

ข้อเสนอแนวทางในการพัฒนาระบบการสรรหา (Recruitment Systems)

ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารภายในกลุ่มกระทรวง

เพื่อรองรับการบริหารงานบุคคลตามระบบเปิด*

Proposition of Development in Recruitment Systems for Executive Managerial Positions within Ministries to Support Lateral System in Open Human Resource Management

ผศ. ดร. ศิริภัสสรค์ วงศ์ทองดี**

Asst.Prof.Dr.Sirapatsorn Wongthongdee

ผศ. อร่าม ศิริพันธ์***

Asst.Prof. Aram Siriphan

บทคัดย่อ

การวิจัยนำร่องครั้งนี้มุ่งสำรวจความเห็นจากผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและทราบมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิที่มีต่อการสรรหาตามระบบเปิด 2 สายงาน คือ สายงานบริหารงานปกครอง สายงานบริหารการทูต โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการต่างประเทศ ประกอบกับการสนทนากลุ่ม ผลการวิจัยพบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมิได้ต่อต้านการนำระบบเปิดมาใช้ในการสรรหาผู้มาดำรงตำแหน่งบริหารแต่มีข้อกังวลว่าจะมีการนำข้อยกเว้นมาเป็นกติกาหลัก จึงยังไม่ควรใช้กับตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของทั้งสองสายงาน ได้แก่ ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูต นอกจากนี้ ควรมีมาตรการดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยศึกษาให้รอบคอบและรอบด้านถึงผลดีผลเสียอย่างถ่องแท้ก่อนกำหนดเป็นนโยบาย

คำสำคัญ: การบริหารงานบุคคล, การสรรหาและคัดเลือก, ระบบเปิด, ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารภายในกลุ่มกระทรวง

* งานวิจัย เสนอศูนย์นักบริหารระดับสูง สำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2555

Research paper proposed to OCSC Office of Executive Staff on 9th of September, 2012

** และ *** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Assistant Professor

** and *** Assistant Professor at Public Administration Department, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. Corresponding author, e-mail : arampacu@yahoo.com

Abstract

This pilot research aimed to gain insight opinions from directly affected stakeholders, and to seek the viewpoints of experts in the field comprising of magistracy managerial positions and diplomatic managerial positions. This qualitative research employed the in-depth interview of key informants in two ministries--Ministry of Defense, and Ministry of Foreign Affairs—together with focus group discussions.

The results indicated that the key informants did not oppose the lateral system in selecting the executive managerial positions. However, they had concerns that lateral system used for magistracy managerial positions and diplomatic managerial positions might involve the use of exception as the rule and regulation. If necessary, using lateral system in transition period could be appropriate, and only occasionally would be more suitable and appropriate than using it as the policy. Moreover, lateral system should not be used for top executive managerial positions, especially the Provincial Governor and Ambassador. If lateral system is to be on trial, there should be targeted time and gradually proceeded. There should also be more thorough studies of the benefits and shortcomings before establishing it as an official policy.

Keywords: human resource management, recruitment and selection, lateral system, ministry-level executive incumbent position

บทนำ

การบริหารงานสมัยใหม่ได้นำเอาแนวคิดเชิงระบบที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกขององค์กรโดยคำนึงถึงความต้องการของลูกจ้างเป็นสำคัญ งานวิจัยนี้จัดทำข้อเสนอแนวทางในการพัฒนาระบบการสรรหา (Recruitment Systems) ของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารภายในกลุ่มกระทรวง เพื่อรองรับการบริหารงานบุคคลตามระบบเปิด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

