

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐเชิงพลวัตบทบาทรัฐ DYNAMIC ROLE-BASED HUMAN RESOURCE ADMINISTRATION: DR-HRA

พระสุพรรณวชิรโมลี (ทวิ พลายแก้ว)*, ธิติวดี หมั่นมี

Phrasuphanwachiramolee (Thawee Phlaykaew)*, Thitiwut Manmee

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Faculty of Social Sciences, Mahachulalongkornrajavidyalaya University

*Corresponding Author E-mail: thawee22plaikaew@gmail.com

Received July 22, 2026; Revised August 8, 2026; Accepted August 24, 2026

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอกรอบแนวคิดใหม่ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐภายใต้บริบทของรัฐร่วมสมัยที่มีลักษณะเป็นรัฐเครือข่ายและรัฐพหุบทบาท โดยเสนอแนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐเชิงพลวัตบทบาทรัฐ (Dynamic Role-Based Human Resource Administration: DR-HRA) เป็นกรอบทฤษฎีที่อธิบายข้อจำกัดของการบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบยึดตำแหน่ง และเสนอการเปลี่ยนฐานคิดไปสู่การบริหารโดยยึดบทบาทของบุคลากรภาครัฐเป็นศูนย์กลาง บทความใช้การวิเคราะห์เชิงแนวคิดและการสังเคราะห์ทฤษฎีรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ชี้ให้เห็นว่าความล้มเหลวของรัฐจำนวนมากไม่ได้เกิดจากการขาดทรัพยากร แต่เกิดจากความไม่สอดคล้องระหว่างบทบาทรัฐที่เปลี่ยนแปลงกับระบบการบริหารคนที่ยังคงหยุดนิ่ง บทความเสนอว่า DR-HRA สามารถเป็นฐานคิดใหม่ในการปฏิรูประบบราชการ การพัฒนาศักยภาพบุคลากร และการออกแบบนโยบายทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐในศตวรรษที่ 21

คำสำคัญ: บทบาทรัฐ, การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ, รัฐเครือข่าย, พลวัตองค์กรรัฐ, DR-HRA

Abstract

This article proposes a novel conceptual framework for public human resource administration in response to the evolving nature of the contemporary state, characterized by networked governance and multiple functional roles. It introduces the concept of Dynamic Role-Based Human Resource Administration (DR-HRA) as a theoretical framework that addresses the limitations of traditional position-based human resource administration and advocates a paradigm shift toward a role-centered approach to managing public personnel. Drawing upon conceptual analysis and an integrative synthesis of theories from political science, public administration, and human resource management, the article argues that the shortcomings of many public-sector organizations stem not from a lack of resources, but from the growing misalignment between the changing roles of the state and the static nature of existing human resource management systems. It further contends that DR-HRA provides a robust conceptual foundation for civil service reform, strategic public workforce development,

and the redesign of public human resource policies to meet the demands of governance in the twenty-first century.

Keywords: Role of The State, Public Sector Human Resource Management, Network State, Public Organization Dynamics, DR-HRA

บทนำ

รัฐในศตวรรษที่ 21 ดำรงอยู่ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่มีลักษณะรวดเร็ว ซับซ้อน และยากต่อการคาดการณ์ ทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจฐานความรู้ การขยายตัวของเทคโนโลยีดิจิทัลและการตื่นตัวของประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเชิงนโยบาย ได้ส่งผลให้บทบาทของรัฐเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ จากรัฐที่เคยทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและผู้ให้บริการโดยตรง ไปสู่รัฐที่ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดทิศทาง ผู้ประสานเครือข่าย และผู้ร่วมสร้างคุณค่าทางสาธารณะกับภาคส่วนอื่น การเปลี่ยนแปลงบทบาทรัฐดังกล่าวมิได้เป็นเพียงการเปลี่ยนเชิงนโยบายหรือโครงสร้างองค์กร หากแต่เป็นการเปลี่ยนเชิง ตรรกะการทำงานของรัฐบาล (Logic of Governance) ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อธรรมชาติของงานภาครัฐ และต่อบทบาทของบุคลากรภาครัฐ ในฐานะกลไกหลักของรัฐ บุคลากรภาครัฐในยุคปัจจุบันต้องทำงานภายใต้สภาพแวดล้อมที่เต็มไปด้วยความไม่แน่นอน ต้องเผชิญกับปัญหาสาธารณะที่มีลักษณะซับซ้อน (Wicked Problems) และต้องทำงานข้ามหน่วยงาน ข้ามระดับการปกครอง และข้ามภาคส่วนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม แม้บทบาทของรัฐและธรรมชาติของงานภาครัฐจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐกลับยังคงยึดโยงอยู่กับกรอบคิดแบบดั้งเดิมที่เน้นการบริหารโดยอิงตำแหน่ง หน้าที่ และสายบังคับบัญชา ระบบดังกล่าวสะท้อนความพยายามของรัฐในการสร้างเสถียรภาพและความเป็นระเบียบ แต่กลับกลายเป็นข้อจำกัดสำคัญในการรับมือกับความซับซ้อนและพลวัตของสังคมร่วมสมัย

บทความนี้เสนอว่า ปัญหาสำคัญของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐมิได้อยู่ที่การขาดแคลนบุคลากรหรือทรัพยากร แต่เกิดจากความไม่สอดคล้องเชิงโครงสร้างระหว่างบทบาทรัฐที่เปลี่ยนแปลงกับระบบการบริหารที่ยังหยุดนิ่ง บทความจึงมุ่งนำเสนอแนวคิด การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐเชิงพลวัตบทบาทรัฐ (Dynamic Role-Based Human Resource Administration: DR-HRA) ในฐานะกรอบแนวคิดใหม่ที่เปลี่ยนฐานคิดจากการบริหารตำแหน่งไปสู่การบริหารบทบาทของบุคลากรภาครัฐอย่างเป็นระบบ

