



การเปลี่ยนแปลงในรอบศตวรรษของ การบริหารงานบุคคลภาครัฐ

นิสดารก์ เวชยานนท์*

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงปัจจัยของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก อันได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง ประชากร องค์ความรู้ภาครัฐที่ส่งผลกระทบทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และพฤติกรรมของข้าราชการ โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก และได้มีการนำการสำรวจและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เข้ามาสนับสนุนด้วย การวิจัยนี้เริ่มศึกษาตั้งแต่ พ.ศ. 2418 ถึงปี พ.ศ. 2552 โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 5 ยุค คือ ยุคแรกเริ่มของการจ่ายเงินเดือน (พ.ศ. 2418-2434) ยุคปฏิรูประบบราชการ 2 (พ.ศ. 2435-2474) ยุครัฐข้าราชการ (พ.ศ. 2475-2529) ยุคสมองไหล (พ.ศ. 2530-2539) และยุคข้าราชการจีเอ็มโอ (พ.ศ. 2540-2552)

ผลจากการศึกษาเชิงคุณภาพ พบว่า ในยุคแรกเริ่มของการจ่ายเงินเดือน (พ.ศ. 2418-2434) เป็นยุคที่รูปแบบการบริหารงานบุคคลเน้นที่ความซื่อสัตย์และสายโลหิตเป็นสำคัญ โดยในยุคนี้เริ่มมีการให้เงินเดือนแก่ข้าราชการแทนระบบกินเมืองเนื่องจากต้องการรวมอำนาจให้เป็นปึกแผ่นมากขึ้น ส่วนในยุคถัดมา คือ ยุคปฏิรูประบบราชการ 2 (พ.ศ. 2435-2474) เป็นยุคที่อยู่ในช่วงของลัทธิล่าอาณานิคม ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ต้องเป็นไปตามกฎระเบียบและกฎเกณฑ์ และยุคที่สาม ยุครัฐข้าราชการ (พ.ศ. 2475-2529) มีการขยายตัวทางโครงสร้างของส่วนราชการและจำนวนของข้าราชการค่อนข้างมาก อีกทั้งมีการรวมกลุ่มของข้าราชการและนักการเมือง ทำให้ข้าราชการมีอำนาจอย่างเห็นได้ชัด ขณะที่ในยุคที่สี่ ยุคสมองไหล (พ.ศ. 2530-2539) ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวค่อนข้างมากเนื่องจากการส่งเสริมการลงทุนของ

* ผู้อำนวยการสำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240

งานวิจัยนี้ได้รับเงินทุนสนับสนุนจากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้ที่มีส่วนช่วยในการสืบค้นข้อมูลและสำรวจภาคสนามดังนี้ คือ ผศ. ศิริภัสสร วงศ์ทองดี คุณสุนิสา ช่อแก้ว คุณณนทวัตร ผาติเสนะ และคุณธรรมบุญ มากเสมอ

รัฐบาลส่งผลให้การบริหารงานบุคคลของภาครัฐยังคงเป็นแบบการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง รวมไปถึงการกำหนดค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันโดยอิงจากระดับตำแหน่ง อีกทั้งยังเป็นช่วงที่ค่าตอบแทนของภาคเอกชนมากกว่าภาครัฐอย่างเห็นได้ชัด ส่วนในยุคสุดท้าย ยุคข้าราชการจีเอ็มโอ (พ.ศ. 2540-2552) เป็นช่วงที่ประเทศไทยได้นำระบบและเครื่องมือทางด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์มาใช้มากกว่ายุคใด ๆ

ผลการศึกษายังพบอีกว่า ในขณะที่สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากรุนแรง ระบบราชการไทยไม่สามารถที่จะปรับตัวได้ทันกับการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบการบริหารงานบุคคลที่มีการปรับเปลี่ยนน้อย ยังมีลักษณะการบริหารงานแบบตั้งรับและมุ่งเน้นในกฎระเบียบมากกว่าการมุ่งเน้นที่การตอบสนองต่อประชาชน จึงส่งผลทำให้พฤติกรรมของข้าราชการสะท้อนออกมาในเชิงลบมากกว่าเชิงบวก และกระทบต่อภาพลักษณ์ของระบบราชการในภาพรวม ซึ่งผลการศึกษาเชิงคุณภาพนี้สอดคล้องกับผลสำรวจเชิงปริมาณที่การวิจัยนี้ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของนิสิตนักศึกษาทั้งในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท ประชาชนทั่วไป และบุคลากรที่ทำงานอยู่ในทั้งภาครัฐและเอกชนที่มองว่าระบบราชการมีเรื่องของการคอร์รัปชัน เกียรติภูมิของอาชีพรับราชการลดลง รวมทั้งมองว่าถ้าทำงานในภาครัฐจะทำให้ไม่ได้ใช้ความรู้ที่เรียนมา

ผลการวิจัยยังชี้ลงไปอีกว่า ในกระบวนการหลักของการบริหารงานบุคคลทั้ง 3 กระบวนการ คือ กระบวนการสรรหา คัดเลือก กระบวนการพัฒนา และกระบวนการรักษานั้น กระบวนการพัฒนามีการเปลี่ยนแปลงมากที่สุด ในขณะที่อีก 2 กระบวนการ มีการปรับเปลี่ยนน้อยและไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ซึ่งส่งผลต่อพฤติกรรมของข้าราชการ

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยชิ้นนี้ คือ รัฐบาลควรที่จะปฏิรูปภาพลักษณ์ (Rebranding) ระบบราชการโดยกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ และมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านพฤติกรรมของข้าราชการมากกว่าการที่จะระดมนำเอาเฉพาะเครื่องมือต่าง ๆ เข้ามาใช้โดยไม่ได้ทำความเข้าใจกับตัวข้าราชการและมีการบูรณาการอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: ระบบราชการไทย การบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทย การปฏิรูปภาพลักษณ์ระบบราชการ

Change in Personnel Administration in the Thai Public Sector from the 20th Century to the Beginning of the 21st Century

Nisada Wedchayanon*

Abstract

The study aims at examining the internal and the external factors (economic, social, political and demographic factors and the public sector knowledge) that contributes to change in the Thai bureaucracy, especially the public personnel administrative system and behavior of government officials. Although being mainly qualitative research, the data collected by a questionnaire survey and in-depth interview were also used as support data. The study covered five periods from 1875 to 2009 as follows: Period I Introduction of the payroll (1875-1891), Period II Second bureaucratic reform (1892-1931), Period III Bureaucratic polity (1932- 1986), Period IV Braindrain crisis (1987-1996), and Period V GMO officials (1997-2009).

The results of the qualitative research revealed that in the period of introduction to payroll (1875-1891), the personnel administration stressed honesty and kinship. The town-ruling system was replaced by the payroll system in order to centralize the power. The next period, the second bureaucratic reform (1892-1931) was in the age of colonization, which led to the bureaucratic change. The public personnel administration had to comply with established rules and regulations.

* Director of Training Center, National Institute of Development Administration
118 Seri Thai Road, Klong-Chan, Bangkok, Bangkok 10240 THAILAND e-mail: nisada@nida.ac.th
This research was funded by the Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration. I wish to express my gratitude toward Assistant Professor Sirapatsorn Wongthongdee, Sunisa Chorkaew, Nontawat Phatisena, and Thammanoon Maksamer for their valuable input and assistance.

In the period of bureaucratic polity (1932-1986), the number of bureaucracies proliferated and so did the number of government officials. Also, government officials and politicians joined hands, causing the former to be more powerful. In the fourth period (1987-1996), the braindrain was a result of the government's promotion of investment. This made the public personnel administration remain centralized, including the determination of equal pay in the basis of position levels. In addition, the pay offered by the private sector obviously exceeded that of the public sector. In the last period, the GMO officials (1997-2009), more human resource management tools have been introduced to the public personnel administration than any other period.

It is also found that while there was change in both local and international environment, the Thai bureaucratic could not be adjusted to cope with the changing environment. Especially, the personnel administrative system was only slightly changed. It was re-active rather than pro-active and focused on regulations rather than response to the public's needs. This led to the negative, rather than positive, behavior of government officials and to diverse impact on the overall bureaucratic image. The findings are in harmony with those of the quantitative research which surveyed the opinions of undergraduate and graduate students, the general public and working people in the public and the private sectors. These groups of people perceived that corruption was revealing and the dignity of being government officials declined. They thought that they could not apply their earned knowledge to a full extent if they worked for the government.

The findings also indicate that of all the three main personnel administrative processes, the process of human resource development was changed most, while the recruitment and selection process and the retention process were changed only slightly, thus unable to cope with the changing environment which affected the behavior of government officials.

It is recommended that the government should rebrand the bureaucracy, tabling it as a national agenda, in order to change the behavior of government officials instead of mobilizing only modern human resource management tools to the Thai personnel administration system without understanding government officials themselves and without real integration of the system.

Keywords: *Thai Bureaucracy, Thai Public Personnel Management, Rebranding Thai Public Sector*

ความสำคัญของปัญหา

ข้าราชการนับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญและใกล้ชิดกับประชาชนโดยตรง ตั้งแต่แรกเกิดจนถึงเวลาตาย บทบาทของข้าราชการและพฤติกรรมของข้าราชการจึงมีความหมายและมีความสำคัญต่อประชาชนในการที่จะส่งมอบบริการที่ดี มีคุณภาพด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ยุติธรรม และเสมอภาค ในช่วงปี พ.ศ. 2507 ประเทศไทยมีประชากร 29 ล้านคน และมีจำนวนข้าราชการประจำประมาณ 253,765 คน ในปัจจุบันประเทศไทยมีประชากร 62 ล้านคน ในขณะที่มีข้าราชการประจำประมาณ 1,271,620 คน ซึ่งเมื่อเทียบดูแล้วจะเห็นว่าข้าราชการพลเรือนได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ตัวเลขที่ปรากฏยังไม่ครบถ้วน เนื่องจากในความเป็นจริงยังมีตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราวอีกเป็นจำนวนมาก ในขณะที่สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ระบบราชการจำเป็นต้องมีข้าราชการที่มีความสามารถ มีภาวะผู้นำ มีความเชี่ยวชาญแบบมืออาชีพที่จะช่วยผลักดันประเทศให้เจริญก้าวหน้า ประสิทธิภาพของข้าราชการเป็นผลสืบเนื่องมาจากระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐอันประกอบไปด้วย ระบบในการสรรหาคัดเลือก ระบบในการพัฒนากล่อมเกล้าให้ข้าราชการมีความเป็นมืออาชีพ และระบบในการดึงดูดให้บุคลากรที่มีคุณภาพดำรงอยู่ในระบบ

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาส่วนใหญ่จะมีการเปลี่ยนแปลงและปรากฏชัดในเชิงโครงสร้าง (Structure) และกระบวนการ (Process) แต่ผลของการเปลี่ยนแปลงในเชิงพฤติกรรม (Behavior) นั้นยังไม่ค่อยปรากฏเด่นชัด ทั้งนี้เป็นผลมาจากระบบการสรรหา คัดเลือก ระบบการพัฒนาข้าราชการ และระบบในการรักษาคนที่มีความสามารถ ซึ่งระบบทั้งสามที่กล่าวมานี้ยังไม่สามารถปรับตัวได้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ส่งผลทำให้ภาพลักษณ์ของข้าราชการตกต่ำและไม่เป็นที่นิยมของคนที่มีความรู้ความสามารถ ดังนั้น การศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงต้องการที่จะแสดงให้เห็นถึงปัญหาของระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้ง 3 ระบบที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวให้ทันกับสภาพแวดล้อม เมื่อไหร่ก็ตามที่ระบบการบริหารงานบุคคลปรับตัวไม่ทัน จะทำให้เกิดช่องว่าง เกิดการไหลออกของคนที่มีคุณภาพ คนใหม่ที่มีความสามารถก็ไม่อยากที่จะเข้ารับราชการ ซึ่งแม้ว่าจะมีการนำเครื่องมือต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลมาใช้มากมาย แต่ถ้ายังไม่มีกระบวนการอื่น ๆ อีกทั้งยังไม่มีปรับเปลี่ยนระบบการสรรหาคัดเลือกให้เป็นเชิงรุก และยังมีระบบค่าตอบแทนที่ไม่จูงใจ มีผลทำให้งานราชการไม่มีความท้าทายและยากที่จะดึงดูดคนเก่ง คนดีไว้ได้ ซึ่งสวนทางกับความต้องการที่จะทำให้ระบบราชการมีความเป็นมืออาชีพ

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1) ศึกษาถึงความเปลี่ยนแปลงทางด้านสภาพแวดล้อม ความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของระบบราชการ และความเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานบุคคลภาครัฐในมิติของการได้มา (Acquisition) การพัฒนา (Development) การรักษา (Retain) บุคลากรขององค์การภาครัฐ

และความเปลี่ยนแปลงทางด้านพฤติกรรมของข้าราชการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2418-2552

2) ได้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐในมิติของการได้มา การพัฒนา และการรักษาไว้ซึ่งข้าราชการที่มีพฤติกรรมอันพึงปรารถนา

ขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้จะค้นคว้าข้อมูลตั้งแต่เมื่อมีข้าราชการคนแรกที่ได้รับเงินเดือน คือ เจ้าฟ้า มหามาลา ซึ่งเป็นข้าราชการของกระทรวงการคลังในสมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบัน โดยแบ่งเป็น 5 ยุค คือ

1. ยุคแรกเริ่มของการจ่ายเงินเดือน (พ.ศ. 2418-2434)
2. ยุคปฏิรูประบบราชการ 2 (พ.ศ. 2435-2474)
3. ยุครัฐข้าราชการ (พ.ศ. 2475-2529)
4. ยุคสมองไหล (พ.ศ. 2530-2539)
5. ยุคข้าราชการจีเอ็มโอ (พ.ศ. 2540-2552)

ในส่วนของเนื้อหาจะเน้นที่ระบบของการบริหารงานบุคคล อันได้แก่ ระบบการสรรหา คัดเลือก ระบบการพัฒนา และระบบการรักษา ซึ่งได้แก่ ระบบเงินเดือน

วิธีการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ใช้รูปแบบและวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นหลัก เพื่ออธิบายสถานการณ์ที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ของสภาพแวดล้อมทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ประชากร และองค์ความรู้ด้านการบริหารงานภาครัฐ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างของระบบราชการ ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และ พฤติกรรมของข้าราชการ รวมไปถึงภาพลักษณ์ของระบบราชการในแต่ละยุคสมัย โดยได้อธิบาย เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแต่ละยุค

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ใช้การศึกษาเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ร่วมด้วย โดยทำการสำรวจทัศนคติจากกลุ่มตัวอย่าง 4 กลุ่ม โดยกลุ่มตัวอย่างสองกลุ่มแรก ได้แก่ ผู้ที่กำลังศึกษาในระดับปริญญาตรี จำนวน 400 คน และผู้ที่กำลังศึกษาในระดับปริญญาโท จำนวน 400 คน ทั้งนี้ เพื่อสะท้อนมุมมองของคนในยุคปัจจุบันต่อภาพลักษณ์ของนายจ้างที่ดี (Employer of choice) และช่วยสะท้อนให้เห็นถึงคุณสมบัติและวิธีการใช้ชีวิตของกลุ่มตัวอย่างที่กำลังจะเข้าสู่ตลาดแรงงาน กลุ่มตัวอย่างที่ผู้วิจัยเลือกให้เป็นตัวแทนของผู้ที่ศึกษาในระดับปริญญาตรี ได้แก่ นิสิตและนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และกลุ่มตัวอย่างที่ผู้วิจัยเลือกให้เป็นตัวแทนของผู้ที่ศึกษาในระดับปริญญาโท ได้แก่ นิสิตและนักศึกษาจาก

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ทั้งนี้ เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างจากมหาวิทยาลัยดังกล่าวเป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่ได้เปิดสอนเฉพาะทาง อีกทั้งยังมีความหลากหลายของคณะค่อนข้างมาก

อีกทั้งยังได้ทำการสำรวจทัศนคติต่อพฤติกรรมของข้าราชการจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนทั่วไป จำนวน 400 คน โดยกลุ่มตัวอย่างที่ผู้วิจัยเลือกให้เป็นตัวแทนของประชาชนทั่วไป ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล เนื่องจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑลจะมีกิจกรรมในการติดต่อ การเข้าใช้บริการ และสามารถเข้าถึงบริการของภาครัฐได้ง่ายกว่าประชาชนในต่างจังหวัด ส่วนกลุ่มตัวอย่างสุดท้าย คือ กลุ่มบุคลากรที่ทำงานในภาครัฐและภาคเอกชน จำนวน 500 คน โดยแบ่งเป็นภาครัฐ จำนวน 250 คน และภาคเอกชน จำนวน 250 คน ซึ่งถือเป็นกลุ่มตัวอย่างที่จะช่วยให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลสนับสนุนในการอธิบายกระบวนการในการบริหารทรัพยากรมนุษย์เปรียบเทียบระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

ผู้วิจัยได้ทำการแจกแบบสอบถามประชากรทั้ง 4 กลุ่ม และได้แบบสอบถามกลับมามีดังนี้ คือ กลุ่มที่ศึกษาในระดับปริญญาตรี 387 คน คิดเป็น 96.75 เปอร์เซ็นต์ กลุ่มที่ศึกษาในระดับปริญญาโท 292 คน คิดเป็นร้อยละ 73 กลุ่มที่เป็นประชาชนทั่วไปได้แบบสอบถามคืนมา 380 ชุด คิดเป็นร้อยละ 95 และกลุ่มที่ 4 เป็นบุคลากรที่ทำงานอยู่ในส่วนราชการ 243 คน และทำงานในภาคเอกชน 224 คน รวมเป็น 467 คน คิดเป็น 93.4 เปอร์เซ็นต์

คำถามในการวิจัย

1) ต้องการทราบการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ประชากร และองค์ความรู้ในการบริหารงานภาครัฐที่เกิดขึ้นในแต่ละยุค ทั้ง 5 ยุค เพราะมองว่าปัจจัยเหล่านั้นมีผลต่อการปฏิรูประบบการบริหารราชการและระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

2) ต้องการทราบการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ประชากร และองค์ความรู้ในการบริหารงานภาครัฐที่เกิดขึ้นในแต่ละยุค ทั้ง 5 ยุค เพราะมองว่าปัจจัยเหล่านั้นมีผลต่อการปฏิรูประบบการบริหารราชการและระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

3) ต้องการทราบการเปลี่ยนแปลงของระบบการสรรหาคัดเลือกข้าราชการในแต่ละยุค ทั้ง 5 ยุค เพื่อดูการเปลี่ยนแปลง และการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก

4) ต้องการทราบการเปลี่ยนแปลงของระบบการพัฒนากล่อมเกลาราชการในแต่ละยุค ทั้ง 5 ยุค เพื่อดูการเปลี่ยนแปลง และการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก

5) ต้องการทราบการเปลี่ยนแปลงของระบบการรักษาบุคลากรในภาครัฐ ในแต่ละยุค ทั้ง 5 ยุค เพื่อการเปลี่ยนแปลง และการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก

6) ต้องการทราบพฤติกรรมของข้าราชการในแต่ละยุค ทั้ง 5 ยุค

7) ต้องการทราบกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์โดยมุ่งไปที่กระบวนการสรรหาคัดเลือก กระบวนการพัฒนากล่อมเกล่า และกระบวนการในการธำรงรักษาบุคลากรในภาคเอกชน

หน่วยในการศึกษาวิเคราะห์

หน่วยในการศึกษาวิเคราะห์สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ คือ ส่วนราชการของไทย ทั้งนี้ เนื่องจากผู้วิจัยมุ่งอธิบายและทำความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับโครงสร้างและระบบราชการไทย การเปลี่ยนแปลงในด้านการบริหารงานบุคคลภาครัฐ พฤติกรรมของข้าราชการไทย และภาพลักษณ์ของระบบราชการไทยในภาพรวม มากกว่าที่จะมุ่งเจาะจงศึกษาปรากฏการณ์และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับส่วนราชการแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ

การวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษารั้ครั้งนี้เป็นการศึกษาความเป็นมาของเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับระบบการบริหารงานบุคคลของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (Retrospective Study) ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ผลข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยใช้วิธีการตั้งข้อสังเกตจากข้อมูลที่ได้เรียบเรียงแล้วในแต่ละยุค โดยผู้วิจัยได้ลำดับการวิเคราะห์ผลจากยุคแรกกระทั้งยุคที่ห้า ซึ่งจำแนกออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงทางด้านสภาพแวดล้อมทั่วไป การเปลี่ยนแปลงทางด้านแนวคิดในการบริหารงานภาครัฐ และการเปลี่ยนแปลงทางด้านการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งในภาพรวมและเปลี่ยนแปลงของการบริหารงานบุคคลภาครัฐตั้งแต่ปี พ.ศ. 2418-2552 ซึ่งผู้วิจัยได้จำแนกระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐออกเป็น 3 กระบวนการหลัก ได้แก่ กระบวนการได้มาซึ่งบุคลากร กระบวนการพัฒนาและการหล่อหลอมกล่อมเกล่าบุคลากร และกระบวนการดึงดูดและรักษาบุคลากรที่มีคุณค่าให้อยู่กับระบบราชการ

ส่วนที่สองเป็นการวิเคราะห์พฤติกรรมที่ควรจะเป็นและพฤติกรรมที่เป็นจริงของข้าราชการ รวมทั้งการวิเคราะห์ภาพลักษณ์ของระบบราชการ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อจำกัดในด้านข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ ผู้วิจัยจึงได้แบ่งช่วงในการวิเคราะห์ออกเป็นสองช่วง ได้แก่ พฤติกรรมของข้าราชการในยุคที่ 1 และ 2 และพฤติกรรมของข้าราชการในยุคที่ 3-5 ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจะอาศัยผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณในรูปแบบเชิงพรรณนา (Descriptive) เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนการวิเคราะห์และการสรุปผล

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

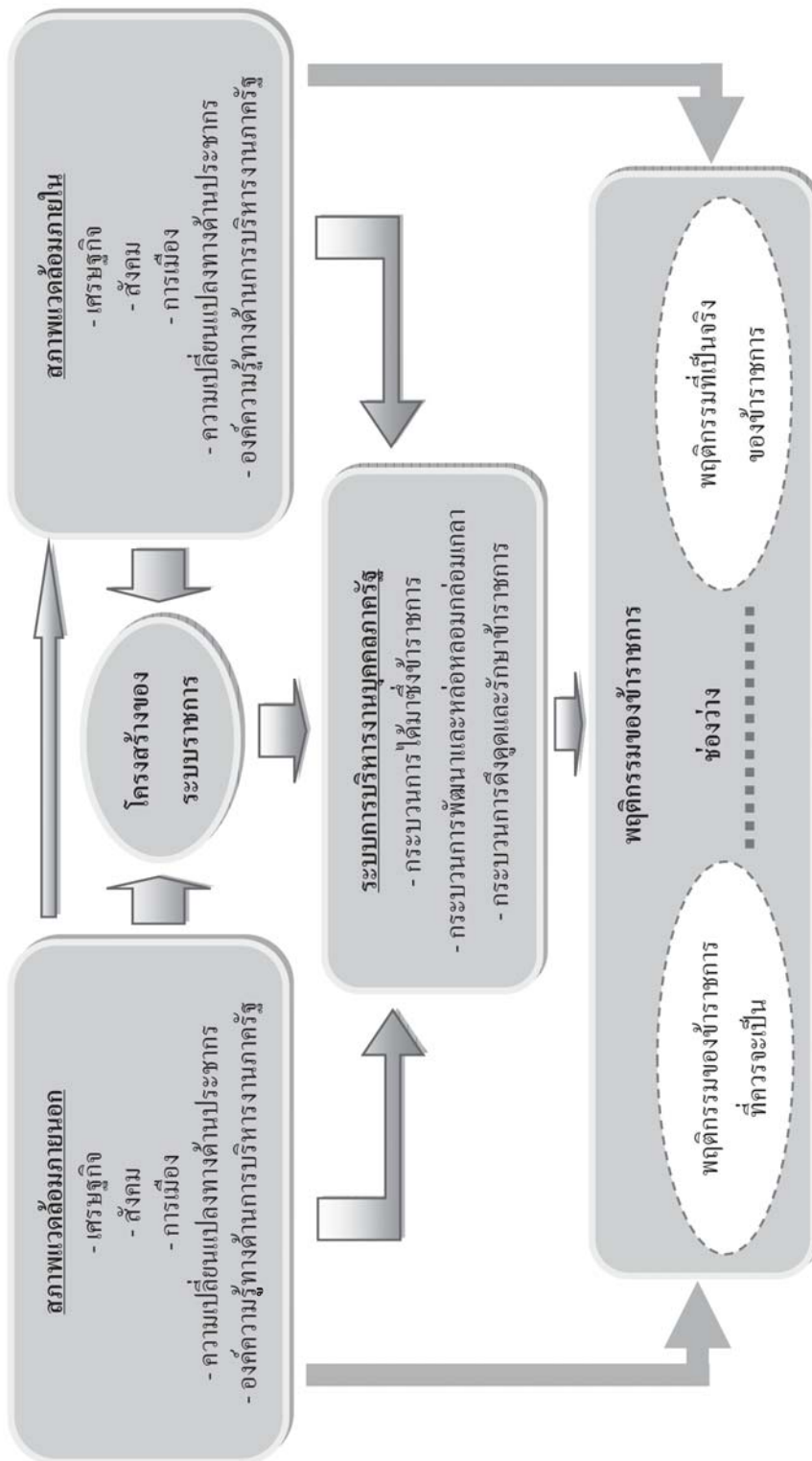
- 1) ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบราชการ และการปรับเปลี่ยนของระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ อันส่งผลถึงพฤติกรรมของข้าราชการ
- 2) ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงของระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐในด้านการสรรหาคัดเลือก การพัฒนาบุคลากร และการรักษาบุคลากรขององค์การภาครัฐ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางด้านพฤติกรรมของข้าราชการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2418-2552 เพื่อเป็นประโยชน์ต่อองค์การต่าง ๆ ในการใช้เป็นการณัติตัวอย่างสำหรับการพิจารณากำหนดแนวทางเชิงกลยุทธ์ในการบริหารงานบุคคลทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน
- 3) เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อการจัดการเรียนการสอนด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของสถาบันการศึกษา

กรอบแนวคิดในการศึกษา

การวิจัยเรื่องการเปลี่ยนแปลงในรอบศตวรรษของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ผู้วิจัยได้พัฒนา 2 กรอบแนวคิด คือ

กรอบที่หนึ่ง เป็นกรอบแนวคิดที่อธิบายถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่ส่งผลต่อโครงสร้างของระบบราชการ ซึ่งมีระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญ ในขณะเดียวกันตัวระบบการบริหารงานบุคคลซึ่งประกอบไปด้วยกระบวนการสรรหาคัดเลือก กระบวนการพัฒนา และกระบวนการในการดึงดูดข้าราชการก็เป็นที่มาของพฤติกรรมของข้าราชการที่ส่งผลต่อประชาชน

จากการปฏิรูปราชการทั้งสองครั้ง คือ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ทรงจัดตั้งกระทรวง 12 กระทรวง เพื่อให้งานราชการเป็นไปอย่างมีระบบระเบียบมากขึ้น และการปฏิรูปราชการในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพื่อให้ระบบราชการมีความทันสมัยและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น การปฏิรูปราชการทั้งสองครั้งล้วนแต่มีปัจจัยภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง อย่างในช่วงของรัชกาลที่ 5 ถือเป็นช่วงของลัทธิล่าอาณานิคมส่งผลให้การปฏิรูประบบราชการเป็นความจำเป็นอย่างหนึ่งที่ยกฐานะประเทศให้ดูทัดเทียมอารยประเทศที่มีระบบระเบียบในการบริหารระบบราชการ และเมื่อมองถึงการปฏิรูประบบราชการในสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็พบว่ากระแสโลกาภิวัตน์เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งอันที่จริงแล้วกระแสโลกาภิวัตน์นี้ได้ส่งผลกระทบต่ประเทศไทยมาตั้งแต่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 แล้ว แต่เราเพิ่งจะมาตระหนักกันในช่วงทศวรรษที่ 2540