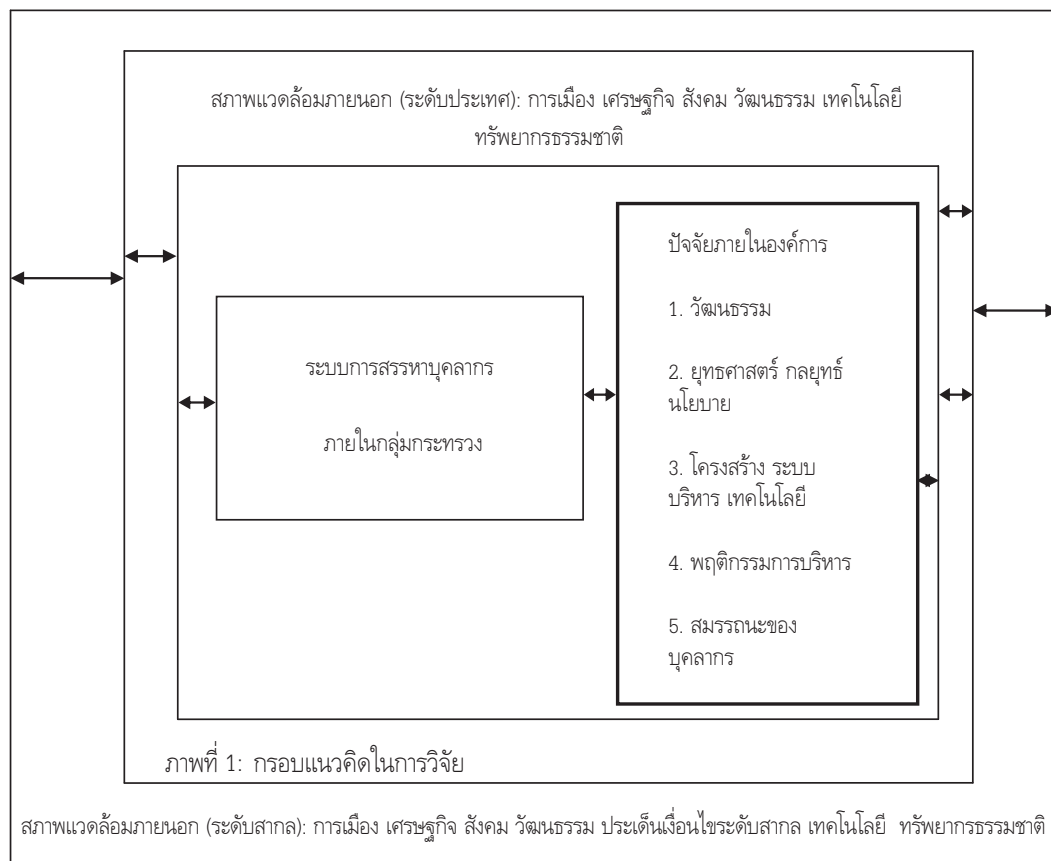
1. เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาระบบสรรหา (Recruitment System) ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารในสายงานบริหารการทูตและสายงานบริหารการปกครอง ภายในกลุ่มกระทรวงเพื่อรองรับการบริหารงานบุคคลตามระบบเปิด
2. เพื่อศึกษาสภาพการทำงาน (working conditions) และคุณสมบัติ คุณลักษณะ ความรู้ ทักษะ ประสิทธิภาพของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารในสายงานบริหารการทูตและสายงานบริหารการปกครอง

3. เพื่อศึกษาความต้องการและความคาดหวังของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารในสายงานบริหารการทูตและสายงานบริหารการปกครองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ต่อสภาพการทำงาน และคุณสมบัติ คุณลักษณะ ความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ ของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารทั้ง 2 สายงาน

4. เพื่อนำผลการศึกษาเสนอต่อผู้เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติ และเพื่อประโยชน์ในเชิงวิชาการด้านการบริหารงานบุคคลและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ขอบเขตของการวิจัย

การบริหารทรัพยากรบุคคลในระบบเปิดคำนึงถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกในระดับสากลและระดับประเทศ ได้แก่ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เทคโนโลยี และทรัพยากรธรรมชาติ ปัจจัยภายในองค์กร ได้แก่ วัฒนธรรม ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ นโยบาย โครงสร้าง ระบบบริหาร เทคโนโลยี พฤติกรรมการบริหาร และสมรรถนะของบุคลากร การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารในสายงานบริหารการทูตและสายงานบริหารการปกครอง โดยสำรวจความต้องการ ความคาดหวังของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารในสายงานบริหารการทูต สายงานบริหารการปกครอง และผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) กรอบแนวคิดในการวิจัยดังแสดงในภาพที่ 1



วิธีการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยศึกษาจากเอกสารและข้อมูลทุติยภูมิเพื่อวิเคราะห์เชิงเนื้อหา สัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นผู้บริหารในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงของ 2 กระทรวง จัดสนทนากลุ่มย่อยรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิจาก 2 กระทรวง นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิและข้าราชการระดับสูงจากกระทรวงอื่น 2 ครั้ง

ผลการวิจัย

ความท้าทายที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรในระดับสากลที่นักบริหารจะต้องให้ความสนใจสำรวจผลกระทบที่เกิดจากสภาพแวดล้อมใน 3 ลักษณะ ได้แก่ (1) ภาพใหญ่ของแนวโน้มต่างๆในระดับโลก (global trends) เช่น จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น การพัฒนาความเป็นเมือง และการเกิดขึ้นของเมืองขนาดใหญ่ (mega cities) (2) แนวโน้มสภาพทางภูมิศาสตร์ (geographic trends) การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศที่ทำให้ฤดูกาลเปลี่ยนแปลงทั่วโลก อันก่อให้เกิดผลที่ตามมาหลายประการ เช่น อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาด การย้ายถิ่น (3) แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม (industry point of view) เช่น การขาดแคลนวัตถุดิบ ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การเคลื่อนย้ายทุน และแรงงาน (Piers Myers et.al, 2012:16-17)