วิวัฒนาการบทบาทรัฐและผลกระทบต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์

1. จากรัฐราชการสู่รัฐเครือข่าย ในอดีตรัฐถูกออกแบบให้เป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีลักษณะรวมศูนย์ อาศัยระบบราชการแบบลำดับขั้น และเน้นการควบคุมผ่านกฎ ระเบียบ และคำสั่ง รูปแบบดังกล่าวเหมาะสมกับบริบทของรัฐชาติในยุคอุตสาหกรรมที่ปัญหาสาธารณะมีลักษณะเป็นเส้นตรงและสามารถแบ่งแยกความรับผิดชอบได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม เมื่อสังคมก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์และยุคดิจิทัล ปัญหาสาธารณะกลับมีลักษณะเชื่อมโยงหลายมิติและไม่สามารถจัดการได้โดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงลำพัง รัฐจึงจำเป็นต้องปรับบทบาทจากผู้กระทำหลักไปสู่ผู้ประสานการกระทำผ่านเครือข่ายความร่วมมือกับภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชนท้องถิ่น (Osborne & Gaebler, 1992)

2. การเปลี่ยนบทบาทรัฐกับภาระบทบาทของบุคลากร การเปลี่ยนผ่านสู่รัฐเครือข่ายส่งผลให้บุคลากรภาครัฐต้องแบกรับบทบาทที่หลากหลายและซ้อนทับกันมากขึ้น บุคลากรไม่ได้ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามคำสั่งหรือผู้ให้บริการ แต่ต้องเป็นนักวิเคราะห์นโยบาย ผู้จัดการความสัมพันธ์ ผู้สื่อสารสาธารณะ และผู้สร้าง

ความไว้วางใจระหว่างรัฐกับสังคมในเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ระบบ HR ภาครัฐกลับยังคงประเมินบุคลากรจากกรอบตำแหน่งและคำอธิบายลักษณะงานแบบตายตัว ส่งผลให้บทบาทที่แท้จริงซึ่งบุคลากรต้องปฏิบัติไม่ถูกยอมรับอย่างเป็นทางการ และไม่ถูกพัฒนาอย่างเป็นระบบ (Rhodes, 1997)

ข้อจำกัดของการบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบยึดตำแหน่ง

การบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบยึดตำแหน่ง (Position-Based HRM) มีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญหลายประการ ประการแรก ระบบดังกล่าวลดทอนมนุษย์ให้เป็นเพียงผู้ครองตำแหน่งมากกว่าผู้ปฏิบัติ บทบาทส่งผลให้ศักยภาพที่หลากหลายของบุคลากรถูกจำกัดอยู่ภายในกรอบหน้าที่ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ประการที่สอง การยึดตำแหน่งเป็นศูนย์กลางทำให้เกิดปรากฏการณ์องค์กรแบบแยกส่วน (Organizational Silos) การทำงานข้ามหน่วยงานจึงต้องอาศัยอำนาจนอกระบบหรือความสัมพันธ์ส่วนบุคคลมากกว่ากลไกเชิงสถาบัน ประการที่สาม ระบบการพัฒนาและประเมินผลบุคลากรยังคงให้คุณค่ากับความก้าวหน้าเชิงตำแหน่งมากกว่าความสามารถในการปรับบทบาท สร้างความร่วมมือและตอบสนองต่อปัญหาสาธารณะที่เปลี่ยนแปลง ข้อจำกัดเหล่านี้สะท้อนว่า ระบบ HR ภาครัฐจำเป็นต้องได้รับการออกแบบใหม่ในเชิงแนวคิด มิใช่เพียงการปรับปรุงเชิงเทคนิค (Agranoff & McGuire, 2003)

กรอบทฤษฎีการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงพลวัตบทบาทรัฐ (DR-HRA)

แนวคิด DR-HRA ตั้งอยู่บนสมมติฐานหลักว่า รัฐ คือ ระบบของบทบาทที่เปลี่ยนแปลงได้ไม่ใช่เพียงโครงสร้างของตำแหน่งที่หยุดนิ่ง บุคลากรภาครัฐจึงควรถูกบริหารในฐานะ ผู้ปฏิบัติบทบาทเชิงยุทธศาสตร์มากกว่าผู้ครองตำแหน่ง DR-HRA เสนอให้ระบบ HR ภาครัฐมุ่งพัฒนาความสามารถเชิงบทบาทได้แก่ความสามารถในการสลับบทบาท การจัดการบทบาทที่ซ้อนทับ และการรักษาสมดุลระหว่างบทบาทเชิงอำนาจ บทบาทเชิงบริการ และบทบาทเชิงความชอบธรรมทางสังคม แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงพลวัตบทบาทรัฐ (Dynamic Role-Based Human Resource Administration: DR-HRA) (Kickert et al., 1997) ตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานเชิงทฤษฎีที่สำคัญว่า รัฐมิได้เป็นเพียงโครงสร้างของตำแหน่งและอำนาจตามกฎหมายแต่เป็นระบบของบทบาทที่เปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคม การเมือง และนโยบาย ภายใต้กรอบคิดนี้ บทบาทของบุคลากรภาครัฐจึงไม่อาจถูกจำกัดอยู่ในคำอธิบายลักษณะงานแบบตายตัว หากแต่เป็นบทบาทที่มีพลวัตสามารถขยาย หดตัว ซ้อนทับ หรือแปรเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ได้อย่างต่อเนื่อง DR-HRA เสนอให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐเปลี่ยนจุดศูนย์กลางจากตำแหน่งไปสู่บทบาท โดยบทบาทในที่นี้มีได้หมายถึง หน้าที่ตามระเบียบราชการเท่านั้น แต่รวมถึงบทบาทเชิงนโยบาย บทบาทเชิงปฏิบัติการ บทบาทเชิงประสานเครือข่าย และบทบาทเชิงความชอบธรรมทางสังคม ซึ่งมักเกิดขึ้นพร้อมกันและไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด ในกรอบ DR-HRA บทบาทรัฐสามารถจำแนกในเชิงวิเคราะห์ออกเป็นอย่างน้อยสี่กลุ่มได้แก่ 1. บทบาทเชิงกำหนดทิศทางและนโยบาย 2. บทบาทเชิงปฏิบัติการและการบริการสาธารณะ 3. บทบาทเชิงประสานเครือข่ายและความร่วมมือ และ 4. บทบาทเชิงสร้างความชอบธรรม ความไว้วางใจ และคุณค่าทางสาธารณะ บุคลากรภาครัฐหนึ่งคนอาจต้องทำหน้าที่ทั้งสี่บทบาทนี้ในช่วงเวลาเดียวกันหรือในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับบริบทของนโยบายและปัญหาสาธารณะที่เผชิญอยู่ (Rittel & Webber, 1973)

