทรวงมีความยืดหยุ่นในการบริหารพนักงานราชการให้ปฏิบัติงาน ณ ส่วนราชการต่าง ๆ ภายในกระทรวงได้ตลอดเวลา

**กฎหมาย กฎ ระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้อง**

**ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547**

1) ข้อ 3 กำหนดให้ “ส่วนราชการ” ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เว้นแต่ราชการส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ว่าจ้างพนักงานราชการ และให้ “หัวหน้าส่วนราชการ” ได้แก่ ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม หรือหัวหน้าหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการ และผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้างพนักงานราชการ

2) ข้อ 10 กำหนดให้การสรรหาและการเลือกสรรบุคคลเพื่อจ้างเป็นพนักงานราชการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ คพร. กำหนด

**ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการสรรหาและการเลือกสรรพนักงานราชการและแบบสัญญาจ้างของพนักงานราชการ พ.ศ. 2552**

ข้อ 6(1) ในการสรรหาและเลือกสรรพนักงานราชการทั่วไป ให้ส่วนราชการจัดทำประกาศรับสมัคร ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะงาน กลุ่มงานตามลักษณะงาน ชื่อตำแหน่ง ความรับผิดชอบของตำแหน่ง ระยะเวลาการจ้าง ค่าตอบแทนที่จะได้รับ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและเลือกสรร เกณฑ์การตัดสิน การขึ้นบัญชีผ่านการเลือกสรร และเงื่อนไขการจ้างอื่น ๆ ตลอดจน กำหนดวันและเวลาของกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากแนวทางต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น หากสามารถนำมาใช้ในการปรับปรุงระบบพนักงานราชการแล้ว ก็น่าจะทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับระบบพนักงานราชการมีความชัดเจน มีความคล่องตัว สอดคล้องกับสภาพสังคมและระบบราชการในภาพรวมได้เป็นอย่างดี



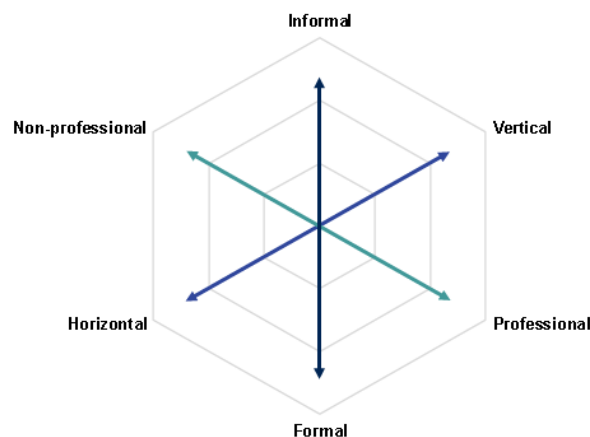
### บทที่ 3

## แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของส่วนราชการด้วยกลไกการบริหารจัดการกำลังคน แนวทางที่ 3: Collaboration ที่มุ่งสู่ Virtual Organization

### ที่มาและความสำคัญของ Collaboration และ Virtual Organization

การบริหารจัดการภาครัฐแบบเดิมแบ่งโครงสร้างหน้าที่การทำงานตามภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบ (Functional) ซึ่งอาจมีข้อเสียในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ความซับซ้อนของปัญหา ส่งผลให้การทำงานต้องมีการประสานเชื่อมโยงหลายหน่วยงานเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ การบริหารราชการในปัจจุบันจึงมีแนวคิดการปรับเปลี่ยนเป็นรูปแบบการยึดภารกิจเป็นพื้นฐาน (Agenda based) โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาในระดับชาติอาจต้องมีการปรับการบริหารจัดการให้สามารถรองรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ โดยก้าวข้ามการทำงานแบบแบ่ง ยึดความรวดเร็วสามารถแข่งขันได้ มีการบูรณาการการทำงานในการแก้ปัญหาเร่งด่วนให้สำเร็จได้โดยยึดหลักการทำงานแบบไร้พรมแดนของหน่วยงาน (boundary less) การปฏิบัติราชการแบบบูรณาการสามารถดำเนินการได้ใน 2 ระดับ คือ ภายในกระทรวงและระหว่างกระทรวง ลักษณะการทำงานบูรณาการแบบ agenda จะต้องใช้หลายหน่วยงานผสมผสานเชื่อมโยงการทำงานในประเด็นเชิงยุทธศาสตร์ (สำนักงาน กพร.)

การร่วมมือกันในงานบริการภาครัฐ หมายถึงการที่หน่วยงานต่างๆ ทำงานร่วมกันในการบริการหรือการส่งมอบผลลัพธ์ร่วมกัน อาจเป็นได้ทั้งแบบเป็นทางการ เช่น สัญญา หรือ joint commissioning หรือแบบไม่เป็นทางการ เช่น การหารือนอกเหนือจากการประชุมทางการ หรือในรูปแบบการทำงานแนวราบจากหลายหน่วยงาน หรือแนวคิดระหว่างระดับต่างๆ ในองค์กร หรือเป็นแบบผู้เชี่ยวชาญ (professional) ที่มีทั้งผู้กำหนดนโยบาย นักกลยุทธ์ และผู้ดำเนินงาน หรือ non professional ที่มีการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐและผู้ใช้บริการ ตามรูปที่ 1



ภาพจาก Ipsos

Figure 1: Dimensions of collaboration

MORI

การทำงานที่เน้นการร่วมมือกัน (Collaboration) เป็นรูปแบบการทำงานในอุดมคติที่ทุกหน่วยงานต้องการทำให้เป็นวัฒนธรรมองค์กร เนื่องจาก ความร่วมมือร่วมใจเป็นเครื่องหมายที่แสดง

ว่า ทุกคนมีเป้าหมายเดียวกัน และการมีเป้าหมายที่ชัดเจนเดียวกันนี้ เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ทั้งองค์กรขับเคลื่อนไปสู่ความสำเร็จ

Collaboration ไม่ควรจำกัดเฉพาะภายในองค์กรเท่านั้น แต่ควรถูกนำไปใช้ระหว่างองค์กร/หน่วยงาน ในระดับประเทศ ด้วยการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาเป็นตัวขับเคลื่อน Collaboration ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด จนนำไปสู่การทำงานในลักษณะหน่วยงานเสมือนจริง (Virtual Organization)

คำว่า Virtual Organization ถูกใช้เป็นครั้งแรกในช่วงปี 1990s โดยถูกนำเสนอโดย Davidow และ Malone ในหนังสือชื่อ "The Virtual Corporation: Structuring and Revitalizing the Corporation for the 21st Century" ซึ่งมีความหมายโดยกว้าง คือ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและระบบสื่อสาร เพื่อสร้างโครงสร้างองค์กรที่ยืดหยุ่น และกระจายอำนาจให้กับการทำงานร่วมกัน เกินขอบเขตขององค์กรที่มีอยู่ในรูปแบบดั้งเดิม อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ได้มีการปฏิบัติใช้จริงมาก่อนหน้านั้นแล้ว โดยบริษัท IBM เป็นหนึ่งในบริษัทแรกๆ ของโลกที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและระบบสื่อสาร เพื่อสร้างโครงสร้างองค์กรที่ยืดหยุ่น โดยในช่วงต้นทศวรรษ 1980s IBM ได้ติดตั้งอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ Terminal ในบ้านของพนักงาน และจัดการประชุมระดับแผนกด้วยการประชุมทางไกล (teleconference) และภายในปี 2009 พนักงานเกือบครึ่งหนึ่งของพนักงานกว่า 380,000 คนทั่วโลกของ IBM ทำงานจากที่บ้าน (Work from home) เรียกได้ว่า IBM เป็นหนึ่งในผู้นำทั้งในเชิงนโยบายการทำงานระยะไกล ทำให้พนักงานสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่จำเป็นต้องอยู่ในที่เดียวกัน และเทคนิคการปฏิบัติสำหรับ Virtual Organization ที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งยังคงเป็นกรณีศึกษาในปัจจุบัน

