



แนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัล และวิกฤติซ้ำซ้อน¹

Approaches to Public Personnel Management in the Digital Era and the Polycrisis Context

สาริต ทิพย์มณี²

Satit Tipmanee²

กองคลังแพทย์ กรมแพทย์ทหารบก²

Depot Division Royal Thai Army Medical Department²

E-mail: satit_tipmanee@yahoo.com

Received 18.12.2025 ➤ Revised 11.06.2026 ➤ Accepted 15.06.2026

บทคัดย่อ

บท ความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหา ผลกระทบ และเสนอแนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและสภาวะวิกฤติซ้ำซ้อน (Polycrisis) ซึ่งครอบคลุมความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และรูปแบบการทำงานสมัยใหม่ โดยเชื่อมโยงบทเรียนจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 สู่การออกแบบระบบทรัพยากรบุคคลภาครัฐในศตวรรษที่ 21 งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิง

คุณภาพ ใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) วิเคราะห์ข้อมูลจากตำรา งานวิจัย บทความวิชาการ เอกสารขององค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนกฎหมายและแนวนโยบายด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาสังเคราะห์เป็นองค์ความรู้ และข้อเสนอเชิงเปรียบเทียบ ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาสำคัญของการบริหารบุคลากรภาครัฐ ได้แก่ การปรับโครงสร้างและกระบวนการทำงานไม่ทันต่อเทคโนโลยี การลดลงของ

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง แนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน เพื่อนำเสนอผลงานวิจัยในการขอตำแหน่งทางวิชาการของมหาวิทยาลัยเกริก ประจำปี พ.ศ. 2569

² เลขที่ 8/1 ถนนพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10300

ความสัมพันธ์และทุนทางสังคมภายใต้การทำงานแบบไฮบริด การคิดเชิงแยกส่วนในการกำหนดนโยบาย ปัญหาคุณภาพชีวิตและสุขภาพจิตของบุคลากร และการขาดการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์และการคาดการณ์อนาคตในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ซึ่งส่งผลให้ประสิทธิภาพการบริหารงานลดลงและไม่สอดคล้องกับความคาดหวังของสังคม งานวิจัยนี้เสนอ “แนวทาง BIIRR” ในฐานะกรอบนวัตกรรมเชิงบูรณาการ (Integrated and Innovative Framework) สำหรับการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน ประกอบด้วย Big Data Importance Integration Relationships และ Remedies ซึ่งเชื่อมโยงมิติด้านข้อมูล

ยุทธศาสตร์ โครงสร้างองค์กร ความสัมพันธ์ในที่ทำงาน และการสร้างภูมิคุ้มกันของบุคลากรเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ โมเดลดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแนวคิดการปฏิรูประบบราชการของ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) และองค์การระหว่างประเทศ และสามารถประยุกต์ใช้เป็นกรอบเชิงนโยบายเพื่อยกระดับความยืดหยุ่น สมรรถนะดิจิทัล และความยั่งยืนของระบบทรัพยากรบุคคลภาครัฐในบริบทประเทศไทย

คำสำคัญ : การบริหารบุคลากรภาครัฐ, รัฐบาลดิจิทัล, วิกฤติซ้ำซ้อน, การวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่, การทำงานแบบยืดหยุ่น

Abstract

This research article aims to examine the problems, impacts, and propose approaches for public personnel management in the digital era and the context of polycrisis, encompassing challenges arising from technological transformation, economic change, and modern working arrangements. The study builds upon lessons learned from the COVID-19 pandemic and extends them to the design of public human resource management systems in the twenty-first century. This research adopts a qualitative documentary approach. It analyzes academic literature, research studies, reports of international organizations,

and relevant legal and policy frameworks in Thailand and selected foreign countries in order to develop comparative policy recommendations. The findings reveal that major problems in public personnel management include the inability of organizational structures and work processes to keep pace with technological change, the decline of workplace relationships and social capital under hybrid working conditions, compartmentalized thinking in personnel policy formulation, deteriorating quality of working life and mental health, and the insufficient use of Big Data and foresight in policy decision-making. These challenges lead to reduced

administrative efficiency and outcomes that fail to meet societal expectations. This study proposes the “BIIRR Model” as an Innovative and Integrated Framework for public personnel management in the digital and polycrisis context. The model consists of Big Data, Importance, Integration, Relationships, and Remedies, integrating data-driven decision-making, strategic human resource management, whole-of-government coordination, workplace social capital, and personnel resilience into a unified framework.

The BIIRR Model aligns with public sector reform principles advocated by the OECD and other international organizations, emphasizing flexibility, digital competencies, and hybrid work arrangements. It provides a practical policy framework for enhancing adaptability, sustainability, and effectiveness of public personnel management systems in Thailand.

Keywords : Public Personnel Management, Digital Government, Polycrisis, Big Data Analytics, Flexible Work Arrangements

1. บทนำ

ทศวรรษหลัง ค.ศ. 2020 ภาครัฐทั่วโลกเผชิญภาวะ “วิกฤติซ้ำซ้อน” (Polycrisis) ซึ่งหมายถึงการเกิดวิกฤติหลายมิติพร้อมกันและเสริมแรงกัน เช่น วิกฤติด้านสาธารณสุข เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี ภาวะดังกล่าวทำให้รัฐต้องรับมือกับทั้งความไม่แน่นอนสูงและแรงกดดันในการปรับตัวอย่างรวดเร็ว (United Nations, 2021, pp.1–4)

การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้รูปแบบการทำงานของภาครัฐเปลี่ยนไปอย่างชัดเจน เช่น การทำงานทางไกล (Remote Work) การทำงานแบบผสม (Hybrid Work) และการใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลในการให้บริการสาธารณะ และการใช้ข้อมูลขนาดใหญ่ประกอบการตัดสินใจ (ธัญวรัตน์ แจ่มใส และสุทธดา บุตรอินทร, 2564, หน้า 47; OECD, 2023, pp.17–21) เช่น การประชุม

ราชการผ่านระบบวิดีโอคอนเฟอเรนซ์ การยื่นคำร้องหรือขอรับบริการผ่านแอปพลิเคชันของรัฐ และการใช้ระบบฐานข้อมูลเพื่อบริหารกำลังคนและติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน แนวโน้มดังกล่าวไม่ได้ยุติลงเมื่อสถานการณ์โควิด-19 คลี่คลาย หากกลับถูกทำให้กลายเป็นวิธีการบริหารงานใหม่ ของการบริหารราชการแผ่นดินในศตวรรษที่ 21 แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับการพัฒนาทฤษฎีรัฐร่วมสมัยที่มองว่าความท้าทายของภาครัฐในศตวรรษที่ 21 ไม่สามารถอธิบายได้ด้วยกรอบการบริหารแบบเชิงเสถียรภาพ (Stability-Oriented Governance) อีกต่อไป แต่ต้องอาศัย “Adaptive Governance” และ “Resilient Institutions” ที่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงแบบไม่เชิงเส้น (Non-linear Change)

รายงานของ OECD ว่าด้วย Public Employment and Management 2023 เน้นว่า

“ความยืดหยุ่นของกำลังคนภาครัฐ” ทั้งในเชิงการเคลื่อนย้ายบุคลากร การพัฒนาทักษะ และรูปแบบการทำงานที่ยืดหยุ่น กำลังเป็นหัวใจของการปฏิรูปการบริหารทรัพยากรบุคคลของประเทศสมาชิก (OECD, 2023, pp.34–38) รายงานของ OECD (2023 ; 2024) ชี้ว่า การเปลี่ยนผ่านสู่ Digital Government มิได้เป็นเพียงการนำเทคโนโลยีมาใช้ แต่เป็น “การเปลี่ยนแปลงเชิงระบบของภาครัฐ” (Systemic Transformation) ที่ต้องอาศัยการปรับโครงสร้างองค์กร วัฒนธรรม และระบบทรัพยากรบุคคลควบคู่กัน (OECD, 2023, pp.17–21 ; OECD, 2024, pp.26–28) ขณะที่องค์การสหประชาชาติชี้ว่าการเสริมสร้างสมรรถนะดิจิทัลของข้าราชการ และการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในการตัดสินใจ เป็นเงื่อนไขสำคัญในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ในบริบทหลังวิกฤติโควิดและวิกฤติอื่นๆ ที่ตามมา (United Nations, 2021, pp.33–36)

สำหรับประเทศไทย การเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัลการปฏิรูประบบราชการ และการเผชิญกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ทำให้ “ระบบทรัพยากรบุคคลภาครัฐ” ต้องเผชิญโจทย์ใหม่อย่างน้อย 4 ประการ คือ (1) การออกแบบโครงสร้างและระบบกำลังคนให้รองรับการทำงานแบบยืดหยุ่น และการบริหารราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ (ภคภักดิ์ สังขสุนทร, 2563, หน้า 3-4 ; ภัทรนันท์ สุรัชชาติ, 2562, หน้า 101-102) (2) การรักษาและต่อยอดทุนทางสังคม (Social Capital) และความสัมพันธ์ในที่ทำงานภายใต้สังคมออนไลน์ (รัชนิยา ลีพิลา, 2564, หน้า 1-2) (3) การพัฒนา

และใช้ Big Data รวมถึงการคาดการณ์อนาคต เพื่อวางนโยบายกำลังคนภาครัฐระยะยาว (กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2563, หน้า 15-18) และ (4) การดูแลคุณภาพชีวิตและสุขภาพจิตของบุคลากรภาครัฐในสภาพแวดล้อมที่กดดันสูง (สุมาลี สุกใส, 2564, หน้า 1-2 ; สอาด บรรเจิดฤทธิ์, 2565, หน้า 297)

อย่างไรก็ดี แม้การปฏิรูประบบราชการและการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐในยุคดิจิทัลจะได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง ทั้งในระดับนานาชาติและในประเทศไทย แต่การปรับตัวของภาครัฐไทยยังเผชิญข้อจำกัดสำคัญในการรองรับความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและไม่แน่นอน โดยเฉพาะในบริบทของการทำงานแบบยืดหยุ่น การใช้เทคโนโลยีดิจิทัล และแรงกดดันจากวิกฤติซ้ำซ้อน และบทเรียนจากสถานการณ์โควิด-19 ในระยะยาวยังมีอยู่อย่างจำกัด ส่งผลให้ขาดกรอบแนวคิด และแนวทางเชิงนโยบายที่สามารถอธิบายและรองรับการบริหารบุคลากรภาครัฐได้อย่างเป็นระบบและยั่งยืน ภายใต้บริบทดังกล่าว งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาปัญหา ผลกระทบ และสังเคราะห์แนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐไทยเพื่อรองรับการทำงานแบบยืดหยุ่นในยุคดิจิทัล โดยใช้บริบทวิกฤติซ้ำซ้อนเป็นกรอบอธิบายและเปรียบเทียบเชิงนโยบาย โดยอาศัยการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับแนวโน้มสากล เพื่อพัฒนาองค์ความรู้และข้อเสนอเชิงนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยในศตวรรษที่ 21

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาปัญหาของการบริหารบุคลากรภาครัฐยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน
- 2) เพื่อศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เทคโนโลยี และรูปแบบการทำงานต่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และเปรียบเทียบกับกฎหมายและแนวปฏิบัติของต่างประเทศ
- 3) เพื่อเสนอแนวทางการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ทันสมัย

3. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งเน้นระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐของไทยในภาพรวม และเปรียบเทียบกับแนวโน้มสากล โดยครอบคลุมการเปลี่ยนแปลงด้านรูปแบบการทำงาน การใช้เทคโนโลยีดิจิทัล คุณภาพชีวิตในการทำงาน และการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ เพื่อออกแบบแนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐที่ทันสมัย สำหรับประเทศไทย

4. วิธีการดำเนินการวิจัย

งานวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เพื่อศึกษาปัญหา ผลกระทบ และแนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วย (1) ตำรา งานวิจัย และบทความวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ และกฎหมายปกครอง (2) รายงานและกรอบนโยบายจากองค์การระหว่างประเทศ เช่น OECD, United Nations และ

UNDP และ (3) กฎหมายและแนวนโยบายด้านการบริหารบุคลากรภาครัฐของไทย สิงคโปร์ สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐเกาหลี จากนั้นจึงนำข้อมูลมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและเชิงเปรียบเทียบ เพื่อสังเคราะห์เป็นข้อค้นพบและข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับบริบทของประเทศไทย

การรวบรวมข้อมูล รวบรวมจาก

ตำรา งานวิจัยและบทความวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารทรัพยากรบุคคล และกฎหมายปกครอง (Gary Dessler, 2017 ; Christopher Hood, 1991)

รายงานและกรอบนโยบายจากองค์การระหว่างประเทศ เช่น OECD, UNDP, United Nations (OECD, 2023 ; OECD, 2024 ; United Nations, 2021)

กฎหมายและแนวทางเชิงนโยบายด้านการงานแบบยืดหยุ่นและการบริหารบุคลากรภาครัฐของสิงคโปร์ สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐเกาหลี (Ministry of Manpower Singapore, 2025 ; Acas, 2024 ; Korea National Assembly, 2022)

จากนั้นทำการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ ก่อนสังเคราะห์เป็นเสนอแนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐที่ทันสมัย โดยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาแบบตีความ (Interpretive Content Analysis) และ “การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบเชิงนโยบาย” (Comparative Policy Analysis) เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่มีน้ำหนักเชิงวิชาการและสามารถอธิบายปรากฏการณ์ในระดับระบบได้อย่างลึกซึ้ง

5. ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

5.1 แนวคิดและฐานกฎหมายไทยว่าด้วยการบริหารบุคลากรภาครัฐและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การศึกษาการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซับซ้อนไม่อาจอาศัยเพียงทฤษฎีการบริหารทรัพยากรมนุษย์สมัยใหม่จากต่างประเทศเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาฐานคิดทางกฎหมายมหาชนของไทยควบคู่กัน โดยเฉพาะแนวคิดเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน ความโปร่งใส ความรับผิดชอบของรัฐ และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งได้รับการวางหลักสำคัญไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้รับการทำให้เป็นรูปธรรมมากขึ้นในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการพัฒนาประเทศไทยในเชิงสถาบัน โดยยกระดับ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ให้เป็นทั้งหลักนโยบายของรัฐและสิทธิของประชาชน เช่น มาตรา 76 กำหนดให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การจัดทำแผนพัฒนา และการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยของชาติ มาตรา 60 รับรองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่มีการกระทำทางปกครองอาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของตน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 60 และมาตรา 76)

นัยสำคัญของหลักการตามรัฐธรรมนูญ 2540 ต่อการบริหารบุคลากรภาครัฐ คือ การทำให้การบริหารราชการมิใช่เพียงเรื่องของประสิทธิภาพภายในหน่วยงาน แต่ต้องสัมพันธ์กับหลักการตรวจสอบได้ การมีส่วนร่วม และการตอบสนองต่อประชาชน ซึ่งต่อมาพัฒนาเป็นฐานความคิดของธรรมาภิบาล (Good Governance) และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในกฎหมายลำดับรองของไทย

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จึงมีความสำคัญในฐานะกฎหมายที่เปลี่ยนหลักการเชิงรัฐธรรมนูญให้เป็นแนวปฏิบัติของฝ่ายบริหาร โดยมาตรา 6 วางเป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ว่า ต้องมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและความคุ้มค่า ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ปรับปรุงภารกิจให้ทันต่อสถานการณ์ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546, มาตรา 6)

เมื่อพิจารณาในเชิงสาระพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ มีนัยต่อการบริหารบุคลากรภาครัฐอย่างชัดเจน เพราะทำให้การบริหารงานบุคคลไม่อาจจำกัดอยู่เพียงเรื่องตำแหน่ง อัตรากำลัง หรือระเบียบวินัย แต่ต้องเชื่อมโยงกับประสิทธิภาพของภารกิจรัฐ คุณภาพการให้บริการประชาชน และการปรับปรุงระบบงานให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ซึ่งเป็นฐานกฎหมายสำคัญของการพัฒนาระบบราชการไทยในเวลาต่อมา

ดังนั้น ในบริบทของงานวิจัยนี้ แนวคิดเรื่องการบริหารบุคลากรภาครัฐจึงควรถูกทำความเข้าใจบนฐานคิด 2 ชั้นที่เชื่อมโยงกัน คือ

(1) ชั้นของหลักการรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการตอบสนองต่อประชาชน และ

(2) ชั้นของกฎหมายบริหารราชการ ได้แก่ หลักประสิทธิภาพ ผลสัมฤทธิ์ ความคุ้มค่า และการปรับระบบงานให้ทันต่อสถานการณ์

ซึ่งทั้งสองชั้นนี้เป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาแนวทาง BIIRR Model ในงานวิจัยฉบับนี้

5.2 ทฤษฎีการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐสมัยใหม่

แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของ Dessler แบ่งหน้าที่ของการบริหารทรัพยากรบุคคลออกเป็น 5 ด้านหลัก ได้แก่ การวางแผนกำลังคน การสรรหาและคัดเลือกการฝึกอบรมและพัฒนา การบริหารค่าตอบแทน และการบริหารแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในบริบทภาครัฐเพื่อยกระดับประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการให้บริการสาธารณะ (Gary Dessler, 2017, pp.4-7)

ขณะเดียวกัน แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ของ Hood เน้นการบริหารภาครัฐเชิงธุรกิจ มุ่งผลสัมฤทธิ์ เน้นผลลัพธ์ และการใช้เทคโนโลยีในการลดขั้นตอน แนวคิดของ Hood แม้จะมีบทบาทสำคัญในการผลักดันประสิทธิภาพภาครัฐ แต่งานวิจัยร่วมสมัยชี้ว่า NPM มีข้อจำกัดในการรับมือกับปัญหาที่มีความซับซ้อนสูงและเชื่อมโยงหลายมิติ เช่น Polycrisis เนื่องจากเน้น “ประสิทธิภาพเชิงแยกส่วน” มากกว่า

การบูรณาการเชิงระบบ (Hood, 1991, pp.6-8) อย่างไรก็ดีในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อนจำเป็นต้องขยับไปสู่แนวคิดการกำกับดูแลภาครัฐในยุคดิจิทัล (Digital-Era Governance) ที่เน้นการบูรณาการ ข้อมูล และการมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน (OECD, 2023, pp.56-59 ; United Nations, 2021, pp.22-25)

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อนจึงควรขยับจากกรอบ NPM แบบดั้งเดิมไปสู่กรอบที่บูรณาการมากขึ้น ได้แก่ การกำกับดูแลภาครัฐในยุคดิจิทัล (Digital-Era Governance), การบริหารแบบบูรณาการทั้งภาครัฐ (Whole-of-Government) และธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งสามารถเชื่อมโยงได้ทั้งกับข้อเสนอของ OECD และกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามกฎหมายไทย

5.3 กรอบระหว่างประเทศด้านการบริหารบุคลากรภาครัฐยุคดิจิทัล

รายงาน Public Employment and Management 2023 ของ OECD ชี้ให้เห็นว่าประเทศสมาชิกควรพัฒนา “ความยืดหยุ่นของกำลังคนภาครัฐ” ผ่านความคล่องตัวของกำลังคน การเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และรูปแบบการทำงานที่ยืดหยุ่น (OECD, 2023, pp.40-44) ส่วนรายงาน Developing Skills for Digital Government เน้นการพัฒนาทักษะดิจิทัลของข้าราชการ ทั้งด้านการวิเคราะห์ข้อมูล การออกแบบบริการดิจิทัล และการทำงานข้ามสายงาน (OECD, 2024, pp.26-28) ดังนั้น แนวคิด Digital-Era Governance และ Whole-of-Government Approach

จึงถูกเสนอเป็นกรอบใหม่ที่เน้นการบูรณาการข้อมูลการทำงานข้ามหน่วยงาน และการมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน (OECD, 2023, pp.56–59)

รายงาน World Public Sector Report 2021 ขององค์การสหประชาชาติ เน้นการปรับตัวเชิงสถาบัน การใช้เทคโนโลยีดิจิทัล และการทำงานแบบยืดหยุ่นเพื่อให้บริการสาธารณะในช่วงและหลังวิกฤติโควิด-19 ซึ่งเป็นบทเรียนสำคัญสำหรับการออกแบบระบบบุคลากรภาครัฐในอนาคต (United Nations, 2021, pp.54–60)

หากมองในเชิงเปรียบเทียบ จะเห็นได้ว่ากรอบของ OECD และ United Nations ซึ่งเน้นความยืดหยุ่นของกำลังคน การใช้ข้อมูลการพัฒนาทักษะดิจิทัล และการทำงานแบบบูรณาการ มีความสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของไทยในสาระสำคัญ กล่าวคือ ต่างมุ่งให้รัฐสามารถตอบสนองต่อประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง เพียงแต่กรอบสากลให้รายละเอียดเชิงเครื่องมือและเชิงระบบมากกว่า ขณะที่กฎหมายไทยให้ฐานความชอบธรรมเชิงหลักการแก่การปฏิรูปดังกล่าว

5.4 กรอบกฎหมายและแนวปฏิบัติของต่างประเทศ

สิงคโปร์ มีแถลงการณ์ร่วม Tripartite Statement on Flexible Work Arrangements ที่กำหนดหลักการและแนวทางการจัดการรูปแบบการทำงานยืดหยุ่นในภาครัฐและเอกชน โดยเน้นการใช้ Hybrid Work และการเสริมทักษะของผู้บังคับบัญชาในการบริหารทีมแบบไฮบริด (Ministry of Manpower Singapore, 2025,

p.2 ; Civil Service College Singapore, 2022, pp.6-7)

สิงคโปร์ได้พัฒนาแนวทางล่าสุดในรูปของ Tripartite Guidelines on Flexible Work Arrangement Requests ซึ่งกำหนด minimum requirements สำหรับการขอและการพิจารณา flexible work และสะท้อนการยกระดับเรื่องนี้จาก “แนวปฏิบัติ” ไปสู่ “มาตรฐานขั้นต่ำที่ต้องถือปฏิบัติ” (Ministry of Manpower Singapore, 2024, pp.2–3) ขณะเดียวกัน รายงานสภาพการทำงานปี 2024 ของ Ministry of Manpower ยังสะท้อนว่า Flexible Work ได้กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญของการจัดสภาพการทำงานร่วมสมัยในสิงคโปร์ (Ministry of Manpower Singapore, 2025, p.6)

สหราชอาณาจักร ปรับปรุง Code of Practice on Requests for Flexible Working ให้ลูกจ้างรวมถึงบุคลากรภาครัฐสามารถยื่นคำขอทำงานแบบยืดหยุ่นได้ตั้งแต่เริ่มงาน (Acas, 2024, p.1) ขณะเดียวกัน Civil Service Management Code วางกรอบด้านจริยธรรม มาตรฐานการปฏิบัติงาน และการจัดรูปแบบการทำงานให้สมดุลระหว่างภารกิจของรัฐกับคุณภาพชีวิตของบุคลากร (Cabinet Office, 2016, pp.12-14)

สาธารณรัฐเกาหลีได้ปรับกฎหมาย National Public Officials Act และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการทำงานแบบเวลายืดหยุ่นและตำแหน่ง “Time-selective Public Officials” เพื่อดึงดูดบุคลากรที่ต้องการเวลาในการดูแลครอบครัวและเสริมความยั่งยืนของกำลังคนภาครัฐ (Korea National Assembly, 2022, p.2)

เปรียบเทียบกับประเทศไทย แม้มีกฎหมายสำคัญด้านข้าราชการและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แต่การใช้เครื่องมืออย่าง Flexible Work HRIS และ Big Data ยังอยู่ในช่วงพัฒนาเมื่อเทียบกับตัวอย่างประเทศข้างต้น (ภคภักดิ์ สังขสุนทร, 2563, หน้า 3-4 ; ภัทรนันท์ สุรัชชาติ, 2562, หน้า 101-102)

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สามารถสังเคราะห์ได้ว่าการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิถีชีวิตที่ซับซ้อนไม่ควรถูกมองเพียงในกรอบการจัดการทรัพยากรมนุษย์สมัยใหม่เท่านั้น แต่ต้องตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการรัฐธรรมนูญและกฎหมายมหาชนไทยด้วย โดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ประสิทธิภาพ ผลสัมฤทธิ์ และการปรับระบบงานให้ทันต่อสถานการณ์ องค์ความรู้จากต่างประเทศจึงควรถูกนำมาใช้ในลักษณะของ “การต่อยอดบนฐานกฎหมายไทย” มิใช่การถ่ายโอนเชิงกลไกโดยตรง และประเด็นนี้เองเป็นเหตุผลสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนา BIIRR Model ในฐานะกรอบเชิงบูรณาการของงานวิจัยฉบับนี้

5.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและรูปแบบการทำงานต่อการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ โดย Dave Ulrich และคณะ ชี้ให้เห็นว่า บทบาทของฝ่ายทรัพยากรบุคคลในองค์กรภาครัฐและเอกชนต้องเปลี่ยนจาก “หน่วยสนับสนุนเชิงธุรการ” ไปสู่ “หุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์” (Strategic Partner) ที่มีหน้าที่เสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรในการ

รับมือกับความไม่แน่นอนและวิกฤติที่ซับซ้อน โดยเน้นความยืดหยุ่น การพัฒนาทักษะใหม่ และการใช้ข้อมูลในการตัดสินใจ งานวิจัยของ Ulrich et al. (2020) ชี้ให้เห็นว่า HR ต้องเปลี่ยนบทบาทเป็น “Strategic Partner” อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดดังกล่าวไปใช้ในภาครัฐยังมีข้อจำกัด เนื่องจากข้อจำกัดเชิงกฎหมาย โครงสร้างราชการ และวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างจากภาคเอกชน (Ulrich et al., 2020, pp.45–47)

ในทำนองเดียวกัน งานวิจัยของ Pollitt และ Bouckaert ซึ่งศึกษาการปฏิรูประบบราชการในประเทศพัฒนาแล้ว พบว่าการบริหารบุคลากรภาครัฐในศตวรรษที่ 21 ต้องปรับตัวจากรูปแบบลำดับชั้นแบบดั้งเดิมไปสู่การบริหารแบบเครือข่ายและการบูรณาการ (Integrated and Network-based Governance) เพื่อรองรับปัญหานโยบายที่มีลักษณะซับซ้อนและเชื่อมโยงหลายมิติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด Polycrisis ในปัจจุบัน (Pollitt & Bouckaert, 2017, pp.123–125)