ดังนั้น หัวใจของ DR-HRA จึงไม่ใช่การจัดคนให้ตรงกับตำแหน่ง หากแต่เป็นการพัฒนาความสามารถในการจัดการบทบาท (Role Management Capability) ของบุคลากรและของระบบราชการโดยรวม

DR-HRA กับการสรรหาและพัฒนาบุคลากรภาครัฐ

ภายใต้กรอบ DR-HRA การสรรหาบุคลากรภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนจากการคัดเลือกตามคุณสมบัติของตำแหน่ง ไปสู่การคัดเลือกตาม ศักยภาพเชิงบทบาท (Role Potential) กล่าวคือ มิใช่เพียงการประเมินว่าผู้สมัครมีความรู้หรือทักษะตรงกับงานในปัจจุบันหรือไม่ แต่ต้องพิจารณาว่าผู้สมัครมีความสามารถในการเรียนรู้ ปรับตัว และสลับบทบาทได้มากน้อยเพียงใดในอนาคต (Moore, 1995)

การพัฒนาบุคลากรภายใต้ DR-HRA จึงต้องเน้นการพัฒนาสมรรถนะเชิงบูรณาการ เช่น การคิดเชิงระบบ (Systems Thinking) ความสามารถในการทำงานข้ามองค์กร การสื่อสารเชิงนโยบาย การจัดการความขัดแย้งและจริยธรรมสาธารณะ มากกว่าการฝึกอบรมเชิงเทคนิคเฉพาะสายงานเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ การพัฒนาบุคลากรควรเปิดโอกาสให้เกิดการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์จริง (Experiential Learning) เช่น การหมุนเวียนงานข้ามหน่วยงาน การทำงานในโครงการเชิงบูรณาการ หรือการทำงานร่วมกับภาคประชาชน และภาคเอกชน ในมุมมองของ DR-HRA การพัฒนาคนมิใช่กระบวนการเสริมจากงานประจำ แต่เป็นส่วนหนึ่งของการทำงานเชิงบทบาทโดยตรง บุคลากรเรียนรู้และพัฒนาตนเองผ่านการปฏิบัติบทบาทที่หลากหลาย ซึ่งช่วยสร้างทุนเชิงบทบาท (Role Capital) ให้กับทั้งบุคลากรและองค์กรรัฐ (Perry & Hondeghem, 2008)

DR-HRA กับการประเมินผลและความก้าวหน้าในอาชีพ

หนึ่งในปัญหาเชิงโครงสร้างที่ฝังรากลึกที่สุดของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ คือ ระบบการประเมินผลและความก้าวหน้าในอาชีพที่ยังคงตั้งอยู่บนฐานคิดแบบตำแหน่งนิยม (Position-Centric Logic) ซึ่งมองความสำเร็จของบุคลากรผ่านการปฏิบัติหน้าที่ตามคำอธิบายลักษณะงาน ความถูกต้องตามระเบียบ และความก้าวหน้าตามอายุราชการเป็นหลัก ระบบดังกล่าวสะท้อนตรรกะของรัฐบาลแบบดั้งเดิมที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคง ความเสถียร และการควบคุม มากกว่าความสามารถในการปรับตัว และการสร้างคุณค่าทางสาธารณะในบริบทที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (Armstrong & Taylor, 2023)

ภายใต้กรอบแนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงพลวัตบทบาทรัฐ (DR-HRA) ระบบการประเมินผลจำเป็นต้องถูกตั้งคำถามในระดับรากฐาน กล่าวคือ มิใช่เพียงการปรับเครื่องมือประเมินหรือเพิ่มตัวชี้วัดใหม่ แต่เป็นการเปลี่ยนฐานคิดของการประเมินจากการประเมินผลงานตามหน้าที่ (Task-Based Performance) ไปสู่การประเมินผลลัพธ์เชิงบทบาท (Role-Based Outcomes) และคุณค่าทางสาธารณะ (Public Value) ที่บุคลากรมีส่วนสร้างขึ้นในระบบนโยบายและสังคมโดยรวม ในมุมมองของ DR-HRA บทบาทของบุคลากรภาครัฐมีลักษณะซ้อนทับและเปลี่ยนแปลงได้ตามบริบท บุคลากรคนเดียวกันอาจต้องทำหน้าที่เป็นผู้วิเคราะห์นโยบายในระดับหนึ่ง เป็นผู้ปฏิบัติการในอีกระดับหนึ่ง และเป็นผู้ประสานความร่วมมือหรือผู้สื่อสารกับสาธารณะในเวลาเดียวกัน การประเมินผลที่ยึดติดกับขอบเขตหน้าที่ตามตำแหน่งจึงไม่สามารถสะท้อนผลงานที่แท้จริงของบุคลากรได้อย่างครบถ้วน และอาจนำไปสู่การประเมินที่ไม่เป็นธรรมในเชิงบทบาท (Boxall et al., 2007)