ตั้งแต่เกิดการระบาดของโควิด-19 ในปี 2020 Virtual Organization ได้กลายเป็นแนวปฏิบัติที่แพร่หลาย โดยเริ่มจากที่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขเรียกร้องให้ปิดสถานที่ทำงานทั่วไปที่สามารถดำเนินธุรกิจได้จากระยะไกล ในเวลานั้นเอง องค์กรจำนวนมากได้ปรับตัว เพื่อให้พนักงานสามารถทำงานและเชื่อมต่อข้อมูลจากที่บ้าน หรือที่อื่นๆ ที่ไม่ใช่โต๊ะทำงาน ซึ่งก็ได้พบว่า แท้จริงแล้ว องค์กรจำนวนมากมีเครื่องมือสำหรับการทำงานเสมือนจริงอยู่แล้ว เนื่องจากข้อมูลส่วนใหญ่อยู่ในระบบคลาวด์ การเปลี่ยนผ่านนี้ ถึงแม้จะเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ แต่ได้รับการพิสูจน์แล้วว่าไม่ใช่เรื่องยุ่งยากนัก

## 2. การคาดการณ์ปัญหาและโอกาสการพัฒนาประเทศในอนาคต

2.1 โครงสร้างหน่วยงานส่วนใหญ่ไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ในระยะยาว เห็นได้จากการที่แต่ละกระทรวง/กรม มีภารกิจหน้าที่ที่ชัดเจน มีความเฉพาะเจาะจงในแต่ละด้าน ซึ่งปัญหานี้เกิดขึ้นกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนทั่วโลก อาจเรียกได้ว่า เป็นปัญหาการทำงานแบบไซโล (Silo) หรือ รูปแบบการทำงานของคนในองค์กร ที่แต่ละหน่วยงานมุ่งทำแต่ทำงานในส่วนของตนเอง เปรียบเหมือน ไซโล ที่มีลักษณะเป็นท่อจากบนลงล่างอย่างเดียว ไม่เชื่อมต่อกับไซโลที่อยู่ข้างๆ กัน ภาวะ "เรา" กับ "เขา" ทั้งภายในหน่วยงานซึ่งแบ่งเป็นหลายกอง/ฝ่าย และระหว่างหน่วยงาน ไม่มีการแบ่งปันข้อมูลและขาดความร่วมมือร่วมใจ ทำให้เกิดภาวะการแข่งขัน การแย่งชิงผลงาน โดยไม่ช่วยเพิ่มผลสัมฤทธิ์ของงาน และหากพิจารณาในระดับประเทศ การทำงานแบบไซโลของแต่ละกระทรวง/กรม จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา และการขับเคลื่อนประเทศในอนาคต

2.2 ปัญหาสืบเนื่องจากการไม่แบ่งปันข้อมูล และการไม่สื่อสารกัน ทำให้เกิดการดำเนินงานซ้ำซ้อน เนื่องจากไม่สื่อสารกันจึงไม่รู้ว่่าสิ่งที่ทำไป ซ้ำกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ เมื่อหน่วยงานขาดความร่วมมือ และมีการทำโครงการที่ซ้ำซ้อนหรือคล้ายกัน จึงนำไปสู่ความไร้ประสิทธิผล และสูญเสียประสิทธิภาพการทำงาน

2.3 องค์กรต่างๆ มีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์กรเอง แต่ไม่มีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายร่วมในภาพรวมของประเทศหรืออาจะมี แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญเท่ากับเป้าหมายองค์กร

2.4 อัตรากำลังข้าราชการที่จำกัด เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินมีจำกัด ทำให้ภาครัฐต้องพิจารณากลยุทธ์การบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

2.5 ปัญหาในข้อ 2.1-2.4 นำไปสู่การแข่งขันแย่งชิงทรัพยากรระหว่างหน่วยงาน ทั้งงบประมาณ และบุคลากร ทำให้งบประมาณแผ่นดินถูกจัดสรรให้แต่ละหน่วยงานอย่างกระจุกกระจาย เนื่องจากทุกหน่วยงานล้วนต้องการส่วนแบ่งงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด รวมถึงบุคลากรที่มีศักยภาพนั้นมีจำนวนจำกัดและเมื่อได้รับจัดสรรเงินและบุคลากรแล้ว อาจนำไปใช้อย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ

2.6 ที่ตั้งของสถานที่ทำงาน ระยะทางระหว่างหน่วยงาน และความไม่สะดวกในการเดินทาง (ปัญหาการจราจรติดขัด) การขนส่งสาธารณะที่ไม่ครอบคลุม หรือมีต้นทุนสูง อาจเป็นอุปสรรคในการ Collaboration ระหว่างหน่วยงาน

2.7 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องของแต่ละหน่วยงานมีจำนวนมากและมีความซ้ำซ้อนกันในหลายประเด็น ส่งผลต่อการบูรณาการการทำงานให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนด

2.8 ระบบฐานข้อมูลที่ไม่เชื่อมโยงกันและการไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่ใช้ในการทำงานร่วมกันได้ทุกที่ทุกเวลา ทำให้ไม่สามารถวางแผนหรือกำหนดเป้าหมายและแนวทางการทำงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

### 3. แนวทางการแก้ไขปัญหา และ/หรือการพัฒนา

3.1 การแก้ไขปัญหการทำงานแบบไซโล โดยเริ่มต้นจากการสร้างความเข้าใจและสร้างแรงบันดาลใจว่า Collaboration มีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศอย่างไร เน้นสร้างความตระหนักรู้ในความสำคัญของการร่วมมือและการแบ่งปันความรู้และทักษะ ให้ทุกคน/ทุกองค์กรได้เห็นว่่า Collaboration สามารถสร้างผลลัพธ์ที่ดีกว่าการทำงานแยกกัน

3.2 ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงาน ให้เน้นการทำงานร่วมกับหน่วยงาน/องค์กรอื่นในระยะยาวอย่างเป็นรูปธรรม โดยอาจใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เช่น การสร้าง Special Task Force หรือ Joint unit ขึ้นมาเพื่อร่วมกันทำงานที่เฉพาะเจาะจง โดยไม่จำเป็นต้องมีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ในการตัดสินใจของ Special Task Force หรือ Joint Unit นั้นๆ อย่างไรก็ตาม เมื่อจัดตั้งแล้วควรมีเป้าหมายในการดำเนินงานระยะยาวและมีความยืดหยุ่นในการกิจที่สามารถปรับตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา

3.3 หน่วยงานภาครัฐควรมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันในรูปแบบดิจิทัลให้มากที่สุด ซึ่งจะสำเร็จได้หากมีการสร้างศูนย์ข้อมูลภาครัฐที่เชื่อมโยงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากหลาย

หน่วยงานของรัฐ เพื่อตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อช่วยในการตัดสินใจและการวางแผนในการพัฒนาประเทศ

3.4 บริหารจัดการทรัพยากรบุคคลภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีโอกาสทำงานที่ตนเชี่ยวชาญอย่างเต็มที่ เต็มศักยภาพ ลดการใช้คนไม่ตรงกับความเชี่ยวชาญ