Global mindsets หรือ “ทัศนะระดับโลก” ที่รับรู้และกระทบถึงกันได้ทั้งโลกมีอยู่ 6 ปัจจัย คือ (1) ปัจจัยทางการเมือง (political factors) เส้นแบ่งที่ไม่ชัดเจนระหว่างภาครัฐและเอกชน (the increasing blurring of public and private sectors) ภาวะเสื่อมถอยของความเป็นรัฐชาติ (a decline in the importance of the nation-state) การเติบโตของกลุ่มประเทศ “BRICS” ประกอบด้วย บราซิล รัสเซีย อินเดีย และ แอฟริกาใต้ (the rise of the BRICS countries: Brazil, Russia, India, and South Africa) (2) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (economic factors) ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำหรือภาวะเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างต่อเนื่องของหลายประเทศมีผลต่อการปรับตัวของประเทศและองค์การต่างๆ และระบบราชการจะต้องสำรวจและวิเคราะห์เพื่อกำหนดทำที่ นโยบายและระบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสม (3) ปัจจัยทางสังคม (social factors) การเติบโตและแพร่สะพัดของข้อมูลข่าวสารที่เป็นไปอย่างรวดเร็วทั่วทั้งโลกอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนผ่านช่องทางการสื่อสารไร้พรมแดน ทำให้องค์การต้องแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมทั้งภาครัฐและเอกชน (corporate social responsibility: CSR) พลังทางสังคมที่กระทบหรือสร้างแรงกระตุ้นทั่วโลก คือ การเติบโตของคนรุ่นวาย (Generation Y) ซึ่งสามารถสร้างนวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบในวงกว้างผ่านสังคมเครือข่ายออนไลน์ (4) ปัจจัยทางเทคโนโลยี (technological factors) การเปลี่ยนแปลงหรือความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีสารสนเทศทำให้เกิดการเติบโตที่มีต่อการตอบสนองความต้องการของลูกค้าเป็นรายบุคคลได้คราวละมากๆ การเติบโตของเทคโนโลยีที่เรียกว่า “GRIN” (Genetics, Robotics, Information Technology, and Nanotechnology - a grouping of technologies that many scientists

believe are most likely to radically transform society) ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะต่างๆ เช่น เครือข่ายสังคมออนไลน์ และการพัฒนานวัตกรรมของสื่อต่างๆที่ใช้ทั้งในการทำงานและการดำเนินชีวิต (5) ปัจจัยทางด้านกฎหมาย (legal factors) ความโปร่งใสในการบริหารงาน (increased corporate transparency) การเพิ่มขึ้นของมาตรการทางกฎหมายที่ป้องกันการแบ่งแยก กีดกัน การเหยียด การเลือกปฏิบัติ การมีอคติในการบริหารงานหรือการปกครอง (increased anti-discrimination legislation) และ (6) ปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ (Environmental factors) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate change) นำมาซึ่งปรากฏการณ์หลายอย่าง เช่น ภาวะโลกร้อน อุทกภัย ภัยแล้ง การประกอบอาชีพ การเคลื่อนย้ายฐานผลิตอุตสาหกรรม (Piers Myers et.al, 2012:18-22)

สำหรับวิสัยทัศน์ และพันธกิจหลักของทั้งสองกระทรวง สรุปภาพรวมได้ ดังนี้

1. กระทรวงการต่างประเทศ วิสัยทัศน์ (visions) ของกระทรวงการต่างประเทศ คือ “เป็นองค์กรนำ ในการเสริมสร้างสถานะ และบทบาทของไทยในเวทีระหว่างประเทศอย่างมีเกียรติและสมศักดิ์ศรี ทั้งทางด้านเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเมือง ศักยภาพความเจริญทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาทางสังคม ตลอดจนนำโอกาสจากกระแสโลกาภิวัตน์มาสู่สังคมไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ” ส่วนพันธกิจ (missions) คือ การเป็นตัวแทนรัฐบาลในการเจรจาระหว่างประเทศ การให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ นโยบายและกลยุทธ์ด้านการต่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ การสร้างนักการทูตที่มีจิตสำนึกและมีความเข้าใจสังคมไทย ตลอดจนมีความเชี่ยวชาญและรอบรู้ในด้านต่างๆ เพื่อเป็นตัวแทนในการรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของไทยในต่างประเทศ ฯลฯ จากความเป็นมาอันยาวนานของกระทรวงการต่างประเทศ จะเห็นความเปลี่ยนแปลงที่สะท้อนความสามารถในการปรับตัวขององคาพยพต่างๆของกระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นผลมาจากการทบทวนและกำหนดยุทธศาสตร์เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งในระดับสากล ระดับประเทศ และภายในกระทรวง

2. กระทรวงมหาดไทย ขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ (1) ด้านการเมืองการปกครอง รับผิดชอบเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองทุกระดับ ส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การปกครอง และการบริหาร หน่วยราชการส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และการรักษาความมั่นคงของชาติ (2) ด้านเศรษฐกิจ รับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งจะต้องประสาน และร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดกับส่วนราชการต่างๆ ของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (3) ด้านสังคม รับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาเยาวชนและการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และ (4) ด้านการพัฒนาทางกายภาพ รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดชุมชนการจัดที่ดิน การให้บริการขั้นพื้นฐานในชนบท การจัดผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ และการให้บริการสาธารณสุขโรคในเขตเมือง พันธกิจของกระทรวงมหาดไทยคือการกำกับดูแล จัดระบบการบริหารการปกครองส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงภายใน และเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับต่างประเทศ การอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของ

ประชาชนในระดับพื้นที่ ฯลฯ

ปัจจัยทางด้านโครงสร้างและระบบบริหารงานของทั้งสองกระทรวง นับตั้งแต่เริ่มจัดตั้งเป็นต้นมา ได้มีการปรับตัวมาโดยต่อเนื่องภายใต้กรอบหรือเค้าโครงตามภารกิจหลักถือเป็นการปรับตัวตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ยังคงดำรงไว้ซึ่งภาระหน้าที่ในการเป็นกลไกสำคัญของภาครัฐจากการจัดแบ่งบทบาทภาระหน้าที่ในการกิจของรัฐ

แนวโน้มใหม่ของการพัฒนาระบบการสรรหา

ความเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มใหม่ๆที่เกิดขึ้นในแวดวงการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการสรรหาบุคลากร ทบทวนจากหนังสือ (1) Global Challenge: International Human Resource Management (2011) (2) Strategic Management of Human Resources ของ Jeffrey A. Mello (2011) (3) Strategic Human Capital Management: Creating Value through People ของ Jon Ingham (2007) (4) Handbook of Public Administration ของ B Guy Peters & Jon Pierre (2005) (5) Fundamentals of Human Resource Management ของ DeCenzo and Robbins (2005) (6) Human Resources in the 21st Century ของ Effron, Gandossy, and Goldsmith (2003) และ (7) การบริหารทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์เพื่อเพิ่มมูลค่าของนิสตราร์ก เวชยานนท์ (2554)

กรณีการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ภายในองค์การหรือการสรรหาจากภายนอกเมื่อเปรียบเทียบกับการสรรหาจากภายนอกมีข้อดีข้อด้อย ดังตารางที่ 1

การสรรหาบุคลากรจำเป็นต้องคำนึงถึงตัวแบบที่เป็นองค์รวมของระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ (Model of the Basic Strategic HRM Components) เนื่องจากทุกระบบหรือองค์ประกอบย่อยจะมีความสัมพันธ์และส่งผลต่อกัน ซึ่ง Jeffrey A. Mello (2011) ซึ่งถึงองค์ประกอบพื้นฐานของการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ที่เห็นถึงความสำคัญของการทำให้องค์การเป็นแหล่งรวมคนที่มีความรู้ ทักษะ และความสามารถแสดงผลงานและความต้องการ สร้างสายสัมพันธ์ที่ยึดโยงกับองค์การผ่านระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ ตัวแบบการบูรณาการองค์ประกอบต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ ได้นำเอาแนวคิดเรื่องการเปลี่ยนแปลงมาประยุกต์กับการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร การจัดการความรู้ การใช้ประโยชน์จากทุนทางปัญญา ทุนทางสังคมและทุนมนุษย์เพื่อสร้างสมรรถนะหลักขององค์การที่ทำให้องค์การมีลักษณะเฉพาะ มีคุณค่า เลียนแบบไม่ได้ และมีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน (Jeffrey A. Mello, 2011: 123) Jon Ingham (2007) อภิปรายถึงกลยุทธ์ที่ตั้งอยู่บนฐานทรัพยากร (Resource-Based Strategy) ซึ่งจะมาแทนที่กลยุทธ์ที่เน้นการแข่งขัน (Competitive Strategy) ของ Michael E. Porter (1985) เนื่องจากมีความเป็นพลวัตมากกว่าสมรรถนะหลักขององค์การ ได้แก่ การเรียนรู้ร่วมกันทั้งองค์การซึ่งจะต้องบูรณาการกับระบบการทำงาน เทคโนโลยี และการเรียนรู้ของสมาชิก มนุษย์ในยุคทุนมนุษย์จึงเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน ซึ่งต้องอาศัยการทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้งซึ่งเฉพาะเจาะจง และต้องสังเคราะห์อย่างเที่ยงตรงเพื่อสรุปความ

ตารางที่ 1: ข้อดีของการสรรหาบุคลากรจากภายในและการสรรหาบุคลากรจากภายนอกที่กระทบกับองค์กร (ที่มา: Evans, Pucik, and Bjorkman, Global Challenge: International Human Resource Management. 2nd ed. 2011: 267)

ข้อดีของการสรรหาบุคลากรจากภายใน	การสรรหาบุคลากรจากภายนอกที่กระทบกับองค์กร
เพิ่มความจงรักภักดีและขวัญกำลังใจให้กับบุคลากร	ทำลายขวัญกำลังใจและความจงรักภักดีต่อองค์กร
มีความต่อเนื่องในการพัฒนาการดำเนินงานและเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขัน	เป็นการกระตุ้นให้คนในต้องพัฒนาตนเองเนื่องจากไม่มั่นคงในการเติบโตก้าวหน้าเช่นแต่ก่อน
เสียค่าใช้จ่ายในการสรรหาต่ำ และสามารถสำรวจวินิจฉัยได้ละเอียดเนื่องจากมีข้อมูลตัวบุคคลอยู่แล้ว	เสียค่าใช้จ่ายสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบบริหารคนเก่ง
ใช้เป็นกลไกในการตรวจสอบประเมินตนเองขององค์กรไปในตัว	มีความเสี่ยงสูง หากการสรรหาไม่สามารถได้คนที่เหมาะสมอย่างแท้จริงได้
เป็นวิธีการรักษาสืบสานวัฒนธรรมองค์กร เครือข่ายทางสังคม และศักยภาพในการแข่งขันขององค์กร	อาจจะไปสร้างความเสียหายต่อระบบความเชื่อ ปทัสถานและวิถีปฏิบัติขององค์กรได้