การประเมินผลแบบอิงบทบาท (Role-Based Performance Evaluation) ภายใต้ DR-HRA จึงต้องพิจารณาอย่างน้อยสามมิติสำคัญ ได้แก่ 1. ความสามารถในการปฏิบัติบทบาทที่หลากหลายและเหมาะสมกับบริบท (Role Adaptability) 2. ความสามารถในการจัดการและประสานบทบาทที่ซ้อนทับกันโดยไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งเชิงหน้าที่ (Role Integration And Coordination) และ 3. ผลกระทบของการปฏิบัติบทบาทนั้นต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการสร้างคุณค่าทางสาธารณะในภาพรวม (Public Value Impact) (Ulrich et al., 2008)

การประเมินในลักษณะนี้ทำให้ผลงานไม่ได้ถูกจำกัดอยู่ที่ผลผลิตเชิงปริมาณหรือความสำเร็จตามตัวชี้วัดทางราชการเท่านั้น แต่รวมถึงผลลัพธ์เชิงความสัมพันธ์ ความไว้วางใจ ความร่วมมือ และความชอบธรรมของรัฐ ซึ่งเป็นผลลัพธ์ที่สำคัญยิ่งในบริบทของรัฐเครือข่ายและรัฐพหุบทบาท แต่กลับถูกมองข้ามในระบบการประเมินแบบดั้งเดิม ในทำนองเดียวกัน DR-HRA เสนอให้ทบทวนแนวคิดเรื่อง ความก้าวหน้าในอาชีพของบุคลากรภาครัฐอย่างเป็นระบบ ระบบราชการแบบดั้งเดิมมักผูกความก้าวหน้าเข้ากับการเลื่อนตำแหน่งในสายบังคับบัญชา ซึ่งก่อให้เกิดแรงจูงใจให้บุคลากรมุ่งแสวงหาตำแหน่งบริหาร แม้จะไม่สอดคล้องกับความถนัดหรือบทบาทที่ตนสร้างคุณค่าได้สูงสุด ผลที่ตามมา คือ การสูญเสียผู้เชี่ยวชาญเชิงนโยบาย ผู้ปฏิบัติการเชิงลึก หรือผู้ประสานเครือข่ายที่มีคุณค่าให้กับระบบรัฐ (Senge, 2006)

ภายใต้ DR-HRA ความก้าวหน้าในอาชีพสามารถถูกออกแบบใหม่ในลักษณะของ เส้นทางความก้าวหน้าเชิงบทบาท (Role-Based Career Paths) ซึ่งเปิดโอกาสให้บุคลากรเติบโตในฐานะผู้เชี่ยวชาญเชิงนโยบาย ผู้จัดการเครือข่าย ผู้สร้างนวัตกรรม หรือผู้ทำหน้าที่เชื่อมโยงรัฐกับสังคม โดยไม่จำเป็นต้องขึ้นสู่ตำแหน่งบริหารระดับสูง เส้นทางดังกล่าวช่วยลดแรงกดดันเชิงโครงสร้างที่ผลักดันให้บุคลากรแข่งขันกันเพื่ออำนาจเชิงตำแหน่ง และหันมาให้คุณค่ากับการสร้างผลลัพธ์เชิงบทบาทที่ตอบโจทย์ภารกิจรัฐมากกว่า ในเชิงระบบ แนวคิดการประเมินผลและความก้าวหน้าในอาชีพตาม DR-HRA ยังมีนัยสำคัญต่อวัฒนธรรมองค์กรของภาครัฐ กล่าวคือ เมื่อระบบให้คุณค่ากับบทบาทและคุณค่าทางสาธารณะมากกว่าตำแหน่ง บุคลากรจะมีแรงจูงใจในการทำงานเชิงร่วมมือ การแบ่งปันความรู้ และการรับบทบาทใหม่ ๆ โดยไม่ยึดติดกับอำนาจเชิงโครงสร้างเพียงอย่างเดียว สิ่งนี้ช่วยเสริมสร้างความสามารถในการปรับตัวของรัฐในระยะยาว และลดความตึงเครียดระหว่างโครงสร้างราชการแบบดั้งเดิมกับความจำเป็นของการทำงานเชิงเครือข่ายในสังคมร่วมสมัย (Kolb, 2015)

กล่าวโดยสรุป ภายใต้กรอบ DR-HRA การประเมินผลและความก้าวหน้าในอาชีพมิใช่เพียงกลไกทางการบริหารบุคคล แต่เป็นเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดทิศทางการทำงานของรัฐทั้งระบบ การเปลี่ยนฐานคิดจากการประเมินตามตำแหน่งไปสู่การประเมินเชิงบทบาทและคุณค่าทางสาธารณะจึงเป็นหัวใจสำคัญของการยกระดับประสิทธิภาพ ความชอบธรรม และความยั่งยืนของรัฐในศตวรรษที่ 21

นัยเชิงนโยบายต่อการปฏิรูประบบราชการไทย

การปฏิรูประบบราชการไทยตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา มักดำเนินไปภายใต้กรอบคิดที่เน้นการปรับโครงสร้างองค์กร การลดขั้นตอนการทำงาน หรือการนำเครื่องมือการจัดการสมัยใหม่จากภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามในการปฏิรูปอย่างต่อเนื่อง ระบบราชการไทยยังคงเผชิญกับปัญหาเชิงโครงสร้างซ้ำซาก ไม่ว่าจะเป็นความล่าช้าในการตัดสินใจ ความไม่ยืดหยุ่นขององค์กร การทำงานแบบแยกส่วน และความถดถอยของความไว้วางใจจากประชาชน ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนว่า ปัญหาหลักของการปฏิรูประบบราชการไทยมิได้อยู่ที่รูปแบบโครงสร้างเพียงอย่างเดียว หากแต่อยู่ที่ตรรกะการบริหารคนและบทบาทของรัฐที่ยังไม่สอดคล้องกับบริบทสังคมร่วมสมัย (วรเดช จันทรศร, 2552)

