



การบริหารเชิงกลยุทธ์ : ความท้าทายและข้อเสนอแนะในการจัดการ

ทรัพยากรมนุษย์องค์กรภาครัฐ

ชินวัตร เชื้อสระคู*

(วันรับบทความ : 5 เมษายน 2561 /วันแก้ไขบทความ : 25 กรกฎาคม 2561 /วันตอบรับบทความ : 26 กรกฎาคม 2561)

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาวิวัฒนาการการจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐในสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย 2) เสนอทัศนะและวิเคราะห์เกี่ยวกับจุดแข็ง จุดอ่อน ข้อจำกัดเกี่ยวกับการบริหารเชิงกลยุทธ์จากฝั่งตะวันตกและรูปแบบการจัดการที่หน่วยงานภาครัฐของไทยใช้ในปัจจุบัน 3) เพื่อรวบรวมแนวคิดด้านแรงจูงใจต่างๆ รวมถึงวิพากษ์ทฤษฎีและแนวทางในการนำไปใช้ที่ช่วยผลักดันให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของภาครัฐปฏิบัติงานบรรลุพันธกิจของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ 4) เพื่อนำเสนอและอภิปรายใน 6 ประเด็นซึ่งภาครัฐต้องวางแผนรับมือกับความท้าทายที่จะเกิดขึ้น การเขียนบทความชิ้นนี้ ผลลัพธ์ซึ่งได้จากการค้นคว้าและทบทวนองค์ความรู้ด้านจิตวิทยา (Psychology) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) การจัดการนิยม (Managerialism) และการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Management) นำไปสู่ข้อสรุปว่า ภาครัฐต้อง “ปฏิรูป (Reform)” อย่างจริงจัง และยังได้สะท้อนถึงแนวทางปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) อันเป็นแนวคิดการจัดการแบบตะวันตกอาจไม่เหมาะสมในการนำมาใช้ในบริบทของไทยทั้งหมด โดยภาครัฐ ภาคีต่างๆ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะช่วยตรวจสอบ ขับเคลื่อนบุคลากรภาครัฐควรเน้นกลยุทธ์ที่สร้างขึ้นใหม่เข้ามาใช้อย่างเป็นระบบและมีความสอดคล้อง (Best Fit/Contingent) มากกว่า ดังนั้น “แนวคิดปฏิบัตินิยม (Pragmatism)” จึงเป็นวิธีการ (means) เชิงกลยุทธ์หรือเป็นทางเลือกที่ดีซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในภาครัฐตลอดจนผู้อ่านควรบูรณาการ ผสมผสานหรือสามารถดัดแปลงสิ่งที่มีอยู่นำไปใช้ประโยชน์ให้เกิดผลที่เป็นเลิศได้

คำสำคัญ : การบริหารเชิงกลยุทธ์/ ทรัพยากรมนุษย์/ องค์กรภาครัฐ

* อาจารย์ ดร., คณะบริหารธุรกิจและการบัญชี มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด



Strategic Management: Challenges and Recommendations for Human Resources Management in Public Organizations

Chinnawat Chueasraku^{*}

(Received Date : April 5, 2018, Revised Date : July 25, 2018, Accepted Date : July 26, 2018)

Abstract

There are four main objectives projected in this article which are: 1) to study the evolution of Human Resources in Public Organizations in the U.S. and Thailand; 2) to exhibit ideas and analyze the prominent, weak, and limited points of implementing strategic management through a Western-based approach compared with the current tools that the Thai government employs; 3) to review and critically analyze motivation theories in order to effectively implement the positive aspects, which will achieve the goals of human resources management in public organizations, and 4) to present and discuss the six issues to which agencies must be alert. The knowledge gathered in the paper results from the integration of Psychology, New Public Management, Managerialism, and Human Resources Management. This interdisciplinary approach leads to the conclusion that the government sector should be reformed intensively. Moreover, it reflects that the best practice methods from Western-based philosophy may not be wholly applicable in Thailand's public context. The government, coalitions, and stakeholders shall monitor the role of their public servants, while initiating the strategic management path which is qualified for the background. Likewise, the best fit or contingent method is preferred as the strategy. Accordingly, pragmatism is the means for reaching desirable outcomes. This also implies that for the reader there is no single best way to manage the people, thus we should combine or adapt what we have in a suitable manner.

