

Best Practices and Best Fit Model of Thai Public Human Resource Management

Phichak Phutrakhul

Lecturer, Public Administration Program

Faculty of Humanities and Social Sciences, Suan sunandha Rajabhat University

Corresponding Author: phichak.ph@ssru.ac.th

Received: March 8, 2019

Revised: June 10, 2019

Accepted: June 18, 2019

Abstract

Organizations believe that humans are the most important resource. Therefore, organizations have turned their attention to the planning and implementation of various types of integration into human resource management in the organization. The best practices model is one of the tools that are used by organizations to increase their operational quality and productivity. It is a tool that helps organizations to develop quickly and reduce the time they take to improve their performance. Learning from the experiences of those who have accomplished provides valuable guidelines for organizational development. Another concept used to increase their operational quality and productivity is the best fit model which can be adapted to suit each situation of the organization. This article is intended to study the best practice and best fit concepts in human resource management and, particularly, the best practice and best fit concepts in the context of Thai public human resource management.

Keywords: Best practice, best fit, Thai public human resource management

**ตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดและตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์การ
กับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐไทย**

พิชักษณ์ ภูตระกูล

อาจารย์ประจำกลุ่มสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ แขนงวิชาการบริหารรัฐกิจ

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

ผู้จัดทำบทความต้นฉบับ: phichak.ph@ssru.ac.th

ได้รับบทความ: 8 มีนาคม 2561 ปรับปรุงแก้ไข: 10 มิถุนายน 2562 ตอบรับตีพิมพ์: 18 มิถุนายน 2562

บทคัดย่อ

องค์การต่าง ๆ เชื่อว่า ทรัพยากรมนุษย์ในองค์การเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญที่สุด ดังนั้น องค์การต่าง ๆ จึงหันมาสนใจการวางแผนและการปฏิบัติที่นำเอาตัวแบบต่าง ๆ มาบูรณาการกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ การศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดนั้นเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้ในการปรับปรุงองค์การเพื่อเพิ่มคุณภาพการดำเนินงานและเพิ่มผลผลิตอย่างต่อเนื่อง เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้องค์การสามารถพัฒนาได้อย่างรวดเร็ว ลดระยะเวลาที่ใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การ เนื่องจากการเรียนรู้จากประสบการณ์ของผู้ที่ประสบความสำเร็จ หรือทำได้ดีกว่าแล้วนำแนวทางนั้นมาปรับใช้และพัฒนาองค์การให้ดีขึ้นแต่ในขณะที่ยังอีกแนวคิดหนึ่งคือตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์การในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ก็ยืนยันได้ว่าแนวคิดนี้สามารถนำมาปรับใช้ได้ดีกว่าตามแต่ละสถานการณ์ขององค์การ บทความนี้มีจึงมีวัตถุประสงค์ในการเขียนบทความเพื่อศึกษาตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุด และ ตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์การที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และศึกษาตัวแบบทั้งสองตัวแบบในบริบทของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐไทย

คำสำคัญ: ตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุด ตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์การ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐไทย

บทนำ

การดำเนินงานขององค์กรในปัจจุบันต่างเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่รุนแรงทั้งภายนอก ได้แก่ เศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงสภาพแวดล้อมภายใน ได้แก่ วิธีการทำงาน รูปแบบของสินค้า บริการ ผู้บริหาร และทรัพยากรมนุษย์ขององค์กร ซึ่งการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของภาวะเศรษฐกิจโลกที่เกิดจากอิทธิพลของวิวัฒนาการทางเทคโนโลยีและองค์ความรู้ใหม่มีผลกระทบต่อการทำงานขององค์กร ทำให้องค์กรต่าง ๆ จำเป็นต้องปรับกระบวนการภายในองค์กรใหม่เพื่อการสร้างสรรค์และปรับเปลี่ยนองค์กรให้รองรับกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยองค์กรต่าง ๆ เชื่อว่าทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญที่สุด ดังนั้นองค์กรต่าง ๆ จึงหันมาสนใจการวางแผนและการปฏิบัติที่นำเอาตัวแบบต่าง ๆ มาบูรณาการกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร (Wheelen & Hunger, 1995)

สำหรับองค์การภาครัฐมักถูกมองว่าเป็นองค์กรที่ไม่เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง ไม่ยืดหยุ่น ไม่คล่องตัว การทำงานแลกเปลี่ยนเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานน้อย เน้นกระบวนการมากกว่าผลลัพธ์ ยึดติดกับกรอบอำนาจตามกฎหมายเป็นหลัก การประสานงานกับภาคส่วนต่าง ๆ เป็นไปในรูปแบบที่ภาครัฐเป็นฝ่ายนำ ภาคส่วนอื่นเป็นฝ่ายตาม เป็นต้น(สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน,2560) ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยีกำลังส่งผลอย่างยิ่งต่อการทำงานในอนาคต เช่น การใช้ระบบอัตโนมัติ (Automation) ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) และสังคมผู้สูงอายุ (Aged Society) ล้วนเป็นประเด็นที่ท้าทายการทำงานของภาครัฐ รวมถึงการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของภาครัฐที่จะต้องปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

Kearns (2010) ได้ให้ความเห็นว่า กลยุทธ์การบริหารทรัพยากรมนุษย์นั้นสองในสามส่วน คือการเตรียมความพร้อม ที่เหลืออีกส่วนนั้นคือการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ การพัฒนากลยุทธ์การบริหารทรัพยากรมนุษย์คือการเรียนรู้เกี่ยวกับกลยุทธ์เพื่อที่จะมั่นใจได้ว่าจะมีการพัฒนากลยุทธ์ไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน ตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุด (Best Practices) และตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์กร (Best Fit) ได้เป็นที่รู้จักแพร่หลายในวงการด้านบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ซึ่งล้วนมีทั้งข้อดีและข้อจำกัด กล่าวคือโดยธรรมชาติแล้วองค์กรแต่ละองค์กรจะมีความแตกต่างกัน ดังนั้นการกำหนดกลยุทธ์หรือกระบวนการในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในรูปแบบเดียวจึงเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงขององค์กร นอกจากนี้องค์กรมักจะมีเป้าหมายที่จะตอบสนองต่อบุคลากรหลากหลายกลุ่ม จึงเป็นเรื่องยากที่จะตัดสินใจว่าตัวแบบใดดีกว่ากัน ดังนั้นในการเลือกตัวแบบในการกำหนดกลยุทธ์ขององค์กรควรจะต้องพิจารณาจากบริบทสภาพแวดล้อมของแต่ละองค์กรเพื่อความเหมาะสมและการคงความสามารถในการแข่งขันได้

ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุด เป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้ในการปรับปรุงองค์กรเพื่อเพิ่มคุณภาพการดำเนินงานและเพิ่มผลผลิตอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้องค์กรสามารถพัฒนาได้อย่างก้าวกระโดด ลดระยะเวลาที่ใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กร เนื่องจากเป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์ของผู้ที่ประสบความสำเร็จ หรือทำได้ดีกว่า แล้วนำแนวทางนั้นมาปรับ

ใช้และพัฒนาองค์การให้ดีขึ้น แต่ในขณะที่อีกตัวแบบหนึ่งคือตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์การในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ก็ยืนยันหยัว่าแนวคิดนี้สามารถนำมาปรับใช้ได้ดีกว่าตามแต่ละสถานการณ์ขององค์การ