ภายใต้บริบทนี้ แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงพลวัตบทบาทรัฐ (DR-HRA) เสนอกรอบนโยบายที่แตกต่างจากการปฏิรูปเชิงโครงสร้างแบบดั้งเดิม โดยมีได้มุ่ง รื้อถอน ระบบตำแหน่งและสายบังคับบัญชาที่มีอยู่ หากแต่มุ่ง ซ้อนระบบบริหารบทบาท (Overlay Of Role-Based Governance) เข้าไปในโครงสร้างราชการเดิม เพื่อเพิ่มระดับความยืดหยุ่นและความสามารถในการปรับตัวของรัฐโดยไม่สร้างแรงต้านเชิงสถาบันที่รุนแรงจนเกินไป ในเชิงนโยบาย แนวคิดการซ้อนระบบบริหารบทบาทมีนัยสำคัญต่อการออกแบบกระบวนการปฏิรูปในบริบทไทย เนื่องจากยอมรับความเป็นจริงของระบบราชการไทยที่มีความซับซ้อนทางกฎหมาย ระเบียบ และวัฒนธรรมองค์กรสูง การปฏิรูปแบบค่อยเป็นค่อยไปผ่านการเพิ่มมิติของบทบาทเข้าไปในระบบเดิม

ช่วยลดแรงเสียดทานทางการเมืองและการบริหาร และเปิดพื้นที่ให้เกิดการเรียนรู้เชิงสถาบัน (Institutional Learning) อย่างต่อเนื่อง (บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ, 2557)

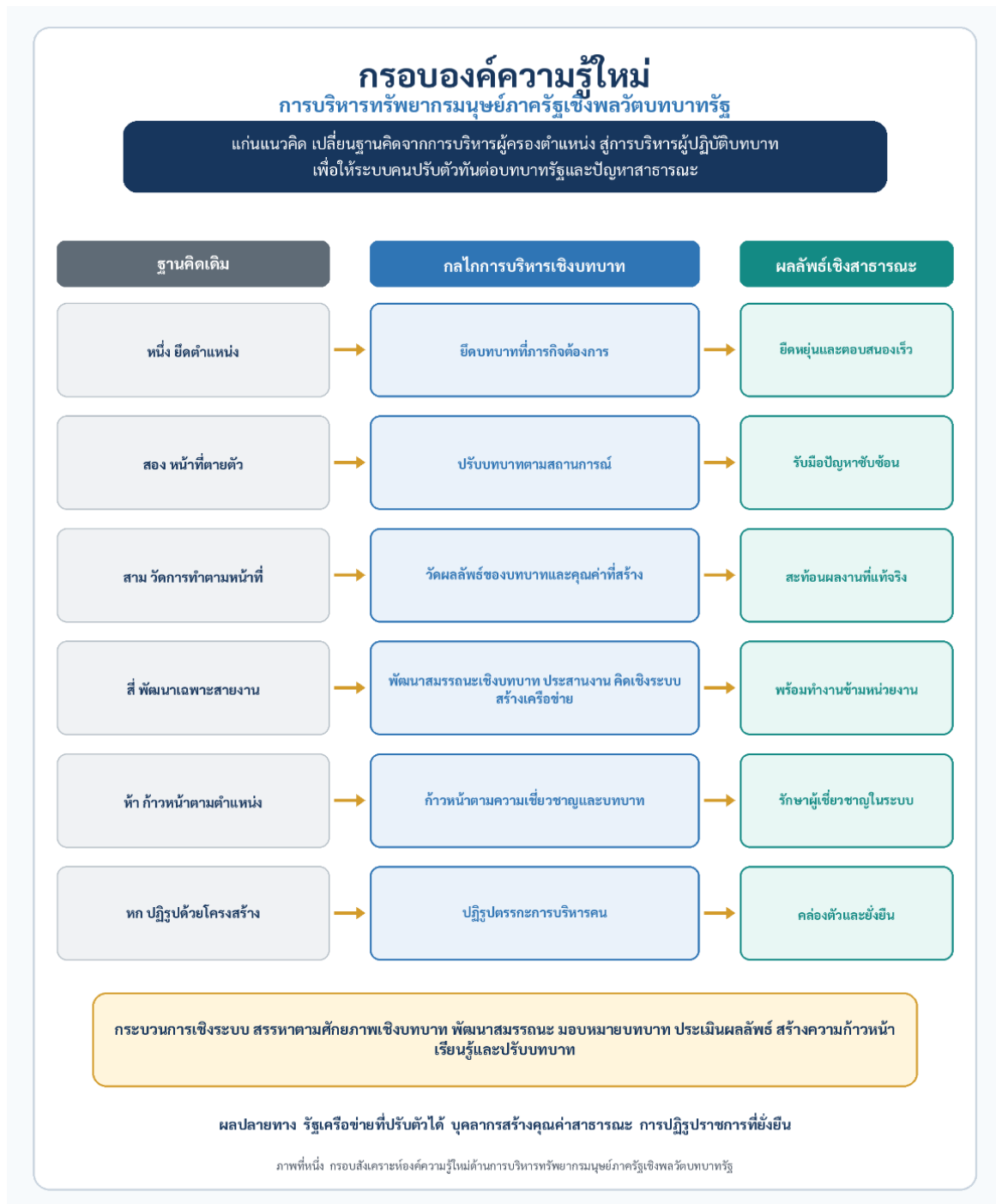
การนำ DR-HRA ไปใช้ในเชิงปฏิบัติสามารถเริ่มต้นจากการทดลองเชิงนโยบาย (Policy Experimentation) ในภารกิจหรือพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นพื้นที่บูรณาการสูงซึ่งความสำเร็จของภารกิจขึ้นอยู่กับประสานบทบาทของหลายหน่วยงานและหลายภาคส่วน เช่น การจัดการภัยพิบัติ การพัฒนาพื้นที่เฉพาะ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ภารกิจเหล่านี้เป็นพื้นที่ที่ระบบตำแหน่งแบบดั้งเดิมแสดงข้อจำกัดอย่างชัดเจน และจึงเหมาะสมที่จะใช้เป็นสนามทดลองของการบริหารเชิงบทบาท (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2562)