Keywords: Strategic Management/ Human Resources/ Public Organization

^{*} Lecturer, Faculty of Business Administration and Accountancy, Roi-Et Rajabhat University



บทนำ

องค์กรภาครัฐถูกท้าทายทั้งจากปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในประเทศที่มีอิทธิพลให้ต้องปรับตัวและนำเทคนิคต่างๆ เข้ามาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของการบริการสาธารณะ สิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ตลอดจนผู้บริหารองค์กรต้องไม่ลืม นั่นคือเรื่องของ “คน” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการ ปรับเปลี่ยนและพัฒนาบุคลากรภาครัฐให้เตรียมรับมือกับผลกระทบต่างๆ โดยแนวความคิดการจัดการภาครัฐถูกปฏิรูปเนื่องจากรัฐบาลทั่วโลกต้องการหาแนวทางการปฏิบัติงานที่ดีกว่าหรือดียิ่งขึ้น เช่น ในรัฐบาลอเมริกา สมัยประธานาธิบดีคลินตันใช้ Reinventing Government ในการทำงานที่ดีและลดต้นทุนลง (Work better and costs less) รัฐบาลนิวซีแลนด์มีแนวความคิดการลดบทบาทของรัฐบาลให้กลไกตลาดเป็นผู้ตัดสินใจว่ารัฐควรจะทำหรือไม่ อย่างไร โดยมอบหมายให้หน่วยงานอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล (Crown Entities) ซึ่งคล้ายกับหน่วยงานบริหาร (Executive Agencies) ของสหราชอาณาจักร ที่มีความเป็นอิสระ การดำเนินการในรูปแบบธุรกิจซึ่งไม่ยึดติดกับระบบราชการ และสามารถถูกตรวจสอบได้

การกำหนดนโยบายทางการบริหารจัดการของไทยในปัจจุบันพบว่า มักได้รับอิทธิพลมาจากการค้นพบองค์ความรู้ใหม่ๆ จากฝั่งตะวันตก หลักปรัชญาดังกล่าวก็ถูกนำมาใช้โดยตรง (Adoption) จากผู้นำหรือผู้บริหารระดับสูงขององค์กรที่จบการศึกษาหรือฝึกอบรมมาจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น การบริหารแบบธรรมาภิบาล (Good Governance) การประเมินผลเชิงดุลยภาพ (Balanced Scorecard) เป็นต้น หากต้องการต่อยอดหรือปรับใช้ (Adaptation) ยิ่งไปกว่านั้นได้แก่การสร้างขึ้นมาใหม่ (Creation) ก็สามารถทำได้ เพราะวัตถุประสงค์คือเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือปฏิรูปให้ดีขึ้นซึ่งต้องศึกษาค้นคว้าและหาทางออก บทความชิ้นนี้จึงขอเริ่มนำเสนอพัฒนาการของการจัดการทรัพยากรบุคคลในสหรัฐอเมริกา ตามด้วยประเทศไทยเพื่อวิเคราะห์จุดเด่น จุดอ่อน เกี่ยวกับการจัดการคนในฝั่งตะวันตกและแนวทางที่หน่วยงานภาครัฐของไทยใช้ในปัจจุบันต่อไป

วิวัฒนาการของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐในสหรัฐอเมริกา

นิโคลัส เฮนรี (Nicholas Henry, 2007, p.225) ได้แบ่งยุคของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐของอเมริกาออกเป็น 6 ยุค โดยเริ่มต้นจาก *ยุคที่หนึ่ง* เป็นรัฐบาลที่บริหารโดยสุภาพบุรุษ (Government by Gentlemen) ซึ่งสะท้อนสิทธิพิเศษของชนชั้นสูงในสังคมอเมริกัน ซึ่งเป็น “อภิสิทธิ์ชน” ในการมีบทบาทกำหนดนโยบายสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ (Rosenbloom, 1993, p.503) เนื่องจากเป็นผู้ที่มี “สถานะทางสังคม” ที่สูงกว่า จึงมีโอกาสดำรงตำแหน่งและเป็นผู้ที่ได้ชื่อว่า มีความรู้ความสามารถ ต่อมา ใน *ยุคที่สอง* คือ รัฐบาลที่บริหารโดยระบบอุปถัมภ์ (Government by Spoilers) ซึ่งมีข้อดีคือ บทบาทการเป็นผู้กำหนดนโยบายและนำนโยบายของรัฐไปใช้มาจากคนสามัญธรรมดาทั่วไป ซึ่งเป็น “ตัวแทน” ของคนกลุ่มน้อยหรือคนจนในการเรียกร้องสิทธิต่างๆ และยัง



ทำให้เกิดความหลากหลายของผู้คนต่างๆ ที่ได้เข้ามาเป็นข้าราชการ ยุคนี้จึงมีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่ายุคก่อนเพราะข้าราชการไม่ได้มาจากชนชั้นสูงหรือผู้สืบทอดในสังคมอย่างเดียว ในยุคที่สาม เป็นรัฐบาลที่บริหารด้วยคนเก่ง (Government by the Good) เป็นการปฏิรูปที่ก้าวหน้า โดยมีการนำระบบคุณธรรม (Merit System) เข้ามาปฏิบัติในขั้นตอนการสรรหาข้าราชการ ซึ่งจะต้องใช้การสอบแข่งขัน คัดเลือก ซึ่งเป้าหมายของการนำระบบคุณธรรมมาใช้ไม่เพียงสร้างความมั่นใจได้ว่าบุคคลนั้นมีความสามารถและเหมาะสมกับงานเท่านั้น แต่ประกันว่าเป็นผู้ผ่านเกณฑ์การศึกษาและมีความสามารถทางสติปัญญาอีกด้วย ในยุคที่สี่เป็นรัฐบาลที่บริหารโดยนักวิทยาศาสตร์ (Government by the Scientists) โดยนัยยะคือ เป็นยุคของการจัดการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ซึ่งระบบคุณธรรมจะได้ข้าราชการที่มีความเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะหรือเป็นผู้มีความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์เป็นอย่างดี ในยุคที่ห้า เป็นรัฐบาลที่บริหารโดยผู้จัดการนโยบาย (Government by Policymaking Managers) ในยุคนี้ทำให้เห็นภาพของอเมริกาว่า บทบาทของรัฐควรทำงานเชิงรุก และช่วยแก้ปัญหาสาธารณะ ในยุคที่หกถึงปัจจุบัน คือยุคของความเป็นมืออาชีพ (Government by Professionals) ความเป็นมืออาชีพของข้าราชการ สะท้อนให้เห็นถึงการให้คุณค่าของทรัพยากรบุคคลในภาครัฐซึ่งต้องมี 2 คุณลักษณะ คือ เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) และเป็นผู้รู้รอบ (Generalist)

จะเห็นได้ว่า การศึกษาวิวัฒนาการของระบบบริหารทรัพยากรบุคคลในภาครัฐของอเมริกาสะท้อนถึงพัฒนาการที่รัฐพยายามสร้าง “ระบบ” เพื่อให้ได้ “คน” ที่มีประสิทธิภาพเข้ามาเป็นข้าราชการ ระบบคุณธรรมเป็นแนวคิดที่ลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคมอเมริกันที่มีความหลากหลาย ทางเชื้อชาติ สี และวัฒนธรรม การบริหารความแตกต่าง (Diversity Management) ของคนในองค์กรจึงเป็นเรื่องยาก เพราะหากไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจน จะทำให้เกิดประเด็นความขัดแย้งทางสังคมได้ ระบบคุณธรรมที่อเมริกานำมาใช้ มีหลักการที่สำคัญซึ่งนำมาปฏิบัติใช้ เช่น ทำงานประเภทเดียวกันได้ผลตอบแทนเท่ากัน (equal pay for equal work) การจ้างงานที่ปราศจากอคติและความลำเอียง เช่น เพศ เชื้อชาติ ทศนคติทางการเมือง กฎหนึ่งในสาม (rule of three) เป็นต้น

วิวัฒนาการของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐในประเทศไทย

การสันนิษฐานความเป็นมาของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในประเทศไทย คาดว่าอาจเกิดขึ้นพร้อมกับการมีมนุษย์ในโลกหรือมีแม้มั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์แล้ว (Werther & Davis, 1993, p.6) เริ่มตั้งแต่สมัยสุโขทัยนั้น ระบอบการปกครองประเทศเป็นระบบที่เรียกว่าระบอบพ่อปกครองลูก และระบบเศรษฐกิจเป็นระบบการค้าเสรี ดังปรากฏในหลักศิลาจารึกที่ทราบกันดีว่า “ใครใคร่ค้า ช้างคว่า ใครใคร่ค้าม้าคว่า ใครใคร่ค้าเงินคว่าทองคว่า” ดังนั้น รูปแบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐในยุคนั้น จึงเป็นลักษณะที่ผู้ปกครองหรือผู้บริหารมีความใกล้ชิดกับผู้ปฏิบัติงานในแบบพ่อปกครองลูกหรือ



ในอีกด้านหนึ่งค่อนข้างรวมศูนย์อำนาจ นั่นคือ ลักษณะการบริหารงานบุคคลทุกอย่างเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาาระบอบการปกครองเปลี่ยนไป มีการบริหารราชการเป็นระบบที่เรียกว่า “จตุสดมภ์” หรือระบบ เวียง วัง คลัง นา และมีการให้บรรดาศักดิ์เพื่อกำหนดสิทธิถือครองที่ดินหรือนาตามบรรดาศักดิ์ เช่น ขุน หลวง พระ พระยา สมเด็จเจ้าพระยา เป็นต้น ขื่อนำสังเกตคือ แม้ระบอบการปกครองผู้มีอำนาจสูงเปรียบเทียบกับคือ พระมหากษัตริย์ แต่ก็ได้เริ่มมีแนวคิดของ “การแบ่งแยกประเภทของงาน” หรือวางโครงสร้างการบริหารประเทศโดยแบ่งส่วนราชการออกเป็นหน่วยต่างๆ ซึ่งเป็นรากฐานของการจัดโครงสร้างองค์กรรัฐซึ่งเป็น กระทรวง ทบวง กรม อย่างในปัจจุบัน ในขณะที่ระบบศักดินาก็ยังสะท้อนถึง “ระบบการให้ผลตอบแทน” เป็นที่ดินตามระดับศักดินาหรือตาม “ตำแหน่งงาน” นั่นเอง