สำหรับงานวิจัยเชิงประจักษ์ด้านการทำงานแบบยืดหยุ่น Kim และ Kang ศึกษาการใช้ Flexible Work Arrangements ในภาครัฐเกาหลีใต้ พบว่าการทำงานแบบเวลายืดหยุ่นและการทำงานทางไกลช่วยเพิ่มความพึงพอใจในการทำงานและลดอัตราการลาออกของข้าราชการ แต่ความสำเร็จของมาตรการดังกล่าวขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมองค์กร ความพร้อมของผู้นำ และระบบการประเมินผลที่เน้นผลลัพธ์มากกว่าการควบคุมเวลา งานของ Kim&Kang แสดงให้เห็นว่า Flexible Work ช่วยเพิ่ม

Productivity แต่ผลลัพธ์ดังกล่าวขึ้นอยู่กับ “institutional readiness” และ “leadership capacity” ซึ่งเป็นปัจจัยที่หลายประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงไทย ยังมีข้อจำกัด (Kim&Kang, 2021, pp.301–303)

ในบริบทของประเทศไทย งานวิจัยของ สุมาลี สุกใส ศึกษาคุณภาพชีวิตในการทำงานของ บุคลากรภาครัฐในช่วงและหลังการแพร่ระบาดของ โควิด-19 พบว่า ปัจจัยด้านสุขภาพจิต ความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน และ ความสามารถในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล มีความสัมพันธ์โดยตรงกับประสิทธิภาพการทำงานและความผูกพันต่อองค์กร ซึ่งสะท้อนว่าการบริหาร บุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลไม่อาจมุ่งเฉพาะ ประสิทธิภาพเชิงโครงสร้าง แต่ต้องคำนึงถึง มิติด้านมนุษย์อย่างรอบด้าน (สุมาลี สุกใส, 2564, หน้า 8–10)

นอกจากนี้ งานศึกษาของ OECD ยังชี้ให้เห็นว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูประบบบริหารบุคลากรภาครัฐหลังวิกฤติโควิด-19 มักให้ความสำคัญกับการใช้ Big Data และ ระบบ HRIS เพื่อวางแผนกำลังคนระยะยาว ควบคู่กับการพัฒนาทักษะดิจิทัลและการออกแบบ เส้นทางอาชีพที่ยืดหยุ่น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญ ในการเสริมสร้างความยั่งยืนของระบบราชการ ในบริบทวิกฤติซ้ำซ้อน (OECD, 2023, pp.56–59)

จากการทบทวนทฤษฎีและงานวิจัย ที่เกี่ยวข้องดังกล่าว สามารถเห็นได้ว่าแนวโน้ม การบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและ วิกฤติซ้ำซ้อนจำเป็นต้องอาศัยกรอบแนวคิด แบบบูรณาการที่เชื่อมโยงมิติด้านโครงสร้าง เทคโนโลยี นโยบาย และคุณภาพชีวิตของ

บุคลากร ซึ่งเป็นฐานสำคัญในการพัฒนา แนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐที่เหมาะสม กับบริบทของประเทศไทย

6. ผลการวิจัย

ผลจากการศึกษาพบว่า การบริหารบุคลากร ภาครัฐในยุคดิจิทัลและสภาวะวิกฤติซ้ำซ้อน เกี่ยวข้องกันทั้งในมิติโครงสร้าง เทคโนโลยี รูปแบบการทำงาน และคุณภาพชีวิตของบุคลากร ผลการวิจัยจึงนำเสนอตามวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ (1) ปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐ (2) ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง และ (3) แนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐในรูปแบบ BIIRR Model

6.1 ปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐ ในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเอกสารและ การสังเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับแนวโน้มสากล พบว่า ปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุค ดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อนเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง และเชิงระบบ ไม่ใช่เพียงปัญหาเชิงเทคนิค หรือ ปัญหาเฉพาะด้านทรัพยากรบุคคล หากแต่เป็น ปัญหาเชิงโครงสร้างและเชิงระบบที่เชื่อมโยง กับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี รูปแบบ การทำงาน และบริบทการบริหารราชการแผ่นดิน ในศตวรรษที่ 21 อย่างใกล้ชิด ผลการวิจัยสะท้อน ให้เห็นว่า ระบบบริหารบุคลากรภาครัฐจำนวนมาก ยังตั้งอยู่บนสมมติฐานของความมั่นคงและ ความคาดการณ์ได้ ขณะที่บริบทปัจจุบันมีความ ไม่แน่นอนสูงและเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว และการซ้อนทับกันของวิกฤติหลายมิติ ผลการวิจัย พบว่า ปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐในบริบท

ดังกล่าวมิใช่ปัญหาเฉพาะด้านทรัพยากรบุคคล หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและเชิงระบบ ที่เกิดจากความไม่สอดคล้องระหว่างระบบราชการแบบเดิมกับสภาพแวดล้อมการทำงานใหม่ที่มีความไม่แน่นอนสูงและเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว (United Nations, 2021, pp.1-4 ; OECD, 2023, pp.17-21) โดยมีประเด็นสำคัญดังนี้

6.1.1 การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกระบวนการทำงานไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง

องค์กรภาครัฐจำนวนมากยังคงใช้โครงสร้างแบบลำดับขั้นและกระบวนการทำงานที่ออกแบบมาสำหรับยุคเอกสารกระดาษ เมื่อเปลี่ยนผ่านสู่การทำงานผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ การทำงานทางไกล และการใช้แพลตฟอร์มดิจิทัล จึงเกิดช่องว่างระหว่าง “รูปแบบงานใหม่” กับ “โครงสร้างและระเบียบเดิม” ส่งผลให้การจัดสรรกำลังคน การกำหนดบทบาทหน้าที่ และการประเมินผลการปฏิบัติงานไม่สอดคล้องกับสภาพการทำงานจริง (ภคภักดิ์ สังขสุนทร, 2563, หน้า 3-4) ตัวอย่างเช่น บางหน่วยงานยังคงกำหนดให้การอนุมัติเอกสารต้องใช้ลายมือชื่อหลายชั้น แม้จะมีระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์แล้วก็ตาม ส่งผลให้การทำงานผ่านระบบออนไลน์ไม่คล่องตัว และเกิดความล่าช้า

6.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรและทุนทางสังคมลดลง

การทำงานแบบ Remote และ Hybrid ช่วยลดเวลาเดินทางและเพิ่มความยืดหยุ่น แต่ก็ทำให้การพบปะพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการและกิจกรรมสร้างสัมพันธ์ลดลง ส่งผลให้ “เครือข่ายไม่เป็นทางการ” ซึ่งเป็นทุนสำคัญของราชการไทย อ่อนตัวลง ความไว้วางใจและความรู้สึก

ร่วมเป็นเจ้าขององค์การลดลง (รัชนิยา ลิพิลา, 2564, หน้า 1-2) เช่น การลดลงของการหารือแบบไม่เป็นทางการระหว่างหัวหน้างานและผู้ปฏิบัติงาน หรือการที่ข้าราชการรุ่นใหม่ไม่สามารถเรียนรู้งานจากรุ่นพี่ผ่านการทำงานร่วมกัน ในสถานที่จริงได้อย่างเต็มที่

6.1.3 การคิดแยกส่วน(Compartmentalized Thinking)

การกำหนดมาตรการด้านทรัพยากรบุคคล มักถูกออกแบบแยกกันตามกรม/กระทรวงหรือหน่วยงาน โดยขาดการเชื่อมโยงในระดับนโยบาย ทำให้มาตรการด้านการสรรหา พัฒนา ประเมินผล และค่าตอบแทนไม่สอดคล้องประสานกัน เท่าที่ควร เมื่อเผชิญวิกฤติหรือปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานจึงเกิดความสับสนซ้ำซ้อน และล่าช้า (Hood, 1991, pp.16-18) เช่น หน่วยงานหนึ่งอนุญาตให้ทำงานแบบ Hybrid Work ได้ แต่ระบบประเมินผลยังคงยึดการลงเวลาปฏิบัติงานในสำนักงานเป็นหลัก จึงทำให้เกิดความไม่สอดคล้องเชิงนโยบาย

6.1.4 ปัญหาคุณภาพชีวิตในการทำงานและสุขภาพจิต

แรงกดดันจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การต้องเรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ การทำงานภายใต้ข้อจำกัดเชิงทรัพยากร และความคาดหวังของสังคมที่สูงขึ้น ส่งผลให้บุคลากรภาครัฐจำนวนมากน้อยเผชิญความเครียดและเหนื่อยหน่าย (Burnout) ซึ่งสัมพันธ์กับงานวิจัยในไทยที่พบว่า มาตรการทำงานจากบ้าน การใช้เทคโนโลยี และความสมดุลชีวิต-งานเป็นตัวแปรสำคัญของคุณภาพชีวิตในการทำงาน โดยเฉพาะในบริบทที่การทำงานยืดหยุ่นยังขาดระบบสนับสนุนที่

เหมาะสม (สุมาลี สุกใส, 2564, หน้า 8–10) เช่น บุคลากรต้องพร้อมตอบข้อความและรับคำสั่งงานผ่านหลายแพลตฟอร์มตลอดเวลา ทำให้ไม่สามารถแยกเวลางานออกจากเวลาส่วนตัวได้อย่างชัดเจน

6.1.5 การขาด Big Data และ Foresight ในการบริหารบุคลากร

แม้หลายหน่วยงานมีระบบสารสนเทศบุคลากร แต่ข้อมูลยังแตกกระจาย ไม่เชื่อมโยงเป็นระบบเดียว การตัดสินใจด้านกำลังคนจึงยังอาศัยข้อมูลเชิงประสบการณ์หรือข้อมูลรายส่วนมากกว่าการใช้ข้อมูลขนาดใหญ่และการคาดการณ์อนาคตเพื่อวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ (กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม,

2563, หน้า 15–18) เช่น การวางแผนอัตรากำลังที่ยังไม่เชื่อมโยงข้อมูลอายุราชการ ทักษะดิจิทัล และแนวโน้มการเกษียณในอีก 5–10 ปี ทำให้ไม่สามารถคาดการณ์การขาดแคลนกำลังคนได้ล่วงหน้า

จากข้อค้นพบในหัวข้อ 6.1.1–6.1.5 จะเห็นได้ว่า ปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อนมิได้กระจายตัวแบบไร้ทิศทาง หากสามารถจัดกลุ่มเชิงวิเคราะห์ได้เป็น 3 มิติหลัก ได้แก่ มิติโครงสร้าง มิติกระบวนการ และมิติมนุษย์ เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ของปัญหาแต่ละด้านอย่างชัดเจน ผู้วิจัยจึงสรุปสาระสำคัญเป็นตาราง 1 ดังนี้

ตาราง 1 : สรุปภาพรวมเชิงวิเคราะห์ ปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐสามารถจัดกลุ่มเป็น 3 มิติหลัก

มิติ	ลักษณะปัญหา	ตัวอย่าง
โครงสร้าง (Structural)	ระบบราชการล้าสมัย	โครงสร้างลำดับชั้น
กระบวนการ (Process)	การทำงานไม่สอดคล้องเทคโนโลยี	Hybrid Work
มนุษย์ (Human)	คุณภาพชีวิตและความสัมพันธ์	Burnout

ตาราง 1 แสดงให้เห็นว่า ปัญหาในแต่ละมิติไม่ได้แยกขาดจากกัน แต่มีความสัมพันธ์เป็นลำดับกล่าวคือ ความไม่พร้อมเชิงโครงสร้างส่งผลต่อกระบวนการทำงาน และท้ายที่สุดไปกระทบต่อบุคลากรในระดับคุณภาพชีวิต แรงจูงใจ และความผูกพันต่อองค์กร

การจำแนกดังกล่าวช่วยให้เห็นว่า ปัญหาไม่ได้เกิดจาก “บุคลากร” เพียงอย่างเดียว แต่เกิดจาก “ระบบโดยรวม”

โดยสรุป ผลการวิจัยในหัวข้อปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและสภาวะวิกฤติซ้ำซ้อนชี้ให้เห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นมิได้เป็นปัญหาเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและเชิงระบบที่เชื่อมโยงกันอย่างซับซ้อน ตั้งแต่ความไม่สอดคล้องดังกล่าวก่อให้เกิดช่องว่างระหว่าง “รูปแบบการทำงานใหม่” กับ “โครงสร้างเดิม” ส่งผลต่อการจัดสรรกำลังคน การกำหนดบทบาท และการประเมินผลการ

ปฏิบัติงาน การเสื่อมถอยของความสัมพันธ์ และทุนทางสังคมภายในองค์กร การกำหนดนโยบายทรัพยากรบุคคลแบบแยกส่วน ไปจนถึง ปัญหาคุณภาพชีวิตและสุขภาพจิตของบุคลากร รวมทั้งการขาดการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ขนาดใหญ่ และการคาดการณ์อนาคตในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ปัญหาเหล่านี้สะท้อนข้อจำกัดของระบบบริหารบุคลากรภาครัฐที่ยังยึดโยงกับสมมติฐานและเครื่องมือของบริบทเดิม ขณะที่สภาพแวดล้อมการบริหารราชการแผ่นดินได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและไม่แน่นอน ผลการศึกษาดังกล่าวจึงเป็นฐานสำคัญในการทำความเข้าใจผลกระทบที่ตามมา และนำไปสู่การพัฒนาแนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐที่เหมาะสมกับบริบทของยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อนในลำดับต่อไป ปัญหาเหล่านี้สะท้อนข้อจำกัดของระบบบริหารบุคลากรภาครัฐที่ยังยึดโยงกับโครงสร้างและเครื่องมือของบริบทเดิม ขณะที่บริบทการบริหารราชการแผ่นดินได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงเป็นฐานสำคัญที่นำไปสู่ผลกระทบในระดับบุคลากร องค์กร และระบบราชการโดยรวม

6.2 ผลกระทบของปัญหาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เทคโนโลยี และรูปแบบการทำงานต่อการบริหารบุคลากรภาครัฐ

จากผลการวิจัยในประเด็นปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและสภาวะวิกฤติซ้ำซ้อนดังกล่าว สามารถเห็นได้ว่า ปัญหาเชิงโครงสร้างและเชิงระบบมิได้หยุดอยู่เพียงระดับนโยบายหรือการออกแบบระบบทรัพยากรบุคคลเท่านั้น หากแต่ส่งผลกระทบ

โดยตรงต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรภาครัฐ การทำงานขององค์กร และประสิทธิภาพโดยรวมของระบบราชการ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เทคโนโลยี และรูปแบบการทำงานที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ได้สร้างทั้งโอกาสและข้อจำกัดใหม่ให้กับการบริหารบุคลากรภาครัฐในเวลาเดียวกัน จากปัญหาดังกล่าว ผลการวิจัยพบว่า การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เทคโนโลยี และรูปแบบการทำงานได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารบุคลากรภาครัฐในหลายระดับ ดังนี้

6.2.1 ความสับสนระหว่างโครงสร้างเดิมกับการปฏิบัติจริง

การที่ระเบียบและโครงสร้างเดิมยังไม่สอดคล้องกับสภาพการทำงานใหม่ ทำให้บุคลากรเกิดความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน และเกิดความลังเลในการตัดสินใจ (OECD, 2023, pp.18–21) เช่น ผู้ปฏิบัติงานไม่แน่ใจว่างานประชุมออนไลน์ งานลงนามอิเล็กทรอนิกส์ หรือ การรายงานผลผ่านระบบดิจิทัลจะถือเป็นการปฏิบัติงานที่สมบูรณ์ตามระเบียบเดิมหรือไม่

6.2.2 ประสิทธิภาพการประสานงานและการบูรณาการนโยบายลดลง

การลดลงของความสัมพันธ์และความไว้วางใจในองค์กร ส่งผลให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานล่าช้า และลดความสามารถในการขับเคลื่อนนโยบายแบบบูรณาการ (Kim & Kang, 2021, pp.301–303) เช่น การประสานข้อมูลระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคต้องใช้หลายช่องทาง ทั้งหนังสือราชการ โทรศัพท์ และระบบออนไลน์ ทำให้ข้อมูลไม่เป็นเอกภาพ

6.2.3 การปฏิรูปทรัพยากรบุคคลปรับตัวได้

การคิดเชิงแยกส่วนทำให้มาตรการปฏิรูปด้านบุคลากรขาดเอกภาพ ไม่สามารถตอบสนองต่อวิกฤติและการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเป็นระบบ (Pollitt&Bouckaert, 2017, pp.123–125)

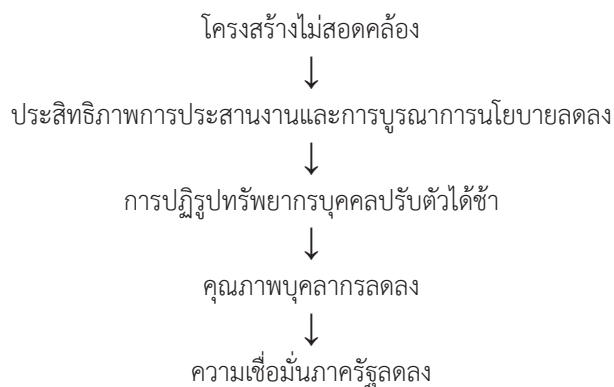
6.2.4 คุณภาพบุคลากรลดลงและเสี่ยงต่อการสูญเสียคนที่มีศักยภาพ

ปัญหาคุณภาพชีวิตและสุขภาพจิตส่งผลต่อแรงจูงใจในการทำงาน คุณภาพ และความตั้งใจอยู่ในระบบราชการในระยะยาว (สุมาลี สุกใส, 2564, หน้า 8–10 ; สอาด บรรเจิดฤทธิ์, 2565, หน้า 297–300) เช่น บุคลากรที่มีทักษะดิจิทัลสูงอาจเลือกย้ายไปยังองค์กรที่มีระบบการทำงานยืดหยุ่นและมีแรงจูงใจที่เหมาะสมกว่า

6.2.5 การตัดสินใจด้านกำลังคนขาดหลักฐานเชิงประจักษ์

การไม่ใช้ Big Data และ Foresight ทำให้การกำหนดนโยบายด้านกำลังคนยังขาดความแม่นยำและไม่สามารถตอบสนองต่อมาตรฐานสากลได้อย่างเต็มที่ (OECD, 2023, pp.56–59) ทำให้ความเชื่อมั่นภาครัฐลดลง

จากข้อค้นพบในหัวข้อ 6.2.1–6.2.5 ผู้วิจัยพบว่า ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เทคโนโลยี และรูปแบบการทำงาน มีลักษณะต่อเนื่องและเชื่อมโยงกันในเชิงเหตุ-ผล มิได้เกิดขึ้นแบบแยกส่วน เพื่อให้เห็นลำดับของผลกระทบดังกล่าวอย่างชัดเจน จึงสรุปเป็นแผนภาพ 1 ดังนี้



แผนภาพ 1 : อธิบายผลกระทบเชิงระบบ สามารถสรุปเป็นลำดับเหตุ-ผล (Impact Chain)

การวิเคราะห์เชิงลำดับดังกล่าวช่วยให้เห็น “ผลกระทบเชิงลูกโซ่ (Systemic Impact)” ซึ่งไม่สามารถแก้ไขด้วยมาตรการเฉพาะจุดได้

ผลการวิจัยในหัวข้อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เทคโนโลยี และรูปแบบการทำงานต่อการบริหารบุคลากรภาครัฐ

สะท้อนให้เห็นว่า ผลกระทบที่เกิดขึ้นมีลักษณะเชื่อมโยงและเสริมแรงกันในหลายระดับ ตั้งแต่ความสับสนในการปฏิบัติงานอันเกิดจากความไม่สอดคล้องระหว่างกติกาเดิมกับแนวปฏิบัติใหม่ การลดลงของความสัมพันธ์และความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ประสิทธิภาพการประสานงานและการบูรณาการนโยบาย การชะลอตัวของการปฏิรูปทรัพยากรบุคคลอันเนื่องมาจากการคิดเชิงแยกส่วน ไปจนถึงผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต สุขภาพจิต และผลิตภาพของบุคลากรภาครัฐ ตลอดจนความอ่อนแอของการตัดสินใจเชิงนโยบายด้านกำลังคนจากการขาดข้อมูลเชิงประจักษ์ขนาดใหญ่ ผลกระทบดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่ในระดับบุคคลหรือหน่วยงาน หากแต่สะท้อนถึงข้อจำกัดของระบบบริหารบุคลากรภาครัฐโดยรวมในการรองรับบริบทของยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน ผลการศึกษานี้จึงชี้ให้เห็นความจำเป็นเร่งด่วนในการพัฒนาแนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐที่มีลักษณะบูรณาการ ยืดหยุ่น และตั้งอยู่บน

ฐานข้อมูล เพื่อเสริมสร้างความสามารถของระบบราชการในการรับมือกับความท้าทายในอนาคตอย่างยั่งยืน ผลกระทบที่เกิดขึ้นมีลักษณะเชื่อมโยงและเสริมแรงกัน ตั้งแต่ระดับการปฏิบัติงานของบุคลากรไปจนถึงประสิทธิภาพของระบบราชการโดยรวม จึงชี้ให้เห็นความจำเป็นของการพัฒนาแนวทางบริหารบุคลากรภาครัฐที่มีลักษณะบูรณาการ ยืดหยุ่น และตั้งอยู่บนฐานข้อมูล

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายและแนวปฏิบัติของสิงคโปร์ สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐเกาหลี พบว่า แต่ละประเทศแม้ใช้เครื่องมือทางกฎหมายและนโยบายแตกต่างกัน แต่มีแนวโน้มร่วมกันคือ การใช้ข้อมูลเป็นฐาน การยกระดับ HR เป็นกลไกเชิงยุทธศาสตร์ การบริหารแบบบูรณาการ และการดูแลคุณภาพชีวิตของบุคลากร ซึ่งสอดคล้องกับองค์ประกอบของ BIIRR Model ซึ่งได้แสดงในตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2 : เปรียบเทียบกรอบ BIIRR กับกฎหมายและแนวปฏิบัติของต่างประเทศ

มิติ BIIRR	สิงคโปร์	สหราชอาณาจักร	สาธารณรัฐเกาหลี	การประยุกต์ใช้กับประเทศไทย
B-Big Data	ใช้ระบบ HR Analytics และ Digital Government Data Platform เชื่อมโยงข้อมูลกำลังคนและสมรรถนะ	ใช้ People Analytics ใน Civil Service และ Open Data เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบาย	พัฒนาระบบ E-HRM เชื่อมข้อมูลข้าราชการส่วนกลาง	มี HRIS แยกส่วน ครอบงำระดับสู่ HR Big Data ระดับชาติ
I-Importance (Strategic HRM)	กำหนด HR เป็นกลไกยุทธศาสตร์รัฐ (Whole-of-Government HR)	Civil Service HR เชื่อมยุทธศาสตร์รัฐบาลและผลลัพธ์สาธารณะ	ใช้ HR เป็นเครื่องมือแก้ปัญหาโครงสร้างประชากรและแรงงาน	ยังมอง HR เชิงธุรการ ต้องยกระดับเป็น Strategic Partner

มิติ BIIRR	ลิงคโพร	สหราชอาณาจักร	สาธารณรัฐเกาหลี	การประยุกต์ใช้กับประเทศไทย
I-Integration	บริหารกำลังคนแบบบูรณาการข้ามกระทรวง	ใช้ Cabinet Office เป็นศูนย์กลางกำหนดมาตรฐาน HR	บูรณาการ HR กับนโยบายครอบครัวและตลาดแรงงาน	โครงสร้างกระทรวงแยกส่วน ควรใช้ Whole-of-Government HR
R-Relationships	พัฒนาผู้นำและวัฒนธรรมทีมใน Hybrid work	เน้น Trust-based management และผลลัพธ์	ส่งเสริม Work-life balance เพื่อรักษาคน	วัฒนธรรมลำดับชั้นสูง ต้องเสริมทุนทางสังคมในองค์กร
R-Remedies	Flexible work + Upskilling + Well-being	สิทธิขอ Flexible Work ตามกฎหมาย	Time-selective Officials และมาตรการครอบครัว	มาตรการกระจายภาระงานแบบระบบยืดหยุ่นเชิงโครงสร้าง

ตาราง 2 แสดงให้เห็นว่า BIIRR Model มีฐานจากบทเรียนเชิงเปรียบเทียบที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ แต่มีจุดร่วมเดียวกัน คือ การเชื่อมข้อมูล ยุทธศาสตร์ การบูรณาการ ความสัมพันธ์ และการดูแลบุคลากรให้ทำงานร่วมกันในระดับระบบ

ผลการวิจัยในหัวข้อแนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐตามกรอบ BIIRR Model และการเปรียบเทียบกับกฎหมายและแนวปฏิบัติของต่างประเทศ แสดงให้เห็นว่าการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อนจำเป็นต้องอาศัยกรอบเชิงบูรณาการที่เชื่อมโยงมิติด้านข้อมูล ยุทธศาสตร์ โครงสร้างการบริหาร ความสัมพันธ์ในองค์กร และการดูแลบุคลากรเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบการเปรียบเทียบกับกรณีของสิงคโปร์ สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐเกาหลีสะท้อนแนวโน้มสากลร่วมกัน ได้แก่ การใช้ข้อมูลและการวิเคราะห์เชิงประจักษ์เป็นฐานการตัดสินใจ การยกระดับบทบาทของ HRM เป็นกลไกเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐ

การบริหารแบบบูรณาการทั้งรัฐบาล การส่งเสริมความไว้วางใจและความยืดหยุ่นในการทำงาน และการให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตและความยืดหยุ่นของบุคลากร ผลการวิจัยชี้ว่ากรอบ BIIRR Model มีความสอดคล้องกับแนวโน้มดังกล่าวและสามารถทำหน้าที่เป็นกรอบกลางในการสังเคราะห์บทเรียนจากต่างประเทศเพื่อประยุกต์ใช้กับบริบทของประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ การนำ BIIRR Model ไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติจำเป็นต้องอาศัยการปรับเชิงนโยบายและเชิงสถาบันอย่างต่อเนื่อง เพื่อยกระดับระบบบริหารบุคลากรภาครัฐไทยให้มีความยืดหยุ่น ทันสมัย และสามารถรองรับวิกฤติในอนาคตได้อย่างยั่งยืน

6.3 แนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐ: BIIRR Model และเปรียบเทียบกับกฎหมายและแนวปฏิบัติของต่างประเทศ

จากผลการวิจัยในหัวข้อปัญหาและผลกระทบของการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและสภาวะวิกฤติซ้ำซ้อนดังกล่าวข้างต้น