ระดับนโยบายสาธารณะ การทดลองเชิงบทบาทภายใต้ DR-HRA ยังช่วยเปลี่ยนวิธีคิดของรัฐจากการมองการปฏิรูปเป็น โครงการระยะสั้น ไปสู่การมองเป็น กระบวนการเรียนรู้เชิงระบบ ซึ่งเปิดโอกาสให้เกิดการปรับแก้เชิงนโยบายอย่างต่อเนื่องตามผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง มากกว่าการยึดติดกับแผนแม่บทหรือโมเดลตายตัว การปฏิรูปลักษณะนี้สอดคล้องกับธรรมชาติของปัญหาสาธารณะร่วมสมัยที่มีความไม่แน่นอนและไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยสูตรสำเร็จเพียงชุดเดียว ในระยะยาว DR-HRA มีนัยเชิงนโยบายที่ลึกซึ้งต่อการปรับปรุงกรอบกฎหมาย ระเบียบ และระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทย โดยเฉพาะกฎหมายและระเบียบที่ผูกบทบาท ความรับผิดชอบ และความก้าวหน้าในอาชีพเข้ากับตำแหน่งอย่างตายตัว แนวคิด DR-HRA เปิดพื้นที่ให้เกิดการออกแบบกติกาใหม่ที่ยืดหยุ่นกว่าเดิม เช่น การรับรองบทบาทเชิงนโยบายหรือบทบาทเชิงเครือข่ายอย่างเป็นทางการ การกำหนดกลไกการประเมินผลที่สะท้อนคุณค่าทางสาธารณะ และการสร้างเส้นทางความก้าวหน้าเชิงบทบาทควบคู่กับเส้นทางเชิงตำแหน่ง (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2562)

นอกจากนี้ DR-HRA ยังมีนัยสำคัญต่อมิติทางวัฒนธรรมองค์กรของระบบราชการไทย ซึ่งมักให้คุณค่ากับอาวุโส ลำดับชั้น และความมั่นคงมากกว่าความริเริ่มและการปรับบทบาท แนวคิดการบริหารเชิงบทบาทช่วยเปลี่ยนจุดเน้นของวัฒนธรรมองค์กรจากการรักษาสถานะไปสู่การสร้างคุณค่าร่วม และจากการทำตามหน้าที่ไปสู่การรับผิดชอบต่อผลลัพธ์สาธารณะ การเปลี่ยนแปลงเชิงวัฒนธรรมนี้มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง และเป็นเงื่อนไขสำคัญของความยั่งยืนในการปฏิรูประบบราชการในภาพรวมนัยเชิงนโยบายของ DR-HRA ต่อการปฏิรูประบบราชการไทยอยู่ที่การเปลี่ยนทิศทางการปฏิรูปจากการมุ่งปรับโครงสร้างและขั้นตอน ไปสู่การปรับตรรกะการบริหารคนและบทบาทของรัฐ การปฏิรูปลักษณะนี้ช่วยให้รัฐไทยสามารถรับมือกับปัญหาสาธารณะที่ซับซ้อน พื้นฟูความไว้วางใจของประชาชน และเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวท่ามกลางแรงกดดันทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีได้อย่างมีนัยสำคัญ (โกวิทย์ พวงงาม, 2555)

กล่าวโดยสรุป DR-HRA มิใช่เพียงเครื่องมือทางการบริหารทรัพยากรมนุษย์ แต่เป็นกรอบนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ที่ช่วยเชื่อมโยงการปฏิรูประบบราชการเข้ากับการเปลี่ยนแปลงบทบาทรัฐในสังคมร่วมสมัย และเปิดพื้นที่ให้การปฏิรูปก้าวพ้นจากการเปลี่ยนแปลงเชิงรูปแบบ ไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงความหมายและเชิงบทบาทอย่างแท้จริง

องค์ความรู้ใหม่



ภาพที่ 1 กรอบองค์ความรู้ใหม่

จากภาพนี้สังเคราะห์องค์ความรู้ของบทความเป็นกรอบ DR-HRA โดยมีข้อเสนอหลักว่า ประสิทธิภาพของรัฐมิได้ขึ้นอยู่กับจำนวนบุคลากรหรือทรัพยากรเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับความสอดคล้องระหว่างบทบาทของรัฐที่เปลี่ยนแปลง กับ ระบบบริหารคนที่สามารถปรับบทบาทได้ กรอบดังกล่าวจึงเลื่อนหน่วยวิเคราะห์จากตำแหน่งในโครงสร้างไปสู่บทบาทที่บุคลากรต้องปฏิบัติจริงในภารกิจและบริบทเฉพาะ

1. การเปลี่ยนฐานคิดจากตำแหน่งสู่บทบาท ระบบเดิมถือว่าตำแหน่งเป็นกรอบหลักในการกำหนดคนงาน อำนาจ และความรับผิดชอบ ขณะที่ DR-HRA ถือว่า บทบาทเป็นหน่วยพื้นฐานของการบริหาร บุคลากรคนหนึ่งจึงอาจทำหน้าที่เป็นผู้กำกับ ผู้ประสานเครือข่าย ผู้อำนวยการความสะดวก ผู้ร่วมผลิตบริการ หรือผู้สร้างนวัตกรรมได้ตามโจทย์สาธารณะ ผลคือ กำลังคนภาครัฐถูกใช้ตามศักยภาพและความต้องการของภารกิจมากกว่าถูกจำกัดด้วยชื่อหรือลำดับของตำแหน่ง