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ของกรุงรัตนโกสินทร์ ถือเป็นการปฏิรูปการจัดการภาครัฐครั้งใหญ่ เนื่องจากในขณะนั้นประเทศไทยมีการติดต่อกับต่างประเทศ จึงได้รับอิทธิพลจากแนวคิดตะวันตกเป็นอย่างมาก จึงมีการปฏิบัติการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ตามแบบตะวันตกพร้อมๆกับการปฏิรูปการปกครองและการบริหาร โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้จัดตั้งกระทรวงขึ้น 12 กระทรวง แทน เวียง วัง คลัง และนา ในแต่ละกระทรวงก็มีเสนาบดีเป็นผู้ปกครองหรือผู้บังคับบัญชา ผลของการปฏิรูปก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลายลักษณะได้แก่ *ประการแรก* ทำให้แยกฝ่ายทหารออกจากฝ่ายพลเรือน *ประการที่สอง* มีการจัดการฝึกอบรมและการสอบแข่งขันเพื่อเข้ารับราชการตามระบบคุณธรรมเป็นครั้งแรก แทนระบบอุปถัมภ์หรือการฝากฝัง ขบเลี้ยงที่มีมาก่อน *ประการที่สาม* ยกเลิก “ระบบกินเมือง” โดยจัดระบบจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ รวมทั้งผลประโยชน์ตอบแทนรูปต่างๆ *ประการที่สี่* เปลี่ยนแนวคิดลักษณะข้าราชการหัวเมืองจาก “ข้าราชการปกครอง” หรือ “นายประชาชน” ซึ่งทำหน้าที่ปกครองประชาชน มาเป็น “ข้าราชการพลเรือน” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ทำหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนและบริหารราชการแผ่นดินแทน ลักษณะสำคัญของการบริหารงานบุคคลในภาครัฐของยุคนี้ เช่น การสรรหาบุคคลเข้ารับราชการยังขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของพระมหากษัตริย์ แต่ในช่วงตอนปลายยุคการพิจารณาเลือกสรรบุคคลเข้าทำงานอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้ากระทรวงเป็นสำคัญแต่ยังไม่ได้กำหนดมาตรฐานคุณสมบัติของข้าราชการที่ชัดเจนจากส่วนกลางนัก

การบริหารงานบุคคลของภาครัฐในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 การเข้ารับราชการ เปิดโอกาสให้ทุกคนเข้ามาสอบแข่งขันเพื่อรับราชการเพื่อคัดเลือกข้าราชการตามหลักความรู้ ความสามารถ ข้าราชการทุกคนสอบบรรจุตามระบบชั้นยศ คือ จัตวา ตริ โท เอกและชั้นพิเศษ และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน ปี พ.ศ. 2471 ซึ่งมีหลักการของระบบคุณธรรม



ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน อันเป็นกฎหมายหลักในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน โดยมีหลักการสำคัญซึ่งจากเดิมยึดคนเป็นหลักมาเป็นยึดงานเป็นหลัก โดยมีหลักการที่สำคัญเช่น การใช้ระบบตำแหน่ง (Position Classification: PC) หรือระบบ C ในปัจจุบัน การให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนตามตำแหน่ง การยึดหลักการให้ข้าราชการประจำมีความเป็นกลางทางการเมือง เป็นต้น

การบริการทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐของไทยในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมากในปัจจุบัน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ (1) การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งเป็นองค์กรสำคัญซึ่งทำงานควบคู่ไปกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดย ก.พ. มีหน้าที่เน้นหนักไปในทางปฏิบัติ ส่วน ก.พ.ร. มีหน้าที่ในด้านการพัฒนาระบบ (2) การลดขนาดของระบบราชการ ปัญหาการเติบโตของระบบราชการไทยทั้งในด้านการขยายของหน้าที่และอัตรากำลังคน นับว่าเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศไทยอย่างต่อเนื่องยาวนาน จึงได้มีการปรับลดขนาดของระบบข้าราชการไทยลง โดยเปิดโอกาสให้ข้าราชการเกษียณอายุก่อนกำหนดหรือออกจากราชการ โดยมีค่าตอบแทนในระดับสูง หรือโครงการเกษียณอายุข้าราชการก่อนกำหนด (Early Retire) ก็ทำให้จำนวนข้าราชการลดลง (3) การนำระบบบริหารแบบตะวันตกเข้ามาใช้ เช่น การ Outsourcing, Balanced Scorecard, การนำระบบ IT เข้ามาใช้เพื่อเพิ่มความสามารถในการทำงาน เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนจะได้ขยายความต่อไปในเรื่องข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐของไทยต่อไปในช่วงท้าย อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงโดยย่อข้างต้น มีผลกระทบกับระบบข้าราชการและตัวข้าราชการเป็นอย่างมาก กล่าวคือทำให้ข้าราชการลดลงและทำให้ “ตื้นตื้น” ต่อการเปลี่ยนแปลง หากแต่การเปลี่ยนแปลงเน้นไปในมิติของ “โครงสร้าง” ที่ไม่ได้เน้น “กระบวนการ” และ “ทัศนคติและพฤติกรรมของคน” ผลที่เกิดขึ้นจึงอาจเห็นผลเพียงระยะสั้นเท่านั้น