ภาพที่ 1: ปัจจัยสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่ส่งผลต่อโครงสร้างของระบบราชการ

ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนำมาสู่การตั้งกรอบแนวคิดในการวิจัยนี้ (โปรดดูภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย) ว่า สภาพแวดล้อมภายนอกประเทศส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสภาพแวดล้อมภายใน ซึ่งปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมภายในนี้ได้ทั้งปัจจัยทางตรงที่ส่งผลต่อสภาพแวดล้อมภายในประเทศ โครงสร้างระบบราชการ ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และพฤติกรรมของข้าราชการ นอกจากนี้ ปัจจัยแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายในยังเป็นปัจจัยทางอ้อมที่ส่งผลต่อโครงสร้างระบบราชการ ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และพฤติกรรมของข้าราชการ โดยผู้วิจัยได้จัดหมวดหมู่ของปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกไว้ 5 ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยด้านการเมือง ปัจจัยด้านการเปลี่ยนแปลงทางประชากร และองค์ความรู้ด้านการบริหารงานภาครัฐ การพิจารณาปัจจัยแวดล้อมจะต้องพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างของระบบราชการควบคู่กันไป เพื่อให้ทราบว่าสภาพแวดล้อมส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบราชการอย่างไร และการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างของระบบราชการส่งผลต่อระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐอย่างไร ทั้งในประเด็นของการสรรหา คัดเลือก พัฒนา และดำรงรักษาบุคลากร และการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของข้าราชการหรือไม่ เพราะการปฏิรูประบบราชการที่แท้จริงไม่ใช่เพียงแค่การเปลี่ยนแปลงรูปลักษณ์ภายนอก หากแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่พฤติกรรมของข้าราชการด้วย

กรอบที่สอง ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมของการปฏิรูประบบราชการในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้ว พบว่า ในประเทศเหล่านั้นได้มีความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนจากความเป็นสถาบันแบบราชการ มาเป็นสถาบันแบบผู้ประกอบการที่ต้องคำนึงถึงลูกค้าเป็นสำคัญ ประเทศเหล่านั้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาและการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยพยายามที่จะสร้างให้ระบบราชการเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด คือ เป็นองค์การที่คนอยากเข้ามาทำงานด้วยมากที่สุด เพื่อให้สามารถคัดสรรบุคลากรที่มีศักยภาพและมีคุณสมบัติ เพื่อให้เกิดผลงานที่ได้มาตรฐานระดับโลก (World Class Public Services) (Cabinet Office, 2008) โดยการที่จะบรรลุเป้าหมายได้ต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ 1) การมอบอำนาจกับประชาชน 2) การที่ข้าราชการมีความเป็นมืออาชีพ 3) การใช้ภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์

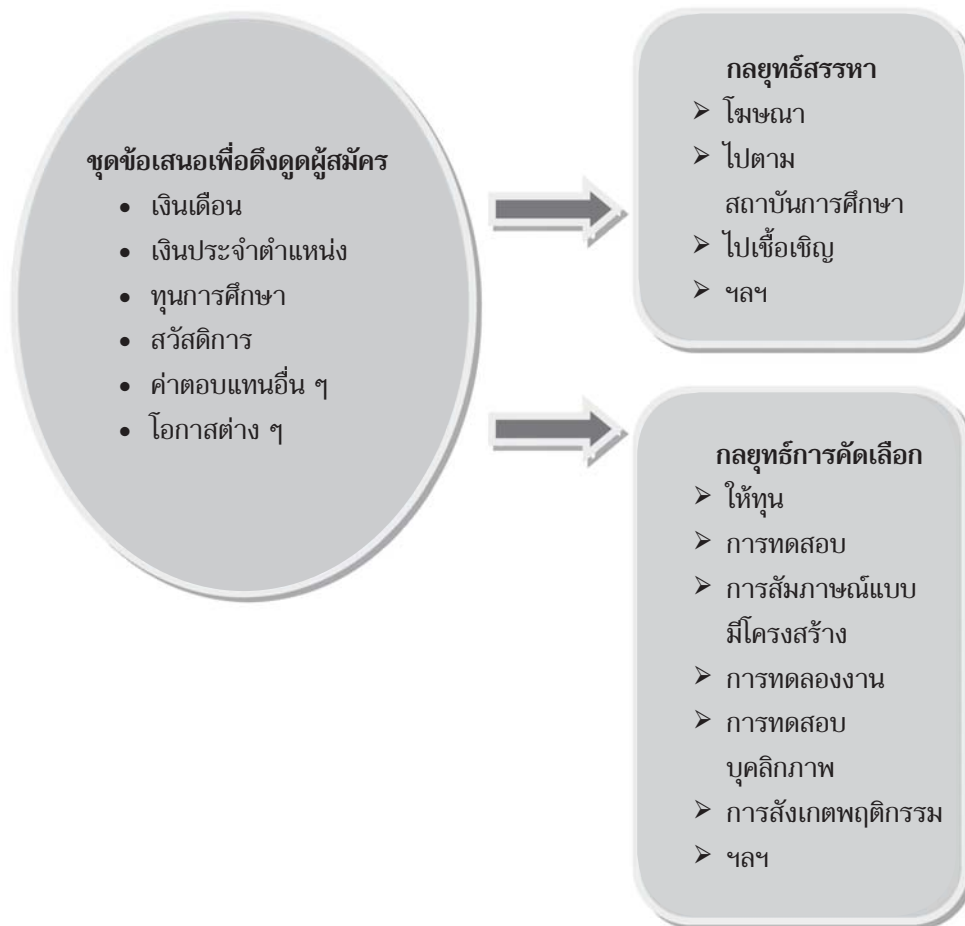
เมื่อได้ทบทวนถึงกระบวนการบริหารงานบุคคลที่ประเทศเหล่านี้ได้ทำการปรับเปลี่ยน พบว่า ในส่วนของกระบวนการสรรหาคัดเลือกเพื่อให้ได้ผู้สมัครที่ดีนั้นได้ใช้การบริหารบุคคลเชิงกลยุทธ์ (Strategic Human Resource Management) อันประกอบด้วย การยื่นข้อเสนอเป็นชุดในการดึงดูดผู้สมัคร มีการประชาสัมพันธ์และการสรรหาเชิงรุก มีการกระจายอำนาจการสรรหา มีการใช้สื่อที่เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย ส่วนกระบวนการคัดเลือคนั้นจะใช้เครื่องมือในการคัดเลือกที่หลากหลาย และเน้นสมรรถนะหรือพฤติกรรมเป็นหลักมากกว่าการสอบ นอกจากนั้น ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศได้หันไปใช้การสร้างภาพลักษณ์ (Branding) เพื่อดึงดูดคนเก่งหรือบุคลากร

(Walker, P., 2008) ที่มีความสามารถให้เข้ามาทำงานกับภาครัฐ เหตุผลที่หลายประเทศได้หันมาใช้วิธีการสร้างภาพลักษณ์ เนื่องจากในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ตัวเลขของจำนวนคนที่ออกจากราชการมีมากกว่าจำนวนคนเข้าซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถของภาครัฐในการดึงดูดบุคลากรเหล่านั้นไม่สามารถที่จะสู้กับภาคเอกชนได้

กลยุทธ์ที่ประเทศต่าง ๆ นำมาใช้จะมีลักษณะที่คล้ายกัน คือ (OECD, 2001) อย่างแรกจะมีการปรับปรุงค่าตอบแทนและแรงจูงใจ ปรับปรุงระบบการประเมินผล และปรับเปลี่ยนภาพลักษณ์ของระบบราชการ เช่นของประเทศนิวซีแลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ เป็นต้น ประเด็นที่ต้องพิจารณาอีกประการ คือ ปัจจุบันอัตราการเกิดของประชากรน้อยลง ส่งผลต่อจำนวนแรงงานที่จะเข้าสู่ระบบก็มีน้อยลง ในขณะที่ปริมาณของคนที่เกี่ยวข้องมีสัดส่วนที่มากกว่า หลาย ๆ ประเทศได้มีการจูงใจโดยการให้สวัสดิการด้านสุขภาพ ทั้งนี้ การสร้างภาพลักษณ์และการทำให้ภาครัฐเป็นนายจ้างที่พึงปรารถนาเป็นวิธีการที่ประเทศต่าง ๆ ใช้เพื่อดึงดูดให้คนเข้ามาสมัครทำงาน ซึ่งปรากฏว่าประเทศที่ทำเช่นนี้มีหลายประเทศ คือ เดนมาร์ก สวีเดน โปแลนด์ เยอรมนี โปรตุเกส แคนาดา ออสเตรีย นอร์เวย์ สเปน ซึ่งผลลัพธ์ออกมาเป็นทางบวก เช่น ในประเทศแคนาดา มีผลตอบรับในทางที่ดีหลังจากที่มีการปรับเรื่องค่าตอบแทนการประเมินผล มีการตั้งคณะกรรมการ (Taskforce) เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าระบบราชการของประเทศจะมีความสามารถในการดึงดูดบุคลากร และรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพและแข่งขันกับภาคเอกชนได้ (พิจารณาจากภาพที่ 2)

สำหรับกรอบแนวคิดในการพัฒนาประสิทธิภาพและสมรรถนะของบุคลากรจากการทบทวนแนวทางปฏิบัติ (Best Practices) พบว่า ประเทศต่าง ๆ ได้พัฒนาข้าราชการมุ่งสู่ความเป็นมืออาชีพ แต่ความเป็นมืออาชีพที่พูดถึงในที่นี้หมายถึงการที่ภาครัฐจะสามารถพัฒนาข้าราชการเพื่อให้ข้าราชการให้บริการที่เหนือกว่ามาตรฐานทั่วไป หรือคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการที่จะให้บริการที่ดียิ่ง ๆ ขึ้นไปได้นั้น ตัวของผู้บริหารต้องมีลักษณะ (Cabinet Office, 2008)

- 1) มีทักษะที่สูงขึ้น คือ ต้องได้รับการพัฒนาอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง
- 2) บุคลากรของภาครัฐจะต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนผู้รับบริการที่จะเข้าใจถึงความต้องการของประชาชน เพื่อจะได้ให้บริการที่ตอบสนอง
- 3) บุคลากรของภาครัฐที่เป็นมืออาชีพต้องสามารถสร้างรูปแบบการให้บริการใหม่ ๆ ที่จะช่วยป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต



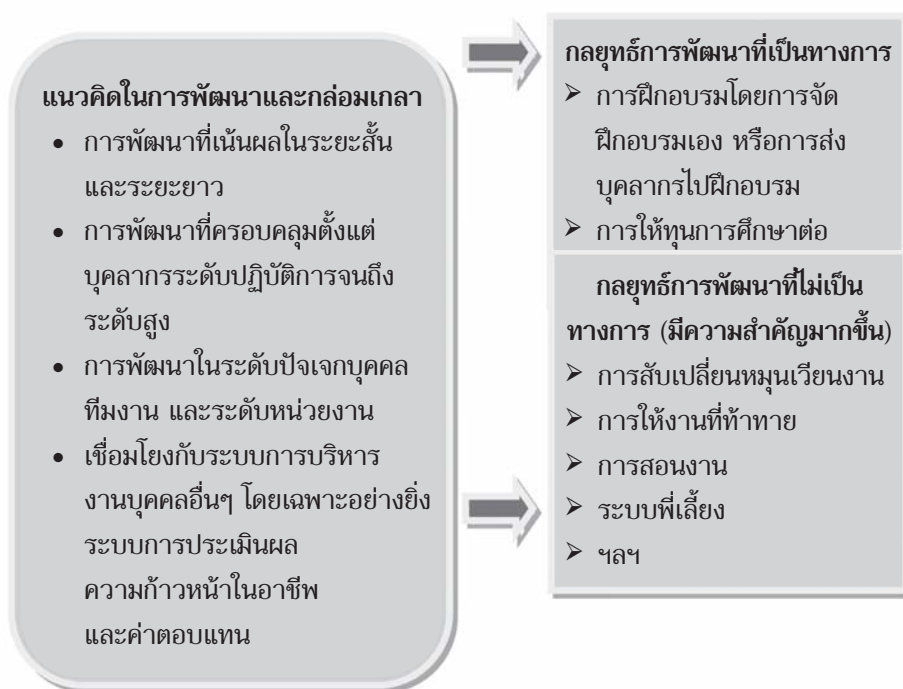
ภาพที่ 2: กลยุทธ์ในการสรรหาคัดเลือก

จากผลการศึกษาการปฏิรูประบบราชการของประเทศอังกฤษได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาความเป็นมืออาชีพของข้าราชการมาก โดยในปี 2008 ได้มีการกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาทักษะที่เรียกว่า Skills Strategy for Central Government ที่เริ่มต้นในปี 2008-2009 ถึงปี 2010-2011 และเป็นแผนการพัฒนาที่ครอบคลุมบุคลากรภาครัฐในทุกๆ ระดับ และใช้ทั่วทั้งระบบราชการ รวมทั้งกระทรวงกลาโหมด้วย โดยกลยุทธ์ที่ต้องการให้บรรลุเป้าหมาย 3 ประการ คือ (Cabinet Office, 2008)

- 1) ผลักดันให้บุคลากรภาครัฐมีความสามารถในระดับมาตรฐานวิชาชีพ (Professional Standards)
- 2) หาวีธีการที่จะพัฒนาทักษะที่จำเป็นในงานที่รับผิดชอบ
- 3) ทบทวนฝึกฝนให้บุคลากรมีทักษะที่ดีขึ้น

การพัฒนาเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพของบุคลากรภาครัฐให้มีความเป็นมืออาชีพเพิ่มขึ้น อีกวิธีหนึ่งที่ประเทศต่าง ๆ ในกลุ่ม OECD ทำ คือ การสร้างการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Life-long learning) ซึ่งการเรียนรู้ที่นอกจากจะเป็นการพัฒนาความเป็นมืออาชีพของบุคลากรภาครัฐแล้ว ยังเป็นการรักษาบุคลากรภาครัฐให้อยู่กับองค์กรด้วย (OECD, 2001) เช่น ในประเทศออสเตรเลีย ผลการวิจัยที่ยืนยันว่าโครงการการอบรมข้าราชการที่ดีมีความสำคัญกับข้าราชการมากกว่า ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน

กระบวนการพัฒนาเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพของบุคลากร เป็นกระบวนการที่ต้องอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ และต้องสร้างให้เป็นวัฒนธรรมของการเรียนรู้ขององค์กร ในอดีตการพัฒนาบุคลากรมักจะเน้นความเป็นทางการ และใช้รูปแบบของการฝึกอบรมเป็นหลัก แต่ผลลัพธ์ที่ได้มักไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เข้ามาท้าทายระบบราชการอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เป้าหมายของการพัฒนานั้นต้องทำให้เกิดเป็นวัฒนธรรมซึ่งจะทำให้การพัฒนาเป็นกิจกรรมที่ต้องทำเป็นปกติ (Day-to-Day) และสามารถทำได้เองโดยหน่วยงานจัดเวทีให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันเอง มีชุมชน นักปฏิบัติ มีระบบพี่เลี้ยง มีการสอนงาน และมีการจัดทำระบบความก้าวหน้าในสายอาชีพ ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมานี้ มีการฝึกอบรมสอดแทรกอยู่ด้วยแล้ว นอกจากนี้ การพัฒนาต้องมุ่งมั่นทั้งความรู้ ทักษะที่ใช้ในการทำงานในปัจจุบัน และรองรับงานในอนาคตด้วย (พิจารณาจากภาพที่ 3)



ภาพที่ 3: กลยุทธ์ในการพัฒนาและกล่อมเกล่า

ในส่วนของการกระบวนการในการดำรงรักษา พบว่า เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการสรรหาบุคลากร และในบางครั้งอาจมีความสำคัญยิ่งกว่าเสียอีก เพราะเป็นการรักษาความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความเป็นวิชาชีพที่ได้รับการพัฒนามาอย่างยาวนาน ระบบราชการของหลายประเทศได้พยายามปรับปรุงกลไกและกระบวนการต่าง ๆ ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เช่น ปรับปรุงงาน สร้างระบบการพัฒนา สร้างระบบพัฒนาความก้าวหน้า นอกเหนือจากการปรับปรุงค่าตอบแทนให้ทัดเทียมกับภาคเอกชน อีกวิธีหนึ่งที่ทำ คือ การขยายเวลาการเกษียณอายุราชการออกไปสำหรับกลุ่มความรู้ที่มีความต้องการ ซึ่งแต่ละประเทศก็จะมีวิธีการที่แตกต่างกันออกไป เช่น ในประเทศเกาหลีใต้ ความมั่นคงในงาน (Job Security) จะได้รับการยืนยันทำให้ผู้ที่เข้าราชการไม่ต้องกังวล แต่ในประเทศแถบสแกนดิเนเวียสัญญาการทำงานในภาครัฐจะมีเงื่อนไขที่เหมือนกันกับในภาคเอกชน และการจ้างงานในภาครัฐก็จะมีภาระระยะเวลาการจ้างที่แน่นอน (Fixed-Term) แต่ระยะเวลานี้ในภาครัฐก็จะยาวกว่าในภาคเอกชน เช่นของ ประเทศสวีเดน และฟินแลนด์ เป็นต้น

ความเข้าใจในความหมายของความมั่นคงในงาน (Job Security) ก็มีลักษณะที่แปรเปลี่ยนไปด้วย ในปัจจุบันความมั่นคงในงานของภาครัฐนั้นไม่ได้หมายความว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลง แต่อาจเปลี่ยนแปลงได้แต่ยังอยู่ในงานราชการ แต่ไม่ได้อยู่ในหน่วยงานเดิม อาจมีการย้ายหน่วยงาน

จากการศึกษากลยุทธ์ในการรักษาบุคลากรในภาครัฐ พบว่า มี 3 กลยุทธ์ที่ถูกนำมาใช้ คือ

1) การใช้กลยุทธ์การฝึกอบรมและการพัฒนา ซึ่งกลยุทธ์นี้นอกจากจะเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพของพนักงานแล้วยังทำให้พนักงานได้ตระหนักถึงพันธะสัญญาที่องค์กรมีต่อตัวพนักงานด้วย (Swain, B.D., 1994) มีผลการวิจัยที่มองว่ายิ่งองค์กรให้การพัฒนา เช่น การฝึกอบรมให้บุคลากรมากก็ยิ่งมีส่วนทำให้พนักงานออกจากองค์กรไปมาก แต่มีผลการวิจัยที่น่าเชื่อถือที่ทำโดย The Saratoga Institute โดยศึกษาพนักงาน 6,000 คน ที่ออกจากงาน พบว่า ปัญหาการที่คนออกจากงานอาจลดลงได้ถ้าองค์กรมีการจัดหาหลักสูตรเพื่อการฝึกอบรมและพัฒนาให้กับบุคลากรอย่างเหมาะสม (Olesen, M, 1999) ดังนั้น จึงแสดงให้เห็นได้ว่าการพัฒนาโดยการฝึกอบรมมีความสัมพันธ์กับการรักษาบุคลากรไว้ในองค์กร

2) วิธีการที่สองซึ่งใช้ได้ผลในภาคเอกชน คือ การใช้ระบบการจูงใจ ตามผลงาน (Performance-Based Incentive Programs) ซึ่งรูปแบบการจูงใจมีอยู่หลากหลาย เช่น การเสนอเวลาการทำงานที่ยืดหยุ่นกับคนที่มผลงานดี (Clark, M., 2001) ซึ่งปรากฏว่าได้มีการนำมาใช้เพิ่มขึ้น ซึ่งการยื่นข้อเสนอนี้ทำให้พนักงานสามารถจัดตารางเวลาได้อย่างยืดหยุ่น หรืออีกวิธีหนึ่งคือการแบ่งงาน และการทำงานที่บ้าน (Job sharing and telecommuting) ซึ่งพบว่า พนักงานมีความพึงพอใจมากขึ้น

3) มอผลประโยชน์ที่จับต้องได้ (Tangible Benefits' Package) เป็นองค์รวม เช่น สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล ทางเลือกในการเกษียณอายุ สวัสดิการหลังเกษียณอายุ และจากการสำรวจ พบว่า สวัสดิการหลังเกษียณอายุเป็นสิ่งที่ได้รับความนิยมมากที่สุดของพนักงานของรัฐ (Rath, D., 2000)

จากผลการศึกษา พบว่า การใช้กลยุทธ์ในการรักษาบุคลากรที่มีความสามารถ ในองค์กรภาคเอกชนมีการนำมาใช้มากกว่าภาครัฐมาก สาเหตุสำคัญที่เป็นอุปสรรค คือ ตัวระบบราชการพลเรือนเอง (Osborne, D. and Gaebler, T., 1992) ในบริษัทเอกชนนั้นได้นำเอากลยุทธ์ต่าง ๆ ในการดึงดูดใจมาใช้ เช่น ให้อำนาจพนักงาน ให้เงินโบนัส ซึ่งเป็นเรื่องที่แทบจะเป็นไปไม่ได้ในภาครัฐ (Sunoo, B.P., 2000) ด้วยข้อจำกัดของภาครัฐเหล่านี้จึงทำให้ความน่าจะเป็นของภาครัฐที่จะพัฒนาไปเป็นนายจ้างแห่งทางเลือก (Employer of Choice) จึงเป็นไปได้อย่างช้า ๆ (Sunoo, B.P., 2000)

ในประเทศสหรัฐอเมริกาหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐได้นำการจ่ายเงินกู้ยืมทางการศึกษาให้กับนักศึกษาที่มีผลการเรียนที่โดดเด่น (United States Office of Personnel Management, 2001) ซึ่งวิธีนี้เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะรักษาบุคลากรที่มีความสามารถไว้ในองค์กร นอกจากนี้ ยังมีสิ่งจูงใจอีก เช่น การจ่ายเงินค่าเล่าเรียน การพัฒนาบุคลากร สำหรับนักเรียนที่ตกลงว่าจะอยู่กับหน่วยงาน ซึ่งในภาครัฐหลายรัฐในอเมริกาได้นำกลยุทธ์นี้ไปใช้โดยอนุญาตให้บุคลากรลงเรียนประมาณ 6 หน่วยกิต ต่อภาคการศึกษา คิดเป็นค่าใช้จ่ายประมาณ 900 เหรียญต่อภาคการศึกษา

จากผลการศึกษาของนักวิชาการด้านทรัพยากรมนุษย์ เช่น Alvesson, M. (1993); Thompson, M. and Heron, P. (2002) และ Robertson, M. and O'Malley Hamersley, G. (2000) ที่ได้ศึกษาถึงกลยุทธ์ในการรักษาบุคลากรที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ได้ข้อค้นพบว่า กลยุทธ์ที่ได้ผลมากอันดับหนึ่ง คือ การให้งานที่มีความท้าทาย ประการที่สอง คือ การยื่นข้อเสนอเกี่ยวกับค่าตอบแทนสูง อันดับสาม คือ การใช้โบนัส อันดับสี่ คือ การให้การพัฒนา และอันดับ 5 คือ การสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง ซึ่งกลยุทธ์ในการรักษาบุคลากรนี้ ก็ต้องใช้คู่กับกลยุทธ์ในการจูงใจ (Motivation Strategies) โดยพบว่า กลยุทธ์ที่จูงใจได้ผลมากที่สุดอันดับหนึ่ง คือ ให้อิสระในการทำงาน อันดับสอง คือ มอบหมายงานที่ท้าทาย อันดับสาม คือ สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีที่ล้ำสมัย อันดับสี่ คือ การสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง และอันดับสุดท้าย คือ สนับสนุนให้ประสบความสำเร็จในงาน (พิจารณาจากภาพที่ 4)



ภาพที่ 4: กลยุทธ์ในการรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพ

ผลการวิจัยเชิงคุณภาพในแต่ละยุคพบปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อความเปลี่ยนแปลงของระบบราชการ ระบบการบริหารงานบุคคล และพฤติกรรมของข้าราชการ ดังนี้ คือ

ยุคที่ 1 (พ.ศ. 2418-2434)

ในด้านเศรษฐกิจนั้นเป็นระบบเศรษฐกิจแบบยังชีพ และใช้เกษตรกรรมเป็นหลัก มีการค้าแบบผูกขาด และมีระบบเจ้าภาษี ยุคนี้เริ่มมีการค้าขายกับต่างประเทศ ไทยได้ทำสนธิสัญญาเบอร์นี และสนธิสัญญาเบาว์ริงกับอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นเหตุให้ไทยต้องเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต สังคมสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นมีลักษณะแบบศักดินา ประกอบด้วย เจ้านาย ขุนนาง ไพร่ ทาส ในปี พ.ศ. 2417 รัชกาลที่ 5 ได้โปรดให้มีการยกเลิกระบบไพร่ทาส

ด้านการเมืองในช่วงแรกของยุคนี้ยังคงรูปแบบการปกครองเหมือนในสมัยกรุงศรีอยุธยา คือ ระบบจตุสดมภ์ เมื่อรัชกาลที่ 5 ทรงทำพิธีบรมราชาภิเษก ครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2416 ได้มีการริเริ่มการปฏิรูประบอบราชการเพื่อให้มีความก้าวหน้าทัดเทียมกับตะวันตกเพื่อป้องกันการคุกคามจากตะวันตกและลัทธิการล่าอาณานิคม

ประชากรในประเทศขณะนั้นมีประมาณ 5 ล้านคน และมีอัตราการขยายตัวไม่ถึง 1% ในช่วงนั้นมีปัญหาของข้าราชการที่ถูกส่งไปดูแลตามหัวเมือง (ที่เรียกว่าระบบกินเมือง) มีการคอร์รัปชันขึ้น ไม่ส่งเงินเข้าคลัง รัชกาลที่ 5 จึงได้นำเอาระบบการจ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนมาใช้เป็นแห่งแรกที่หอรัษฎากรพิพัฒน์ ซึ่งอธิบดีคนแรก ก็คือ เจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์ ทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทยเป็นสากลแบบตะวันตกมากขึ้น

ยุคที่ 2 (พ.ศ. 2435-2474)

เศรษฐกิจในยุคนี้ในช่วงต้นมีการขยายตัว แต่พอเริ่มเข้าสู่สมัยรัชกาลที่ 6 งบประมาณแผ่นดินเริ่มที่จะขาดดุล และยิ่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ประเทศต่าง ๆ เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในด้านสังคมเมื่อยกเลิกระบบไพร่ ทำให้ปัญหาการกดขี่ขูดรีดของมูลนายหมดไป รัชกาลที่ 5 ทำการปฏิรูปการปกครองมีการตั้งกระทรวงขึ้น 12 กระทรวง ตามแบบตะวันตก พอเข้าสู่สมัยรัชกาลที่ 6 ไทยได้ร่วมทำสงครามและเป็นฝ่ายพันธมิตร มีการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2472 มีจำนวนประชากร 11 ล้านคน

ในช่วงปี พ.ศ. 2471 มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน เพื่อให้การบริหารงานบุคคลเป็นแบบแผนเดียวกัน

ยุคที่ 3 (พ.ศ. 2475-2529)