จากความสนใจข้างต้น ทำให้ผู้เขียนเห็นความสำคัญโดยมีวัตถุประสงค์ในการเขียนบทความครั้งนี้ คือ 1) เพื่อศึกษาตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดและตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์การที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ 2) ตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดและตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์การในบริบทของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐไทย

ตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุด

ตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุด (Best Practices) มองว่าองค์การสามารถที่จะหาตัวแบบที่เป็นสากล (universalistic approach) ในการสร้างและปรับปรุงการดำเนินงานขององค์การ แนวคิดนี้จะเน้นที่บทบาทของผู้บริหารในการตัดสินใจเลือกปัจจัยหรือตัวแบบที่ดีที่สุดขององค์การ โดยแนวคิดนี้ได้รับอิทธิพลมาจากนักจิตวิทยาอุตสาหกรรมซึ่งเป็นกลุ่มนักวิชาการที่ศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของมนุษย์ ตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดได้รับการยอมรับในแวดวงนักวิชาการและนักปฏิบัติ ดังเช่น

Marchington & Grugulis (2001) เชื่อว่าตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดเป็นกิจกรรมที่นำมาใช้พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์การโดยที่ไม่คำนึงถึงขนาดและที่ตั้งขององค์การ

Johnson (2000) กล่าวว่า ตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดหรือที่เรียกอีกชื่อว่ากลุ่มที่มีผลการปฏิบัติงานสูง (high performance work practices) ได้รับการอธิบายว่า วิธีการบริหารทรัพยากรมนุษย์และระบบนี้จะเป็นความเป็นสากล และสามารถนำมาช่วยในการเพิ่มผลการปฏิบัติงานขององค์การได้

สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ (2545) กล่าวว่า วิธีปฏิบัติงานที่เลิศเป็นแนวทางหรือวิธีปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ที่นำองค์การไปสู่ความสำเร็จ และบรรลุจุดมุ่งหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ช่วยให้สามารถลดเวลาในการปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์การ และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างเหมาะสม

วิจารณ์ พานิช (2547) กล่าวว่าวิธีการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศเป็นการทำงานที่เกิดผลงานในลักษณะที่น่าภูมิใจ นำชื่นชม เกิดผลสัมฤทธิ์สูง ประสิทธิภาพสูงคุณภาพสูงและควรส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาวิธีการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศใหม่ ๆ ขึ้นมาอย่างต่อเนื่องโดยมีเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อคัดเลือกวิธีการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศดังนี้ 1) เป็น การปฏิบัติงานที่เกิดจากกลุ่มและมีเรื่องราวของกระบวนการพัฒนาที่ผ่าน ขั้นตอนต่าง ๆ จนประสบความสำเร็จ 2) สามารถบอกเล่าเรื่องราวเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงวิถีชีวิตวิธีปรึกษาหารือ 3) สามารถดึงเอาความรู้ที่อยู่ในตัวคน (Tacit Knowledge) มาเผยแพร่เป็นความรู้ที่ปรากฏให้เห็นชัดเจน (Explicit Knowledge) ได้ซึ่งอาจใช้วิธีการประชุมเพื่อเสนอผลงาน การระดมความคิด การซักถาม และชี้ประเด็นเพื่อยกระดับความคิด การใช้คำถาม การสร้างเงื่อนไข สร้างบรรยากาศ เพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมนำความรู้มาแลกเปลี่ยนเรียนรู้เกิดการเพิ่มพูนความรู้ของกลุ่ม และเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันอย่างต่อเนื่อง

ลักษณะของตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุด

ลักษณะของตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดนั้น Pfeffer (1994) ได้กำหนด 16 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคนในองค์กรที่จะทำให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขัน ดังนี้ 1) ความมั่นคงในงานและการทำงาน 2) ความสามารถในการคัดเลือกบุคลากร 3) ค่าจ้างในระดับที่สูง 4) ค่าตอบแทนเสริม ค่าจ้างใจ 5) ความรู้สึกว่าเป็นเจ้าขององค์กรของบุคลากร 6) มีการแบ่งปันข้อมูลขององค์กร 7) การมีส่วนร่วมและการมอบอำนาจ 8) การทำงานเป็นทีม 9) การฝึกอบรมและการพัฒนาทักษะ 10) การใช้ประโยชน์และการฝึกอบรมทักษะบุคลากรข้ามสายงาน 11) การสร้างความเสมอภาคเป็นธรรม 12) การควบคุมค่าจ้าง 13) การเลื่อนขั้นจากภายในองค์กร 14) การมองระยะยาว 15) การวัดผลการปฏิบัติงาน 16) การยึดหลักปรัชญาขององค์กร ซึ่งในภายหลัง ในปี 1998 Pfeffer ได้ลดปัจจัยจาก 16 ข้อ เหลือเพียง 7 ข้อ เรียกว่า “Pfeffer’s 7 practices for building profit by putting people first” ประกอบด้วย 1) ความมั่นคงในการจ้างงาน 2) การคัดเลือก 3) ทีมจัดการตนเองและการทำงานเป็นทีม 4) การจ่ายค่าตอบแทนที่สูงเชื่อมโยงกับผลประกอบการขององค์กร 5) การฝึกอบรมที่เข้มข้น 6) การลดความแตกต่างด้านสถานะของบุคลากรในองค์กร 7) การแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร (Pfeffer,1998)

ข้อดีของตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุด

ถึงแม้ว่าตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดจะถูกวิพากษ์วิจารณ์แต่ยังมีข้อดีบางประการ ได้แก่

1. การฝึกอบรมและการพัฒนา

การฝึกอบรมและการพัฒนาเป็นเรื่องที่ติดกับ 2 ฝ่ายทั้ง นายจ้างและลูกจ้าง โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้บุคลากรมีทักษะและความรู้ที่จำเป็นสำหรับการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรและเป้าหมายทางธุรกิจ (Johnson,2000) การฝึกอบรมและการพัฒนามีความได้เปรียบในการแข่งขันที่จะสร้างแนวทางเพื่อการพัฒนาและทำให้บุคลากรมีความมั่นใจในตนเอง มีความรู้มากขึ้นและได้บุคลากรที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นและประสิทธิภาพของพวกเขาจะพบเห็นได้จากผลการปฏิบัติงานของพวกเขา องค์กรไม่ควรมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาของบุคลากรและงานขององค์กร แต่ควรจัดฝึกอบรมและพัฒนาโปรแกรมที่เป็นประโยชน์ต่อชีวิตส่วนตัวของบุคลากรด้วย (Enz & Sigauw, 2000) และสิ่งนี้จะนำไปสู่ความมุ่งมั่นของบุคลากรที่สูงต่องานที่ทำ

2. การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นเสมือนเครื่องมือจูงใจ

ตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดถูกนำมาใช้จากบริษัทข้ามชาติ ซึ่งเป็นวิธีการให้รางวัลกับบุคลากรของพวกเขา การประเมินผลการปฏิบัติงานจะช่วยให้ผลการปฏิบัติงานส่วนบุคคลเป็นตัวสนับสนุนผลการปฏิบัติงานโดยรวมขององค์กร Messmer (2004) เสนอเพิ่มเติมว่า สมรรถนะ การทำงานเป็นทีม ทักษะจริยธรรม ควรนำเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลการปฏิบัติงาน

3. ระบบการสื่อสารที่ดีขึ้น

แบบการดำเนินการของการบริหารทรัพยากรมนุษย์โดยการคำนึงถึงตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดจะช่วยให้เกิดการสื่อสารที่ดีขึ้น ซึ่ง Luthans and Peterson (2003) ได้ให้ความเห็นว่า สำหรับองค์กรที่กำลังจะขยายตัว การสื่อสารจะช่วยให้องค์กรดำเนินการได้อย่างราบรื่นขึ้นซึ่งสิ่งนี้คือประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุด

3.1 การสร้างทีม

Hadleigh (2004) กล่าวว่า การสร้างทีมที่มีประสิทธิภาพนั้นองค์กรต้องรู้ตัวเอง และจัดการด้วยตนเองและไม่ควรที่จะรับผิดชอบเพียงหน้าที่ของตนเอง แต่ต้องมั่นใจว่าทีมงานจะดำเนินงานเป็นหนึ่งเดียวกันตลอดเวลา Wellins, Byham & Wilson (1991) กำหนดว่าทีมควรจะต้องมีความรับผิดชอบดังนี้ 1) บริหารจัดการด้วยตนเอง เช่น การวางแผน การดูแลบุคลากรภายในทีม 2) มอบหมายงานเฉพาะให้กับสมาชิกในทีม เช่น การตัดสินใจว่าใครจะทำอะไรที่ไหน อย่างไร 3) วางแผน และจัดตารางเวลาเกี่ยวกับงาน การตั้งเป้าหมายงบประมาณ สถานที่ เป็นต้น 4) รับผิดชอบในการให้บริการและ/หรือการตัดสินใจซึ่งทำให้พวกเขารับผิดชอบต่อเกี่ยวกับคุณภาพ สินค้าคงคลัง ฯลฯ 5) สามารถที่จะดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เฉพาะเจาะจงได้โดยไม่ต้องรอการตัดสินใจร่วมกัน

4. ข้อดีอื่น ๆ ของแนวคิดเรื่องตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุด ได้แก่ 1) เป็นเครื่องมือเปรียบเทียบ 2) เป็นเครื่องมือสร้างแรงจูงใจที่จะเปลี่ยนคน 3) เป็นตัวชี้แนะแนวทางถึงสิ่งที่สำคัญอันดับแรกและทิศทางขององค์กร 4) เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการเรียนรู้จากสิ่งที่ดีและสิ่งที่ผิดพลาด 5) เป็นสิ่งที่ทำให้องค์การมุ่งเน้นในองค์กร และเคลื่อนย้ายองค์กรไปจากตำแหน่งปัจจุบัน 6) นำไปสู่องค์กรที่มีความมุ่งมั่นสูง 7) ระดับทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า 8) ทีมที่มีประสิทธิภาพ 9) การจัดตั้งหลักการทำงาน ๆ ของการเลือก 10) ผลการปฏิบัติงานสูง

อย่างไรก็ตามเราจะเห็นว่าการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดได้ถูกนำไปใช้ในองค์กรต่าง ๆ เพื่อมุ่งเน้นให้องค์การของตนเป็นองค์กรที่มีผลการปฏิบัติงานสูง (Pfeffer & Veiga, 1999)

ข้อโต้แย้งตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุด

บทวิพากษ์เกี่ยวกับแนวคิดดังกล่าวมีมากมายหลายแนวคิดจากหลากหลายนักวิชาการ ซึ่งโดยธรรมชาติแล้วแน่นอนว่าองค์กรแต่ละองค์กรมีความแตกต่างกัน ดังนั้น กระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในรูปแบบเดียวเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงขององค์กร นอกจากนี้ องค์กรมักจะมีเป้าหมายที่จะตอบสนองต่อบุคลากรหลายกลุ่ม ซึ่งเป็นการยากที่จะกล่าวว่าตัวแบบใดที่ดีที่สุดที่จะสามารถสนองตอบต่อเป้าหมายของกลุ่มที่หลากหลาย ดังความเห็นของนักวิชาการต่าง ๆ ดังนี้

1. Cappelli & Crocker (1996) ที่ศึกษาองค์กรที่ประสบความสำเร็จในหลายองค์กรซึ่งแต่ละองค์กรก็มีแนวคิดหรือวิธีการของตนเองจะค้นพบว่าองค์กรของตนต้องทำอะไรที่จะประสบความสำเร็จ โดยต้องคำนึงถึงบริบทแวดล้อมขององค์กรด้วย ซึ่งสิ่งนี้เป็นสิ่งที่นักคิดตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดต้องคำนึงถึงด้วย

2. มุมมองด้านวัฒนธรรมของ Hofstede (2010) ได้แสดงมิติของมุมมองทางวัฒนธรรม ทั้งระยะห่างการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอน ปัจเจกนิยม การทำตามและการขัดขึ้น ซึ่งแต่ละชาติจะมีวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ดังนั้น Hofstede Model จึงมองว่าการที่องค์กรประสบความสำเร็จในประเทศหนึ่งเมื่อข้ามวัฒนธรรมมายังอีกประเทศหนึ่งตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดนั้นอาจจะไม่ประสบความสำเร็จก็ได้ โดยได้แยกเป็นประเด็น 4 ประเด็นดังนี้

1) พลังของระยะห่าง (Power Distance) Hofstede (2010) ได้กล่าวว่า สังคมแต่ละสังคมมีอำนาจและความแตกต่างของวัฒนธรรมที่ต่างกัน และสิ่งนี้เป็นสิ่งที่ทำลายตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดว่าจะทำอย่างไรเมื่อองค์การที่อยู่ในสถานที่ที่ต่างจากองค์การต้นกำเนิดจะนำแนวคิดที่ดีที่สุดมาปฏิบัติได้เหมือนกับองค์การต้นกำเนิด

2) การหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอน (Uncertainty Avoidance) Hofstede (1997) ได้กล่าวในงานเขียนเรื่อง “Cultures and Organizations: Software of the Mind, London” ซึ่งได้สังเกตบุคลากรบริษัท IMB ใน 50 ประเทศซึ่งพบว่าได้เกิดความไม่แน่นอนที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งเรียกว่า “สังคมใจกว้าง (society tolerant)” สิ่งนี้เกิดขึ้นในสังคมที่วัฒนธรรมต่างกัน และส่งผลกระทบต่อการทำงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยสิ่งนี้แสดงให้เห็นถึงข้อบกพร่องของตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดที่เกิดขึ้นโดยข้อจำกัดด้านภูมิศาสตร์ว่าหากต่างที่และต่างวัฒนธรรมจะยังคงประสบความสำเร็จหรือไม่

3) ปัจเจกนิยม (Individualism) หากจะตรวจสอบทัศนคติของแต่ละบุคคล โดยเฉพาะประเด็นด้านวัฒนธรรม ซึ่งตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดมักจะให้ความสำคัญกับการทำงานเป็นทีม ในขณะที่บางวัฒนธรรมอาจจะสนใจการทำงานที่เป็นปัจเจกบุคคล ทำให้น่าสนใจว่าหากนำตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดไปปฏิบัติกับบางวัฒนธรรมที่เป็นปัจเจกจะประสบความสำเร็จหรือไม่