จากการศึกษาเปรียบเทียบ การบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรภาครัฐอเมริกาและไทย มีประเด็นที่น่าสนใจในเรื่องของรูปแบบการบริหาร กับการตั้งคำถามที่ว่า การบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ที่ดีควรรวมอำนาจ (centralization) หรือกระจายอำนาจ (decentralization) เพราะแต่ละระบบก็มีข้อดีและข้อเสียในตัวเอง เช่น การรวมอำนาจจะมีลักษณะของความเป็นเอกภาพหรือมาตรฐานเดียวกันที่ใช้ได้ทั่วไป แต่ข้อเสียคือ การจัดสรรงบประมาณหรือผลประโยชน์ให้เฉพาะกลุ่มและความล่าช้าของการวินิจฉัยสั่งการซึ่งผลจากการตัดสินใจของผู้นำอาจไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการขององค์กรในระดับถัดไปได้ ในขณะที่การกระจายอำนาจให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์จัดการดูแลจากหน่วยย่อยเอง ข้อดีคือ ผู้บริหารองค์กรสามารถตัดสินใจได้อย่างรวดเร็ว ภายใต้บริบทของสิ่งแวดล้อมและ(เข้าใจ)ปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ ซึ่งมีความคล่องตัวมากกว่าเพราะไม่ยึดติดกับกฎระเบียบของทางราชการส่วนกลาง นอกจากนั้นการสรรหาคัดเลือกจากคนในท้องถิ่นหรือพื้นที่



ทำให้เกิดการจ้างงานและความจงรักภักดีต่อองค์กรได้ง่าย ในขณะที่ข้อเสีย ได้แก่ ความสิ้นเปลืองของงบประมาณ และความซับซ้อน คาบเกี่ยวกันของโครงสร้างในแง่การบริหารงานและการใช้อำนาจที่ไม่เหมาะสมได้ อย่างไรก็ตาม แม้ระบบการบริหารจะเน้นไปยังการถ่ายโอนภารกิจให้แก่หน่วยงาน ให้มีบทบาทดูแลรับผิดชอบตนเองตามหลักกระจายอำนาจ ความเป็นอิสระที่เกิดขึ้นไม่ได้สะท้อนประสิทธิภาพในการทำงานที่แท้จริง ซ้ำยังมีการแทรกแซงจากฝ่ายข้าราชการการเมืองในการเข้ามาควบคุม จัดการอยู่ดี ในบทบัญญัติที่ว่าด้วยเรื่องการสรรหาข้าราชการโดยใช้ระบบคุณธรรม ในความเป็นจริงก็ยังไม่สามารถกำจัดระบบอุปถัมภ์ให้พ้นจากวงการได้อย่างเด็ดขาด จึงเป็นหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในการปฏิรูประบบการจัดการภาครัฐ เพื่อลดปัญหาความไร้ประสิทธิภาพจากการขาดจรรยาบรรณของคน หรือช่องโหว่ของระบบและการตรวจสอบที่ยังไม่เข้มงวด รัดกุมเพียงพอ

หากพิจารณา องค์กรในมุมมองที่เป็นระบบปิดซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ของทรัพยากรส่วนต่างๆ อัน ได้แก่ คน เงิน เครื่องจักร และการจัดการ “เงิน” และ “เครื่องจักร” เป็นสิ่งที่ไม่มีชีวิตแต่สามารถวัดผลในเชิงประจักษ์ได้ และ “การจัดการ” เป็นเทคนิคหรือรูปแบบที่มีผู้ศึกษา ถ่ายทอดและได้ผ่านการลองผิดลองถูกมาก่อนซึ่งสามารถเลือกสรรวิธีที่เหมาะสมกับบริบทขององค์กรภายใต้เงื่อนไขของเงินและเครื่องจักรได้ แต่ “คน” เป็นทรัพยากรที่มีชีวิตจิตใจ การจูงใจเพื่อปรับทัศนคติของคนให้เข้ากับวัฒนธรรมองค์กรจึงเป็นเรื่องสำคัญมาก เพื่อที่คนจะได้แสดงผลการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศให้ตรงกับเป้าหมายที่องค์กรต้องการ เพียงแค่วิเคราะห์ในระบบปิดการจัดการคนยังไม่ง่าย ในความเป็นจริงแล้ว การจัดการกับคนต้องใช้ระบบเปิดเท่านั้น (ซึ่งระบบปิดจัดการไม่ได้) อีกทั้งองค์กรยังต้องมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมภายนอกด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำนายองค์การอย่างมาก