DeCenzo and Robbins (2005) ระบุถึงปรัชญาของการสรรหาไว้ว่า “The more applications received, the better the recruiter’s chances of finding an individual best suited to the job requirements.” และกลายมาเป็นหนึ่งในรากฐานของการนำเอาระบบเปิดมาใช้ในการสรรหา Effron, Gandossy, and Goldsmith (2003) กล่าวถึงความท้าทาย 7 ประการที่มากับโลกาภิวัตน์อย่างเป็นพลวัต ซึ่งทุกองค์การจะต้องหาวิธีการทำให้เกิดความลงตัวด้วยกระบวนการทางด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (HR Fit) ได้แก่ (1) การแข่งขัน (competitive logic) (2) ขนาด (global size logic) เทคโนโลยีสารสนเทศช่วยย่อขนาดขององค์กรได้อย่างไม่น่าเชื่อ (3) กฎเกณฑ์ (regulatory logic) การทำงานที่ไร้พรมแดนทำให้หน่วยงานต่างๆต้องปรับลดกฎระเบียบลงอย่างมาก (4) ตรรกะแห่งอำนาจการซื้อ (purchasing logic) โลกาภิวัตน์ทำให้อำนาจในการซื้อขายไปจากกลุ่มเดิมและแผ่ขยายไปทั่วโลก (5) ข้อมูลข่าวสาร (information logic) เทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารเป็นสิ่งที่สามารถเข้าถึงกันได้อย่างไร้ขีดจำกัด (6) ตรรกะเกี่ยวกับลูกค้า (customer logic) การยึดลูกค้าเป็นสำคัญกลายมาเป็นคำขวัญในการทำงาน และ (7) ตรรกะการทำอุตสาหกรรม (industry logic) การทำธุรกิจอุตสาหกรรม ไม่มีรูปแบบจำกัดเฉพาะกลุ่มทุนขนาดใหญ่อีกต่อไป

ความท้าทายของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในศตวรรษที่ 21 คือ การป้องกันการลาออกของระดับบริหารที่ค้นพบว่ามักเกิดจาก (1) ความไม่ลงตัวระหว่างความคาดหวังของนักบริหารที่เข้ามาใหม่กับวัฒนธรรมและลักษณะงานที่เขาได้รับ (2) นักบริหารที่ได้รับการสรรหาเข้ามาใหม่ไม่สามารถสร้างการ

ยอมรับและเครือข่ายในการทำงานกับคนในองค์กรได้ (3) นักบริหารที่ได้รับการสรรหาเข้ามาใหม่ไม่สามารถครองใจลูกน้องได้ การวัดความสำเร็จของงานบริหารทรัพยากรมนุษย์ในยุคของโลกาภิวัตน์จึงวัดกันที่ผลลัพธ์ โดยดูว่าทำให้องค์การมีสมรรถนะดังต่อไปนี้หรือไม่ (1) มีการบริหารคนเก่ง (talents) มีการค้นหา รักษา และพัฒนาผลงานที่เป็นเลิศขององค์กร (2) มีค่านิยมหรือวิสัยทัศน์ร่วม (a shared mind-set) อันนำไปสู่การมีวัฒนธรรมร่วมกัน (3) มีความรวดเร็วในการทำงานที่ต้องแข่งขันกันสูง (speed) (4) มีการเรียนรู้ หรือ การจัดการความรู้ (learning or knowledge management) ฯลฯ