2. การเปลี่ยนจากหน้าที่ตายตัวสู่บทบาทที่ปรับตามสถานการณ์ ปัญหาสาธารณะร่วมสมัยมีความซับซ้อน ไม่แน่นอน และเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน การกำหนดหน้าที่แบบตายตัวจึงทำให้เกิดช่องว่างความรับผิดชอบและการทำงานแยกส่วน DR-HRA เสนอให้กำหนดบทบาทจากลักษณะปัญหา ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผลลัพธ์ที่ต้องการ พร้อมเปิดให้บทวนบทบาทเมื่อบริบทเปลี่ยนแปลง จึงช่วยให้รัฐตอบสนองต่อวิกฤตภัยพิบัติ ความเหลื่อมล้ำ หรือการเปลี่ยนผ่านดิจิทัลได้รวดเร็วขึ้น

3. การเปลี่ยนเกณฑ์ประเมินจากการทำตามหน้าที่สู่ผลลัพธ์และคุณค่าสาธารณะ การประเมินแบบเดิมมักตรวจว่า บุคลากรปฏิบัติตามขั้นตอนหรือคำบรรยายลักษณะงานหรือไม่ ส่วน DR-HRA ประเมินว่า บทบาทนั้นก่อให้เกิดผลลัพธ์อะไร แก้ปัญหาได้เพียงใด เชื่อมความร่วมมือได้หรือไม่ และสร้างคุณค่าแก่ประชาชนอย่างไร การประเมินจึงต้องใช้ทั้งตัวชี้วัดผลผลิต ผลลัพธ์ คุณภาพความร่วมมือ และความไว้วางใจของผู้รับบริการ เพื่อให้สะท้อนผลงานจริง มิใช่เพียงความครบถ้วนของกระบวนการ

4. การพัฒนาจากสมรรถนะเฉพาะสายงานสู่สมรรถนะเชิงบทบาท นอกจากความรู้วิชาชีพ บุคลากรภาครัฐจำเป็นต้องมีสมรรถนะที่ใช้ได้ข้ามภารกิจ ได้แก่ การคิดเชิงระบบ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การประสานความร่วมมือ การสื่อสารสาธารณะ การใช้ข้อมูลและเทคโนโลยี การเจรจาต่อรอง และการเรียนรู้จากการปฏิบัติ การพัฒนาเช่นนี้ทำให้บุคลากรเคลื่อนย้ายข้ามทีมและข้ามหน่วยงานได้ โดยยังคงสร้างผลงานภายใต้ปัญหาที่มีหลายมิติ

5. การเปลี่ยนเส้นทางความก้าวหน้าจากลำดับตำแหน่งสู่ความเชี่ยวชาญและคุณค่าของบทบาท DR-HRA เสนอให้ความก้าวหน้าไม่จำกัดอยู่ที่การเลื่อนสู่ตำแหน่งบริหาร แต่ยอมรับเส้นทางผู้เชี่ยวชาญ ผู้นำโครงการ ผู้ประสานเครือข่าย และนักนวัตกรรมภาครัฐ โดยพิจารณาจากระดับความซับซ้อนของบทบาท ผลลัพธ์ และองค์ความรู้ที่ถ่ายทอดได้ วิธีนี้ช่วยรักษาค้นหาซึ่งไม่ต้องการเข้าสู่สายบังคับบัญชาและลดแรงจูงใจที่ทำให้บุคลากรละทิ้งความเชี่ยวชาญเพื่อแสวงหาตำแหน่ง

6. การเปลี่ยนจุดเน้นการปฏิรูปจากโครงสร้างสู่ตรรกะการบริหารคน การปรับโครงสร้างเพียงอย่างเดียวอาจเปลี่ยนชื่อหน่วยงานแต่ไม่เปลี่ยนพฤติกรรมการทำงาน กรอบ DR-HRA จึงมุ่งเปลี่ยนตรรกะที่เชื่อมการสรรหา การพัฒนา การมอบหมายงาน การประเมิน และความก้าวหน้าให้ยึดบทบาทและผลลัพธ์ร่วมกัน โดยสามารถใช้วิธีซ้อนระบบบริหารบทบาทลงบนโครงสร้างเดิม เริ่มจากภารกิจบูรณาการสูง แล้วเรียนรู้และขยายผล เพื่อลดแรงต้านและทำให้การปฏิรูปมีความต่อเนื่อง

กลไกการทำงานของกรอบ DR-HRA องค์ประกอบทั้งหมดมิได้แยกจากกันแต่ทำงานเป็นวงจร เริ่มจากวิเคราะห์บทบาทรัฐและโจทย์สาธารณะ กำหนดบทบาทและสมรรถนะที่จำเป็น สรรหาและพัฒนาคนให้ตรงกับบทบาท มอบหมายงานแบบข้ามหน่วยงาน ประเมินผลลัพธ์และคุณค่าที่สร้างแล้วนำข้อมูลกลับไปปรับบทบาทและเส้นทางความก้าวหน้า วงจรเรียนรู้นี้ทำให้ระบบทรัพยากรมนุษย์เคลื่อนไหวตามสภาพแวดล้อม แทนการปรับโครงสร้างครั้งใหญ่เป็นช่วง ๆ

คุณค่าทางวิชาการและการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ใหม่นี้เป็นกรอบบูรณาการรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ผ่านแนวคิดบทบาทของรัฐและเสนอความสัมพันธ์เชิงเหตุผลว่า เมื่อบทบาทบุคลากรสอดคล้องกับบทบาทรัฐ ระบบราชการจะมีความคล่องตัว ทำงานเป็นเครือข่าย รักษาความเชี่ยวชาญ