หลังจากที่ไทยเข้าร่วมรบกับญี่ปุ่นและญี่ปุ่นเป็นฝ่ายแพ้สงคราม ทำให้การค้าของไทยซบเซา ไทยขาดดุลการค้าและขาดดุลงบประมาณ เริ่มมีการทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งผลของการใช้แผนพัฒนาช่วยให้มีการยกระดับฐานะของเศรษฐกิจของประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชน ทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นเป็น 18 เท่า และรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลเพิ่มขึ้นเป็น 10 เท่า จากเดิม การศึกษาภาคบังคับมีการขยายตัว มีการสร้างเครือข่ายถนน มีการพัฒนาสาธารณูปโภค แต่ผลของการพัฒนาทำให้เกิดปัญหาของการกระจายรายได้ โดยประชาชนที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมมีรายได้ต่ำสุด

การเมืองไทยในยุคนี้มีการปฏิวัติและเปลี่ยนแปลงการปกครองหลายครั้ง คนที่ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีส่วนใหญ่มาจากข้าราชการ โดยในจำนวน 237 คน เป็นข้าราชการถึง 184 คน ในด้านของประชากรมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นถึง 3.2% ต่อปี ภาคราชการมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ส่งผลต่อระบบงบประมาณ

ยุคที่ 4 (พ.ศ. 2530-2539)

ยุคนี้เป็นยุคที่เศรษฐกิจมีการขยายตัวในทุกด้าน เป็นช่วงที่ประเทศไทยได้เปรียบในแง่ของการมีแรงงานราคาถูก ภาคเอกชนมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลทำให้สังคมไทยพัฒนาจากสังคมเกษตรกรรมมาเป็นสังคมที่คนหลังไหลเข้ามาทำงานในเมือง เกิดปัญหาสังคมต่าง ๆ ตามมาทั้งในเรื่องปัญหาชุมชนแออัด ทรัพยากรเสื่อมโทรม ปัญหาที่เกิดจากสภาพแวดล้อม และคนหันมานิยมลัทธิวัตถุนิยมมากขึ้น

ด้านการเมืองจากปัญหาการคอร์รัปชันนำไปสู่การปฏิวัติยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ในปี 2534 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2534 ซึ่งมีลักษณะของการสืบทอดอำนาจ จนนำไปสู่การคัดค้านและนำไปสู่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ มีการเลือกตั้งใหม่นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ก็อยู่ได้เพียงปีเศษ เกิดกรณีการทุจริตการแจกที่ดินทำกิน มีการยุบสภาและเลือกตั้งใหม่

ในยุคนี้เกิดปัญหาสมองไหล เพราะภาครัฐไม่สามารถปรับตัวได้ทัน คนออกจากราชการไปทำงานภาคเอกชน และประเทศเจอกับวิกฤติการขาดแคลนกำลังคน โดยเฉพาะในด้านวิทยาศาสตร์

ยุคที่ 5 (พ.ศ. 2540-2552)

รัฐบาลใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ที่เน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา เกิดวิกฤติต้มยำกุ้งมีผลทำให้ไทยเกิดปัญหาหนี้สาธารณะและส่งผลให้ประเทศไทยต้องร้องขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เมื่อเข้าสู่แผนพัฒนา ฉบับที่ 9 ประเทศไทยได้นำมโนปรัชาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นหลักในการพัฒนาประเทศ

ในด้านสังคมมีการพัฒนาการศึกษา พัฒนาระบบสาธารณสุขเพื่อให้คนมีหลักประกันในด้านสุขภาพ แต่ถึงกระนั้นในภาพรวม พบว่า ความสามารถในการแข่งขันของประเทศยังไม่ดีเนื่องจากการศึกษายังขาดคุณภาพ และขาดนวัตกรรม

ในด้านการเมืองเมื่อมีการใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 พรรคไทยรักไทยได้รับการเลือกตั้งเข้ามามากที่สุด ส่งผลให้พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการใช้นโยบายประชานิยมเป็นหลัก มีการออกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบราชการ จากเดิมที่มีอยู่ 14 กระทรวง 1 ทบวง มาเป็น 20 กระทรวง

ผลการศึกษา

จากการศึกษาระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ผ่านมาตั้งแต่ยุคแรกเริ่มของการจ่ายเงินเดือน คือ พ.ศ. 2418 จวบจนกระทั่งในปัจจุบัน พบว่า จะมีการเปลี่ยนแปลงมากที่สุดเป็น 2 ระยะระยะแรก คือ ช่วง พ.ศ. 2418-2477 ซึ่งเป็นช่วงของยุคที่ 1 คือ ยุคแรกเริ่มการจ่ายเงินเดือน ตั้งแต่ พ.ศ. 2418-พ.ศ. 2434 และยุคที่ 2 คือ ยุคการปฏิรูประบบราชการ 2 ตั้งแต่ พ.ศ. 2435-2474 โดยเป็นเวลารวมทั้งสิ้น 56 ปี โดยในยุคนี้ เนื่องจากสภาพแวดล้อมภายนอกทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รุมเร้าและบีบบังคับ อีกทั้งการแผ่ขยายอิทธิพลของชาติตะวันตกเข้ามาในภูมิภาคนี้ ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจำต้องทำการปฏิรูประบบราชการ โดยใช้แบบอย่างของตะวันตก มีการจัดตั้งกระทรวงขึ้นเป็นครั้งแรก แต่การบริหารงานบุคคลยังคงอิงกับสภาพของสังคมไทย กล่าวคือ ค่านิยมของคนไทย เช่น อาวุโส ความไว้วางใจ สายโลหิต ยังเป็นเกณฑ์สำคัญที่ถูกใช้ในการคัดเลือกข้าราชการ ในส่วนของการพัฒนาบุคลากร ยังคงใช้เกณฑ์ของความใกล้ชิดและความเป็นส่วนตัวมากกว่าที่จะเป็นระบบเปิด ดังนั้น ผู้ที่จะได้รับการศึกษาสูงจะจำกัดอยู่ในพวกที่มีสายสกุล กลุ่มเชื้อพระวงศ์และขุนนาง แต่ระบบการให้ค่าตอบแทนกลับมีการเปลี่ยนแปลงโดยเป็นแบบตะวันตก คือ รัชกาลที่ 5 ได้เปลี่ยนแปลงจากการให้ค่าตอบแทนจากระบบ “กินเมือง” มาเป็นให้เงินเดือน ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ ดังนี้

1) ในยุคนี้มีปัญหาในเรื่องของข้าราชการที่ถูกส่งไปดูแลตามหัวเมืองต่าง ๆ มีการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่อย่างมาก และไม่ส่งเงินเข้าพระคลัง ทำให้ไม่มีหลักฐานว่าแต่ละปีรัฐมีรายรับเท่าไร ขณะเดียวกันรายจ่ายกลับเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น เพื่อเป็นการควบคุมการจ่ายเงินจึงเปลี่ยนจากการจ่ายเป็นผ้าหรือทอง หรือใช้ระบบกินเมืองมาเป็นจ่ายเป็นเงินเดือนแทน ซึ่งเจ้าฟ้ามหามาลา กรมพระยาบำราบปรปักษ์ซึ่งเป็นอธิบดีคนแรกของหอรัษฎากรพิพัฒน์ เป็นหน่วยงานแรกที่รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือน

2) นอกเหนือจากเป็นการควบคุมการจ่ายเงินแล้ว ยังเป็นการควบคุมการที่เจ้านายทั้งหลายจะไปจัดตั้งกองกำลังหรือไปสะสมทรัพยากรต่าง ๆ และทำการแข็งข้อ ทำให้เกิดปัญหากับรัฐบาลส่วนกลาง

3) เป็นการแสดงให้เห็นว่าในยุคนี้ต้องการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อที่จะสร้างความเป็นปึกแผ่นและสร้างเอกภาพในการบริหารบ้านเมือง

สืบเนื่องจากยุคแรกเข้าสู่ยุคปฏิรูประบบราชการ 2 ยุคนี้ถือว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาจนถือได้ว่าการเปลี่ยนแปลงในยุคนี้เป็นแบบแผนที่ถูกใช้มาจนถึงปัจจุบัน ในด้านของโครงสร้างของระบบบริหารที่เป็นกระทรวง และการจัดแบ่งหน่วยงานตามอำนาจหน้าที่และความชำนาญเฉพาะด้าน จากระดับกระทรวงก็จะมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นกรม โดยแต่ละกระทรวงจะมีกฎระเบียบข้อบังคับและวิธีการปฏิบัติภายในกระทรวงอย่างชัดเจน

ในส่วนของการบริหารงานบุคคลได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งจัดได้ว่าเป็นกฎหมายการจัดระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทยทั้งหมดอยู่ภายใต้ระเบียบเดียวกัน ทั้งการสรรหา คัดเลือก การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง โดนมักรรมการรักษาพระราชบัญญัติ (ก.ร.พ.) เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนด และเป็นการสอดคล้องกับการนำเอาระบบคุณธรรม อันประกอบไปด้วยหลัก 4 ประการ คือ หลักความสามารถ หลักความเสมอภาค หลักความมั่นคง และหลักความเป็นกลางทางการเมืองเข้ามาใช้ ทำให้ข้าราชการพลเรือนสามารถใช้การรับราชการเป็นอาชีพได้ (Career-Based) นอกจากนี้ ในการบริหารงานบุคคลในช่วงนี้ลักษณะของการรวมอำนาจไว้ที่ตัวกระทรวง โดยเจ้ากระทรวงอาจมอบอำนาจให้กับหัวหน้ากรมได้ ส่วนเรื่องการกำหนดตำแหน่งใช้เป็นระบบขั้นยศ

กล่าวโดยสรุปในช่วงเวลาของยุคที่ 1 และที่ 2 คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2418-2474 มีการเปลี่ยนแปลงในด้านการบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นอย่างมาก ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจะมีน้ำหนักมาจากปัจจัยภายนอกค่อนข้างมาก

สำหรับในยุคที่ 3 และยุคที่ 4 มีการเปลี่ยนแปลงเช่นกัน โดยในยุคที่ 3 เป็นยุครัฐข้าราชการ (พ.ศ. 2475-2529) โดยในยุคนี้ ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐและข้าราชการมีบทบาทอย่างมาก อาชีพข้าราชการเป็นอาชีพที่ได้รับความสำคัญมากที่สุด ระบบราชการมีการขยายตัวและแผ่อิทธิพลเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เห็นได้จากการมีกระทรวงเพิ่มมากขึ้นถึง 14 กระทรวง และมีจำนวนกรมเพิ่มขึ้นใน พ.ศ. 2522 เป็นถึง 113 กรม จากเดิม 45 กรมในปี 2476 ส่งผลทำให้งบประมาณรายจ่ายด้านเงินเดือนของข้าราชการเพิ่มสูงขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงที่กล่าวมานี้เป็น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบโครงสร้าง การเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ได้ไปเปลี่ยนกระบวนการบริหารงานบุคคล ในยุคนี้นี้ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เปลี่ยน คือ การนำเอาระบบการจำแนกตำแหน่งเข้ามาใช้ และบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีมากขึ้น มีการรวมอำนาจการบริหารงานบุคคลภาครัฐไว้ที่ส่วนกลางเพื่อให้ระบบงานบุคคลมีแบบแผนเดียวกัน

เป็นที่น่าสังเกตว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 โลกได้มีการพัฒนาความรู้ด้านอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งนำไปสู่เรื่องการปฏิวัติเทคโนโลยีสารสนเทศ และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมีผลทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ เพราะรูปแบบการผูกขาดที่เคยครอบงำโลกได้ถูกทดแทนด้วยการแข่งขันที่ไร้พรมแดน ความรู้ของคนกลายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ ประกอบกับแนวคิดของประชาธิปไตยได้แผ่ขยายมากขึ้น ส่งผลมาถึงระบบราชการไทยด้วยที่จะต้องปรับตัว แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายที่ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐในยุคนี้นี้ไม่ได้มีการปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงมากนัก นอกจากนั้น ยังมีลักษณะของการรวมอำนาจมากยิ่งขึ้นท่ามกลางแนวโน้มที่ต้องเน้นการบริหารที่มีความหลากหลายเพื่อรองรับต่อการเปลี่ยนแปลง

ในยุคที่ 4 มีการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายในที่เป็นเรื่องของเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่เห็นเด่นชัด คือ กระแสโลกาภิวัตน์และแนวคิดของประชาธิปไตยทำให้ภาคเอกชนมีการปรับตัวอย่างมากและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมุ่งไปที่การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและขยายการลงทุน ส่งผลทำให้เศรษฐกิจและภาคธุรกิจอุตสาหกรรมของไทยขยายตัวมากที่สุดเมื่อเทียบกับช่วงเวลา 25 ปีที่ผ่านมา เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวทำให้เกิดการแย่งชิงแรงงาน ในขณะที่ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐยังอยู่แบบเดิม และระบบราชการไม่สามารถปรับตัวได้ทัน ทำให้แรงงานและกำลังคนจากภาครัฐถูกดึงออกไปสู่ภาคเอกชน จนกลายเป็นชื่อของยุคที่ 4 คือ ยุคสมองไหล การบริหารงานบุคคลของภาคเอกชนมีการเปลี่ยนแปลงและหากกลยุทธ์ในการดึงดูดและรักษาบุคลากรที่มีความสามารถเพื่อช่วยให้องค์กรสามารถแข่งขันในภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

สำหรับการเปลี่ยนแปลงของระบบการบริหารงานบุคคลที่ผู้วิจัยมองว่ามีการเปลี่ยนแปลงมากที่สุดอีกกระแหนึ่ง คือ ช่วงของยุคที่ 5 คือ ยุคข้าราชการจีเอ็มโอ (พ.ศ. 2540-2552) ซึ่งในยุคนี้เป็นยุคที่สภาพแวดล้อมภายนอกทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และประชากรมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจถึง 2 ครั้ง คือ ปี พ.ศ. 2540 เจอวิกฤติต้มยำกุ้ง และปี พ.ศ. 2552 เจอกับวิกฤติแฮมเบอร์เกอร์ เกิดปัญหาการว่างงาน และยังต้องเจอกับวิกฤติราคาสินค้าเกษตรที่ตกต่ำ รวมทั้งการพึ่งพิงพลังงานนำเข้าจากต่างประเทศ ในครั้งที่ประเทศไทยเจอกับวิกฤติต้มยำกุ้ง นายกรัฐมนตรีขณะนั้น คือ นายชวน หลีกภัย ต้องทำการแก้ไขปัญหาโดยการขอความช่วยเหลือกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และทำให้รัฐบาลไทยมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปการทำงานของภาครัฐ ทำให้เกิดเป็นกระแสของการปฏิรูประบบราชการไทยต่อมา มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการปฏิรูประบบราชการมาตลอด แต่การปฏิรูปก็จะเน้นการแก้ปัญหาย่อยในระบบมากกว่า คือ เป็นการปฏิรูปบางส่วน มากกว่าการปฏิรูปทั้งระบบ (วรเดช จันทรศร และคณะ, 2540 และปรัชญา เวสารัชช์, 2539)

นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการไทย (พ.ศ. 2540-2544) ในสมัยรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ แผนแม่บทนี้นับเป็นฉบับแรกและฉบับประวัติศาสตร์ของไทย เพราะแผนแม่บทฉบับนี้ มุ่งที่จะแก้ปัญหาพื้นฐานของระบบราชการไทยที่เน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมาถึง 100 ปี (สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ, 2544)

ในแผนแม่บทนี้มีหลักการที่จะปรับบทบาทภารกิจและขนาดของภาครัฐ และปรับปรุงระบบการทำงานของภาครัฐ จากแผนแม่บทนี้ได้มีการพัฒนาขึ้นเป็นแผนปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ โดยต้องการที่จะปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ ให้เป็นรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นการทำงานโดยยึดถือผลลัพธ์เป็นสำคัญ มีการวัดผลและค่าใช้จ่ายอย่างเป็นรูปธรรม มอบหมายอำนาจหน้าที่แก่ผู้ปฏิบัติงานแทนการควบคุมอย่างเคร่งครัด วัดผลงานอย่างเป็นรูปธรรม และมีความโปร่งใสในการตัดสินใจ มีวิธีการทำงานที่รวดเร็ว และคล่องตัว และนำเอาแผนกลยุทธ์มาใช้

ในหน่วยงานของรัฐ

สำหรับกระบวนการบริหารงานบุคคลซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้ได้ผลลัพธ์ คือ พฤติกรรมของข้าราชการที่พึงปรารถนา ได้มีการปรับปรุงดังต่อไปนี้ คือ 1) มีการพัฒนารูปแบบของการจ้างงานในภาครัฐ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น 2) มีการเปลี่ยนแปลงระบบการจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน 3) มีการพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อวัดและประเมินผล 4) พัฒนาระบบผู้บริหารระดับสูงเพื่อสร้างผู้นำภาครัฐ 5) ลดอัตรากำลังภาครัฐ 6) ปรับปรุงและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความเป็นมืออาชีพ 7) มีการปรับปรุงระบบการวินัย อุทธรณ์ ร้องทุกข์ ให้รวดเร็ว 8) ปรับปรุงระบบของการออกจากราชการ และ 9) ทบทวนบทบาทของหน่วยงานกลางในการบริหารงานบุคคล นอกจากนี้มีความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมของข้าราชการให้เป็นทิศทางที่ถูกต้องดีงาม และรณรงค์เพื่อให้ระบบราชการลดการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ทั้งหมดที่กล่าวมาเป็นส่วนสำคัญที่มีการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการบริหารงานบุคคลภาครัฐ แต่เมื่อพิจารณาลงไป ใน 3 กระบวนการหลักของการบริหารงานบุคคลอันประกอบไปด้วย กระบวนการสรรหา คัดเลือก กระบวนการพัฒนากล่อมเกล่า และกระบวนการดำรงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพจะพบว่าในการสรรหาคัดเลือก กระบวนการคัดสรรยังคงรูปแบบเดิม ยังเป็นการตั้งรับมากกว่าการคัดสรรเชิงรุก กล่าวคือ ในแง่ของวิธีการคัดเลือก ภาคเอกชนใช้วิธีการสัมภาษณ์มากกว่า 1 ครั้ง ภาคเอกชนใช้การสอบภาษาอังกฤษ ภาคเอกชนมีการทดสอบบุคลิกภาพ ภาคเอกชนมีการสังเกตพฤติกรรม ในขณะที่ภาครัฐใช้วิธีการสอบข้อเขียนเป็นภาพรวม ๆ ถึงแม้ว่าจะมีการสอบภาค ข. คือ ภาคความรู้ ความสามารถเฉพาะตำแหน่งก็ตาม นอกจากนี้ ภาคเอกชนจะมีการกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้น เช่น การกำหนดเกรดขั้นต่ำ ซึ่งถือว่าการคัดกรองก่อนในรอบแรก

ในการที่จะดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้มีการนำระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง (HIPPS) เข้ามาใช้ แต่ระบบนี้จะใช้กับข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งเข้ามาอยู่ในระบบราชการแล้วและดำรงตำแหน่งในระดับปฏิบัติการเท่านั้น ไม่ได้เริ่มคัดสรรจากผู้เข้ามาใหม่ นอกจากนี้ ในการสรรหาและคัดเลือกเข้าสู่ระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง สำนักงาน ก.พ. ก็ไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนให้กับส่วนราชการ ทำให้แต่ละส่วนราชการมีแนวทางและมาตรฐานการคัดเลือกคนที่แตกต่างกัน อีกทั้งแนวคิดการคัดเลือกคนที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมองค์การก็ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในการคัดเลือกทำให้บางคนมีทัศนคติและประพฤติตนไม่เหมาะสม

ใกล้เคียงกับระบบราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้มีโครงการที่จะคัดเลือกคนเข้ารับราชการโดยใช้กระบวนการคัดเลือกที่เข้มข้นเทียบเคียงได้กับภาคเอกชนที่ดี คือ มีการทดสอบความรู้ใน 3 วิชา คือ วิชาความสามารถทางภาษาไทย วิชา

ความถนัดตามแนว GMAT และวิชาความสามารถทางภาษาอังกฤษ และมีการทดสอบเพื่อวัดสภาวะทางจิตใจและอารมณ์และความสนใจ รวมทั้งมีการทดสอบข้อเขียนเพื่อวัดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานในด้านการบริหารราชการของไทย โดยโครงการที่ใช้ชื่อว่า “โครงการพัฒนานักบริหารการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่” ซึ่งถ้าวิเคราะห์ให้ดีจะเห็นว่าถ้าการคัดเลือกข้าราชการได้มีการนำเอาระบบที่ ก.พ.ร. มาใช้แต่ต้นก็จะทำให้ระบบราชการได้คนที่มีความสามารถที่ทัดเทียมกับภาคเอกชน

ในแง่ของการใช้ช่องทางใหม่ ๆ ในการดึงดูดคนเข้ารับราชการ พบว่า ในยุคนี้เริ่มใช้ช่องทางในการสมัครงานทางอินเทอร์เน็ตจากแต่เดิมใช้วิธีการสมัครสอบ ด้วยวิธีสมัครด้วยตนเองหรือสมัครทางไปรษณีย์ แต่จากการวิจัยครั้งนี้ พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นนิสิตนักศึกษาทั้งในระดับปริญญาตรีและปริญญาโท มีจำนวนน้อยมากที่รู้จักเว็บไซต์ของภาครัฐ นอกจากนั้น ยังพบอีกว่ากลุ่มตัวอย่างในงานวิจัยมีทัศนคติต่อพฤติกรรมในเชิงลบของข้าราชการมีค่าเฉลี่ยสูงสุดเท่ากับ 3.36 ในขณะที่มีทัศนคติในเชิงบวกต่อพฤติกรรมของข้าราชการอยู่ในค่าเฉลี่ยระดับมากเท่ากับ 2.63 เท่านั้น

ในส่วนของการพัฒนาและกล่อมเกลายบุคคลากร พบว่า มีการให้ความสำคัญกับการลงทุนในการพัฒนาบุคลากรมากขึ้นจริง เพราะมีข้อมูลที่สนับสนุน เช่น การนำเอาระบบการเรียนการสอนทางไกลของสำนักงาน ก.พ. เพื่อช่วยให้การพัฒนาข้าราชการทำได้อย่างทั่วถึงในเวลาที่รวดเร็ว (ศุภชัย ยาวะประภาฯ, 2546) มีการเรียนรู้และฝึกอบรมอิเล็กทรอนิกส์ มีการจัดให้มีคู่มือการปฏิบัติงาน มีการพัฒนาความรู้ตามสายงาน มีการฝึกอบรมมากขึ้น โดยได้มีนโยบายพัฒนาข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535-2539 ที่ส่งเสริมและกำหนดเป็นมาตรการในการพัฒนาข้าราชการพลเรือน และสืบเนื่องมาถึงนโยบายพัฒนาข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2540-2544 โดยได้มีการกำหนดให้มีการพัฒนาบุคลากรก่อนเข้ารับราชการ ในระหว่างรับราชการ และในระหว่างของการรับราชการ ก็ยังแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ (ศุภชัย ยาวะประภาฯ, 2546)

1) การพัฒนาข้าราชการโดยหน่วยราชการเอง โดยมีวิธีการฝึกอบรมตามประเภทของกลุ่มหลักสูตร โดยแบ่งหลักสูตรออกเป็น หลักสูตรหลัก อันเป็นหลักสูตรที่มีแผนเป็นประจำปี จะมีหลักสูตรปฐมนิเทศข้าราชการใหม่ หลักสูตรบริหารระดับต้น นักบริหารระดับกลาง และนักบริหารระดับสูง นอกจากหลักสูตรหลักแล้ว จะมีหลักสูตรพัฒนาความรู้ตามสายงาน หลักสูตรการฝึกอบรมพิเศษ เพื่อเพิ่มพูนทักษะหรือความชำนาญพิเศษเฉพาะทาง

2) การพัฒนาข้าราชการโดยองค์การภายนอก ในกรณีที่มีความจำเป็นเมื่อกระทรวงมีโครงการใหม่แล้วต้องอาศัยความรู้จากหน่วยงานภายนอก ก็สามารถทำได้ กรณีนี้หน่วยราชการก็สามารถที่จะจัดส่งบุคลากรของตัวเองเข้าอบรมและเบิกค่าธรรมเนียมที่สถาบันการศึกษามาจัดเก็บได้

ถึงแม้ว่าในกระบวนการพัฒนาบุคลากรนี้ได้มีการปรับปรุงเรื่องของการพัฒนาในมิติใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นแต่ก็ยังคงมีข้อบกพร่องหลายประการ ซึ่งจากการวิจัยครั้งนี้ พบว่า

1) การพัฒนาบุคลากรจะประสบความสำเร็จได้นั้น ตัวบทบาทของหัวหน้างานเองต้องมีส่วนร่วมที่สำคัญ แต่จากการศึกษาก็ยังพบว่า บทบาทของหัวหน้างานยังมีบทบาทที่น้อยกว่าในภาคเอกชน ซึ่งจะสอดคล้องกับผลของการสัมภาษณ์ผู้บริหารของบริษัทเอกชน บุคคลอีกผู้หนึ่งที่มีความสำคัญอย่างมากในการพัฒนาบุคลากร คือ ตัวข้าราชการเอง จากผลการวิจัย พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ทำงานในภาครัฐ ร้อยละ 62.6 ตอบว่า ตัวเขาเองไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตรฝึกอบรม

2) การพัฒนาบุคลากรจะประสบความสำเร็จและมีผลคุ้มค่าก็ต่อเมื่อนี้อาในการพัฒนานั้น เป็นการปิดช่องว่างของสมรรถนะหรือความสามารถที่ขาดไปของบุคลากรและช่วยส่งผลไปถึงงานที่บุคลากรเหล่านั้นรับผิดชอบ แต่จากผลการวิจัยพบว่า หน่วยงานภาครัฐก็ยังไม่ได้รับการประเมินก่อนการอบรม นอกจากนั้น ในเรื่องของการประเมินผลหลังการอบรมจะพบว่า คนที่ทำงานภาคเอกชนในช่วงระยะเวลาปัจจุบันย้อนหลังไป 5 ปี จะมีการประเมินความคุ้มค่าของการฝึกอบรมมากกว่าภาครัฐ

3) ผลจากการวิจัย พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ทำงานในองค์กรภาครัฐร้อยละ 70.4 ให้อำนาจกับบุคลากรไปศึกษาดูงานต่างประเทศ ซึ่งแตกต่างจากภาคเอกชนที่ตอบว่าหน่วยงานให้บุคลากรไปศึกษาดูงานต่างประเทศเช่นกัน แต่ก็มีจำนวนร้อยละ 47.3 แสดงถึงการลงทุนอย่างสูงของภาครัฐในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา แต่ก็มีข้อสังเกตว่าการไปต่างประเทศนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการอบรม แต่เรื่องของการไปดูงานที่เป็นระบบและได้ผลที่คุ้มค่ายังไม่ได้เกิดขึ้นมากนัก จะสังเกตเห็นได้จากเมื่อกลับมาจากการไปดูงานก็ไม่มีรายงานที่แสดงถึงผลลัพธ์หรือการนำไปประยุกต์ใช้ได้จริง การดูงานต่างประเทศจึงเป็นการไปเปิดหูเปิดตามากกว่า ดังนั้น ถ้าจะทำให้การลงทุนเป็นเรื่องที่คุ้มค่าจะต้องมีการกำหนดถึงเนื้อหา การดูงาน และผลลัพธ์ที่ชัดเจนกว่าที่ทำอยู่

4) ปัญหาของความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาบุคลากรกับระบบต่าง ๆ ของการบริหารงาน คือ การพัฒนาที่ผ่านมายังไม่ได้ถูกบูรณาการลงไปในระบบการบริหาร เช่น เมื่อข้าราชการที่ได้รับการพัฒนากลับมาแล้วควรได้รับงานที่ท้าทายมากขึ้น แต่พบว่าส่วนใหญ่ยังคงทำงานในตำแหน่งเดิมและภารกิจเดิม ทำให้ข้าราชการมองไม่เห็นความจำเป็นของการที่ได้พัฒนาตนเอง