3.5 การปฏิบัติงานของบุคลากรภาครัฐ ควรเปลี่ยนจากการถูกจำกัดภายใต้ตำแหน่งหน้าที่ (Job description) หรือภายใต้โครงสร้างองค์กร ไปเน้นที่การปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมายส่วนรวมของประเทศแทน

3.6 การพัฒนา/ แก้ไข/ ยกเลิกกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการทำงานร่วมกัน

3.7 การกำหนด Joint KPI ระหว่างหน่วยงาน เพื่อสร้างเป้าหมายการทำงานร่วมกัน

3.8 การทำโครงการ sandbox โดยการกำหนดประเด็นที่เป็นปัญหาเร่งด่วนและต้องแก้ไข เช่นเดียวกับการแก้ไขปัญหาการระบาดของ COVID-19 และกรณีการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (IUU) พร้อมระดมสรรพกำลัง รวมถึงระบบสารสนเทศ และนวัตกรรมที่จะใช้ในการทำงานร่วมกัน โดยอาจมีระเบียบรองรับ พร้อมติดตามประเมินผล และขยายผลไปสู่งานอื่นๆ ต่อไป

#### 4. แนวทางที่จะบรรลุเป้าหมายในทางปฏิบัติ

4.1 พิจารณา Agenda สำคัญของประเทศ ว่า Agenda ใดจำเป็นต้องมีการขับเคลื่อน โดยเร็ว เช่น การขับเคลื่อนเศรษฐกิจ BCG การส่งเสริมการท่องเที่ยว การแก้ไขปัญหายาเสพติด ฯลฯ และจัดตั้ง Special Task Force หรือ Joint Unit ที่มีบุคลากรจากหลากหลายกระทรวง/กรมร่วมปฏิบัติงาน โดยไม่จำเป็นต้องขึ้นตรงกับรัฐมนตรีท่านใดท่านหนึ่ง เพื่อเป็นการกระจายอำนาจลดปัญหาทางการเมือง และเสริมสร้างความคล่องตัวในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย

4.2 การจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน อาจกำหนดให้เป็นงบประมาณการให้มากขึ้น เพื่อกระตุ้นให้เกิด collaboration ระหว่างหน่วยงานให้มากที่สุด ซึ่งจะนำไปสู่การแบ่งปันทรัพยากรบุคคลด้วยเป็นโอกาสให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถได้ปฏิบัติงานที่ตนชำนาญ และเกิดประโยชน์สูงสุด โดยไม่ถูกจำกัดอยู่ภายในสังกัดของตน เนื่องจากต้องบูรณาการโครงการกับหน่วยงานอื่น

4.3 ส่งเสริมวัฒนธรรมการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและการสื่อสารออนไลน์เพื่อเพิ่มความสะดวกและประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกัน เช่น การสื่อสารผ่านอีเมล การประชุมออนไลน์ เครื่องมือแชทแพลตฟอร์มสำหรับการสร้างเอกสารร่วมกัน เพื่อให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ การทำงานแบบ virtual organization นี้จะช่วยลดต้นทุนด้านพื้นที่ทำงานและอุปกรณ์สำนักงาน สร้างโอกาสในการทำงานร่วมกับคนอื่น ๆ ที่อยู่ห่างไกลได้อย่างไร้ข้อจำกัด

4.4 สร้างกรอบแนวทางการดำเนินงานและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการทำงานเสมือนจริง เพื่อให้ Virtual organization เป็นรูปแบบการทำงานที่เป็นทางการ มีระเบียบกฎหมายรองรับ

4.5 ส่งเสริมความเป็นผู้นำในการใช้เทคโนโลยีในการบริหารจัดการรัฐ โดยการส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในหน่วยงานของรัฐเพื่อเตรียมความพร้อมในการใช้งานเทคโนโลยีใหม่

4.6 สร้างและสนับสนุนโครงการพัฒนาทักษะและความรู้ของผู้ปฏิบัติงานของรัฐ เพื่อให้มีความรู้และทักษะที่เหมาะสมในการทำงานร่วมกัน และผลักดันการนำองค์กรไปสู่การเป็น Virtual

Government ให้ข้าราชการ พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาปฏิบัติราชการในลักษณะหน่วยงานเสมือนจริง (Virtual Organization) ในส่วนราชการ หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งของรัฐ เพื่อบูรณาการในระดับปฏิบัติในการขับเคลื่อนและดำเนินภารกิจที่มีความสำคัญของประเทศซึ่งรัฐบาลกำหนดโดยยังคงได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง สิทธิประโยชน์ ทั้งนี้ในการปฏิบัติงานดังกล่าวเป็นไปตามระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการเพิ่มพูนประสิทธิภาพของข้าราชการโดยการให้ไปปฏิบัติงานที่หน่วยงานอื่นในประเทศ พ.ศ.2554 และระเบียบ ก.พ.ว่าด้วยการเพิ่มพูนประสิทธิภาพของข้าราชการโดยการให้ไปปฏิบัติงาน ที่หน่วยงานอื่นในประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 อย่างไรก็ตามระเบียบดังกล่าวอาจยังไม่รองรับความก้าวหน้าในอาชีพของหน่วยงานที่สังกัดอยู่ในระหว่างการไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานอื่น และในระหว่างที่มีการปฏิบัติงานใน Virtual Organization หน่วยงานต้นสังกัดอาจต้องมีอัตราสำรองเพื่อให้มีบุคคลมาปฏิบัติหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ประเทศไทยได้เริ่มใช้แนวทางใกล้เคียงกันนี้แล้ว เช่น สำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.) ได้มีการดำเนินการหลักสูตรพัฒนานักบริหารระดับสูง : ผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง (หลักสูตร ป.ย.ป.) ที่มีวัตถุประสงค์สร้างนักขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่เน้นการบูรณาการ และการปฏิบัติให้เกิดผลลัพธ์เป็นรูปธรรม พร้อมทั้งมุ่งปรับกระบวนการทางความคิด (mindset) ของผู้เข้ารับการอบรมซึ่งเป็นข้าราชการระดับต่างๆจากหน่วยงานต่างๆให้เป็นกำลังสำคัญของประเทศ เพื่อพัฒนาประเทศไทย โดยยึดความต้องการของประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยภายใต้หลักสูตร ป.ย.ป. หัวหน้าส่วนราชการระดับปลัดกระทรวง (เรียกว่า ป.ย.ป.1) จากหน่วยงานต่างๆที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่ในปีงบประมาณนั้นๆ จะร่วมกันระดมความเห็น เพื่อกำหนดหัวข้อโจทย์บูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงาน และให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ภาคีรัฐระดับรองลงไป 4 ระดับ (ป.ย.ป. 2 - 4) ที่ได้รับมอบหมายให้เข้าร่วมอบรม ร่วมกันระดมความคิด ผ่านกระบวนการ Design Thinking และรับฟังความเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เพื่อสรุปแนวคิดการขับเคลื่อนโจทย์บูรณาการที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมได้อย่างแท้จริง โดยจะมีการลงพื้นที่เพื่อทดสอบแนวคิดด้วย ก่อนนำเสนอแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนโจทย์บูรณาการ ในระยะสั้น ระยะกลาง ระยะยาว ต่อปลัดกระทรวงของหน่วยงานต่างๆที่ร่วมบูรณาการขับเคลื่อนโจทย์ ทั้งนี้ ป.ย.ป 2-4 มีระยะเวลาการทำงานร่วมกันประมาณ 1 เดือนครึ่ง ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันในช่วงเวลาสั้นแต่เข้มข้น โดยกำหนดให้ ป.ย.ป. 2- 4 ต้องพบหารือกัน 1 วัน ต่อทุกสัปดาห์ แต่เนื่องจากผู้เข้ารับการอบรมมีงานประจำอยู่แล้วจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมทุกครั้ง จึงอาจพิจารณาขยายเวลาการอบรม และอนุญาตให้เข้าร่วมทางออนไลน์ได้ นอกจากนี้อาจพิจารณากำหนดอัตรากำลังสำรองเพื่อให้มีบุคคลากรมาปฏิบัติหน้าที่แทนในหน่วยงานต้นสังกัดในช่วงเวลาอบรม ยกตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ 2566 โจทย์การบูรณาการที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงพาณิชย์ คือ การยกระดับอาหารไทยให้เป็น Soft Power ที่สามารถเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ โดยมีหน่วยงานร่วมขับเคลื่อน ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการอชีวศึกษา และสำนักงาน ป.ย.ป.