4) ความเป็นชาย (Masculinity) ความแตกต่างระหว่างเพศ (genders) นั้น เป็นอีกปัจจัยที่แสดงให้เห็นถึงรากของวัฒนธรรมในแต่ละที่ ซึ่งจะทำให้ตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดล้มเหลวได้ เช่น เรื่องการสรรหาและคัดเลือก การเล่นพรรคเล่นพวก อาจส่งผลต่อแนวคิดนี้อันเนื่องมาจากอาจจะได้คนที่ไม่เหมาะสมมาทำงานหากตั้งบนพื้นฐานของเรื่องเพศ เป็นต้น

ตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์การ

ตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์การ (Best Fit) หรือเรียกว่า แนวคิดตามสถานการณ์ (contingency model) ตัวแบบดังกล่าวเน้นย้ำให้เห็นว่า ไม่มีแนวคิดใดที่เป็นสากล (universal) ที่สามารถนำมาใช้ได้ตราบใดที่หนึ่งผู้หนึ่งที่หนึ่ง ซึ่งตัวแบบนี้เป็นการจัดตำแหน่งและความสัมพันธ์ระหว่างกลยุทธ์ขององค์การมาสู่การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Miles & Snow, 1978) กลุ่มผู้สนับสนุนแนวคิดนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะว่าต้องมีการบูรณาการแนวคิดที่จะสามารถควบคุมการบริหารทรัพยากรมนุษย์ได้ ซึ่งสิ่งนี้เป็นเสมือนหัวใจสำคัญของแนวคิด นอกจากนี้ Marchington & Grugulis (2001) กล่าวว่า “มีข้อสงสัยเล็กน้อยถึงการเติบโตขององค์การต่าง ๆ ในรอบทศวรรษที่ผ่านมาซึ่งล้วนให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมและพัฒนา และแม้กระทั่งการเรียนรู้ที่เป็นทรัพยากรสำคัญในการได้เปรียบทางการแข่งขันอย่างยั่งยืน” นอกจากนี้ยังมีข้อโต้แย้งอื่น ๆ เกี่ยวกับการให้รางวัล ทั้งที่เกี่ยวกับการซื้อตัวบุคลากรหรือการพัฒนาทักษะของบุคลากร

Lawler (1996) ได้แย้งว่า ประสิทธิภาพที่มากที่สุดเกิดจากระบบการให้ค่าตอบแทนตามการพัฒนาและทักษะของพนักงาน และยังเห็นวาระบบการให้รางวัลแก่บุคลากรระดับสูง หรืองานที่มีความซับซ้อนก็สามารถนำระบบค่าตอบแทนมาใช้ในการจูงใจบุคลากรได้มากขึ้น หรือ Schuster & Zingheim (1992) ที่กล่าวว่า “ระบบการจ่ายแบบใหม่ทำให้ได้มาซึ่งทักษะและความรู้ ซึ่งการเติบโตในแนวราบเป็นสิ่งสำคัญและ บุคลากรจะได้รับ

รางวัลสำหรับการเตรียมตัวของเขาที่เกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบที่กว้างขึ้นซึ่งสิ่งนี้จะเป็นการเพิ่มมูลค่าให้กับองค์กร” Fombrun, Tichy, & Devanna (1984) กล่าวว่า กลยุทธ์คือเครื่องมือที่ทำให้องค์กรอยู่รอดและถูกใช้โดยนักธุรกิจ ผู้ประกอบการ องค์กรภาคเอกชน ภาครัฐ ที่สร้างเป้าหมายขึ้นมาและรู้จักกันในนามตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์กร ที่หาสิ่งที่องค์กรต้องการมาบรรจบกันเป็นข้อตกลงระหว่างระดับบริหารและระดับปฏิบัติการ

โดยสรุป ตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์กรเน้นย้ำว่ากลยุทธ์ด้านทรัพยากรมนุษย์และกลยุทธ์ขององค์กรจะต้องสอดคล้องกัน หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือต้องตรวจสอบให้แน่ใจว่ากลยุทธ์การบริหารทรัพยากรมนุษย์ต้องมีความเหมาะสมในสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งเรื่องของวัฒนธรรมการทำงานและกระบวนการปฏิบัติงาน (Armstrong, 2006) โดยกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่แตกต่างกันต้องมุ่งเน้นไปที่ความต้องการของทั้งองค์กรและบุคลากร ดังนั้นการบริหารจัดการควรเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์จากบทเรียนที่ผ่านมาซึ่งอาจจะนำไปปรับใช้ในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อความเหมาะสมกับองค์กร ซึ่งเห็นได้ว่าวัฒนธรรม โครงสร้างองค์กร เทคโนโลยี พฤติกรรม และกระบวนการทำงาน ล้วนเป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์ความต้องการทางธุรกิจขององค์กร นอกจากนี้กลยุทธ์การบริหารทรัพยากรมนุษย์จะต้องมีความเหมาะสมภายนอก (External Fit) นั่นคือสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม และต้องมีความเหมาะสมภายใน (Internal Fit) คือสอดคล้องระหว่างกลยุทธ์และกิจกรรมการบริหารทรัพยากรมนุษย์ด้วยกันเอง (นิสตรรก์ เวชยานนท์, 2554)

ข้อวิพากษ์ตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์กร

มีนักวิชาการที่เห็นข้อจำกัดและวิพากษ์ตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์กรหลายท่านได้แก่ Boxall & Purcell (2003) วิพากษ์ตัวแบบนี้ว่า องค์กรจะทราบได้อย่างไรว่าสถานการณ์หรือตัวแปรใดสำคัญที่สุดและส่งผลกระทบต่อองค์กร นอกจากนี้ยังมีการยกตัวอย่างที่ควบคุมความท้าทายใหม่ ๆ เนื่องจากระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ไม่สามารถปรับตัวได้ทันทั่วทั้งที่ Armstrong (2006) ยังกล่าวเพิ่มว่าข้อบกพร่องของตัวแบบนี้มุ่งเน้นไปที่ข้อจำกัดที่จะค้นหาว่าสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจะเปลี่ยนไปอย่างไร นอกจากนี้ นิสตรรก์ เวชยานนท์ (2554) ตั้งข้อสังเกตว่า ตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์กรกับความเหมาะสมภายนอก (External Fit) ว่าองค์กรควรสร้างความเหมาะสมหลาย ๆ ด้าน (Multiple Fits) มากกว่าเป็นแค่ความสอดคล้องระหว่างกลยุทธ์ทางธุรกิจและกลยุทธ์ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์เพราะการที่องค์กรดำรงอยู่ได้จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับเป้าหมายอื่น ๆ ด้วย นอกจากนี้สภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาอาจทำให้กลยุทธ์ที่กำหนดขึ้นมาไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในอนาคตได้ ประเด็นสุดท้ายในทางปฏิบัติ กลยุทธ์ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ไม่ได้กำหนดตามกลยุทธ์ธุรกิจแต่ให้ความสำคัญกับรูปแบบหรือลักษณะขององค์กรมากกว่าทำให้บางครั้งไม่สอดคล้องกัน และในส่วนของความเหมาะสมภายใน (Internal Fit) จะเป็นส่วนที่ช่วยป้องกันปัญหาการจับคู่ผิด (Deadly Combination) อันเนื่องมาจากการกำหนดกลยุทธ์และการนำไปปฏิบัติไม่สอดคล้องกันเช่นองค์กรต้องการฝึกอบรมให้บุคลากรทำงานเป็นทีมแต่เมื่อประเมินผลกลับแยกการประเมินเป็นรายบุคคล เป็นต้น