5) ในการบริหารงานปัจจุบันแนวคิดของการเรียนรู้ในสถานที่ทำงานหรือที่เรียกว่า Workplace Learning ถูกนำมาใช้อย่างมาก และการพัฒนาจะเน้นไปในทางของการเรียนรู้ (Learning) มากกว่าการฝึกอบรม (Training) และรูปแบบการเรียนรู้แบบไม่เป็นทางการ (Informal) จะมีบทบาทมากกว่าการเรียนรู้แบบที่เป็นทางการ (Formal) จะเห็นได้ว่าในภาคเอกชน จากการสัมภาษณ์องค์กรภาคเอกชนจะให้ความสำคัญกับเรื่องการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมและการส่งเสริมให้พนักงานมีการเรียนรู้หรือการพัฒนาตนเองมากขึ้น โดยเอาเรื่องของการพัฒนา

ไปเชื่อมโยงกับคำตอบแทน เช่น การจ่ายตามทักษะที่เพิ่มขึ้น และเอกชนจะมีการจ้างแบบนี้เพิ่มมากขึ้น จากผลการวิจัยพบตัวเลขของบุคลากรที่ทำงานในภาคเอกชน ที่ตอบว่าการพัฒนาได้เชื่อมโยงกับคำตอบแทนมากขึ้นกว่าภาครัฐ

6) ผลจากการวิจัย พบว่า บุคลากรที่ทำงานในภาครัฐร้อยละ 56 ตอบว่า หน่วยงานมีทุนการศึกษาให้ไปศึกษาต่อทั้งในประเทศและต่างประเทศ ข้อนี้ถือได้ว่าเป็นส่วนที่ดี ในขณะที่เอกชนมีทุนการศึกษาเหล่านี้น้อยกว่า แต่ข้อสังเกต คือ เมื่อบุคลากรเหล่านี้สำเร็จการศึกษาก็จะจ่ายเงินเป็นการชดใช้ทุนมากกว่าจะกลับมาทำงานให้กับราชการ ซึ่งจะพบมากในกระทรวงสาธารณสุข (สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ และคณะ, 2542) โดยเฉพาะในโรงพยาบาลชุมชน แม้ว่าจะมีการผลิตแพทย์เพิ่มและมีมาตรการบังคับการชดใช้คน ดังนั้น ถ้ามองในแง่ความคุ้มค่าในการพัฒนาแล้วพบว่า การบริหารงานบุคคลภาครัฐยังต้องปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลอื่นและยังต้องปรับปรุงเรื่องระบบสวัสดิการและระบบคำตอบแทนที่จูงใจเพื่อรักษามูลค่าบุคลากรที่องค์กรได้ลงทุนไปเป็นจำนวนมาก

7) จากผลการวิจัย พบว่า ประชาชนมีความคาดหวังต่อพฤติกรรมของข้าราชการที่เป็นพฤติกรรมภายใน เช่น มีความต้องการให้ข้าราชการมีความซื่อสัตย์ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และบริการประชาชนด้วยความเสมอภาคมากที่สุด มากกว่าต้องการเห็นว่าข้าราชการมีความรู้ที่ทันสมัย แสดงให้เห็นว่าถ้าเราจะพัฒนาข้าราชการตามที่ประชาชนคาดหวัง การพัฒนาข้าราชการต้องมุ่งที่พัฒนาพฤติกรรมภายใน ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่อยู่ลึกมากกว่าพฤติกรรมด้านของความรู้และทักษะ นอกจากนั้น ถ้าพิจารณาจากข้อมูลที่ถามกลุ่มตัวอย่างถึงเหตุผลของการที่ไม่อยากรับราชการซึ่งมากที่สุด คือ มองว่ามีการคอร์รัปชันในวงราชการ ค่าเฉลี่ย 3.94 (มากที่สุด) และมองต่อไปว่าการทำงานราชการอาจทำให้ศักยภาพและความรู้ลดลง ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.74 ซึ่งยังคงอยู่ในช่วงมากที่สุดเช่นกัน ดังนั้น การที่จะพัฒนาข้าราชการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนนี้ยังมองไม่เห็นว่ามีเครื่องมือใหม่ ๆ ที่ทางระบบราชการนำเข้ามาใช้ จะช่วยตอบสนองความต้องการและลดปัญหาเหล่านี้ได้อย่างไร และในที่สุดก็อาจจะมองว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ธรรมดา มีการทุจริตในทุกวงการ จึงไม่แปลกอะไรที่จะพบในระบบราชการ แต่ผลที่ตามมา คือ ทำให้ภาพลักษณ์ของระบบราชการขาดความน่าเชื่อถือและอาจทำให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศที่มีการคอร์รัปชันสูงที่สุดก็เป็นได้

ในส่วนที่เป็นกระบวนการธำรงรักษามูลค่าบุคลากรภาครัฐที่มีความสามารถ พบว่า ในกระบวนการนี้มีการเปลี่ยนแปลงที่ดูเหมือนมากในเชิงปริมาณ แต่ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากจริงในเชิงคุณภาพ คือ กระบวนการที่จะดึงดูดและรักษามูลค่าบุคลากรที่ภาครัฐใช้ คือ เรื่องของสวัสดิการและเงินเดือน รวมทั้งความมั่นคงที่ภาครัฐมีมาก แต่จะพบว่า การปรับเงินเดือนในภาครัฐนั้นไม่สามารถเทียบเท่ากับภาคเอกชนได้ในระดับที่เท่ากัน เทียบจากระดับแรกเข้าในระดับปริญญาตรี ที่ภาคเอกชนสูงกว่าภาครัฐอยู่ประมาณ 40-50 เปอร์เซ็นต์ การเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ถึงความพยายาม

ที่จะปรับปรุงเรื่องค่าตอบแทน สรุปได้ ดังนี้

1) ได้มีการนำเอาการจำแนกตำแหน่งแบบช่วงกว้าง (Broadbanding) เข้ามาใช้ โดยคาดหวังว่าระบบนี้จะเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาสามารถให้รางวัลกับบุคลากรที่มีผลงานดี โดยไม่จำเป็นต้องกังวลกับการเลื่อนขั้นหรือระดับ เนื่องจากการมีกลุ่มระดับที่กว้างทำให้ช่วงของค่าจ้างหรือเงินเดือนกว้างตามไปด้วย

2) ได้มีการนำเอาระบบบุคลากรที่มีผลสัมฤทธิ์สูง (High Performance and Potential System: HIPPS) ซึ่งเป็นระบบที่พัฒนาเพื่อรองรับความก้าวหน้าในอาชีพสำหรับกลุ่มข้าราชการที่มีความสามารถสูง การนำเอาระบบนี้มาใช้ก็เพื่อที่จะรักษาและจูงใจคนเก่งให้อยู่กับระบบราชการ

3) มีแนวคิดที่จะนำการจ่ายค่าตอบแทนตามผลการปฏิบัติงาน และการจ่ายค่าตอบแทนตามทักษะและขีดความสามารถมาใช้ ซึ่งระบบค่าตอบแทนนี้จะเป็นการจ่ายค่าตอบแทนที่สะท้อนถึงผลการปฏิบัติงาน ซึ่งในประเทศไทยระบบราชการจะมีการกำหนดโควตาของข้าราชการที่มีผลการปฏิบัติงานดีเด่นที่จะได้รับค่าตอบแทนพิเศษนี้ไม่เกินร้อยละ 15 เท่านั้น ซึ่งถ้าปรากฏว่ามีข้าราชการที่ปฏิบัติงานดีเด่นเกินกว่านี้ก็จะไม่ได้รับรางวัลพิเศษ เนื่องจากมีโควตาจำกัด

4) เชื่อมโยงจากการปรับเอาระบบการจำแนกตำแหน่งแบบใหม่มาใช้ จะช่วยส่งผลให้ข้าราชการมีความก้าวหน้ามากขึ้น และเป็นความก้าวหน้าที่ยึดตามผลการปฏิบัติงานและความรู้ความสามารถ

5) นำเอาแนวคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ ซึ่งแนวคิดนี้จะช่วยให้เกิดเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวัดและประเมินบุคคลตามผลงานอย่างมีหลักเกณฑ์ มีตัวชี้วัดที่น่าเชื่อถือและนำไปใช้ในการบริหารค่าตอบแทนแบบจูงใจได้

ทั้งหมดที่เสนอมานี้เป็นเรื่องที่ดีและเป็นเรื่องใหญ่ที่เมื่อทำแล้วจะมีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทยทั้งสิ้น แต่ส่วนใหญ่เครื่องมือและแนวคิดเหล่านั้นยังไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติ (Implementation) อย่างเป็นรูปธรรม เพราะถ้าพิจารณาจากผลการวิจัยจะพบปัญหา ดังต่อไปนี้

1) จากผลการวิจัย พบว่า กลุ่มตัวอย่างประมาณร้อยละ 73.2 ตอบว่า องค์การภาคเอกชนของตนให้ค่าตอบแทนตามความสามารถ ในขณะที่ในภาครัฐผู้ตอบที่ตอบว่าองค์กรให้ค่าตอบแทนตามความสามารถมีเพียงร้อยละ 23.5 และจะพบว่าบุคลากรที่ทำงานในภาคเอกชนในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมามีเปอร์เซ็นต์ของการจ่ายตามความสามารถสูงกว่าบุคลากรที่ทำงานช่วง 20 ปีที่แล้ว แสดงให้เห็นว่า ถึงแม้ระบบราชการจะได้มีแนวคิดของการจ่ายค่าตอบแทนตามความสามารถหรือจ่ายค่าตอบแทนตามทักษะที่เพิ่มขึ้น แต่ยังไม่ส่งผลไปยังการปฏิบัติจริง

2) จากผลการวิจัย พบว่า ในด้านโอกาสความก้าวหน้า กลุ่มตัวอย่างที่ทำงานในภาครัฐร้อยละ 51.9 ตอบว่า หน่วยงานไม่ได้ให้โอกาสเติบโตในหน้าที่การงานตามความสามารถอย่างเท่าเทียมกัน ในขณะที่ภาคเอกชนมีร้อยละ 70.1 ตอบว่า หน่วยงานให้โอกาสเติบโตในหน้าที่การงานตามความสามารถอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าถึงจะมีความสามารถ แต่ด้วยระบบที่ยังมีระบบอุปถัมภ์ การมีเส้นสาย ยังเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างมากในระบบราชการ

3) จากผลการวิจัย ยังพบว่า ผู้ที่ทำงานในองค์กรภาครัฐร้อยละ 58.8 ตอบว่า หน่วยงานภาครัฐให้การสนับสนุนอุปกรณ์การทำงานตามที่ร้องขอ ในขณะที่ผู้ตอบประมาณเกือบ 80 เปอร์เซ็นต์ในหน่วยงานภาคเอกชนตอบว่า หน่วยงานของตนให้การสนับสนุนเรื่องอุปกรณ์ในการทำงาน แสดงถึงการสนับสนุนของภาคเอกชนมีมากกว่าภาครัฐ

4) จากผลการวิจัย พบว่า ค่าตอบแทนที่นักศึกษาคาดหวังหลังจากจบปริญญาตรีแล้ว 54.8 เปอร์เซ็นต์ อยู่ระหว่าง 10,000-20,000 บาท และร้อยละ 18.3 คาดหวังว่าจะได้เงินเดือนตั้งแต่ 20,000 บาทขึ้นไป และเมื่อเทียบกับเหตุผลสำคัญที่ใช้ในการเลือกสถานที่ทำงาน เหตุผลที่ผู้ตอบมากที่สุด คือ เรื่องค่าตอบแทน ดังนั้น ในขณะที่ภาคเอกชนมีการปรับระบบค่าตอบแทนขึ้น แต่ภาครัฐด้วยเหตุผลของข้อจำกัดต่าง ๆ ไม่สามารถที่จะทำได้ทัดเทียมก็เป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ภาครัฐเสียเปรียบในการดึงดูดและรักษามูลค่าคนที่ดีเอาไว้

5) นอกเหนือจากระบบค่าตอบแทนภาครัฐที่ไม่ดึงดูดแล้ว เดิมความมั่นคงในการจ้างงานจะเป็นจุดเด่นที่ทำให้คนเลือกทำงานในภาครัฐ แต่เมื่อระบบราชการได้มีการปรับปรุงการจ้างงานทำให้มีบุคลากรรูปแบบต่าง ๆ เพิ่มขึ้นโดยการจ้างเป็นสัญญา ทำให้ความมั่นคงซึ่งเดิมเป็นจุดเด่นได้ลดน้อยลง

หันมามองดูทางด้านสวัสดิการก็เช่นเดียวกัน สวัสดิการเคยเป็นจุดเด่นในระบบราชการและยังคงเป็นจุดเด่นอยู่และเป็นเรื่องที่รับรู้กัน จากผลการวิจัยก็ปรากฏผลชัดเจนว่า ภาคราชการมีสวัสดิการต่าง ๆ ดีกว่าภาคเอกชน เช่น ในเรื่องของค่ารักษาพยาบาลที่มากกว่า ในเรื่องสวัสดิการที่พักอาศัย ในเรื่องสวัสดิการค่าเล่าเรียนบุตร แต่สวัสดิการเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะลดลง เดิมราชการจะมีสวัสดิการให้ถึง 3 รุ่น คือ รุ่นพ่อแม่ รุ่นลูก และตัวข้าราชการเอง แต่ในปัจจุบันด้วยสภาวะทางเศรษฐกิจทำให้สวัสดิการเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะให้ลดลง ดังนั้น เมื่อมองในภาพรวมแล้วจะเห็นได้ว่า สิ่งที่จะดึงดูดและจูงใจคนที่จะเข้ารับราชการยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก เมื่อเทียบกับแรงจูงใจทางภาคเอกชน

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

ในส่วนของการข้อเสนอแนะจากการวิจัย ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อปรับปรุงการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ดังนี้