4.7 ในกรณีที่ยังไม่มีโครงสร้าง Virtual Organization ที่เป็นทางการ ข้าราชการยังสามารถทำงานเชื่อมโยงกันได้อย่างไม่เป็นทางการ เพื่อให้การบริการประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยต้องสามารถประสานงานกับผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานอื่น ๆ ได้โดยสะดวก วิธีหนึ่งในการทำ

ให้การเชื่อมโยงง่ายขึ้น คือ การที่ภาครัฐจัดให้มีสมุดรายชื่อบุคคลากรออนไลน์ (Online Directory) ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเข้าไปสืบค้นรายชื่อและรายละเอียดการติดต่อของเจ้าหน้าที่องค์กรอื่นๆ ได้อย่างง่ายดาย รวดเร็ว เป็นปัจจุบัน ทั้งนี้วิธีนี้รัฐบาลแคนาดาได้ทดลองใช้แล้ว และเปิดให้ประชาชนทั่วไปเข้าถึงทางออนไลน์ได้ด้วย

## บทที่ 4

### แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของส่วนราชการด้วยกลไกการบริหารจัดการกำลังคน แนวทางที่ 4 : การปรับองค์กรภาครัฐ ภายใต้การยกระดับองค์กรภาครัฐ ไปสู่ digital organization

#### สภาพปัญหา

จากการที่ประเทศไทยมีแนวคิดที่จะปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากประเทศไทย 1.0 ที่เน้นภาคการเกษตร ประเทศไทย 2.0 ที่เน้นอุตสาหกรรมเบา ประเทศไทย 3.0 ที่เน้นอุตสาหกรรมหนัก มาสู่ปัจจุบันประเทศไทย 4.0 ที่เป็นโมเดลของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจที่ต้องใช้ความรู้ (ปัญญา) ความคิดสร้างสรรค์ นวัตกรรม เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร (อินเทอร์เน็ต) มาเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา ภาคการเกษตร การสาธารณสุข การบริหารราชการแผ่นดิน โมเดลธุรกิจ กระบวนการปฏิบัติงานต่างๆ ขององค์กรเพื่อเพิ่มผลิตภาพ รวมทั้งกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมอื่นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในสังคม และการจ้างงานที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (อินเทอร์เน็ต) ซึ่งนับได้ว่าเทคโนโลยีดิจิทัล มาเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ และเรียกระบบเศรษฐกิจลักษณะนี้ว่า “เศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy)”

นอกจากนั้น ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ก็มียุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาธรรมาภิบาลดิจิทัลอย่างเร่งด่วน ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยมีเป้าหมายคือ ภาครัฐที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ภาครัฐบริหารงานแบบบูรณาการ ภาครัฐมีขนาดเล็กลง ภาครัฐมีความทันสมัย บุคลากรภาครัฐเป็นคนดีและเก่ง ภาครัฐมีความโปร่งใส รวมไปถึงยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความสามารถในการแข่งขัน ก็ถือเป็นกลยุทธ์สำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการเช่นกัน (สำนักงานพัฒนาธรรมาภิบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน), 2563)

ดังนั้น การที่จะอยู่รอดและประสบความสำเร็จใน Digital Economy องค์กรต่างๆ จะต้องมีการเตรียมความพร้อมในการแปลงโฉมองค์กร (Digital Transformation) ให้มีขีดความสามารถ มีศักยภาพ พัฒนาองค์กรให้เป็น Digital Organization หรือ Smart Enterprise ซึ่งกำลังเป็นประเด็นท้าทายขององค์กรต่างๆ ที่มีแนวคิดที่จะปฏิรูปองค์กรให้เป็นองค์กรดิจิทัล โดยองค์กรดิจิทัลจะมุ่งเน้นในการนำเทคโนโลยีดิจิทัล เข้ามาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานร่วมกับคน ตั้งแต่การพัฒนาระบบงาน การเก็บข้อมูลของพนักงาน ลูกค้า คู่ค้า เพื่อใช้ประโยชน์ในการพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพดียิ่งๆ ขึ้นไป และนำเสนอการบริการรูปแบบใหม่ๆ ที่เน้นความรวดเร็วทันกาลในการสร้างความประทับใจของลูกค้า ทำให้บางโอกาสมีการเรียกอัจฉริยะดิจิทัลว่าเป็น “สังคมของปลาเร็วกินปลาช้า” เทคโนโลยีดิจิทัลที่องค์กรดิจิทัลเลือกใช้ จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรใน 3 มิติใหญ่ๆ คือ

1. Customer Experience ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อตอบโจทย์ความคาดหวัง ความต้องการของลูกค้าแบบ Real-Time

2. Operational Efficiency เพิ่มผลผลิตภาพ ในกระบวนการปฏิบัติงาน บนพื้นฐานของข้อมูล และระบบอัตโนมัติ

3. Workforce Efficiency เพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติงานของคนที่ทำงานในลักษณะ Less For More (ชัยทวี เสนะวงศ์, 2563)

### การคาดการณ์ปัญหาและโอกาสการพัฒนาของประเทศในอนาคต

เทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามามีบทบาทสำคัญในชีวิตของมนุษย์แทบทุกด้าน การติดต่อสื่อสารและปฏิสัมพันธ์ของผู้คนในสังคมดำเนินบนฐานของข้อมูลในอินเทอร์เน็ต หลายประเทศในโลกจึงจำเป็นต้องปรับตัวไปสู่ความเป็นดิจิทัล แต่การจะก้าวเข้าสู่ digital organization ได้นั้นมีปัจจัยหลักที่สนับสนุนหลายด้าน แต่ปัจจัยดังกล่าวยังคงประสบปัญหาที่แตกต่างกัน ดังนี้

1. ด้านความพร้อมของภาครัฐ หน่วยงานภาครัฐยังไม่ได้มีการบูรณาการระบบสารสนเทศภาครัฐที่เชื่อมต่อกันมากเท่าที่ควร การใช้ข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐจึงทำได้ยาก หน่วยงานภาครัฐยังคงจัดเก็บข้อมูลซ้ำซ้อน ประชาชนจึงยังต้องยื่นข้อมูลเดิมซ้ำ ๆ ตามเงื่อนไขการรับข้อมูลที่ต่างกันของแต่ละหน่วยงานภาครัฐ ข้อมูลยังขาดความเป็นเอกภาพ ทำให้ใช้เวลาในการให้บริการมากและมีภาระค่าใช้จ่ายสูงซึ่งไม่ก่อให้เกิดคุณค่าเพิ่มแก่ทั้งหน่วยงานภาครัฐและประชาชน อุปสรรคสำคัญของการบูรณาการระบบสารสนเทศภาครัฐคือ การขาดการบูรณาการการทำงานข้ามหน่วยงานภาครัฐ แต่ละหน่วยงานภาครัฐมีเงื่อนไขการจัดเก็บข้อมูลและหลักเกณฑ์ในการกำหนดชื่อรายการข้อมูลที่แตกต่างกัน โครงสร้างและรูปแบบของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ได้รับการออกแบบมีพื้นฐานอยู่บนชื่อรายการข้อมูลที่ต่างกัน การใช้กฎเกณฑ์การสื่อสารในการร้องขอและตอบสนองระหว่างระบบที่แตกต่างกัน ทำให้การบูรณาการหน่วยงานภาครัฐเชื่อมโยงกันได้ยาก