เปรียบเทียบระหว่างตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดกับตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์การ

การบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์มักจะพบ 2 แนวคิดดังกล่าวอยู่เสมอ ดังนั้นเพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างจึงขออธิบายดังนี้

Beardwell & Claydon (2007) ได้ให้ความเห็นว่า ตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์การในการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ คือการที่กลยุทธ์ขององค์การมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์โดยพิจารณาจากธรรมชาติและการบูรณาการแนวตั้ง โดยการบูรณาการแนวตั้งจะทำให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างกลยุทธ์ขององค์การและการบริหารทรัพยากรมนุษย์โดยเชื่อมโยงทั้งนโยบายและกลยุทธ์ซึ่งจะเชื่อมโยงกับบริบทจากภายนอกด้วย ซึ่งเป็นหลักสำคัญของแนวคิดนี้ ที่ทำให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์มีการปรับตัวตามสภาพแวดล้อม โดยทำให้ทั้งบริบทภายนอกปรับตัว “พอดี” และ “ยืดหยุ่น” ผ่านระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์

ในขณะที่ตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดให้ความสำคัญระหว่าง “ชุดของแนวทางปฏิบัติที่ดี” และ “ผลการปฏิบัติงานขององค์การ” และเชื่อมโยงไปยังรูปแบบความพึงพอใจและความผูกพันของพนักงาน ซึ่งจะนำแนวปฏิบัติที่ดีที่เป็นหลักสาคมาปรับใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์การ Pfeffer (1998) จากข้างต้นผู้เขียนสรุปเปรียบเทียบทั้ง 2 แนวคิดดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงความแตกต่างระหว่างตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดและตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์การ

ตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุด (Best Practices)	ตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์การ (Best Fit)
1. เป็นรูปแบบที่เกิดก่อน	1. เกิดภายหลังตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุด
2. ลักษณะเป็นสากล (Universalistic)	2. ลักษณะตามสถานการณ์ (Contingency)
3. เป็นการบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบรูปธรรม (Hard HRM)	3. ทำงานได้ดีเนื่องจากความสามารถในการปรับเปลี่ยน
4. วิธีที่ใช้เป็นทางเดียว ใช้แบบตรงไปตรงมา	4. กลยุทธ์ธุรกิจและการบริหารทรัพยากรมนุษย์สามารถบูรณาการกันได้
5. เป็นการรวมนโยบายด้านการให้รางวัลกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์	5. ระบบการให้รางวัลควรสอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์การ
6. ทำให้เกิดแรงจูงใจและความผูกพันของพนักงานสูง	6. คู่ที่ผลของการได้เปรียบในการแข่งขัน

ตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดและตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์การในภาครัฐไทย

การบริหารงานภาครัฐไทยได้นำแนวคิดทั้ง 2 แนวคิดมาปรับใช้ที่เห็นเด่นชัดคือการจัดรางวัลประเภท ตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award) หรือรางวัลบริการภาครัฐแห่งชาติ (Thailand Public Service Awards) โดย

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ต้องการให้องค์การที่ได้รับรางวัลเป็นแบบอย่างและเป็นแนวปฏิบัติให้กับองค์กรอื่น ๆ แต่สำหรับตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์กรนั้นยังไม่พบในรูปแบบที่เป็นทางการ หากเราจะพยายามทำความเข้าใจรูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของภาครัฐไทยนั้น สิ่งสำคัญคือการดูสมรรถนะว่าตำแหน่งงานของภาครัฐไทยนั้นเป็นอย่างไร และหลังจากนั้นผู้เขียนจะวิเคราะห์ว่าตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดและตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์กรในภาครัฐไทยเป็นอย่างไรตามลำดับ

สมรรถนะในระบบจำแนกตำแหน่ง

ระบบราชการพลเรือนไทย มีการจำแนกตำแหน่งโดยการจัดกลุ่มงานเป็นวิธีการจำแนกประเภทของงาน โดย งานที่อยู่ในกลุ่มงานเดียวกันจะมีลักษณะงาน วัตถุประสงค์ของงาน และผลสัมฤทธิ์ของงานคล้ายคลึงกัน ผู้ที่ดำรงตำแหน่งในกลุ่มงานเดียวกันควรมีสมรรถนะ (คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมประจำงาน) เหมือนกันเพื่อให้ได้ผลการปฏิบัติงานที่ดีที่สุด

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2548) ได้แบ่งกลุ่มงานในระบบราชการพลเรือนไทย แบ่งเป็น 18 กลุ่มงาน ได้แก่ 1) กลุ่มงานสนับสนุนทั่วไป 2) กลุ่มงานสนับสนุนงานหลักทางเทคนิคเฉพาะด้าน 3) กลุ่มงานให้คำปรึกษา 4) กลุ่มงานบริหาร 5) กลุ่มงานนโยบายและแผน 6) กลุ่มงานศึกษาวิจัยและพัฒนา 7) กลุ่มงานข่าวกรองและสืบสวน 8) กลุ่มงานออกแบบเพื่อพัฒนา 9) กลุ่มงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ 10) กลุ่มงานบังคับใช้กฎหมาย 11) กลุ่มงานเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ 12) กลุ่มงานส่งเสริมความรู้ 13) กลุ่มงานบริการประชาชน ด้านสุขภาพและสวัสดิภาพ 14) กลุ่มงานบริการประชาชนทางศิลปวัฒนธรรม 15) กลุ่มงานบริการประชาชนทางเทคนิคเฉพาะด้าน 16) กลุ่มงานเอกสารราชการและทะเบียน 17) กลุ่มงานการปกครอง 18) กลุ่มงานอนุรักษ์ นอกจากนี้ยังกำหนด สมรรถนะสำหรับข้าราชการพลเรือนไทยประกอบด้วยสมรรถนะ 2 ส่วน ได้แก่

1. สมรรถนะหลัก คือ คุณลักษณะร่วมของข้าราชการพลเรือนไทยทั้งระบบเพื่อหล่อหลอมค่านิยมและพฤติกรรมที่พึงประสงค์ร่วมกัน ประกอบด้วย 5 สมรรถนะ คือ 1) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ 2) การบริการที่ดี 3) การสั่งสมความเชี่ยวชาญในงาน 4) ยึดมั่นในความถูกต้อง ซอบธรรมและจริยธรรม 5) การทำงานเป็นทีม
2. สมรรถนะประจำกลุ่มงาน คือ สมรรถนะที่กำหนดเฉพาะสำหรับกลุ่มงานเพื่อสนับสนุนให้ข้าราชการแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสมแก่หน้าที่ และส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ให้ได้ดียิ่งขึ้น โดยให้แต่ละกลุ่มงานมีสมรรถนะประจำกลุ่มงาน กลุ่มงานละ 3 สมรรถนะ (ยกเว้นกลุ่มงานนักบริหารระดับสูงมี 5 สมรรถนะ ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ การวางกลยุทธ์ภาครัฐ ศักยภาพเพื่อนำการปรับเปลี่ยน การควบคุมตนเอง และการให้อำนาจแก่ผู้อื่น) โดยสมรรถนะประจำกลุ่มงานประกอบด้วย 20 สมรรถนะ ได้แก่ 1) การคิดวิเคราะห์ 2) การมองภาพองค์รวม 3) การพัฒนาศักยภาพคน 4) การสั่งการตามอำนาจหน้าที่ 5) การสืบเสาะหาข้อมูล 6) ความเข้าใจข้อแตกต่างทางวัฒนธรรม 7) ความเข้าใจผู้อื่น 8) ความเข้าใจองค์กรและระบบราชการ 9) การดำเนินการเชิงรุก 10) ความถูกต้องของงาน 11) ความมั่นใจในตนเอง 12) ความยืดหยุ่นผ่อนปรน 13) ศิลปะการสื่อสารจูงใจ 14) สภาวะผู้นำ 15) สุนทรียภาพทางศิลปะ 16) วิสัยทัศน์ 17) การวางกลยุทธ์ภาครัฐ 18) ศักยภาพเพื่อนำการปรับเปลี่ยน 19) การควบคุมตนเอง 20) การให้อำนาจแก่ผู้อื่น