Sally Coleman Selden ใน B Guy Peters & Jon Pierre (2005) เขียนบทความชื่อ “Innovations and Global Trends in HRM Practices” โดยระบุถึงสภาพแวดล้อมในระดับโลกที่แสดงแนวโน้มการจ้างงานของภาครัฐทั่วโลกที่กำลังประสบปัญหาว่าทำอย่างไรจึงจะสามารถสรรหาและรักษาคนเก่งไว้กับระบบได้ การสรรหาและคัดเลือกได้มีการนำเอาเทคโนโลยีมาเข้าช่วยได้มากเพื่อเข้าถึงคนที่มีคุณสมบัติหลากหลายช่องทางมากยิ่งขึ้น ข้อมูลของธนาคารโลกพบว่ามีหลายประเทศที่เปิดให้ทดลองใช้ทั้งระบบปิดและระบบเปิด (Sally Coleman Selden, 2005: 67) ประเทศนิวซีแลนด์และในทวีปยุโรปอีกหลายประเทศ เช่น สวีเดน นักบริหารระดับสูงใช้การจ้างเป็นแบบสัญญาจ้างมาจากการสรรหามาโดยระบบเปิด การปฏิรูประบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของหลายๆประเทศพบว่ามีลักษณะร่วมหลายประการ เช่น (1) ระบบราชการมีการสรรหาและคัดเลือกด้วยการใช้ระบบเปิด ยึดตามคุณสมบัติ และให้การบริหารแยกจากการเมือง เช่น ประเทศอัลบาเนีย เอสโทเนีย ฮังการี และ โปแลนด์ (2) มีความพยายามปรับระบบค่าตอบแทนของระบบราชการให้ใกล้เคียงภาคเอกชน เช่น แคนาดา เดนมาร์ก นอร์เวย์ อิตาลี (3) มีความพยายามปฏิรูป กฎ ระเบียบ ให้เกิดความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากขึ้น เช่น ไอร์แลนด์ สวิสเซอร์แลนด์ (4) มีการกระจายอำนาจการบริหารบุคคลไปให้ท้องถิ่นมากขึ้น เช่น ออสเตรเลีย อิตาลี (5) มีการยกเลิกระบบราชการ เช่น ในมลรัฐจอร์เจียของสหรัฐอเมริกา คำกล่าวที่ว่า “one size fits all” จะไม่มีความเหมาะสมกับภาครัฐอีกต่อไป

นิสดาร์ก เวชยานนท์ (2554) เสนอกลยุทธ์ในการสรรหาคัดเลือกเพื่อให้ได้คนดี คนเก่ง (Talent) ไว้หลายแนวทาง เช่น (1) กลยุทธ์การจับคู่กันระหว่างความต้องการของคนกับความต้องการขององค์กร ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกไปตามกระบวนการ เริ่มต้นจากการวิเคราะห์ความต้องการขององค์กร (organizational analysis) เพื่อให้ทราบความต้องการ เป้าหมายระยะสั้น ระยะยาว จำนวนปริมาณ และคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในตำแหน่งงานต่างๆ จากนั้นทำการวิเคราะห์งาน (job analysis) เพื่อให้ทราบถึงคำพรรณานำที่งาน (job description) และคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่ง (job specification) ต่อด้วยการสรรหา (recruitment) และสิ้นสุดด้วยการคัดเลือก (2) กลยุทธ์การจ้างงานที่เน้นความสอดคล้องระหว่างคนกับงาน ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (3) กลยุทธ์การจ้างงานที่เน้นความสอดคล้องระหว่างคนกับองค์กรโดยอาศัยความสอดคล้องระหว่างบุคลิกภาพ เป้าหมาย คุณค่า และความชำนาญ ในการสื่อสารระหว่างบุคคลกับบรรยากาศและวัฒนธรรมองค์กร (4) กลยุทธ์ที่ใช้การสรรหาเป็นกระบวนการระบุและดึงดูดผู้สมัครโดยประยุกต์แนวคิดระบบเปิดมาช่วยในการสรรหาจากภายนอกและอาศัยช่องทางอินเทอร์เน็ต การโฆษณาประชาสัมพันธ์ ใช้บริการแหล่งจัดหางาน สถาบันการศึกษา จากการแนะนำของผู้รับรอง

ตลอดจนการเข้ามาสมัครด้วยตนเองของผู้ที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนด

จากวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการสรรหาในระหว่าง 10 ปีที่ผ่านมาจะพบว่าระบบการสรรหาได้รับอิทธิพลจากกระแสโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในโลกและในภูมิภาคต่างๆ ค่อนข้างมาก นอกจากกระแสเกี่ยวกับระบบสมรรถนะ กระแสประชาธิปไตย และกระแสสิทธิมนุษยชนแล้ว กระแสความหลากหลายก็มีความสำคัญต่อการปรับวิธีการและรูปแบบการการบริหารงานและการสรรหาบุคลากรขององค์กรด้วย จากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interviews) การประชุมระดมสมองจากผู้ทรงคุณวุฒิในการประชุมกลุ่มเจาะจง (focus group) ผลวิจัยโดยสรุปมีดังนี้

ผลจากการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews)

งานวิจัยนี้สืบเนื่องมาจากในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 63 ที่บัญญัติเรื่องการย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญใน หรือต่างกระทรวงหรือกรมแล้วแต่กรณี ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. รวมถึงการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญจากกระทรวงหรือกรมหนึ่งไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างประเทศสังกัดอีกกระทรวงหรือกรมหนึ่งเป็นการชั่วคราวในระยะเวลาที่กำหนด ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.กำหนด โดยให้พิจารณาจากความรู้ ความสามารถ สมรรถนะ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญในตำแหน่งต่างๆ การนำเอาแนวคิดในเรื่องการพัฒนาระบบการสรรหาแบบเปิดมาพิจารณา ดูตามเจตนารมณ์ของมาตรานี้ เพื่อเปิดโอกาสให้สามารถคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างประเทศตำแหน่ง ที่มีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ให้สามารถมาดำรงตำแหน่งประเภทบริหารต่างกระทรวงหรือต่างกรมได้เพื่อเพิ่มช่องทางให้ข้าราชการพลเรือนมีเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพที่หลากหลาย

สายงานบริหารงานปกครองของกระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วยตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับสายงานบริหารการทูต ของกระทรวงการต่างประเทศ ประกอบด้วยตำแหน่งเอกอัครราชทูต อัครราชทูต และกงสุลใหญ่ เป็นสองสายงานที่สังคมโดยทั่วไปยอมรับกันว่าผู้ที่มาดำรงตำแหน่งจะเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงปรากฏว่าการขึ้นดำรงตำแหน่งหรือการสรรหาบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งทั้งสองสายงานยังจำกัดอยู่ในหมู่ของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย (ตำแหน่งบริหารงานปกครอง) กับข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ(ตำแหน่งสายงานบริหารการทูต) การที่ในปัจจุบันบริบทของการทำงานในส่วนภูมิภาคและในต่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไปในหลายๆ มิติ การมีผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่หลากหลายเช่นเดียวกับผู้บริหารที่ปฏิบัติราชการในส่วนกลาง อาจจะเป็นวิธีการหนึ่งในการปรับกระบวนการสรรหาผู้บริหารเพื่อรองรับปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลง การอภิปรายผลสรุปเป็นแนวทางในการนำเสนอพิจารณาตามลำดับ ดังนี้

ระบบการสรรหาบุคลากร

จากทั้งการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการสรรหาและจากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า มีความ

กลมกลืนสอดคล้องกันว่า ระบบการสรรหาบุคลากรมีการเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของผู้เกี่ยวข้อง การเลือกพิจารณาวิธีการสรรหาที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงความต้องการของฝ่ายบริหาร บุคลากร และกระแสมโนมในหลักวิชาการและวิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม (merit system) การสรรหาผู้บริหารในสายบริหารงานปกครอง การสรรหาในระบบเปิด เพื่อเปิดโอกาสให้ข้าราชการต่างสายงาน ต่างกระทรวง หรือต่างกรมได้มีโอกาสเข้ามาสู่กระบวนการสรรหาเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายหรือเจตนารมณ์ของมาตรา 63 ควรจะต้องมีการสร้างหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนเหมาะสมและเป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่าย ยังไม่ควรเปิดกว้างทั้งหมด ควรกำหนดสัดส่วนไว้ไม่เกินร้อยละ 10 ของอัตราตำแหน่งที่มี และควรทำการประชาสัมพันธ์ให้ทราบล่วงหน้าอย่างทั่วถึงล่วงหน้าอย่างน้อย 2-3 ปี ควรให้มีการกำหนดอายุและตำแหน่งของผู้ที่จะเข้าสู่กระบวนการสรรหาแบบเปิดมาใช้โดยควรเริ่มที่ตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนเพื่อเป็นแรงดึงดูดหรือแรงจูงใจให้ผู้ที่มีคุณสมบัติโดดเด่นของหน่วยงานหรือกลุ่มกระทรวงที่เปิดโอกาสให้เข้ามาสู่ระบบการสรรหาตามช่องทางนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญของกระทรวงมหาดไทยยังไม่ค่อยเห็นด้วยกับการนำระบบเปิดมาใช้ เนื่องจากเห็นว่าการสั่งสมประสบการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์ตรงตามกระบวนการพัฒนามูลนิธิของกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้บุคลากรของกระทรวงมหาดไทยมีความรู้ ความเข้าใจ มีทักษะ และประสบการณ์ตรงจะสามารถถ่ายทอดปลูกฝังจิตวิญญาณคนมหาดไทยได้ดีกว่า

ตำแหน่งสายบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยตำแหน่งเอกอัครราชทูต อัครราชทูต และกงสุลใหญ่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญของกระทรวงการต่างประเทศที่ให้สัมภาษณ์เห็นว่า แม้ว่าโดยหลักการจะมีได้คัดค้านการเปิดโอกาสให้มีการสรรหาผู้บริหารในระบบเปิดมาใช้ แต่ควรใช้ในลักษณะเป็นข้อยกเว้นมากกว่าจะเป็นหลักทั่วไป โดยที่บุคลากรของกระทรวงการต่างประเทศในทุกๆ ระดับตำแหน่งผ่านกระบวนการสรรหาและคัดเลือกมาตามระบบที่มีเอกลักษณ์เฉพาะมาตั้งแต่แรกเข้า กระบวนการพัฒนาหล่อหลอม การเรียนรู้ซึมซับผ่านความก้าวหน้าหรือการเติบโตตามสายงานตามเส้นทางอาชีพ ซึ่งเป็นระบบที่มีกฎเกณฑ์ วิธีการ และเอกลักษณ์เฉพาะ จึงมีความเห็นว่ายังไม่ควรนำเอาการสรรหาแบบเปิดมาใช้ได้เต็มรูปแบบ มิฉะนั้นอาจจะส่งผลเสียมากกว่าผลดีทั้งต่อระบบและต่อผลประโยชน์ของประเทศ

ผลจากการประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)

ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนได้เสียจากสนทนากลุ่มเห็นว่าการเลื่อนขั้นหรือเติบโตในระบบราชการให้คนที่มาดำรงตำแหน่งระดับสูงมาจากภายนอกสำหรับระบบราชการ ทำตามทฤษฎีอย่างเดียวน่าจะไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมองค์กรและค่านิยม จึงต้องพิจารณาจากหลายๆ เรื่องไปพร้อมกัน การสรรหาเพื่อให้ได้บุคลากรมีความรู้ความสามารถมากที่สุด ระบบที่เปิดโอกาส ทิศทางควรที่จะเป็นไปในแนวทางการสรรหาในระบบเปิด จึงควรพัฒนาหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกข้าราชการเพื่อสรรหาคัดเลือกให้เหมาะสมที่สุด

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่าข้าราชการระดับสูงและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของทั้งสองสายงานมิได้ต่อต้านการสรรหาในระบบเปิด แต่มีข้อกังวลห่วงใยว่าทั้งสองสายงานเป็นลักษณะงานที่ต้องอาศัยการสั่งสมความรู้ทักษะ และความเชี่ยวชาญเฉพาะ หากจะต้องมีการดำเนินการควรกระทำอย่างรอบคอบ ค่อยเป็นค่อยไป ไม่ควรนำเอาข้อยกเว้นมากำหนดเป็นแนวปฏิบัติทั่วไป และควรศึกษาวิจัยโดยสอบถามจากประชากรหรือกลุ่มตัวอย่างของบุคลากรของทั้งสองกระทรวงอย่างทั่วถึงเพื่อให้ทราบความคิดเห็นโดยรวมจากผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงได้กว้างขวางยิ่งขึ้น และศึกษาเปรียบเทียบถึงผลดี ผลเสีย ดูจากบทเรียนและประสบการณ์ที่หลากหลายทั้งในและต่างประเทศเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจที่รอบคอบในการกำหนดเป็นนโยบายสำคัญทางด้านการบริหารงานบุคคลของประเทศต่อไป

บรรณานุกรม

- ชาย โพธิ์สิตา. (2552). **ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- ณัฐพันธุ์ เขจรนันท์. (2542). **การจัดการทรัพยากรบุคคล**. พิมพ์ครั้งที่ 2 . กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ติน ปรัชญพฤทธิ. (2540). **โครงการศึกษาการจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ**. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.
- นิสดารก์ เวชยานนท์. (2554). **การบริหารทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์เพื่อเพิ่มมูลค่า**. กรุงเทพฯ : โกลเด้นไทม์พริ้นติ้ง.
- วิลาส สิงห์วิสัย. (2546). **เอกสารการสอนชุดวิชาการวางแผนบุคคล การกำหนดตำแหน่งงาน การสรรหาและการเลือกสรร หน่วยที่ 12-13**. พิมพ์ครั้งที่ 19. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- Bartol, K.M. and Marin D.G. (1994). 2nd ed. **Management**. New York : McGraw-Hill, Inc.
- Bohlander, G., Snell S. & Sherman, A. (2001). 12th ed. **Managing human resources**. Cincinnati, OH : South-Western College.
- DeCenzo, D.A. & Robbins, S.P. (2005). **Fundamentals of Human Resource Management**. NJ : John Wiley & Sons.
- Effron, M., Gandossy, R., Goldsmith, M. (2003). **Human resources in the 21st Century**. NJ: John Wiley & Sons.
- Inham, J. (2007). **Strategic Human Capital Management**. Oxford : Butterworth-Heinemann.
- Mello, J.A. (2011). **Strategic Management of Human Resources**. South-Western : CENGAGE.

- Miles, M.B. and Huberman, A.M. (1994). 2nd ed. **Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook**. Thousand Oaks, CA : Sage.
- Peters B. Guy & Pierre Jon. (2005). **Handbook of Public Administration**. Thousand Oaks: SAGE.
- Torrington, D., Hall, L. and Taylor, S. (2002). 5th ed. **Human Resource Management**. New York : Financial Times, Prentice Hall.

Translated Thai References

- Kecharananta, N. (2000). **Human Resource Management**. 2nd ed. Bangkok : Chulalongkorn University Press. [in Thai]
- Pothisita, C. (2010). **Art and Science of Qualitative Research**. 4th ed. Bangkok : Amarin Printing Press. [in Thai]
- Prachayapruit, T. (1998). **A Study on Managing Administrative System for Overseas Assigned Civil Servants**. Bangkok : Office of the Civil Service Commission. [in Thai]
- Wedchayanon, N. (2012). **Strategic Human Capital Management for Increasing Values**. Bangkok : Golden Time Printing Co., Ltd. [in Thai]
- Vilas Singhavisai, V. (2004). **Tutorial Series of Books on Human Resource Planning, Job Positioning, Recruitment and Selection** Unit 12-13. 19th ed. Nonthaburi : Sukothai Thammathirat Open University. [in Thai]