2. ด้านโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมที่ยังคงพบว่าโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีดิจิทัลยังไม่ครอบคลุม ทัวถึง และเท่าเทียมกันทุกพื้นที่ แม้ว่าระดับหมู่บ้านจะมีหมู่บ้านที่สามารถเข้าถึงบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง แต่หมู่บ้านที่อยู่ห่างไกลยังขาดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมที่เพียงพอ นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐที่สำคัญ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาลสุขภาพประจำตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการโครงข่ายบรอดแบนด์ได้ นอกจากนี้ ความสามารถในการเข้าถึงและใช้งานของประชาชนและหน่วยงานต่าง ๆ ยังขึ้นกับอัตราค่าบริการที่เหมาะสมกับระดับค่าครองชีพ (affordability) ซึ่งราคาค่าบริการบรอดแบนด์ของประเทศไทยเมื่อเทียบกับค่าบริการของประเทศเพื่อนบ้าน เช่น มาเลเซีย และสิงคโปร์แล้ว ถือว่ามีราคาที่สูงกว่ามาก นอกจากนี้ ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยมีปริมาณอินเทอร์เน็ตแบนด์วิดท์ระหว่างประเทศ (international internet bandwidth) ที่เป็นการเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างประเทศและเป็นตัวชี้วัดคุณภาพของโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลน้อยกว่าประเทศเพื่อนบ้าน เช่น สิงคโปร์ และมาเลเซีย



3. ด้านกฎหมายและกฎระเบียบที่เอื้อต่อการพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัล ปัจจุบันกฎหมายกฎระเบียบของราชการยังไม่เอื้อต่อการพัฒนาภาครัฐไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลมากนัก ยกตัวอย่างเช่น การที่ยังต้องทำสำเนาบัตรประชาชนพร้อมรับรองในทุกๆ การทำธุรกรรมของภาครัฐ เพราะเกี่ยวข้องกับกฎหมายและกฎระเบียบในเรื่องของการตรวจสอบและยืนยันตัวตน (Authentication) ที่ส่งผลให้ไม่สามารถลดการใช้สำเนาบัตรประชาชนได้

4. ด้านการรักษาความปลอดภัยของข้อมูล ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐมีการให้บริการภาครัฐทางอิเล็กทรอนิกส์หรือที่เรียกว่า e-service มากขึ้น รวมถึงมีการจัดเก็บข้อมูลในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์มากขึ้นด้วยการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลที่มีวิวัฒนาการอย่างรวดเร็ว ข้อมูลสำคัญหลายอย่างที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนและการบริหารราชการถูกจัดเก็บและประมวลผลในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์เพิ่มมากขึ้น แต่ยังมีหน่วยงานภาครัฐเป็นจำนวนมากที่ยังมิได้ตระหนักถึงภัยและผลกระทบ อันเนื่องจากการถูกละเมิดการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลคอมพิวเตอร์ หรือระบบคอมพิวเตอร์ รวมถึงการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล แม้ว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 มาตรา 35 ได้กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐที่มีการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ ต้องจัดทำแนวนโยบายและแนวปฏิบัติในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลในระบบสารสนเทศ และแนวนโยบายและแนวปฏิบัติในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้การดำเนินการใด ๆ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ มีความมั่นคงปลอดภัยและเชื่อถือได้ และให้ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้นมีผลตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ แต่ยังมีหน่วยงานภาครัฐอีกหลายแห่ง ที่อาจยังไม่มีคามตระหนักในเรื่องดังกล่าว

5. ด้านการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีดิจิทัลของประชาชน แม้ว่าประชาชนเริ่มมีการเข้าถึงเทคโนโลยีดิจิทัลเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากอุปกรณ์พกพา เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่ และแท็บเล็ต แต่ส่วนใหญ่ยังคงเน้นการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อความสนุกสนาน บันเทิง โดยไม่ได้นำเทคโนโลยีดิจิทัลไปก่อให้เกิดประโยชน์เท่าที่ควร ซึ่งประชาชนควรมีความรู้เท่าทันข้อมูลข่าวสาร และมีทักษะในการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีดิจิทัลอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม

6. ด้านทรัพยากรบุคคล ในขณะที่ประเทศไทยกำลังปรับเปลี่ยนและยกระดับภาครัฐให้เป็นรัฐบาลดิจิทัล กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารกลับมีจำนวนน้อยมากในประเทศไทยบุคลากรวัยทำงานที่มีความสามารถในการสร้างสรรค์และใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอย่างชาญฉลาดในการประกอบอาชีพในสาขาเทคโนโลยีดิจิทัลโดยตรง รวมทั้งมีทักษะด้านเทคโนโลยีดิจิทัลกำลังเป็นที่ต้องการในภาครัฐเพราะจะนำไปสู่การสร้างสินค้าและบริการเพื่อรองรับความต้องการของประชาชนในอนาคต

**แนวทางการแก้ปัญหาและ/หรือการพัฒนา**

1. การแก้ปัญหาความพร้อมของภาครัฐ จะต้องปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงานขององค์กรภาครัฐให้เกิดการบูรณาการการทำงานในลักษณะข้ามกระทรวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ต้องบูรณาการการทำงานร่วมกันในลักษณะที่เป็นองค์กรรวมแทนที่การทำงานแบบแยกส่วนดังที่เคยปฏิบัติในช่วงที่ผ่านมาเพื่อให้กลไกต่าง ๆ สามารถทำงานได้อย่างสมดุลและมีประสิทธิภาพ โดยมีการกำหนดเจ้าภาพรับผิดชอบในแต่ละภารกิจเมื่อมีการทำงานร่วมกันหรือเชื่อมโยงกัน และเมื่อบุคลากรในแต่ละหน่วยงานภาครัฐอาจรวมทั้งภาคเอกชนมีการทำงานเชื่อมโยงกัน จะเกิดการลดภารกิจที่ทับซ้อนหรือซ้ำซ้อน และเกิดการนำข้อมูลของแต่ละฝ่ายมีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ ส่งผลให้การบริหารจัดการทรัพยากรภาครัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดเกิดความคุ้มค่าสูงสุด เป็นการลดต้นทุนการดำเนินงาน เพิ่มความรวดเร็วและอำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชน

2. การแก้ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม ต้องเริ่มจากการปฏิรูประบบโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นความสามารถในการเข้าถึงและใช้งานอินเทอร์เน็ต ความเร็วสูง หรือการใช้งานโครงข่ายที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อนำมาลดช่องว่างการเข้าถึงและการใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัลระหว่างประชาชนในเมืองและประชาชนในพื้นที่ห่างไกล ในกรณีนี้ ภาครัฐต้องร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อทำให้การเข้าถึงเทคโนโลยีดิจิทัลเป็นไปอย่างทั่วถึง เช่น การขยายฟรี WiFi ประชาชนทุกคนจะสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งการเข้าถึงบริการต้องสามารถทำได้ทุกที่ ทุกเวลา อย่างมีคุณภาพ โดยมีความเร็วที่รองรับความต้องการของประชาชน และราคาค่าบริการที่ต้องจ่ายจะต้องไม่กลายเป็นอุปสรรคในการเข้าถึงบริการภาครัฐอีกต่อไป ในอนาคต โครงสร้างพื้นฐานอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์จะกลายเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอย่างแท้จริง เช่นเดียวกับ ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา

3. การแก้ปัญหากฎหมายและกฎระเบียบที่เอื้อต่อการพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัลนั้น ต้องมีการปรับแก้กฎหมายและกฎระเบียบที่เอื้อต่อการพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัล เพราะหากยังไม่มีมีการปรับแก้ในลักษณะดังกล่าว การเปลี่ยนผ่านไปสู่รัฐบาลดิจิทัลจะเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้ การปรับแก้กฎหมายและกฎระเบียบเพื่อให้รัฐบาลดิจิทัลสามารถดำเนินงานต่อไปได้ด้วยดีนั้น ไม่ใช่เพียงแต่ต้องแก้กฎหมายและกฎระเบียบทางด้านเทคโนโลยีดิจิทัลเท่านั้น แต่ยังคงเกี่ยวไปถึงกฎหมายและกฎระเบียบด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องมีการทบทวนไปพร้อม ๆ กัน

4. การแก้ปัญหาการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลนั้น หน่วยงานภาครัฐจะต้องเห็นความสำคัญของการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลในระบบสารสนเทศและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยการอาศัยมาตรฐาน กฎหมาย กฎระเบียบ และกติกามีประสิทธิภาพทันสมัยและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์สากลมาเป็นพลังในการขับเคลื่อนรัฐบาลดิจิทัลของประเทศ ตลอดจนการสร้าง ความมั่นคงปลอดภัย การสร้างความเชื่อมั่นและการคุ้มครองสิทธิให้แก่ผู้ใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัลในทุกภาคส่วน เพื่อก่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกลดอุปสรรค เพิ่มประสิทธิภาพในการประกอบกิจกรรมที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

5. การแก้ปัญหาการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีดิจิทัลของประชาชนนั้น จะต้องมีการพัฒนาความรู้ ความเข้าใจในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลที่จำเป็นสำหรับประชาชนเสียใหม่ โดยต้องรวมการคิดวิเคราะห์แยกแยะสื่อต่าง ๆ และให้มีการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม ดังนั้น จึงควรมีการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้เท่าทันเทคโนโลยีดิจิทัลและสามารถใช้เทคโนโลยีดิจิทัลให้เกิดประโยชน์ในชีวิตประจำวันโดยจัดให้มีการอบรมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีดิจิทัลและสร้างวิถีคิดแก่ประชาชน ยกตัวอย่างเช่น ภาครัฐจัดให้มีการฝึกอบรมการใช้ซอฟต์แวร์แอปพลิเคชันที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อการเข้าถึงข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ และบริการต่าง ๆ ของภาครัฐ และควรจัดโครงการอบรมประชาชนทั่วประเทศ เช่น แม่บ้าน ชวนา ทหาร ให้ได้เรียนรู้ถึงการใช้อุปกรณ์ดิจิทัลให้ได้ถึงร้อยละ 50 ของประชากรทั้งประเทศ

6. การแก้ปัญหาทรัพยากรบุคคลด้านเทคโนโลยีดิจิทัลที่กำลังขาดแคลนอย่างต่อเนื่องในประเทศไทยนั้นจำเป็นต้องมีการพัฒนาทั้งปริมาณและคุณภาพบุคลากรให้เพียงพอ นอกจากการพัฒนากลุ่มทักษะที่เป็นที่ต้องการแล้ว ภาครัฐจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างกำลังคนทางด้านเทคโนโลยีดิจิทัลอย่างเป็นระบบในลักษณะของการบูรณาการ โดยเตรียมความพร้อมทางด้านกำลังคนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสายงานวิชาชีพด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ถูกคาดการณ์ว่าจะเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานทางด้านเทคโนโลยีดิจิทัลในภาครัฐคือ 1) สายงานด้าน cloud computing 2) สายงานด้าน big data และ 3) สายงานด้าน mobile application and business solution เนื่องจากเทคโนโลยีดิจิทัลต้องสามารถรองรับความต้องการและพฤติกรรมการใช้งานของประชาชน ภาครัฐจึงจำเป็นต้องมีการเตรียมบุคลากรทางด้านเทคโนโลยีดิจิทัลที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนรัฐบาลดิจิทัลในอนาคตของประเทศไทย ทั้งนี้ การจัดเวทีเสวนาแลกเปลี่ยนรับฟังความคิดเห็นโดยผู้เชี่ยวชาญทางด้านเทคโนโลยีจากภาครัฐและภาคเอกชน เป็นอีกวิธีหนึ่งที่เป็นการเพิ่มความรู้ให้กับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐให้สามารถใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในกระบวนการทำงาน และอาจสามารถปรับเปลี่ยนตนเองจากผู้ใช้ (user) เป็นผู้ที่มีความสามารถในการพัฒนานวัตกรรมได้ นอกจากนี้ การส่งเสริมองค์ความรู้ของผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานภาครัฐให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีดิจิทัล จะนำไปสู่กระบวนการปรับเปลี่ยนแนวคิด (mindset) ของภาครัฐให้เปลี่ยนผ่านเข้าสู่ยุคดิจิทัลอย่างเต็มตัวอีกด้วย

#### แนวทางที่จะบรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติ

การนำองค์กรเข้าสู่การเป็น “digital organization” นั้นจะเกี่ยวข้องกับการปรับตัวในทุกมิติ ไม่ใช่เป็นการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เพียงอย่างเดียว แต่จำเป็นต้องปรับตั้งแต่ทิศทางขององค์กร (วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์) รวมไปถึงบุคลากรและวัฒนธรรมขององค์กร ตลอดจนต้องมีการปรับกระบวนการทำงานและการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องให้รองรับการเป็นองค์กรดิจิทัลด้วย ซึ่งทั้งหมดนี้จะต้องพิจารณาถึงเทคโนโลยีที่เหมาะสมและความสามารถในการบริหารจัดการเทคโนโลยีให้เต็มประสิทธิภาพด้วย โดยมีแนวทางที่จะบรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติการปฏิบัติ ดังนี้

1. การปรับเปลี่ยนการทำงานภาครัฐด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล ให้มีประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาลเน้นการเชื่อมโยงข้อมูล และการทำงานของหน่วยงานภาครัฐเข้าด้วยกัน (connected government) โดยบูรณาการข้อมูลข้ามหน่วยงานจนเสมือนเป็นองค์กรเดียว (one government) ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรดิจิทัลร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งจะลดความซ้ำซ้อนในการลงทุนในทรัพยากร นอกจากนี้ การพัฒนา back office รุ่นใหม่เพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารจัดการทุกอย่างของรัฐให้อยู่ในรูปแบบดิจิทัลอย่างเป็นระบบ รวมถึงการนำเอกสารอิเล็กทรอนิกส์มาใช้แทนกระดาษ เพื่อลดขั้นตอน และเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในส่วนการให้บริการประชาชนและการบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐ โดยระบบ back office ของส่วนราชการต้องรองรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ได้โดยสมบูรณ์รวมทั้งต้องมีการเตรียมความพร้อมสำหรับการเพิ่มขึ้นของข้อมูลจำนวนมากในระบบ ในด้านการจัดเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และการจัดการความปลอดภัยไซเบอร์(Cyber Security)