ในขณะที่มีการจำแนกระบบตำแหน่งแล้ว มีการกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ ในระดับกระทรวงและกรม แต่สิ่งที่พบเห็นคือบางกระทรวงหรือบางหน่วยงาน ได้คนที่ไม่ตรงกับงาน หรือมีตำแหน่งงานแต่ไม่มีคน ดังนั้นหากคำนึงถึงการแข่งขันถ้าไม่ใช้ในเชิงธุรกิจ แต่เป็นการแข่งขันการให้บริการสาธารณะดีขึ้น ควรนำตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์การเข้ามาใช้ในภาครัฐ เป็นต้น เช่น สถานที่ของกรมป่าไม้ หรืออุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่นักท่องเที่ยวจำนวนมาก ปัญหาที่พบคือเมื่อนักท่องเที่ยวได้รับอันตรายที่ร้ายแรงเกินความสามารถของเจ้าหน้าที่ประจำสถานที่นั้น จะทำอย่างไร เมื่อไม่มีผู้เชี่ยวชาญด้านสาธารณสุข ดังนั้น หากวิเคราะห์ถึงความจำเป็นก็ควรที่จะบรรจุตำแหน่งนักสาธารณสุข หรือพยาบาลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในสถานที่ดังกล่าว เป็นต้น

รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

หากจะวิเคราะห์ว่าตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดนั้นเกิดจากภาคส่วนใดในการบริหารงานภาครัฐของไทย ต้องวิเคราะห์จากรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ซึ่งเป็นเสมือนมาตรฐาน ซึ่งกำหนดเป็น “เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ” ที่เรียกว่า PMQA ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2550 คือการนำหลักเกณฑ์และแนวทางการบริหารองค์การที่เป็นเลิศ ซึ่งได้ยอมรับเป็นมาตรฐานสากลมาประยุกต์ใช้พัฒนาระบบบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐ โดยอาศัยหลักการประเมินองค์การด้วยตนเองเป็นการทบทวนสิ่งที่องค์การดำเนินการเทียบกับเกณฑ์ เมื่อตรวจพบว่าเรื่องใดยังไม่อยู่ในระบบที่น่าพอใจเมื่อเทียบกับเกณฑ์ องค์การจะได้พัฒนาวิธีปฏิบัติเพื่อปรับปรุงองค์การอย่างต่อเนื่อง เพื่อยกระดับคุณภาพการปฏิบัติงานไปสู่ระดับมาตรฐานสากล (High Performance) ซึ่งมีเกณฑ์วัดคุณภาพ 7 หมวด ซึ่งในหมวดที่ 5 จะเกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ คือ การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล เป็นการตรวจประเมินว่า ระบบงาน ระบบการเรียนรู้ของบุคลากรและการสร้างแรงจูงใจ ช่วยให้บุคลากรพัฒนาตนเองและใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่เพื่อให้มุ่งไปในแนวทางเดียวกันกับเป้าประสงค์และแผนปฏิบัติการโดยรวมของส่วนราชการอย่างไร รวมทั้งตรวจประเมินความใส่ใจการสร้างและรักษาสภาพแวดล้อมในการทำงาน สร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของบุคลากร ซึ่งจะนำไปสู่ผลการดำเนินการที่เป็นเลิศและความเจริญก้าวหน้าของบุคลากรและส่วนราชการ อาทิ มีการออกแบบงานและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือ ความคิดริเริ่ม และมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับค่านิยม และวัฒนธรรมขององค์การ มีการยกย่องชมเชยและบริหารผลตอบแทนที่เหมาะสม เพื่อช่วยผลักดันให้เจ้าหน้าที่ที่มีความจงรักภักดี และมีผลดำเนินการที่ดี รวมถึงการมุ่งเน้นการทำให้เจ้าหน้าที่มีความสุขเหนือความต้องการมากกว่าการสร้างควมพึงพอใจ เป็นต้น

เมื่อวิเคราะห์เอกสารการมอบรางวัลย้อนหลังตั้งแต่ปี พ.ศ.2555-2561 จะพบหน่วยงานที่ได้รับรางวัลดังกล่าวที่ 2

ตารางที่ 2 หน่วยงานที่ได้รับรางวัลในหมวดที่ 5

ปี พ.ศ.	หมวดที่ 5 หน่วยงานที่ได้รับรางวัล
2555	กรมสุขภาพจิต และกรมการพัฒนาชุมชน
2556	ไม่มีหน่วยงานใดได้รับรางวัลในหมวดที่ 5
2557	ไม่มีหน่วยงานใดได้รับรางวัลในหมวดที่ 5
2558	ไม่มีหน่วยงานใดได้รับรางวัลในหมวดที่ 5
2559	ไม่มีหน่วยงานใดได้รับรางวัลในหมวดที่ 5
2560	กรมธนารักษ์
2561	กรมควบคุมโรค

จากตารางพบว่า ปี พ.ศ. 2555 มีหน่วยงานภาครัฐเพียง 2 กรมที่เป็นตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุด และหากการเป็นตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดนั้นหมายความว่าองค์กรเหล่านั้นจะต้องสามารถคิดนวัตกรรมที่โดดเด่นเหนือคู่แข่ง หรือยากที่คู่แข่งจะตามทันได้ ซึ่ง Thomas Hughes (1971) ได้ให้ความหมายของ คำว่านวัตกรรมว่า “เป็นการนำวิธีการใหม่ ๆ มาปฏิบัติ หลังจากได้ผ่านการทดลองหรือได้รับการพัฒนามาเป็นขั้น ๆ แล้ว โดยเริ่มมาตั้งแต่การคิดค้น (Invention) พัฒนาการ (Development) ซึ่งอาจจะเป็นไปในรูปของโครงการทดลองปฏิบัติก่อน (Pilot Project) แล้วจึงนำไปปฏิบัติจริง ซึ่งมีความแตกต่างไปจากการปฏิบัติเดิมที่เคยปฏิบัติมา และเรียกว่า นวัตกรรม (Innovation)” และจากตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดที่เป็นองค์การที่โดดเด่นและสามารถคิดนวัตกรรมได้นั้น พบว่า มีนวัตกรรมการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของกรมพัฒนาชุมชนเรื่องการสร้างระบบประเมินความพึงพอใจออนไลน์ตามเวลาจริง (Real Time) เพื่อใช้ประเมินความพึงพอใจของบุคลากรและสำรวจปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจ โดยนำผลการสำรวจไปปรับใช้ ปรับปรุง และพัฒนา ผลงานหรือโครงการต่าง ๆ รวมทั้งเป็นช่องทางการติดต่อสื่อสารขององค์กรอีกช่องทางหนึ่ง ในส่วนของกรมสุขภาพจิตไม่พบว่า มีนวัตกรรมการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่จะเป็นแบบอย่างให้กับองค์กรอื่นได้