สะท้อนให้เห็นว่า ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐไม่อาจอาศัยมาตรการเฉพาะด้านหรือการปรับปรุงเชิงส่วนย่อยได้อีกต่อไป หากแต่จำเป็นต้องมีกรอบแนวคิดเชิงบูรณาการที่สามารถเชื่อมโยงมิติด้านข้อมูล โครงสร้าง การกำหนด ยุทธศาสตร์ ความสัมพันธ์ในองค์กร และการดูแลบุคลากรเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ เพื่อรองรับบริบทของความไม่แน่นอนสูงและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในศตวรรษที่ 21 ผลการวิจัยนี้จึงเสนอ “แนวทาง BIIRR Model” ในฐานะ กรอบแนวคิดเชิงบูรณาการระดับแนวคิด (Integrative Conceptual Framework) สำหรับการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและสภาวะวิกฤติซ้ำซ้อน โดยโมเดลดังกล่าวเป็นการสังเคราะห์และต่อยอดองค์ความรู้ที่มีอยู่แล้วในวรรณกรรมด้าน Strategic HRM, Digital Government, Whole-of-Government, Workplace Social Capital และ Resilience เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ มิได้อ้างว่าเป็นทฤษฎีใหม่ที่ตัดขาดจากองค์ความรู้เดิม เป็นกรอบการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน โดยมุ่งเน้นการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์เป็นฐานการตัดสินใจ การยกระดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของระบบทรัพยากรบุคคล การบริหารแบบบูรณาการทั้งระบบ การเสริมสร้างความสัมพันธ์และทุนทางสังคมในองค์กร และการออกแบบมาตรการเยียวยาและเสริมสร้างภูมิคุ้มกันให้บุคลากรภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้ข้อเสนอเชิงแนวคิดดังกล่าวมีความชัดเจนและมีน้ำหนักเชิงนโยบาย งานวิจัยนี้ยังนำกรอบ BIIRR ไปเปรียบเทียบกับกฎหมายและแนวปฏิบัติของต่างประเทศได้แก่ สิงคโปร์ สหราชอาณาจักร

และสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อสะท้อนแนวโน้มสากลและประเมินความเป็นไปได้ในการประยุกต์ใช้กับบริบทของประเทศไทย ก่อนนำเสนอรายละเอียดในหัวข้อย่อยต่อไป เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและผลกระทบดังกล่าว BIIRR Model เป็นกรอบแนวคิดเชิงบูรณาการสำหรับการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน โดยประกอบด้วย 5 องค์ประกอบหลักดังนี้

6.3.1 B-Big Data

พัฒนาระบบฐานข้อมูลบุคลากรภาครัฐแบบรวมศูนย์เชื่อมโยง (Integrated HR Big Data) ที่สามารถวิเคราะห์โครงสร้างกำลังคน ทักษะ สมรรถนะ และแนวโน้มการเกษียณเพื่อนำไปใช้ในการวางแผนกำลังคนระยะสั้น-กลาง-ยาว รวมทั้งพัฒนาระบบ Foresight เพื่อประเมินความต้องการทักษะใหม่ ๆ เช่น ทักษะดิจิทัลและ AI ในอนาคต (OECD, 2023, pp.56–59 ; OECD, 2024, pp.26–28)

มิตินี้พัฒนาขึ้นเพื่อตอบ pain point เรื่อง การขาดข้อมูลเชิงประจักษ์และการคาดการณ์อนาคตในการบริหารบุคลากรภาครัฐ ซึ่งปรากฏชัดในข้อค้นพบเรื่องระบบข้อมูลบุคลากรที่แตกกระจาย การวางแผนอัตรากำลังที่ไม่เชื่อมโยงข้อมูลทักษะ และการตัดสินใจด้านกำลังคนที่ยังพึ่งข้อมูลเฉพาะส่วนมากกว่าการวิเคราะห์เชิงระบบ

6.3.2 I-Importance (Strategic HRM)

ยกระดับการบริหารบุคลากรภาครัฐจากบทบาทเชิงธุรการ (administrative HR) ไปสู่บทบาทเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Partner) โดยเชื่อมโยง HRM กับยุทธศาสตร์ชาติ แผนการ

ปฏิรูปประเทศ และเป้าหมายของแต่ละหน่วยงาน อย่างชัดเจน (Dessler, 2017, pp.15–18 ; Ulrich et al., 2020, pp.45–47)

มิตินี้พัฒนาขึ้นเพื่อตอบ pain point เรื่อง การที่งานบริหารบุคลากรถูกมองเป็นภารกิจเชิงธุรการมากกว่ากลไกเชิงยุทธศาสตร์ ส่งผลให้การพัฒนาสมรรถนะ การจัดการกำลังคน และการทำงานแบบยืดหยุ่นไม่เชื่อมกับเป้าหมายหลักของหน่วยงาน

6.3.3 I-Integration (Whole-of-Government HR)

ปรับกระบวนการกำหนดนโยบาย HR ให้เป็นแบบบูรณาการระดับรัฐบาล (Whole-of-Government) โดยเชื่อมโยงนโยบาย การสรรหา พัฒนา ประเมินผล และค่าตอบแทน เข้าด้วยกัน รวมถึงการเชื่อมโยงระหว่างราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (Cabinet Office, 2016, pp.12–14)

มิตินี้พัฒนาขึ้นเพื่อตอบ pain point เรื่อง การคิดแยกส่วนและการขาดการเชื่อมโยง นโยบายด้านบุคลากร ซึ่งทำให้การสรรหา การพัฒนา การประเมินผล และค่าตอบแทน ดำเนินไปคนละทิศ และไม่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบได้

6.3.4 R-Relationships (Workplace Social Capital)

ออกแบบนโยบายและกิจกรรมที่เสริมสร้างความสัมพันธ์และทุนทางสังคม เช่น การออกแบบ สำนักงานแบบ Activity-Based การจัดกิจกรรมสัมพันธ์ทั้งออนไลน์และออฟไลน์ การสร้าง ชุมชนนักปฏิบัติ และการพัฒนาทักษะการ สื่อสารเชิงรุกของหัวหน้างาน (Civil Service

College Singapore, 2022, pp.6–7)

มิตินี้พัฒนาขึ้นเพื่อตอบ pain point เรื่อง การลดลงของความสัมพันธ์ ความไว้วางใจ และ ทุนทางสังคมในองค์กร ภายใต้การทำงานแบบ ทางไกลและแบบผสมผสาน ซึ่งกระทบโดยตรง ต่อการประสานงาน การเรียนรู้ร่วมกัน และ ความผูกพันต่อองค์กร

6.3.5 R-Remedies (Well-being & Resilience)

จัดมาตรการดูแลสุขภาพกายและจิตของ บุคลากร เช่น กิจกรรมสนับสนุนพนักงาน (EAP) การให้คำปรึกษา การออกแบบเวลาทำงาน ยืดหยุ่น และการ Work from Home อย่าง มีระบบ ควบคู่กับการให้รางวัลและระบบ ประเมินที่ให้ความสำคัญกับผลการทำงานและ พฤติกรรมตามค่านิยมของรัฐ (Ministry of Manpower Singapore, 2024, pp.2–3)

มิตินี้พัฒนาขึ้นเพื่อตอบ pain point เรื่อง คุณภาพชีวิต สุขภาพจิต และความเสี่ยงในการ สูญเสียบุคลากรที่มีศักยภาพ ซึ่งเกิดจากแรงกดดัน ของงานยุคดิจิทัลและข้อจำกัดของระบบสนับสนุน ภายในหน่วยงาน

กล่าวโดยสรุป BIIRR Model มิได้เกิดจาก การนำแนวคิดทางทฤษฎีมาจัดเรียงใหม่เท่านั้น หากแต่เกิดจากการสังเคราะห์ pain points ที่ค้นพบจากผลการศึกษาแต่ละมิติให้กลายเป็น กรอบเชิงระบบสำหรับการบริหารบุคลากร ภาครัฐไทย

6.4 ตัวอย่างการประยุกต์ใช้ BIIRR Model กับหน่วยงานภาครัฐ

เพื่อให้เห็นศักยภาพเชิงประยุกต์ของโมเดล อย่างเป็นรูปธรรม อาศัยยกตัวอย่างกรณีของ

หน่วยงานส่วนกลางที่มีภารกิจบริการประชาชน และงานนโยบายควบคู่กัน เช่น สำนักงานระดับกรมแห่งหนึ่งที่ต้องปรับเข้าสู่การทำงานแบบ hybrid work หลังสถานการณ์โควิด-19 แต่ยังคงประสบปัญหาเอกสารหลายชั้น ระบบประเมินผลที่ยืดเวลาปฏิบัติงาน และบุคลากรรุ่นใหม่ขาดความผูกพันกับองค์กร

ในกรณีดังกล่าว หน่วยงานสามารถประยุกต์ใช้ BIIRR Model ได้ดังนี้

B-Big Data : จัดทำฐานข้อมูลกำลังคน และภาระงานของแต่ละกลุ่มงาน เพื่อดูว่างานใดเหมาะกับการทำงานแบบ hybrid และงานใดต้องปฏิบัติในสถานที่

I-Importance : กำหนด “การรองรับ flexible/hybrid work อย่างมีประสิทธิภาพ” เป็นยุทธศาสตร์ด้านบุคลากรของหน่วยงาน

I-Integration : ปรับระบบประเมินผล ให้เน้นผลลัพธ์ของงานแทนการควบคุมเวลา และเชื่อมโยงกับการพัฒนาสมรรถนะดิจิทัล

R-Relationships : กำหนด onsite day รายสัปดาห์เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างหัวหน้างานกับบุคลากรรุ่นใหม่

R-Remedies : จัดโปรแกรมดูแลสุขภาพจิต การให้คำปรึกษา และกำหนดหลักเกณฑ์การติดต่อหลังเวลางานให้ชัดเจน

ตัวอย่างนี้สะท้อนว่า BIIRR Model สามารถใช้เป็นทั้งเครื่องมือวิเคราะห์ปัญหา เครื่องมือออกแบบมาตรการ และเครื่องมือติดตามผลการปรับระบบบริหารบุคลากรภาครัฐได้ในหน่วยงานจริง

7. อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยสามารถอภิปรายในประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

7.1 ปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและสภาวะวิกฤติซ้ำซ้อน

ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า ปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐไม่ได้เกิดจากข้อจำกัดด้านเทคนิคเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากความไม่สอดคล้องระหว่างโครงสร้างองค์กรกับบริบทการเปลี่ยนแปลง เมื่อระบบราชการไม่สามารถปรับตัวได้ทันจะเกิดความล่าช้าในการดำเนินงานและประสิทธิภาพขององค์กรลดลง ปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อนมีลักษณะเชิงโครงสร้างและเชิงระบบ ได้แก่ การปรับตัวของโครงสร้างองค์กรและกระบวนการทำงานไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและรูปแบบการทำงานแบบยืดหยุ่น การลดลงของความสัมพันธ์และทุนทางสังคมภายในองค์กร การคิดแยกส่วนในการกำหนดนโยบายทรัพยากรบุคคล ปัญหาคุณภาพชีวิตและสุขภาพจิตของบุคลากร และการขาดการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ขนาดใหญ่ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบาย

ผลดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ Pollitt และ Bouckaert ที่ชี้ว่าปัญหาการบริหารภาครัฐในศตวรรษที่ 21 ไม่ได้เกิดจากประสิทธิภาพเชิงเทคนิคเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากความไม่สอดคล้องระหว่างโครงสร้างราชการแบบดั้งเดิมกับบริบทปัญหาที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงหลายมิติ ผลการวิจัยยืนยันว่า

ปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลมิใช่เพียง “Gap ทางเทคโนโลยี” แต่เป็น “Institutional Mismatch” ระหว่างโครงสร้างราชการแบบลำดับชั้น กับบริบทการทำงานแบบเครือข่ายและดิจิทัล ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ Pollitt&Bouckaert (2017) ที่ชี้ว่าการปฏิรูประบบราชการในศตวรรษที่ 21 ต้องเปลี่ยนจาก “Hierarchical Governance” ไปสู่ “Network Governance” (Pollitt&Bouckaert, 2017, pp.123–125) นอกจากนี้ รายงานของ OECD ยังระบุว่าระบบบุคลากรภาครัฐในหลายประเทศประสบปัญหาการปรับตัวไม่ทันต่อ Digital Transformation และการทำงานแบบ Hybrid ซึ่งส่งผลต่อทั้งประสิทธิภาพองค์กรและขวัญกำลังใจของบุคลากร (OECD, 2023, pp.18–21)

ในบริบทของประเทศไทย ปัญหาดังกล่าวสะท้อนผลการศึกษาของ สุมาลี สุกใส ที่พบว่าการทำงานแบบยืดหยุ่นโดยขาดระบบสนับสนุนที่เหมาะสม ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตในการทำงานและความผูกพันต่อองค์กรของบุคลากรภาครัฐ (สุมาลี สุกใส, 2564, หน้า 8–10) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐมิใช่เพียงประเด็นเชิงเทคนิค แต่เป็นปัญหาเชิงนโยบายและเชิงโครงสร้างที่ต้องการแก้ไขอย่างเป็นระบบ ประเด็นสำคัญที่งานวิจัยนี้ชี้เพิ่มเติมคือ ปัญหาของไทยมิได้อยู่ที่ “การขาดเทคโนโลยี” เพียงอย่างเดียว แต่เป็น “การขาดกรอบคิดเชิงระบบ” ในการเชื่อมโยงโครงสร้างกระบวนการ และบุคลากรเข้าด้วยกัน

7.2 ผลกระทบของปัญหาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เทคโนโลยี และรูปแบบการทำงานต่อการบริหารบุคลากรภาครัฐ

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อนก่อให้เกิดผลกระทบในหลายระดับ ได้แก่ ความสับสนในการปฏิบัติงาน ความล่าช้าในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน การชะลอตัวของกิจกรรมการบริหารราชการ คุณภาพชีวิตในการทำงานที่ลดลง และประสิทธิภาพโดยรวมของระบบทรัพยากรบุคคลภาครัฐที่ถดถอยลง

ผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับงานของ Hood ที่ชี้ว่า เมื่อระบบราชการไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบทใหม่ได้ จะเกิดต้นทุนด้านการบริหารเพิ่มขึ้นและผลลัพธ์เชิงนโยบายลดลง (Hood, 1991, pp.10–12) อีกทั้งสอดคล้องกับรายงานขององค์การสหประชาชาติที่ระบุว่าภาวะวิกฤติซ้ำซ้อนส่งผลให้ข้าราชการต้องเผชิญแรงกดดันด้านภาระงาน ความไม่แน่นอน และความเครียดสะสม ซึ่งกระทบต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะในระยะยาว (United Nations, 2021, pp.71–75)

ในบริบทของประเทศไทย สอาด บรรเจิดฤทธิ์ พบว่าผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานและความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ขวัญกำลังใจของบุคลากรลดลง และส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานโดยรวมขององค์กร (สอาด บรรเจิดฤทธิ์, 2565, หน้า 297–300) ผลการศึกษานี้จึงยืนยันว่าผลกระทบของปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐมีลักษณะ

เชื่อมโยงทั้งในระดับบุคคล องค์กร และระบบราชการโดยรวม ดังนั้น ผลกระทบที่ค้นพบในงานวิจัยนี้จึงมิได้เป็นเพียงผลข้างเคียงจากการเปลี่ยนแปลง หากแต่เป็นสัญญาณว่าระบบบริหารบุคลากรภาครัฐไทยจำเป็นต้องปรับเชิงสถาบันอย่างจริงจัง

7.3. แนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐ: BIIRR Model และเปรียบเทียบกับกฎหมายและแนวปฏิบัติของต่างประเทศ

จากผลการวิจัยในหัวข้อปัญหาและผลกระทบดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อนมีลักษณะของ “ความไม่สอดคล้องเชิงโครงสร้าง” (Structural Misalignment) ระหว่างรูปแบบการบริหารแบบดั้งเดิมกับบริบทของความไม่แน่นอนสูงและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอย่างไรก็ดี หากพิจารณาในเชิงวิพากษ์จะพบว่า แนวคิดการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมา ซึ่งได้รับอิทธิพลจาก New Public Management (NPM) และ Digital Government ยังมีข้อจำกัดสำคัญ คือ การเน้น “ประสิทธิภาพเชิงเทคนิค” มากกว่าการออกแบบ “ความยืดหยุ่นเชิงระบบ” (Systemic Resilience)

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปฏิรูปจำนวนมากมุ่งลดขั้นตอน เพิ่มเทคโนโลยีหรือปรับโครงสร้างเฉพาะจุด แต่ยังไม่สามารถตอบโจทย์ปัญหาที่มีลักษณะเชื่อมโยงหลายมิติ (Interconnected Problems) ซึ่งเป็นหัวใจของสภาวะ Polycrisis ได้อย่างแท้จริง ภายใต้อุปสรรคดังกล่าว งานวิจัยนี้จึงเสนอ “BIIRR Model” เป็นกรอบแนวคิดเชิงบูรณาการ

“BIIRR Model” เป็นกรอบการบริหารบุคลากรภาครัฐที่ประกอบด้วย Big Data Importance Integration Relationships และ Remedies ซึ่งสามารถอธิบายและตอบโจทย์ปัญหาและผลกระทบที่ค้นพบจากการวิจัยได้อย่างเป็นระบบ

แนวคิด Big Data สอดคล้องกับข้อเสนอของ OECD ที่เน้นการใช้ HR Analytics และระบบ HRIS เพื่อการวางแผนกำลังคนระยะยาว และการตัดสินใจเชิงนโยบายบนฐานข้อมูล (OECD, 2023, pp.56–59) ขณะที่มิติ Importance และ Integration สอดคล้องกับข้อค้นพบของ Ulrich และคณะที่เสนอให้ฝ่ายทรัพยากรบุคคลมีบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ และทำงานแบบบูรณาการกับภารกิจหลักขององค์กร (Ulrich et al., 2020, pp.45–47)

ในส่วนของ Relationships และ Remedies ผลการวิจัยสอดคล้องกับงานศึกษาทั้งในและต่างประเทศที่ชี้ว่าการเสริมสร้างความสัมพันธ์ในที่ทำงาน การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ การดูแลสุขภาพจิต และการออกแบบรูปแบบการทำงานที่ยืดหยุ่น เป็นปัจจัยสำคัญในการเสริมสร้างความยั่งยืนของกำลังคนภาครัฐในสภาวะวิกฤติ (Kim&Kang, 2021, pp.301–303; United Nations, 2021, pp.58–60)

ดังนั้น แนวทาง BIIRR จึงมิใช่เพียงข้อเสนอเชิงแนวคิด แต่เป็นกรอบเชิงบูรณาการที่มีฐานจากทฤษฎีและหลักฐานเชิงประจักษ์ สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ ในการพัฒนาระบบบริหารบุคลากรภาครัฐของประเทศไทยให้สอดคล้องกับบริบทของยุคดิจิทัล

และวิกฤติซ้ำซ้อนในศตวรรษที่ 21 BIIRR Model ที่เสนอในงานวิจัยนี้ มิได้เป็นเพียงการรวบรวมองค์ประกอบของ HRM แบบเดิม หากแต่เป็น “Integrative and Adaptive Framework” ที่สังเคราะห์ แนวคิด Digital Government แนวคิด Strategic HRM และแนวคิด Resilience เข้าด้วยกันในบริบทของ Polycrisis

แม้ BIIRR Model จะถูกออกแบบให้เป็นกรอบแนวคิดใหม่ในการบริหารบุคลากรภาครัฐ แต่ผู้วิจัยเห็นว่า โมเดลดังกล่าวมิได้เป็นเพียง “เครื่องมือเชิงนโยบาย” (Policy Tool) หากแต่เป็น “กรอบการเปลี่ยนกระบวนทัศน์” (Paradigm Shift) จากการบริหารแบบแยกส่วน ไปสู่การบริหารแบบเชื่อมโยงทั้งระบบอย่างใดก็ตาม โมเดลนี้ยังมีข้อท้าทายเชิงปฏิบัติอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่

1. ความพร้อมด้านโครงสร้างข้อมูล (Data Infrastructure Readiness)
2. วัฒนธรรมองค์กรแบบลำดับชั้น (Hierarchical Culture)
3. ข้อจำกัดเชิงกฎหมายและระเบียบราชการ

ดังนั้น การนำ BIIRR Model ไปใช้จึงไม่อาจดำเนินการในลักษณะ “เชิงเทคนิค” เพียงอย่างเดียว แต่ต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน (Institutional Transformation) ควบคู่กันไป อย่างไรก็ตาม งานวิจัยนี้ก้าวไปไกลกว่าการสรุปแนวคิดเดิม โดยเสนอว่า BIIRR Model ควรถูกมองเป็น “กรอบยุทธศาสตร์เชิงระบบ” มากกว่าเป็นเพียงเครื่องมือเชิงเทคนิค เพราะหัวใจของการปฏิรูปไม่ได้อยู่ที่การเพิ่มเทคโนโลยี

เพียงอย่างเดียว แต่อยู่ที่การออกแบบความเชื่อมโยงระหว่างข้อมูล นโยบาย และบุคลากรให้ทำงานร่วมกันได้อย่างเป็นระบบ

องค์ความรู้จากการวิจัย

จากผลการวิจัยทั้ง 3 ส่วน ได้แก่

- (1) ปัญหาการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน
 - (2) ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เทคโนโลยี และรูปแบบการทำงาน และ
 - (3) แนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐ
- ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ข้อค้นพบทั้งหมดให้เป็น “องค์ความรู้จากการวิจัย” ในรูปของ BIIRR Model ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดเชิงบูรณาการสำหรับอธิบายและพัฒนาแนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและสภาวะวิกฤติซ้ำซ้อน

องค์ความรู้ดังกล่าวมิใช่เพียงการรวบรวมประเด็นจากผลการวิจัยมาวางเรียงต่อกัน แต่เป็นการสังเคราะห์เชิงระบบที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่าง

- สาเหตุของปัญหา
 - ผลกระทบที่เกิดขึ้น และ
 - กลไกที่จำเป็นต่อการแก้ไขและพัฒนา
- ระบบ

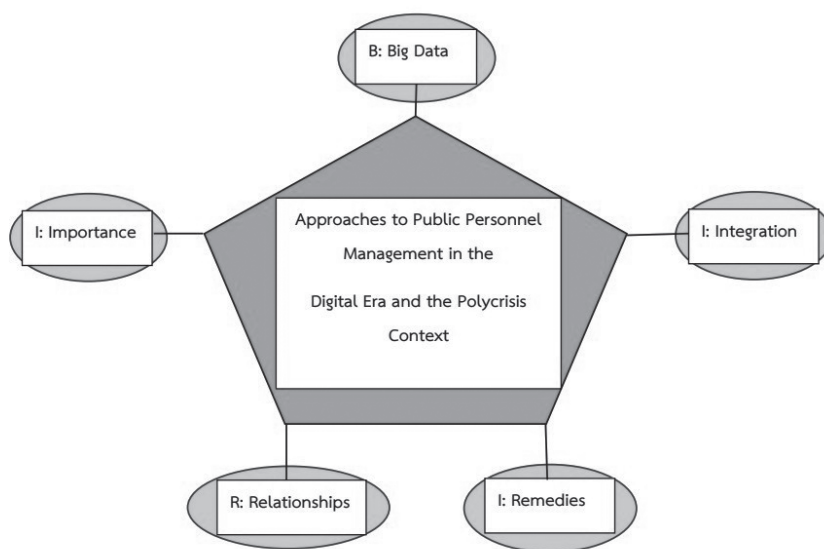
กล่าวคือ ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า ปัญหาหลักของการบริหารบุคลากรภาครัฐไทยเกิดจากการขาดความพร้อมเชิงโครงสร้าง การบริหารแบบแยกส่วน การเสื่อมถอยของความสัมพันธ์ในองค์กร การละเลยสุขภาพของบุคลากร และการไม่ใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างจริงจัง ปัจจัยเหล่านี้นำไปสู่ผลกระทบในระดับบุคลากร

องค์กร และระบบราชการโดยรวม ดังนั้น การจัดการปัญหาดังกล่าวจึงไม่อาจใช้มาตรการเฉพาะด้าน แต่ต้องอาศัยกรอบคิดที่บูรณาการ ทั้งข้อมูล ยุทธศาสตร์ โครงสร้าง ความสัมพันธ์ และการเยียวยาเข้าด้วยกัน

ภายใต้การสังเคราะห์ดังกล่าว ผู้วิจัยเสนอว่า BIIRR Model คือองค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้โดยประกอบด้วย 5 องค์ประกอบที่มีความเชื่อมโยงกัน โดยแต่ละมิติของ BIIRR สามารถจัดวางเป็นวงกลม 5 ชั้นที่ซ้อนกันจาก

แกนในสู่แกนนอก (จาก Big Data สู่ Remedies) เพื่อแสดงให้เห็นว่า

1. Big Data เป็น “ฐานข้อมูล-ฐานคิด”
2. Importance เป็น “กรอบยุทธศาสตร์”
3. Integration เป็น “กลไกเชื่อมโยง”
4. Relationships เป็น “พลังขับเคลื่อนในองค์กร”
5. Remedies เป็น “กลไกสร้างภูมิคุ้มกันและความยั่งยืน”



รูปที่ 1 : แนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน

แนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐ : BIIRR Model ในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อน

1. B-Big Data

พัฒนาระบบฐานข้อมูลบุคลากรภาครัฐแบบรวมศูนย์เชื่อมโยง(Integrated HR Big Data) ที่สามารถวิเคราะห์โครงสร้างกำลังคน ทักษะสมรรถนะ และแนวโน้มการเกษียณ เพื่อนำไปใช้

ในการวางแผนกำลังคนระยะสั้น-กลาง-ยาว รวมทั้งพัฒนาระบบ Foresight เพื่อประเมินความต้องการทักษะใหม่ ๆ เช่น ทักษะดิจิทัล และ AI ในอนาคต ทั้งนี้ ข้อเสนอนี้มีฐานรองรับโดยตรงจาก OECD ซึ่งเน้นการใช้ HR Analytics และ HRIS เพื่อกำหนดนโยบายกำลังคนบนฐานข้อมูล มากกว่าการตัดสินใจแบบแยกส่วนหรือ

อาศัยประสบการณ์เฉพาะหน้า (OECD, 2023, pp.56–59 ; OECD, 2024, pp.26–28)