2. การสนับสนุนให้มีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ (open data) และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของรัฐ (open government) เพื่อนำไปสู่การเป็น Digital Thailand โดยการส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐและประชาชน เปิดเผย จัดเก็บ แลกเปลี่ยน และบูรณาการข้อมูลตามมาตรฐาน open data เพื่อนำมาซึ่งการพัฒนาฐานข้อมูล รวมถึงชุดข้อมูลด้านต่าง ๆ โดยเชื่อมโยงข้อมูลจากทุกหน่วยงานภาครัฐโดยไม่ยึดติดความเป็นเจ้าของ และเปิดเผยต่อสาธารณะ เพื่อให้เกิดการพัฒนานวัตกรรมบริการ และสร้างคุณค่าทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ทะเบียนข้อมูลเกษตรกร เป็นการเก็บข้อมูลเพื่อให้เกษตรกรมีข้อมูลประวัติการทำกิจกรรมการเกษตรของตนเอง เพื่อใช้ประกอบการวางแผนการทำเกษตรในฤดูต่อไป ตลอดจนใช้เป็นข้อมูลประกอบในการขอความช่วยเหลือจากราชการในกรณีประสบภัยพิบัติ เป็นต้น การเชื่อมโยงการบริหารจัดการ การพัฒนาและการให้บริการของภาครัฐ จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจที่เกิดจากการหลอมรวมทางสังคม รวมทั้งเกิดการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ นำไปสู่ความโปร่งใสและลดปัญหาการทุจริต

3. การพัฒนาแพลตฟอร์มบริการพื้นฐานภาครัฐ (government service platform) เพื่อรองรับการพัฒนาแอปพลิเคชันหรือบริการรูปแบบใหม่ที่เป็นบริการพื้นฐานของทุกหน่วยงานภาครัฐ โดยส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาแพลตฟอร์มบริการพื้นฐาน ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำธุรกรรมและการให้บริการที่เป็นบริการพื้นฐานของทุกหน่วยงานภาครัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับทุกหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชน เช่น บริการใบรับรองอิเล็กทรอนิกส์บริการยืนยันตัวตน บริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์บริการโลจิสติกส์ให้สะดวก รวดเร็ว และมีความปลอดภัยในการใช้งานและให้บริการ

4. การจัดให้มีบริการอัจฉริยะ (smart service) ที่อำนวยความสะดวกต่อประชาชนตามความต้องการ ของประชาชนผู้รับบริการ บริการอัจฉริยะเป็นการแปรสภาพการบริการภาครัฐจากรูปแบบเดิมไปสู่รูปแบบ การบริการที่ประชาชนผู้รับบริการสามารถเลือกใช้บริการสาธารณะผ่านระบบ

ดิจิทัลตามความต้องการของแต่ละบุคคลได้ด้วยตนเอง รวมทั้งการพัฒนาไปสู่การบริการสาธารณะในลักษณะอัตโนมัติ (automated public services) ตามหลักการออกแบบที่เป็นสากล และเข้ากับสถานการณ์โดยประชาชนผู้รับบริการ ไม่ต้องร้องขอหรือยื่นเรื่องต่อรัฐ

5. การมีแผนสำรองและแผนฉุกเฉิน (Redundancy and contingency plans) การพึ่งพาระบบดิจิทัลเพียงอย่างเดียวอาจนำไปสู่ช่องโหว่ในกรณีที่ระบบล้มเหลวหรือบกพร่องทางเทคนิค ควร มีแผนรองรับเหตุฉุกเฉินที่รัดกุมเพื่อให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่องแม้ต้องเผชิญกับการหยุดชะงักทางดิจิทัล แนวทางได้แก่ การประเมินความเสี่ยง เช่น การโจมตีทางไซเบอร์ ความล้มเหลวทางเทคนิค หรือภัยธรรมชาติ การมีระบบหรือกระบวนการสำรองเพื่อเข้าควบคุมหากระบบหลักล้มเหลว ข้อมูลสำคัญอาจถูกจัดเก็บไว้ในสถานที่ที่ปลอดภัยหลายแห่ง ศูนย์ข้อมูลและเครือข่ายควรมีความหลากหลายและไม่พึ่งพาผู้ให้บริการหรือสถานที่แห่งเดียวมากเกินไป สำรองข้อมูลเป็นประจำ กำหนดแนวทางการสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน บุคลากรได้รับการฝึกอบรมกรณีเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน แผนฉุกเฉินสอดคล้องกับข้อกำหนดทางกฎหมาย มีการตรวจสอบและปรับปรุงเป็นประจำเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี มีทีมเฉพาะที่รับผิดชอบในการจัดการการหยุดชะงักและการดำเนินการตามแผนฉุกเฉิน มีการสื่อสารสาธารณะในกรณีฉุกเฉิน

## บทที่ 5

### บทสรุป

จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่า แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของส่วนราชการด้วยกลไกการบริหารจัดการกำลังคน ในปัจจุบันสามารถดำเนินการได้เป็น 4 แนวทาง คือ

**แนวทางที่ 1** แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับระบบข้าราชการ สามารถดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพได้หลายแนวทาง คือ 1) การเปลี่ยนรูปแบบการจ้างงานของข้าราชการพลเรือนบรรจุใหม่ เพื่อได้ข้าราชการที่มีคุณภาพและไม่ให้เป็นภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรในระยะยาว จากการเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 60 ปี เป็นการจ้างตามสัญญาจ้างระยะเวลา 5 ปี (การเลื่อน โอน ย้าย ตลอดจนสิทธิประโยชน์อื่นของการเป็นข้าราชการยังคงเดิม) 2) การสรรหากลุ่มเป้าหมายเชิงรุกให้ตรงความต้องการโดยการให้ข้อเสนอ และค่าตอบแทนให้ดึงดูด (ตามสายงานที่ขาดแคลน) เพื่อได้ข้าราชการที่มีประสิทธิภาพสูง 3) การประเมินตลอดอายุสัญญา (หากประเมินไม่ผ่าน ต้องเข้ารับการอบรมเพื่อ upskill reskill และหากอบรมแล้วยังคงประเมินไม่ผ่านจึงยกเลิกสัญญา) การประเมินเพื่อต่ออายุสัญญา (หากประเมินไม่ผ่าน จะไม่ได้รับการต่อสัญญา) โดยอาจพิจารณาทางเลือกกว่าจะ across the board หรือเลือกบางสายงาน

**แนวทางที่ 2** แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับระบบพนักงานราชการ สามารถดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพได้ดังนี้ 1) การปรับเปลี่ยนการปฏิบัติงานของพนักงานราชการประเภททั่วไปให้มีลักษณะเป็น Co-Staff กล่าวคือ ให้พนักงานราชการทั่วไปในกลุ่มงานเดียวกัน ซึ่งมีลักษณะงาน หน้าที่งาน ผลผลิตของงาน ตลอดจนคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งเหมือนหรือใกล้เคียงกัน สามารถปฏิบัติงานข้ามส่วนราชการระดับกรม ภายใต้กระทรวงเดียวกันได้ ทั้งนี้ อาจนำร่องก่อนสำหรับกระทรวงที่ได้รับการจัดสรรกรอบอัตรากำลังพนักงานราชการเป็นจำนวนมาก และมีตำแหน่งพนักงานราชการและกลุ่มงานเดียวกันในหลายกรม 2) สามารถแบ่งพนักงานราชการเป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มที่มีสัญญาจ้างอยู่ และกลุ่มที่จะดำเนินการจ้างใหม่ 2.1) กลุ่มพนักงานราชการทั่วไปที่มีสัญญาจ้างอยู่ : ให้กระทรวงสำรวจความต้องการผู้ปฏิบัติงานของกรมต่าง ๆ ภายในกระทรวง กรณีที่มีความจำเป็นในการปฏิบัติงานข้ามส่วนราชการ ก็อาจอาศัยอำนาจตามข้อ 31 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 โดยให้ส่วนราชการที่เป็นคู่สัญญากับพนักงานราชการมีคำสั่งให้พนักงานราชการไปปฏิบัติงาน ณ กรมอื่นอีกหน้าที่หนึ่งเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะเสร็จสิ้นภารกิจหรือจนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาตามที่ตกลงกันก็ได้ 2.2) กลุ่มพนักงานราชการทั่วไปที่จะดำเนินการจ้างใหม่ : ให้ส่วนราชการระดับกระทรวงดำเนินการรับสมัครพนักงานราชการในภาพรวมของกระทรวง และเป็นคู่สัญญากับพนักงานราชการทั้งหมด โดยกำหนดให้การปฏิบัติงานในกรมต่าง ๆ เป็นเงื่อนไขตามสัญญาจ้างด้วย เพื่อให้กระทรวงมีความยืดหยุ่นในการบริหารพนักงานราชการให้ปฏิบัติงาน ณ ส่วนราชการต่าง ๆ ภายในกระทรวงได้ตลอดเวลา