ในปี 2560 คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้มีมติกำหนด ชื่อรางวัลใหม่เป็น “รางวัลเลิศรัฐ” (Public Sector Excellence Awards : PSEA) ซึ่งเป็นรางวัลที่มอบให้กับส่วนราชการที่ได้มุ่งมั่นปฏิบัติราชการจนประสบความสำเร็จ มีความเป็นเลิศในด้านต่าง ๆ ที่สามารถเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับหน่วยงานอื่น และได้กำหนดให้รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเป็นสาขาหนึ่งของรางวัลเลิศรัฐ ซึ่งกรมธนารักษ์ได้รับรางวัลในหมวดที่ 5 ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยมี “นโยบายการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้และมีความสุข (Learning Organization and Happy Workplace) ให้ความสำคัญต่อการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยมุ่งเน้นการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้บุคลากร เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เป็นคนดี มีสมรรถนะ และมีคุณภาพชีวิตที่ดี เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์องค์กรไปสู่เป้าหมายที่กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ภายใต้แผนกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรบุคคล แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพ แผนการเสริมสร้างความ

โปร่งใส มีการพัฒนาเครื่องมือในการประเมิน มาตรฐานความสำเร็จด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อยกระดับคุณภาพ การปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ภายใต้คำขวัญ “งานได้ผล คนพอใจ ก้าวไกลสู่สากล”

สิ่งที่ทำให้กรมธนารักษ์ได้รับรางวัลได้แก่เรื่องการวิเคราะห์อัตรากำลังที่ไม่สมดุล โดยใช้การวิเคราะห์อัตรากำลังและใช้เทคโนโลยีเข้าช่วยในการปฏิบัติงานทำให้แก้ปัญหาเรื่องความไม่สมดุลระหว่างงานกับคน ทำให้กรมธนารักษ์เป็นองค์กรที่มีความคล่องตัวสูง และยังส่งผลต่อการพัฒนทรัพยากรมนุษย์ในหน่วยงานอีกด้วย นอกจากนี้ยังมีนวัตกรรมด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (HR Digital) รวมทั้งยังได้พัฒนาระบบและแอปพลิเคชัน Treasury HR ขึ้นมาใช้ในงานด้านบุคลากรเพื่ออำนวยความสะดวก สร้างความโปร่งใส และนำไปต่อยอดเป็นฐานข้อมูล ด้านบุคลากรที่มีความถูกต้องเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป

ในปี 2561 กรมควบคุมโรค ได้รับรางวัลในหมวดที่ 5 ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ดำเนินการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลภายใต้จุดยืน “งานสำเร็จ คนเป็นสุข ก้าวสู่ SMART DDC” ผ่านการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ทั้งการสร้างปัจจัยแวดล้อมที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของบุคลากร และการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร ซึ่งต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านด้วย Roadmap การพัฒนาบุคลากรที่มีความชัดเจน การร่วมมือกันดำเนินการ ภายใต้การให้ความสำคัญถึงความแตกต่าง และการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ทำให้องค์กรต้องปรับตัวและก้าวให้เท่าทันด้วยแนวคิดการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และ Happy & Healthy Workplace เพื่อสร้างความสุขและส่งเสริมความผูกพันในองค์กร พร้อม สร้างกำลังคนให้เป็น “นักควบคุมโรค” เป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินงานของกรมฯ ให้เป็นที่ประจักษ์ ตลอดจนการยอมรับในความสามารถของบุคลากรกรมฯ จากเครือข่ายการทำงานร่วมกันในระดับชาติและนานาชาติ

จากข้างต้นวิเคราะห์ว่าภาครัฐไทยพยายามสร้างตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุด และพบว่าตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดมีแค่ในบางกรณี ซึ่งไม่ใช่ตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดอย่างแท้จริง เป็นการให้รางวัลแบบปกติ เพราะบางองค์กรไม่ได้มีรูปแบบการปฏิบัติงานที่โดดเด่นอย่างแท้จริง และเมื่อมีการให้รางวัล แต่ไม่มีหน่วยงานภาครัฐหน่วยงานใดในประเทศสามารถทำได้ถึงเป้าหมายหรือไม่ได้รางวัลในหมวดที่ 5 (จากปี พ.ศ.2556-2559) ก็สมควรที่จะพิจารณาว่า องค์กรภาครัฐไทยไม่มีความสามารถไปถึงจุดนั้นได้จริง หรือมองอีกมุมหนึ่งว่าเกณฑ์มาตรฐานมีข้อผิดพลาด เพราะถ้าหากการไม่มีตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดได้เลย เท่ากับว่าการบริหารงานด้านทรัพยากรมนุษย์เกิดความล้มเหลว และสิ่งที่พบอีกประการหนึ่งคือ ภาครัฐไทยมักนิยมนำแนวคิดแบบตะวันตกหรือองค์กรที่เป็นตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุด โดยไม่ดูบริบทว่าองค์กรนั้นมีลักษณะอย่างไร เพียงแต่เห็นว่าดีเลยนำมาปฏิบัติตามกัน สุดท้ายนำมาแต่ตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุด ไม่ได้นำมาปรับหรือนำตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์กรมาบูรณาการด้วย ก็อาจเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานด้านบุคคลของภาครัฐไม่มีการพัฒนาเท่าที่ควรจะเป็น

สรุป

บุคลากรหรือทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยหลักและเป็นกำลังสำคัญในการดำเนินงานและนำความสำเร็จมาสู่องค์กรโดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรในภาครัฐซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญของความสำเร็จในการแปลงนโยบายจากรัฐ

ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ การพัฒนาคุณภาพบุคลากรในภาครัฐ ให้มีความรู้ ความสามารถ ทักษะที่ทันต่อสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงจึงมีความจำเป็นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการอีกทั้งเพื่อสร้างศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับนานาประเทศตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกที่เปลี่ยนในยุคโลกาภิวัตน์

การพัฒนาประเทศให้เจริญต้องสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศในทุกด้านรวมทั้งตอบสนองความต้องการของประชาชนซึ่งมีอยู่อย่างไม่จำกัดให้เกิดความพึงพอใจ ดังนั้นภาคราชการต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและวิธีการทำงานซึ่งมีผลต่อระบบและตัวบุคคลส่วนของ “ระบบ” การปรับเปลี่ยนระบบราชการ มีสาระสำคัญดังนี้

1) ปรับระบบวิธีการทำงานจากเดิมที่ใช้คนเป็นหลักมาเป็นการใช้เทคโนโลยีระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ การเชื่อมโยงระหว่างกัน การให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ เปิดบริการจุดเดียว (one stop service) ให้ความสะดวกสบายในการใช้บริการแก่ประชาชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

2) ปรับระบบวิธีการบริหารงานจากเดิมที่ต่างคนต่างทำเป็นแบบบูรณาการเชื่อมโยงทำงานเป็นทีม มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารจะทำให้ไม่เกิดการงานที่ซ้ำซ้อนมีการประสานงานที่ง่ายและไม่สิ้นเปลืองงบประมาณ