2. I-Importance (Strategic HRM)

ยกระดับการบริหารบุคลากรภาครัฐจาก บทบาทเชิงธุรการ (Administrative HR) ไปสู่ บทบาทเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Partner) โดย เชื่อมโยง HRM กับยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูป ประเทศ และเป้าหมายของแต่ละหน่วยงานอย่าง ชัดเจน ข้อเสนอที่ตั้งอยู่บนแนวคิด Strategic HRM ของ Dessler และ Ulrich et al. ที่ชี้ว่า หาก HR ยังถูกมองเพียงเป็นงานสนับสนุนเชิงธุรการ ระบบราชการจะไม่สามารถใช้กำลังคนเป็นกลไก เชิงยุทธศาสตร์ได้อย่างแท้จริง (Dessler, 2017, pp.15–18 ; Ulrich et al., 2020, pp.45–47)

3. I-Integration (Whole-of-Government HR)

ปรับกระบวนการกำหนดนโยบาย HR ให้เป็นแบบบูรณาการระดับรัฐบาล (Whole-of-Government) โดยเชื่อมโยงนโยบาย การสรรหา พัฒนา ประเมินผล และค่าตอบแทน เข้าด้วยกัน รวมถึงการเชื่อมโยงระหว่างราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ข้อเสนอ นี้ มีฐานจากวรรณกรรมว่าด้วยการปฏิรูประบบ ราชการและการกำกับดูแลแบบเครือข่าย ซึ่งเห็น พ้องกันว่าปัญหานโยบายร่วมสมัยไม่สามารถ จัดการได้ด้วยระบบราชการแบบแยกส่วน (Pollitt&Bouckaert, 2017, pp.123–125 ; Cabinet Office, 2016, pp.12–14)

4. R-Relationships (Workplace Social Capital)

ออกแบบนโยบายและกิจกรรมที่เสริมสร้างความสัมพันธ์และทุนทางสังคม เช่น การออกแบบ

สำนักงานแบบ Activity-Based การจัดกิจกรรม สัมพันธ์ทั้งออนไลน์และออฟไลน์ การสร้าง ชุมชนนักปฏิบัติ และการพัฒนาทักษะการ สื่อสารเชิงรุกของหัวหน้างาน ข้อเสนอนี้มีฐาน รองรับจากทั้งงานศึกษาของไทยและต่างประเทศ ที่ชี้ว่าความไว้วางใจ ความสัมพันธ์ในที่ทำงาน และการสื่อสารของผู้นำ เป็นเงื่อนไขสำคัญของ การทำงานแบบ hybrid work ที่มีประสิทธิภาพ (รัชนียา ลีพิลา, 2564, หน้า 1–2 ; Civil Service College Singapore, 2022, pp.6–7)

5. R-Remedies (Well-Being& Resilience)

จัดมาตรการดูแลสุขภาพกายและจิตของ บุคลากร เช่น โปรแกรมสนับสนุนพนักงาน (EAP) การให้คำปรึกษา การออกแบบเวลาทำงาน ยืดหยุ่น และการ Work from Home อย่างมีระบบ ควบคู่กับการให้รางวัลและระบบประเมิน ที่ให้ความสำคัญกับผลการทำงานและพฤติกรรม ตามค่านิยมของรัฐ ข้อเสนอ นี้ ตั้งอยู่ บนหลักฐานจาก United Nations เรื่อง Resilience และ Well-being ของบุคลากร ภาครัฐ รวมถึงแนวปฏิบัติของสิงคโปร์ที่กำหนด Flexible Work เป็นมาตรการเชิงระบบ มิใช่ เพียงสวัสดิการเฉพาะกรณี (United Nations, 2021, pp.54–60 ; Ministry of Manpower Singapore, 2024, pp.2–3)

ด้วยเหตุนี้ องค์ความรู้จากการวิจัยครั้งนี้ จึงอาจอธิบายได้ว่า BIIRR Model เป็นกรอบ เชิงบูรณาการที่เชื่อม “ข้อมูล-ยุทธศาสตร์- ระบบ-คน-ความยั่งยืน” เข้าด้วยกัน เพื่อใช้เป็น แนวทางในการบริหารบุคลากรภาครัฐ ให้เหมาะสมกับบริบทของยุคดิจิทัลและวิกฤติ

ข้าซ็อน กล่าวโดยสรุป องค์ความรู้จากการวิจัยครั้งนี้ไม่ใช่เพียงข้อเสนอเชิงนโยบายทั่วไป แต่เป็นกรอบแนวคิดเชิงสังเคราะห์ที่ได้จากการเชื่อมโยงผลการวิจัยทุกส่วนเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ และสามารถใช้เป็นทั้ง

(1) กรอบในการอธิบายปัญหาและผลกระทบของการบริหารบุคลากรภาครัฐ และ

(2) กรอบในการออกแบบแนวทางเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติสำหรับการพัฒนาระบบทรัพยากรบุคคลภาครัฐไทยในอนาคต

องค์ความรู้จากการวิจัยดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า BIIRR Model ไม่ได้ทำหน้าที่เพียงเป็นกรอบอธิบายปัญหา หากยังเป็นกรอบเชิงสังเคราะห์ที่เชื่อมผลการวิจัยทุกส่วนเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การวินิจฉัยปัญหา การทำความเข้าใจผลกระทบ ไปจนถึงการออกแบบแนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐที่เหมาะสมกับบริบทไทยในยุคดิจิทัลและวิกฤติข้าซ็อน ด้วยเหตุนี้ บทสรุปของการวิจัยจึงมิใช่เพียงการทบทวนข้อค้นพบอีกครั้ง แต่เป็นการยืนยันคุณค่าของ BIIRR Model ในฐานะกรอบเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติที่สามารถนำไปต่อยอดได้ในอนาคต

8. สรุปผลการวิจัย

จากการวิจัยเชิงเอกสารและการสังเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวโน้มสากล สามารถสรุปได้ว่าการบริหารบุคลากรภาครัฐในศตวรรษที่ 21 ต้องคำนึงถึงบริบทของยุคดิจิทัลและวิกฤติข้าซ็อน ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ ความไม่แน่นอนสูงและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ไม่อาจจำกัดกรอบอยู่เพียงการจัดการภายหลังวิกฤติโควิด-19

หากแต่ต้องมองจากบริบท “ยุคดิจิทัลและวิกฤติข้าซ็อน” ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความไม่แน่นอนสูง และความเชื่อมโยงกันของปัญหาหลายมิติ

ปัญหาหลักของระบบทรัพยากรบุคคลภาครัฐไทยประกอบด้วย การปรับตัวไม่ทันต่อรูปแบบงานและเทคโนโลยี การเสื่อมถอยของความสัมพันธ์ในที่ทำงาน การคิดแยกส่วนในการกำหนดมาตรการด้านบุคคล ปัญหาคุณภาพชีวิตและสุขภาพจิตของบุคลากร และการไม่ใช้ Big Data และ Foresight อย่างจริงจัง ปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน การประสานงานล่าช้า การชะลอตัวของกิจกรรมการบริหารงาน คุณภาพชีวิตในการทำงานลดลง และประสิทธิภาพของการบริหารบุคลากรภาครัฐถดถอย

งานวิจัยนี้จึงเสนอ BIIRR Model เป็นกรอบเชิงบูรณาการสำหรับการพัฒนาระบบบริหารบุคลากรภาครัฐไทย โดยมุ่งเน้นการใช้ข้อมูลเป็นฐาน การยกระดับ HRM เชิงยุทธศาสตร์ การบูรณาการทั้งระบบ การเสริมสร้างความสัมพันธ์ในองค์กร และการดูแล Well-being กับ Resilience ของบุคลากร ซึ่งจะช่วยให้ภาครัฐไทยมีความทันสมัย ยืดหยุ่น และพร้อมรับมือกับวิกฤติในอนาคตได้ดียิ่งขึ้น

ผลการวิจัยชี้ว่า หากประเทศไทยสามารถออกแบบและนำ “BIIRR Model” ไปใช้จริง คือ (1) ขับเคลื่อนการใช้ Big Data และ Foresight ในการตัดสินใจ (2) ยกระดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของระบบ HRM (3) ปรับการบริหารงานบุคคลให้เป็นแบบบูรณาการทั้งระบบ (4) สร้างความสัมพันธ์และทุนทางสังคมในองค์กร

และ (5) กำหนดมาตรการเยียวยา-เสริมสร้างภูมิคุ้มกันให้บุคลากรภาครัฐอย่างจริงจัง ก็จะทำให้การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐไทยมีความทันสมัย เท้าทันโลก และรองรับวิกฤติในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ทั้งยังสอดคล้องกับแนวโน้มของ OECD และองค์การระหว่างประเทศที่เน้นความยืดหยุ่นสมรรถนะดิจิทัล และรูปแบบการทำงานยืดหยุ่นในภาครัฐ

ในภาพรวม งานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่า ความท้าทายของการบริหารบุคลากรภาครัฐไทยในปัจจุบันมิได้เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียว หากแต่เกิดจากการที่ระบบบริหารราชการยังไม่สามารถเชื่อมโยง “ข้อมูล-โครงสร้าง-นโยบาย-คน” เข้าด้วยกันได้อย่างสอดคล้องประสานในบริบทที่มีความไม่แน่นอนสูงและวิกฤติซ้ำซ้อน ปัญหาดังกล่าวทำให้การปฏิรูประบบบุคลากรภาครัฐจำเป็นต้องก้าวพ้นกรอบการปรับปรุงเชิงส่วนย่อยไปสู่การออกแบบเชิงระบบที่มองทั้งประสิทธิภาพ ความยืดหยุ่น และความยั่งยืนควบคู่กัน

ในบริบทนี้ BIIRR Model มีคุณค่าในฐานะกรอบเชิงสังเคราะห์ที่ช่วยแปลงข้อค้นพบจากวรรณกรรม กฎหมาย และแนวนโยบายให้กลายเป็นภาพรวมที่ชัดเจนและนำไปใช้ได้จริงมากขึ้น กล่าวคือ Big Data ทำหน้าที่เป็นฐานข้อมูลและฐานคิด Importance ทำหน้าที่กำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ Integration ทำหน้าที่เชื่อมโยงระบบราชการให้ทำงานอย่างประสานกัน Relationships ทำหน้าที่สร้างพลังภายในองค์กร และ Remedies ทำหน้าที่รักษาความยั่งยืนของกำลังคนภาครัฐ

เมื่อองค์ประกอบทั้งห้านี้ทำงานร่วมกัน BIIRR Model จึงสามารถใช้เป็นทั้งกรอบวิเคราะห์และกรอบออกแบบมาตรการสำหรับหน่วยงานภาครัฐไทยในอนาคต

กล่าวโดยสรุป งานวิจัยนี้มีได้เสนอเพียงคำอธิบายเชิงแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารบุคลากรภาครัฐในยุคดิจิทัลและวิกฤติซ้ำซ้อนเท่านั้น แต่ยังไม่พยายามยกระดับการอภิปรายไปสู่การเสนอกรอบเชิงปฏิบัติที่มีศักยภาพในการต่อยอดสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ การปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบ ตลอดจนการออกแบบมาตรการบริหารบุคลากรภาครัฐที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกสมัยใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

8.1 ข้อเสนอแนะ

8.1.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) มาตรการด้านข้อมูลกำลังคนภาครัฐ (B-Big Data)

การตราและปรับปรุงกฎหมายรองรับการทำงานแบบยืดหยุ่นของบุคลากรภาครัฐให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดำเนินการศึกษาทบทวนกฎหมายระเบียบ และหลักเกณฑ์ด้านการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำกฎหมายหรือระเบียบกลางว่าด้วยการทำงานแบบยืดหยุ่น (Flexible/Hybrid work) สำหรับบุคลากรภาครัฐ โดยกำหนดสิทธิขั้นต่ำ หลักเกณฑ์การพิจารณา และข้อยกเว้นตามลักษณะภารกิจของหน่วยงาน พร้อมทั้งกำหนดกลไกกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้รับบริการควบคู่กัน

ให้สำนักงาน ก.พ. เป็นเจ้าภาพหลัก ร่วมกับ สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) และสำนักงาน ก.พ.ร. จัดทำแผนพัฒนาฐานข้อมูลบุคลากรภาครัฐแบบเชื่อมโยง ภายใน ระยะสั้น 1 ปี สำหรับการออกแบบระบบ และ ระยะกลาง 2-3 ปี สำหรับการเชื่อมโยงข้อมูล นวัตกรรมระหว่างส่วนราชการหลัก

ตัวชี้วัดเบื้องต้น : จำนวนหน่วยงาน ที่เชื่อมข้อมูลบุคลากรเข้ากับระบบกลาง ร้อยละ ของข้อมูลกำลังคนที่สามารถใช้วิเคราะห์อายุ ราชการ ทักษะ และแนวโน้มการเกษียณได้ ระยะเวลาที่ใช้ในการจัดทำรายงานกำลังคนเชิง นโยบายลดลง

2) มาตรการยกระดับ HR เป็นกลไก เชิงยุทธศาสตร์ (I-Importance)

การจัดทำยุทธศาสตร์ Big Data ด้าน ทรัพยากรบุคคลภาครัฐระดับชาติ ให้สำนักงาน พัฒนารัฐบาลดิจิทัล (DGA) ร่วมกับสำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. และ สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จัดทำ “ยุทธศาสตร์ Big Data ด้านทรัพยากรบุคคล ภาครัฐ” โดยพัฒนาฐานข้อมูลบุคลากรภาครัฐ แบบเชื่อมโยงทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น และนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ร่วมกับ เครื่องมือ HR Analytics และ Foresight เพื่อสนับสนุนการวางแผนกำลังคนระยะสั้น กลาง และยาวในระดับประเทศ