**แนวทางที่ 3** Collaboration ที่มุ่งสู่ Virtual Organization สามารถดำเนินการได้โดยแนวทางดังต่อไปนี้ 3.1) การแก้ไขปัญหาการทำงานแบบไซโล 3.2) ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานให้เน้นการทำงานร่วมกับหน่วยงาน/องค์กรอื่นในระยะยาวอย่างเป็นรูปธรรม 3.3) หน่วยงานภาครัฐควรมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันในรูปแบบดิจิทัลให้มากที่สุด 3.4) บริหารจัดการทรัพยากรบุคคลภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีโอกาสทำงานที่ตนเชี่ยวชาญอย่างเต็มที่ เพิ่มศักยภาพ ลดการใช้คนไม่ตรงกับความเชี่ยวชาญ 3.5) การปฏิบัติงานของบุคลากรภาครัฐ ควรเปลี่ยนจากการถูกจำกัดภายใต้ตำแหน่งหน้าที่ (Job description) หรือภายใต้โครงสร้างองค์กร ไปเน้นที่การปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมายส่วนรวมของประเทศแทน 3.6) การพัฒนา/ แก้ไข/ ยกเลิกกฎหมายระเบียบต่างๆ ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการทำงานร่วมกัน 3.7) การกำหนด Joint KPI ระหว่างหน่วยงานเพื่อสร้างเป้าหมายการทำงานร่วมกัน 3.8) การทำโครงการ sandbox โดยการกำหนดประเด็นที่เป็นปัญหาเร่งด่วนและต้องแก้ไขเช่นเดียวกับการแก้ไขปัญหาการระบาดของ COVID-19 และกรณีการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (IUU) พร้อมระดมสรรพกำลัง รวมถึงระบบสารสนเทศ และนวัตกรรมที่จะใช้ในการทำงานร่วมกัน โดยอาจมีระเบียบรองรับพร้อมติดตามประเมินผล และขยายผลไปสู่งานอื่นๆ ต่อไป

**แนวทางที่ 4** การนำพวงองค์กรเข้าสู่การเป็น “digital organization” นั้นจะเกี่ยวข้องกับการปรับตัวในทุกมิติ ไม่ใช่เป็นการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เพียงอย่างเดียว แต่จำเป็นต้องปรับตั้งแต่ทิศทางขององค์กร (วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์) รวมไปถึงบุคลากรและวัฒนธรรมขององค์กร ตลอดจนต้องมีการปรับกระบวนการทำงานและการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องให้รองรับการเป็นองค์กรดิจิทัลด้วย ซึ่งทั้งหมดนี้จะต้องพิจารณาถึงเทคโนโลยีที่เหมาะสมและความสามารถในการบริหารจัดการเทคโนโลยีให้เต็มประสิทธิภาพด้วย โดยมีแนวทางที่จะบรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติการปฏิบัติ ดังนี้

- 1) การปรับเปลี่ยนการทำงานภาครัฐด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล ให้มีประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาลเน้นการเชื่อมโยงข้อมูล และการทำงานของหน่วยงานภาครัฐเข้าด้วยกัน (connected government)
- 2) การสนับสนุนให้มีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ (open data) และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของรัฐ (open government) เพื่อนำไปสู่การเป็น Digital Thailand
- 3) การพัฒนาแพลตฟอร์มบริการพื้นฐานภาครัฐ (government service platform) เพื่อรองรับการพัฒนาแอปพลิเคชันหรือบริการรูปแบบใหม่ที่เป็นบริการพื้นฐานของทุกหน่วยงานภาครัฐ
- 4) การจัดให้มีบริการอัจฉริยะ (smart service) ที่อำนวยความสะดวกต่อประชาชนตามความต้องการ ของประชาชนผู้รับบริการ
5. การมีแผนสำรองและแผนฉุกเฉิน (Redundancy and contingency plans) การพึ่งพาระบบดิจิทัลเพียงอย่างเดียวอาจนำไปสู่ช่องโหว่ในกรณีที่ระบบล้มเหลวหรือบกพร่องทางเทคนิค ควรมีแผนรองรับเหตุฉุกเฉินที่รัดกุมเพื่อให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่องแม้ต้องเผชิญกับการหยุดชะงักทางดิจิทัล

## บรรณานุกรม

ชัยทวี เสนะวงศ์. 2563. คุณลักษณะของ “Digital Organization”.

ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการเพิ่มพูนประสิทธิภาพของข้าราชการโดยการให้ไปปฏิบัติงาน ที่หน่วยงานอื่น  
ในประเทศ พ.ศ. 2554

ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการเพิ่มพูนประสิทธิภาพของข้าราชการโดยการให้ไปปฏิบัติงาน ที่หน่วยงานอื่น  
ในประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (ไม่พบการระบุปี) คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหาร  
จัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารราชการแบบบูรณา  
การ. สืบค้นออนไลน์ [http://web.sut.ac.th/qa/pdf/Knowledge-general/11-  
Plan-Official-Integrate.pdf](http://web.sut.ac.th/qa/pdf/Knowledge-general/11-Plan-Official-Integrate.pdf) เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2566

สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). 2563. แผนปฏิบัติการระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2563-  
2565).

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attach  
ment\\_data/file/1020230/\\_Collaboration\\_case\\_study\\_summary\\_Public.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1020230/_Collaboration_case_study_summary_Public.pdf) เมื่อ  
วันที่ 13 กรกฎาคม 2566

<https://www.dga.or.th/wp-content/uploads/2021/03/แผนปฏิบัติการ-พ.pdf>

[https://www.khonatwork.com/post/%E0%B8%84-%E0%B8%93%E0%B8%A5-  
%E0%B8%81%E0%B8%A9%E0%B8%93%E0%B8%B0%E0%B8%82%E0%B8%A  
D%E0%B8%87-digital-organization.](https://www.khonatwork.com/post/%E0%B8%84-%E0%B8%93%E0%B8%A5-%E0%B8%81%E0%B8%A9%E0%B8%93%E0%B8%B0%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87-digital-organization.)

Ipsos MORI. Collaboration case study executive summary: summary. สืบค้นออนไลน์  
[https://www.gov.uk/government/publications/leading-public-services-through-covid-  
19/collaboration-case-study-executive-summary-summary](https://www.gov.uk/government/publications/leading-public-services-through-covid-19/collaboration-case-study-executive-summary-summary) เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2566