3) ปรับเปลี่ยนการติดต่อสื่อสารสั่งการเป็นวงจรเครือข่ายและประสานงานในแนวราบมากขึ้นสร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบมีส่วนร่วม

4) เปลี่ยนการทำงานเพื่อระบบและตามระเบียบเป็นการทำงานเพื่อผู้รับบริการคือทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์เพื่อส่วนรวม เคารพสิทธิหน้าที่ของประชาชน

5) จัดขนาดองค์การให้เหมาะสม รัฐมีบทบาทหน้าที่เฉพาะส่วน และเปิดโอกาสให้เอกชนมีบทบาทมากขึ้น

6) เน้นผลสำเร็จของงานเป็นเกณฑ์ มีการวัดผลงานที่มีประสิทธิภาพชัดเจนเป็นรูปธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ เน้นการทำงานอย่างสร้างสรรค์ มีกลไกการบริหารที่ได้มาตรฐาน มีระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรมเพื่อเปิดโอกาสให้คนไทยที่มีคุณภาพและมีศักยภาพสูงเต็มใจเข้ารับราชการเป็นอาชีพ

ในส่วนของบุคลากรในภาครัฐถูกคาดหวังให้มีคุณลักษณะดังนี้

1) เป็นบุคลากรที่มีคุณภาพเป็นมืออาชีพมีความสามารถในการเรียนรู้และปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี

2) เป็นบุคลากรที่มีมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมสูง ซื่อสัตย์สุจริต ยุติธรรม มีความเป็นกลาง ปฏิบัติหน้าที่ด้วยหลักการและเหตุผลที่น่าเชื่อถือ ทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ มีศีลธรรมและจริยธรรมเป็นที่วางใจของประชาชน

3) เป็นบุคลากรที่มีทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ดังนั้นจะพบว่าในการบริหารทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรมนุษย์ขององค์การภาครัฐ การนำตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุด หรือตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์การ มาปรับใช้กับบริบทประเทศไทยจำเป็นต้องเลือกใช้ทั้ง 2 แนวคิดมีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อน ดังที่ได้นำเสนอข้างต้น ดังนั้น ผู้ที่นำมาปรับใช้ควรพิจารณาทั้งข้อดีและข้อจำกัดของทั้ง ตัวแบบการกระทำที่ดีที่สุดและตัวแบบที่เหมาะสมกับแต่ละองค์การอย่างถี่ถ้วนจนตกผลึกออกมาเป็นแนวทางหรือวิธีปฏิบัติด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยจริง ๆ น่าจะเป็นการช่วยบรรเทาปัญหาความไม่สำเร็จของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐที่เป็นอยู่ ณ ขณะนี้

เอกสารอ้างอิง

- นิสตากร์ เวชยานนท์. (2554). *การบริหารทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์เพื่อเพิ่มมูลค่า*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. โครงการเอกสารและตำราคณะรัฐประศาสนศาสตร์.
- วิจารณ์ พานิช. (2547). *การจัดการความรู้ฉบับนักปฏิบัติ*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ
- สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ.(2545). *กรณีศึกษา Best Practices : สารสนเทศและการวิเคราะห์*. กรุงเทพฯ: สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2548). *คู่มือสมรรถนะราชการพลเรือนไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ พี.เอ.ลิฟวิ่ง.
- _____. (2560). *ข้าราชการไทยกับการขับเคลื่อนสู่ประเทศไทย 4.0*. สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2562, จาก https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/civil_officer_th_4.0.pdf.
- Armstrong, M. (2006). *A Handbook of Human Resource Management Practice*. London: Kogan Page Publishers.
- Beardwell, J. & Claydon, T. (2007). *Human Resource Management: a contemporary approach*. (5th ed). Englewood Cliff: Prentice Hall.
- Boxall, P. & Purcell, J. (2003). *Strategy and Human Resource Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cappelli, P. & Crocker-Hefter, A. (1996). Distinctive Human Resource Are Firms Core Competencies. *Organizational Dynamic* ,24(3), 7-22.
- Enz, C. and Siguaw, J. (2000). Best practices in Human Resources. *Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly*, 41(1), 48-61.
- Fombrun, C., Tichy, N., & Devanna, M. (eds). (1984). *Strategic Human Resources Management*. New York: Wiley.
- Hadleigh, M. (2004). HRM Best Practice. *Otago Management Graduate Review*, 2, 25-37.
- Hofstede, G. (1997). *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. London: McGraw-Hill
- _____. (2010). *Cultures and organizations: software of the mind*. (3rd ed), London: McGraw-Hill.

- Hughes, T. P. (1971). *Elmer Sperry: Inventor and Engineer*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Johnson, E. (2000). The practice of Human Resources Management in New Zealand: Strategy and Best Practice? *Asia Pacific Journal of Human Resources*, 38(2), 69-83
- Kearns, P. (2010). *HR strategy: creating business strategy with human capital* (2nd ed). Burlington: Routledge.
- Lawler, E. (1996). *The Design of Effective Reward Systems*. In *Motivation and Leadership at Work*. (6th ed). New York: McGraw Hill International Press.
- Luthans, F., & Peterson, S. (2003). 360-Degree feedback with systematic coaching: Empirical analysis suggests a winning combination. *Human Resource Management*, 42(3), 243-256.
- Marchington M. & Grugulis I. (2001). “Best practice” human resource management: perfect opportunity or dangerous illusion? *The International Journal of Human Resource Management*, 11(6). 1104-1124.
- Messmer, M. (2004). Developing effective performance reviews. *Strategic Finance*, 85(9), 13-14.
- Miles, R. & Snow, C. (1978). *Organizational Strategy, Structure and Process*. New York: McGraw-Hill.
- Pfeffer, J. (1994). *Competitive Advantage Through People: Unleashing the Power of the Workforce*. Boston: Harvard Business School Press.
- _____. (1998). *The Human Equation: Building Profits by Putting People First*. Boston: Harvard Business School Press.
- Pfeffer, J., & Veiga, J. (1999). Putting people first for organizational success. *Academy of Management Executive*, 13(02), 37-48.
- Schuster, J. & Zingheim, P. (1992). *The New Pay*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Wellins, R.S., Byham, W.C., & Wilson, J.M. (1991). *Empowered teams: Creating self-directed work groups that improve quality, productivity, and participation*. San Francisco: Jossey Bass.
- Wheelan, T.L., Hunger, J.D. (1995). *Strategic Management and Business policy*. (5th ed). Reading: Addison – Wesley Longman.

Translated Thai References

- Office of the Civil Service Commission. (2005). *Handbook of Thai Civil Competency*. Bangkok: P.A. Living Publishing. (In Thai)
- _____. (2017). *Thai government officials and driving to Thailand 4.0*. Retrieved June 8, 2019, from https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/civil_officer_th_4.0.pdf. (In Thai)

- Panich, V. (2004). *Knowledge Management Practice Edition* (3rd ed.). Bangkok: Sukkhapabjai Publishing. (In Thai)
- Thailand Productivity Institute. (2000). *Best Practices Case Study: Information and Analysis*. Bangkok: Thailand Productivity Institute. (In Thai)
- Wedchayanon, N. (2011). *Strategic human capital management to increase value*. Bangkok: The National Institute of Development Administration (NIDA). (In Thai)