1. ข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปภาพลักษณ์ของระบบราชการ

1) ทำการสำรวจภาพลักษณ์ของระบบราชการเพื่อค้นหาภาพลักษณ์ที่เป็นจุดเด่นที่ชัดเจน ซึ่งจากการสำรวจนี้อาจพบว่า บางหน่วยงานของภาครัฐอาจยังมีภาพลักษณ์ที่ดีและเป็นที่น่าเชื่อถือของสังคมและประชาชน ในขณะที่บางหน่วยงานของภาครัฐ มีภาพที่ไม่ดี นอกจากนั้น ต้องค้นหาสาเหตุที่ทำให้ภาพลักษณ์ของระบบราชการตกต่ำ โดยต้องมองในทุกมิติของกลุ่มคนที่มีส่วนได้ส่วนเสียของภาครัฐ

การสำรวจนี้จะทำให้ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ทราบถึงทัศนคติ มุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด ได้ทราบถึงสาเหตุ ทำให้ทราบถึงปัญหาข้อเท็จจริง จากผลการวิจัยที่น่าเสนอมา ตั้งแต่ต้นมีข้อสังเกตที่ตรงกัน คือ ภาพลักษณ์ของงานในระบบราชการนั้นเป็นงานที่น่าเบื่อและไม่ท้าทาย ซึ่งปัญหานี้ระบบราชการก็ต้องมาทบทวนเรื่องของโครงสร้างของงาน ทำอย่างไรจะให้งานน่าสนใจและมีความหมาย และทำการสื่อสารประชาสัมพันธ์ให้คนที่เข้ามาในตลาดแรงงานทราบ

2) ทำการปฏิรูปและปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะกระบวนการที่สำคัญ คือ กระบวนการสรรหาคัดเลือก กระบวนการพัฒนา และกระบวนการในการรักษา โดยยึดถือความต้องการและสามารถที่จะแข่งขันได้เป็นหลัก ที่ผ่านมารวิธีการจูงใจของภาครัฐจะใช้ตัวเองเป็นศูนย์กลาง คือ ภาครัฐมีอะไรก็จะให้ในสิ่งที่ตัวเองมีโดยไม่คิดว่าผู้รับมีความต้องการรับหรือไม่ ซึ่งในภาพกว้างและจากผลการวิจัยจะพบว่า ภาพลักษณ์ที่ไม่ดีดังุดและเป็นปัญหามากที่สุด คือ การทำงานในภาครัฐได้รับค่าตอบแทนน้อยและมีโอกาสความก้าวหน้าน้อย ดังนั้น เพื่ออุดช่องว่างการบริหารงานบุคคลภาครัฐจำเป็นต้องสำรวจค่าตอบแทนที่เอกชนจ่ายในลักษณะงานที่ใกล้เคียงกับภาครัฐ และต้องหาวิธีการที่จะตอบแทนในรูปแบบที่อาจแตกต่างกันแต่เทียบเคียงกันได้ เช่น ถ้าจำนวนเงินน้อยกว่าก็ต้องมีความก้าวหน้าและความมั่นคงที่มากกว่าเพื่อชดเชยและสร้างแรงดึงดูด

3) ปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานให้เอื้อต่อการทำงานและทัดเทียมกับสภาพการทำงานในภาคส่วนอื่น ๆ จริงอยู่เรื่องนี้อาจไม่เกี่ยวกับงานโดยตรง แต่ก็ต้องยอมรับว่ารูปลักษณ์ของสถานที่ทำงานก็เป็นแรงดึงดูด อีกประการหนึ่งที่สำคัญเพราะบุคลากรต้องใช้เวลากลางวันอยู่ที่นั่น เทคโนโลยีในการทำงานก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่ช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ในปัจจุบันแนวคิดเรื่องคุณภาพชีวิตในการทำงานได้รับความสำคัญมากขึ้น เพราะการมีคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดีย่อมส่งผลไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีด้วย

4) ต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้นำทางการเมืองและต้องกำหนดให้มีการรีแบรนด์ดังนี้ เป็นวาระแห่งชาติ มีระยะเวลาที่ชัดเจน ซึ่งในสังคมไทยการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ จะประสบความสำเร็จได้นั้นผู้นำทางการเมืองจะมีบทบาทที่สำคัญอย่างมาก เพราะต้องยอมรับว่าภาครัฐมีขนาดใหญ่ มีกำลังคนเป็นจำนวนมาก การที่จะรีแบรนด์ภาครัฐต้องใช้ทรัพยากรทั้งคน เงิน เทคโนโลยี และทรัพยากรเวลาค่อนข้างมหาศาล แต่ก็ต้องทำไปพร้อม ๆ กันหมดทุกภาคส่วน บทบาทของผู้นำต้องสร้างให้เกิดความตระหนักว่าเราจะปล่อยให้ระบบราชการเป็นไปแบบนี้ต่อไปอีกไม่ได้ ต้องมองภาพรวม และพยายามดึงสิ่งที่ดีออกมาบอกกล่าวและชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการทำงานในภาครัฐ ซึ่งถ้าผู้นำสูงสุดสนับสนุนแล้ว ก็คงทำให้การดำเนินการเปลี่ยนแปลงทำได้ราบรื่น

2. ข้อเสนอเรื่องของการบังคับใช้การบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์และเครื่องมือที่เรียกว่า HR Scorecard

การสรรหาเชิงกลยุทธ์จะมีความแตกต่างจากการสรรหาแบบดั้งเดิม เพราะในบริบทของกลยุทธ์ จะมีการกำหนดเส้นทางวิกฤติ (Critical Path) ของกระบวนการทำงานซึ่งทำให้ทราบถึงตำแหน่งและกลุ่มงานที่มีความสำคัญ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ในการสรรหาและคัดเลือกที่แตกต่างจากงานที่เป็นงานประจำ เช่นเดียวกับการลงทุนในการพัฒนาบุคลากร ซึ่งควรที่จะมีขนาดของการลงทุนและวิธีการลงทุนที่แตกต่างตามความสำคัญ ซึ่งหน่วยงานราชการปัจจุบันยังไม่ได้ทำลงไปถึง เพราะกลยุทธ์ต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าด้วย การรักษาก็เช่นเดียวกับกลยุทธ์ในการรักษาบุคลากรซึ่งมีความสำคัญที่แตกต่างกันก็ต้องมีวิธีการรักษาที่ไม่เป็นแบบเดียวกัน (กลยุทธ์ที่เป็นแบบเดียวกันหรือที่เรียกว่า One Size Fit All) ตำแหน่งงานบางอย่างสามารถหาทดแทนได้ง่าย การรักษาก็อาจใช้กลยุทธ์แบบหนึ่ง แต่บางตำแหน่งงานหาได้ยากและทดแทนได้ยาก การรักษาก็ควรที่จะมีลักษณะที่เฉพาะลงไป

ดังนั้น การบังคับใช้และทำให้เกิดความเข้าใจเรื่องการบริหารคนจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ในขณะที่ความหลากหลายมีมากขึ้นและงานราชการก็มีความแตกต่างกัน การใช้กลยุทธ์ในการบริหารคนจึงต้องปรับให้เหมาะสม การรวมอำนาจ วิธีการสรรหา พัฒนา รักษา แบบเดียวโดยที่ยุทธศาสตร์และข้อจำกัดแต่ละกระทรวงไม่เหมือนกันอาจใช้ไม่ได้ผลในปัจจุบัน การกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลน่าจะมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เผชิญอยู่มากกว่า

ในส่วนของข้อเสนอเรื่องของการบังคับใช้การบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์และเครื่องมือที่เรียกว่า HR Scorecard ควรเพิ่มกลไกสนับสนุนที่เป็นตัวเงินและกลไกสนับสนุนที่ไม่ใช่ตัวเงิน ซึ่งถ้ามีกลไกขับเคลื่อนเหล่านี้ก็จะทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องปรับปรุงระบบในการบริหารคนเพื่อให้เกิดการบริการในรูปแบบใหม่ ๆ ซึ่งจะมีความแตกต่างกันตามพันธกิจของแต่ละหน่วยงาน และทำให้การบริหารคนมีความยืดหยุ่นในด้านการสรรหา คัดเลือก การพัฒนาคน และการรักษาคน

ทั้งนี้ จากผลการศึกษา พบว่า สิ่งที่ภาครัฐควรต้องปรับปรุงในเรื่องกระบวนการสรรหาคัดเลือก คือ การปรับเปลี่ยนมาใช้ในการสรรหาคัดเลือกเชิงรุก แต่ในบางกลุ่มงานที่อาจมีแหล่งคนจำนวนมากก็อาจใช้อีกรูปแบบหนึ่งได้ (Collins, C.J and Smith K.G., 2006) ไม่จำเป็นต้องใช้แบบเดียวกันตายตัว ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการยื่นข้อเสนอในเรื่องของผลตอบแทนให้กับผู้สมัครงานอย่างเป็นแพ็คเกจ (Package) กล่าวคือ ต้องสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับผลตอบแทนทั้งหมดที่จะได้รับจากการทำงานทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน มีกระบวนการและวิธีการประเมินหลายรูปแบบ รวมถึงการสร้างภาพลักษณ์ (Employer Branding) ที่มุ่งเรื่องการคัดเลือกคนที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมและการให้โอกาสในการพัฒนาแก่นักงานเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ยังต้องปรับปรุงกระบวนการพัฒนาและกล่อมเกลายบุคลากรภาครัฐ โดยเน้นสร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่สอดคล้องกับกลยุทธ์ของหน่วยงาน มีการประเมินความคุ้มค่าของโครงการต่าง ๆ ที่ใช้ในการพัฒนารวมถึงการสร้างภาพลักษณ์ของข้าราชการที่ดี ตลอดจนการปรับปรุงกระบวนการรักษามูลค่าบุคลากรภาครัฐที่มีคุณภาพ โดยการศึกษาความต้องการของบุคลากรในวัยต่าง ๆ เพื่อสร้างกลไกการรักษาที่มีความหลากหลายแบบ (Menu) และให้บุคลากรสามารถเลือกตามความสนใจของเขาแทนที่จะมีรูปแบบเดียวอย่างที่เป็อยู่ สร้างเส้นทางสายอาชีพที่ชัดเจนและหลากหลาย ปรับเงินเดือนแรกเข้า และปรับปรุงภาพลักษณ์ขององค์การราชการให้เป็นนายจ้างที่เป็นทางเลือก (Employer of Choice) เพราะภาพลักษณ์ที่ดีเป็นสิ่งที่ทำให้บุคลากรขององค์การภาคภูมิใจซึ่งอาจชดเชยกับค่าตอบแทนที่น้อยกว่าภาคเอกชนได้ทางหนึ่ง

3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

- 1) ควรแสวงหาองค์ความรู้ที่เหมาะสมในการจัดทำกรปฏิรูปกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งส่งผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงพฤติกรรม
- 2) ควรหาวิธีการวัดผลตอบแทนในการลงทุนในด้านการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ
- 3) ควรศึกษาหาวิธีการในการรักษามูลค่าบุคลากรภาครัฐที่มีรูปแบบแตกต่างกัน และสามารถนำไปใช้ได้เหมาะสม

เอกสารอ้างอิง

- ปรีชา เวสารัชช์. (2539). *ปฏิรูประบบราชการเพื่ออนาคต: ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา*. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี เรื่องการปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคตของไทย. จัดโดยมูลนิธิเพื่อการพัฒนา มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี วันที่ 13-14 ธันวาคม 2539 กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- วรเดช จันทรศร และคณะ. (2540). *แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการไทย (พ.ศ. 2540-2544)*, กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2546). *การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย*. ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: จุฬาทอง.
- สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ และคณะ. (2542). *พัฒนาคน พัฒนางองค์การ พัฒนาสังคม รายงานการศึกษาริวิจัยเพื่อพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพระหว่างประจำการของกระทรวงสาธารณสุข*. กรุงเทพฯ: ยุทธวิธีบริหารการพิมพ์.
- สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. (2544). *วิสัยทัศน์และกรอบการปฏิรูประบบราชการ*. กรุงเทพฯ: ดุสิตกราฟฟิค.
- Alvesson, M. (1993). Organization as rhetoric: knowledge-intensive firms and the struggle with ambiguity. *Journal of Management studies*, 30(6), 997-1015.
- Swain, B.D. (1994). *Managing Small Cities & Counties: A Practical Guide*. Washington D.C. International City / County Management Association.
- Collins, C.J and Smith K.G. (2006). Knowledge exchange and combination: The role of human resource practices in the performance of high technology firms. *The Academy of Management Journal*, 49, 544-560.
- Cabinet Office. (2008, June). *Excellence and Fairness: Achieving World Class Public Service*. London: Crown Copyright, 26.
- Clark, M. (2001, June). *More Coronaries Offering Flextime*. HR News 30, 1.
- Osborn, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit in transforming the public sector*. U.S.A.: Addison - Wesley Publishing.
- OECD. (2001). Public Sector-An Employer of Choice? Report on the Competitive Public Employer Project. The report based on the Expert Meeting on the Competitive Public Employer Project, held in Paris on 5-6 April 2001. 6-7.

- Olesen, M. (1999). "What makes employees stay?" *Training & Development*. 53, 48-53.
- Rath, D. (2000). Taking the Job Public, *Network World*, 17, 70-73.
- Robertson, M. and O'Malley Hamersley, G. (2000). Knowledge-intensive firm: the significance of the people management dimension. *Journal of European Industrial Training*, 24(2), 241-253.
- Sunoo, B.P. (2000). The Hunt for Public Sector IT. Retrieved November 14, 2009, from Workforce.com. <http://www.workforce.com/archive/artivle/oo/12/18.xci?topicrame=staffing>
- Thompson, M. and Heron, P. (2002, May). *The employment relationship and knowledge Creation evidence from R&D based high technology firms' EURAM Conference*. Stockholm, 1-10.
- United States Office of Personnel Management. (2001). Repayment of Student Loans. Retrieved November 14, 2009. <http://frwebgate5.access.gpo.gov/cgi-bin/eaisgate.cgi?WAISsocID=5729831611+2+1+0LWALSaxtion=retrieve>
- Walker, P. (2008). Employer Branding: A No-Nonsense Approach. London: Chartered Institute of Personnel and Development, 3.