และสร้างคุณค่าสาธารณะได้ดีขึ้น ในทางปฏิบัติกรอบนี้ใช้เป็นฐานออกแบบนโยบายกำลังคนแผนพัฒนา
สมรรถนะ ระบบประเมินผล เส้นทางอาชีพ และโครงการทดลองในการฝึกที่ต้องบูรณาการหลายภาคส่วนได้

บทความนี้นำเสนอ องค์ความรู้ใหม่ ผ่านกรอบแนวคิด Dynamic Role-Based Human Resource
Administration (DR-HRA) ซึ่งถือเป็นการขยายองค์ความรู้ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐจากแนวคิด
ดั้งเดิมที่ยึดตำแหน่ง (ไปสู่แนวคิดที่ยืด บทบาท เป็นศูนย์กลาง โดยมีข้อเสนอสำคัญว่า ความล้มเหลวของ
การบริหารภาครัฐมิได้เกิดจากการขาดทรัพยากรหรือบุคลากร หากแต่เกิดจากความไม่สอดคล้องระหว่างบทบาท
ของรัฐที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วกับระบบการบริหารบุคคลที่ยังคงยึดติดกับโครงสร้างตำแหน่งแบบเดิม
ภายใต้กรอบ DR-HRA บุคลากรภาครัฐไม่ได้ถูกมองว่าเป็นเพียง ผู้ครองตำแหน่ง แต่เป็น ผู้ปฏิบัติบทบาท
ที่สามารถเปลี่ยนแปลงบทบาทได้ตามบริบทของนโยบายและปัญหาสาธารณะ โดยบทความเสนอให้การบริหาร
ทรัพยากรมนุษย์ครอบคลุมตั้งแต่การสรรหาที่เน้นศักยภาพเชิงบทบาท การพัฒนาสมรรถนะเชิงบทบาท
การประเมินผลตามผลลัพธ์ของบทบาทตลอดจนการสร้างเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพตามบทบาท
แทนการผูกติดกับตำแหน่งเพียงอย่างเดียว

องค์ความรู้ดังกล่าวยังมีคุณค่าทางวิชาการในฐานะ กรอบแนวคิดบูรณาการ ที่เชื่อมโยงศาสตร์
3 สาขา ได้แก่ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เข้าด้วยกันผ่านแนวคิด บทบาท
ของรัฐทำให้เกิดแนวทางใหม่ในการอธิบายและออกแบบระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐให้สอดคล้องกับ
ลักษณะของรัฐเครือข่าย และรัฐพหุบทบาท ในศตวรรษที่ 21 ซึ่งสามารถใช้เป็นฐานคิดสำหรับการปฏิรูประบบ
ราชการ การออกแบบนโยบายด้านทรัพยากรมนุษย์ และการสร้างคุณค่าทางสาธารณะ ได้อย่างเป็นรูปธรรม

สรุป

บทความนี้ได้นำเสนอแนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐเชิงพลวัตบทบาทรัฐ (DR-HRA)
ในฐานะกรอบทฤษฎีใหม่ที่อธิบายข้อจำกัดของการบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบยึดตำแหน่ง และเสนอ
การเปลี่ยนฐานคิดไปสู่การบริหารโดยยึดบทบาทของบุคลากรภาครัฐเป็นศูนย์กลาง DR-HRA ซึ่งชี้ให้เห็นว่า
ความล้มเหลวของรัฐในหลายกรณีมิได้เกิดจากการขาดทรัพยากร แต่เกิดจากความไม่สอดคล้องระหว่าง
บทบาทรัฐที่เปลี่ยนแปลงกับระบบการบริหารคนที่ยังคงหยุดนิ่ง ในเชิงวิชาการ แนวคิดนี้ช่วยเชื่อมโยงการศึกษา
ด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และการบริหารทรัพยากรมนุษย์เข้าด้วยกันผ่านกรอบการวิเคราะห์เชิง
บทบาท ในเชิงนโยบาย DR-HRA เปิดพื้นที่ให้การปฏิรูประบบราชการมองบุคลากรภาครัฐในฐานะทรัพยากร
เชิงกลยุทธ์ที่มีศักยภาพในการสร้างคุณค่าทางสาธารณะอย่างยั่งยืน กล่าวโดยสรุป การบริหารทรัพยากรมนุษย์
เชิงพลวัตบทบาทรัฐมิใช่เพียงแนวคิดทางเลือก แต่เป็นความจำเป็นเชิงโครงสร้างของรัฐในศตวรรษที่ 21

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2555). การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ:
วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2562). กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ : วิธีการงบประมาณและการตรวจ
เงินแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. (2557). การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่. สืบค้นเมื่อ 2 กรกฎาคม 2569
จาก <https://shorturl.asia/gbVn2>.
- วรเดช จันทรศร. (2552). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัย
มหาวิทยาลัยไทย (TURA).

- Agranoff, R. & McGuire, M. (2003). Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Armstrong, M. & Taylor, S. (2023). Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice (16th ed.). London: Kogan Page.
- Boxall, P. et al. (2007). The Oxford Handbook of Human Resource Management. Oxford: Oxford University Press.
- Kickert, W. J. M. et al. (1997). Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector. London: Sage.
- Kolb, D. A. (2015). Experiential Learning: Experience as the Source of Learning and Development (2nd ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Moore, M. H. (1995). Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Perry, J. L. & Hondeghem, A. (Eds.). (2008). Motivation in Public Management: The Call of Public Service. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press.
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. Policy Sciences, 4(2), 155–169.
- Senge, P. M. (2006). The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization (Rev. ed.). New York, NY: Doubleday.
- Ulrich, D. et al. (2008). HR Competencies: Mastery at the Intersection of People and Business. Alexandria, VA: Society for Human Resource Management.