ให้สำนักงาน ก.พ. ร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. และหน่วยงานต้นสังกัด กำหนดให้ “การบริหาร บุคลากรภาครัฐเพื่อรองรับการทำงานแบบ ยืดหยุ่นและการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัล” เป็นประเด็นเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ

ภายใน ระยะสั้น 1 ปี สำหรับการกำหนดกรอบ นโยบาย และ ระยะกลาง 2 ปี สำหรับการนำไป ผูกกับแผนพัฒนาบุคลากรของหน่วยงาน

ตัวชี้วัดเบื้องต้น : จำนวนหน่วยงานที่ บรรลุประเด็น Digital HR/Flexible Work ในแผนบุคลากรประจำปี จำนวนหลักสูตรพัฒนา สมรรถนะดิจิทัลที่ผูกกับสายงาน ร้อยละของ ผู้บริหารที่ผ่านการอบรมด้าน Strategic HR

3) มาตรการบูรณาการนโยบาย HR ทั้งระบบ (I-Integration)

การเสริมสร้างหน่วยงานกลางด้าน Public HRM เชิงยุทธศาสตร์ ให้สำนักงาน ก.พ. ปรับ บทบาทจากหน่วยงานกำกับด้านระเบียบไปสู่ หน่วยงานยุทธศาสตร์ด้าน Public HRM โดย ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางด้านสมรรถนะ ดิจิทัล รูปแบบการทำงานยืดหยุ่น การพัฒนา อาชีพ และการดูแลคุณภาพชีวิตของบุคลากร ภาครัฐ พร้อมทั้งประสานการดำเนินงาน กับหน่วยงานกำกับเฉพาะด้านและหน่วยงาน ผู้ใช้กำลังคนในแต่ละกระทรวง

ให้สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. และ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่วมกัน ทบทวนระเบียบและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับ การทำงานแบบยืดหยุ่น (Flexible Work) และ การทำงานแบบผสมผสาน (Hybrid Work) ภายใน ระยะกลาง 2 ปี เพื่อให้ระบบการสรรหา การประเมินผล การกำหนดภาระงาน และ การพัฒนาบุคลากรสอดคล้องกับรูปแบบ การทำงานใหม่

ตัวชี้วัดเบื้องต้น : การมีคู่มือหรือแนวปฏิบัติ กลางด้าน Flexible/Hybrid Work สำหรับ หน่วยงานรัฐ จำนวนหน่วยงานนำร่องที่ใช้ระบบ

ประเมินผลแบบเน้นผลลัพธ์ จำนวนระเบียบ ที่ได้รับการปรับปรุงให้รองรับการทำงานแบบ ยืดหยุ่น

4) มาตรการเสริมสร้างความสัมพันธ์และความไว้วางใจในองค์กร (R-Relationships)

การบูรณาการการมีส่วนร่วมของบุคลากรภาครัฐในการออกแบบนโยบาย HRM ให้สำนักงาน ก.พ.ร. และ หน่วยงานต้นสังกัด จัดตั้งกลไกการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ เช่น เวทีรับฟังความคิดเห็นเชิงนโยบาย การสำรวจออนไลน์ และแพลตฟอร์มดิจิทัล เพื่อเปิดโอกาสให้บุคลากรภาครัฐในกลุ่มต่าง ๆ ได้แก่ ข้าราชการรุ่นใหม่ (Gen Z) ข้าราชการอาวุโส และบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการสะท้อนปัญหาและข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบาย HRM

ให้หน่วยงานต้นสังกัดทุกแห่ง โดยเฉพาะระดับกรมและจังหวัด จัดทำ แผนเสริมสร้างความสัมพันธ์ในที่ทำงาน ภายใน ระยะสั้น 6-12 เดือน เช่น การกำหนดวันทำงานร่วมกันในสำนักงาน การสร้างชุมชนนักปฏิบัติ การประชุมทีมแบบผสมผสาน และการพัฒนาทักษะการสื่อสารของหัวหน้างาน

ตัวชี้วัดเบื้องต้น: ระดับความผูกพันต่อองค์กรของบุคลากร ความถี่ของกิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ คะแนนความพึงพอใจต่อการสื่อสารภายใน อัตราการคงอยู่ของบุคลากรรุ่นใหม่

5) มาตรการดูแลสุขภาวะและความยืดหยุ่นของบุคลากร (R – Remedies)

การยกระดับสมรรถนะดิจิทัลของบุคลากรภาครัฐ ให้สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (สพร.) และ หน่วยงานฝึกอบรมของแต่ละ

กระทรวง พัฒนาหลักสูตรสมรรถนะดิจิทัลให้สอดคล้องกับกรอบของ OECD และเชื่อมโยงผลการพัฒนาทักษะกับเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ โดยส่งเสริมการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์

ให้สำนักงาน ก.พ. ร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานต้นสังกัด จัดทำกรอบมาตรการดูแลสุขภาวะในการทำงานของบุคลากรภาครัฐ ภายใน ระยะสั้น 1 ปี สำหรับแนวปฏิบัติขั้นต่ำ และ ระยะกลาง 2-3 ปี สำหรับการพัฒนากระบวนการช่วยเหลือในหน่วยงานขนาดใหญ่

ตัวชี้วัดเบื้องต้น : จำนวนหน่วยงานที่มีช่องทางให้คำปรึกษาด้านสุขภาพจิต ร้อยละของบุคลากรที่เข้าถึงมาตรการ Flexible Work ระดับความสมดุลชีวิต-งาน อัตราการลาออกก่อนเกษียณ

8.1.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1) การพัฒนาและใช้ระบบ HRIS แบบบูรณาการให้หน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง พัฒนาและใช้ระบบ HRIS ที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลภายในองค์กร และเชื่อมต่อกับระบบกลางของรัฐ พร้อมจัดทำแดชบอร์ด (DASHBOARD) ข้อมูลสำหรับผู้บริหาร เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจด้านการจัดสรรกำลังคนและการประเมินผลการทำงาน

2) การจัดทำคู่มือด้าน Hybrid Work และ Flexible Work ให้สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ก.พ.ร. จัดทำคู่มือหรือ Playbook กลางด้านการทำงานแบบ Hybrid และ Flexible Work สำหรับหน่วยงานภาครัฐ โดยประยุกต์จากแนวปฏิบัติของสิงคโปร์ และเปิดโอกาสให้

หน่วยงานปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทภารกิจของตน

3) การจัดตั้งระบบดูแลสุขภาพจิตและคุณภาพชีวิตในการทำงาน ให้กระทรวงสาธารณสุข ร่วมกับหน่วยงานต้นสังกัด จัดตั้งโปรแกรมดูแลสุขภาพจิตของบุคลากรภาครัฐ เช่น Employee Assistance Program (EAP) ระบบให้คำปรึกษา และกิจกรรมส่งเสริม Well-Being อย่างต่อเนื่อง

4) การสร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบเน้นผลลัพธ์และความไว้วางใจให้ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ ปรับระบบประเมินผลการปฏิบัติงานให้เน้นผลลัพธ์และพฤติกรรมตามค่านิยมของรัฐ ลดการควบคุมเชิงเวลา และส่งเสริมการสื่อสารอย่างโปร่งใสและสร้างความไว้วางใจในองค์กร

8.1.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1) การศึกษาการนำBIIRR Modelไปใช้จริง ควรมีการศึกษาผลลัพธ์เชิงประจักษ์จากการนำ BIIRR Model ไปทดลองใช้ในหน่วยงานภาครัฐ

ประเภทต่าง ๆ เช่น หน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) การศึกษาเชิงเปรียบเทียบด้านกฎหมายและนโยบาย HRM ควรศึกษากฎหมายและนโยบายด้านการบริหารบุคลากรภาครัฐของไทย เปรียบเทียบกับสหราชอาณาจักร สิงคโปร์ และสาธารณรัฐเกาหลี โดยเน้นประเด็น Flexible Work และ Digital HRM ในเชิงลึก

3) การศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการบริหารบุคลากรภาครัฐสำหรับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ควรศึกษาว่า นโยบาย เครื่องมือ และมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ ที่เหมาะสมสำหรับบุคลากรแต่ละกลุ่ม เช่น ข้าราชการรุ่นใหม่ (Gen Z) ข้าราชการท้องถิ่น หรือบุคลากรสายวิชาชีพเฉพาะ ควรมีลักษณะอย่างไร เพื่อให้สามารถออกแบบ (ปรับ) นโยบายด้านบุคลากรและมาตรการ HRM เฉพาะกลุ่ม ที่สอดคล้องกับความแตกต่างด้านบทบาท ภารกิจ และบริบทการทำงาน ได้อย่างเหมาะสม □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. (2563). **มองภาพอนาคตประเทศไทย : แนวทางการรับมือวิกฤตในโลกที่เปลี่ยนแปลง**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสภาพัฒนาการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ (สอวช.).
- ธัญวรัตน์ แจ่มใส และสุทธดา บุตรอินทร์. (2564). กลไกขับเคลื่อนการจัดการภาวะวิกฤติของการบริหารราชการไทย: กรณีสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19). **วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น**, 5(3), 45–60. ค้นเมื่อ 2 ธันวาคม 2568. จาก <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/JLGISRRU/article/view/254584>.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก, หน้า 1–16.
- ภคภักดิ์ สังขสุนทร. (2563). **กลยุทธ์ฟื้นฟูองค์กร หลังพ้นวิกฤต COVID-19**. ค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2568. จาก Facebook Page ของ PMAT HR Society. <https://www.facebook.com/pmatHRsociety/posts/กลยุทธ์ฟื้นฟูองค์กร-หลังพ้นวิกฤต-covid-19จากการระบาดของ-covid-19-ทำให้กว่า-4-ใน-2988164071237180>.
- ภัทรนันท์ สุระชาติ. (2562). การบริหารทรัพยากรมนุษย์ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อก้าวสู่ประเทศไทย 4.0. **วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเทพฯ**, 3(1), 99–108. ค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2568. จาก <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/rdi-arua/article/view/186735>.
- รัชनिया ลีพิลา. (2564). **ความสัมพันธ์ที่เหนียวแน่นระหว่างเพื่อนร่วมงานช่วยเสริมทุนทางสังคมได้อย่างไร?** ค้นเมื่อ 2 ธันวาคม 2568. จาก <https://happily.ai/blog/th/strong-friendships-at-work-play-an-important-role-in-employee-engagement-th>.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 114 ตอน 55 ก, หน้า 1–99.
- สอาด บรรเจิดฤทธิ์. (2565). ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์และองค์กรธุรกิจในประเทศไทย. **วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์**, 12(2), 293–307.
- สุมาลี สุกใส. (2564). **ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตในการทำงานของบุคลากรในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019**. ในรวมบทความวิจัยการศึกษาอิสระของนักศึกษา โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (หน้า 1–16). กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ภาษาอังกฤษ

- Acas. (2024). **Code of practice on handling requests for flexible working**. Advisory, Conciliation and Arbitration Service. Retrieved December 2, 2025. from <https://www.acas.org.uk/acas-code-of-practice-on-handling-requests-for-flexible-working>.
- Cabinet Office. (2016). **Civil Service Management Code**. UK Government. Retrieved December 3, 2025. from <https://www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions>.
- Civil Service College Singapore. (2022). **The Leader's Playbook to Hybrid Work**. [Internal /organizational publication]. Singapore: Civil Service College.
- Dessler, G. (2017). **Human resource management (15th ed.)**. Harlow, England: Pearson.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? **Public Administration**, 69(1), 3–19.
- Kim, S., & Kang, M. (2021). Flexible work arrangements and public employees' outcomes: Evidence from the Korean public sector. **International Review of Administrative Sciences**, 87(2), 300–315.
- Korea National Assembly. (2022). **Amendments related to flexible working and time-selective public officials under the National Public Officials Act** [Legislative document]. Seoul: Korea National Assembly.
- Ministry of Manpower Singapore. (2024) **Tripartite Guidelines on Flexible Work Arrangement Requests**. Singapore: Ministry of Manpower.
- Ministry of Manpower Singapore. (2025). **Report on Employees' Working Conditions 2024**. Singapore: Manpower Research and Statistics Department, Ministry of Manpower.
- OECD. (2023). **Public employment and management 202 3: Towards a more flexible public service**. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2024). **Developing skills for digital government** (OECD Working Paper No. DELSA/ELSA/WD/SEM (2024)1). Paris: OECD. Retrieved December 3, 2025. from <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/02/>

developing-skills-for-digitalgovernment_ea7d9105/f4dab2e9-en.pdf.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). **Public management reform: A comparative Analysis—Into the age of austerity (4th ed.)**. Oxford, UK: Oxford University Press.

Tripartite Alliance for Fair & Progressive Employment Practices (TAFEP). (2022). **Tripartite statement on flexible work arrangements**. Singapore: TAFEP. Retrieved December 3, 2025. from <https://www.tal.sg/tafep/employment-practices/work-life-harmony /tripartite-guidelines-on-flexible-work-arrangement-requests>.

Ulrich, D., Younger, J., Brockbank, W., & Ulrich, M. (2020). **Reinventing the organization: How companies can deliver radically greater value in fast-changing markets**. Boston, MA: Harvard Business Review Press.

United Nations. (2021). **World public sector report 2021: National institutional arrangements for implementation of the SDGs—A five-year stocktaking**. New York, NY: United Nations.