นักทฤษฎีต่างๆ ได้พยายามค้นหาปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ความสามารถของบุคคลในการทำงาน ทรัพยากรที่ใช้ในการสนับสนุนบุคคลในการทำงาน และความทุ่มเทของบุคคลในการมีส่วนร่วมและผูกพันในงานหรือในองค์กร ซึ่งเป็นเรื่องที่เรา กำลังศึกษา “การจูงใจ” เพื่อกระตุ้นให้คนมีความสุขในการทำงานมากที่สุด เริ่มต้นที่ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการทางวิทยาศาสตร์ (scientific management) ในยุคแรกได้สันนิษฐานว่า คนไม่มีความสุขกับการทำงานจึงต้องจูงใจด้วยเงินหรือผลตอบแทน ในขณะที่นักทฤษฎีทางด้านมนุษยสัมพันธ์ (human relation) กลับมองว่าเงินเป็นเพียงแค่ปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อระดับผลการปฏิบัติงานการทำงานแล้วได้รับเงินตอบแทน ไม่ได้เป็นหลักประกันว่า งานที่ออกมาเป็นงานที่ดีหรือไม่และคนออกจะไม่ได้ชอบงานที่เขาทำอยู่เสมอไป ในขณะที่ปัจจัยทางด้านสังคม จะส่งผลต่อการมีส่วนร่วมทำงานของบุคคล ยิ่งการจัดระบบความสัมพันธ์ หรือสังคมในองค์กรที่ดีเท่าใด คนก็ยิ่งมีความพึงพอใจมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้คนต้องการเข้าไปเกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วมกับองค์กรเท่านั้น ดังนั้นในฐานะนักบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐหรือผู้ออกแบบองค์กรจึงควรศึกษาทฤษฎีหรือแนวคิดที่เกี่ยวข้องในการจูงใจคน



ทบทวนวรรณกรรม : แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจูงใจ

1. กลุ่มแนวทางการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์

เฟเดอริก เทย์เลอร์ (Frederick W. Taylor, 1911 อ้างถึงใน Carol, 1997, p.18) ใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์มาวิเคราะห์และอธิบายคน โดยให้แนวคิดเรื่อง ค่าตอบแทน (incentive) โดยมองว่าต้องใช้เงินเพื่อจูงใจให้คนทำงาน ต้องหาวิธีที่ดีที่สุดในการควบคุมพนักงาน (one best way) หากคัดเลือกคนก็ต้องใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์ คือ ผู้บริหารต้องจัดคนให้ตรงกับงาน (put the right man into the right job) และให้เงินคนงานตามปริมาณงานและคนอยู่ในแผนกเดียวกัน ทำงานอย่างเดียวกันต้องได้ผลตอบแทนเท่ากัน (equal pay for equal work) หรือแนวคิดที่เป็นที่นิยมในการจัดการทั่วไปทั้งภาครัฐและเอกชนคือ POSDCORB ของ กูลิคและเออวิก (1937, p.13) ที่อธิบายว่าองค์กรต้องมีการสร้างกลไกในการควบคุมและทำเป็นกระบวนการ มีการประสานงานกันภายใน รวมทั้งต้องมีโครงสร้างอำนาจอันประกอบด้วยช่วงของการควบคุม (Span of Control) และสายบังคับบัญชา (Unity of command) ซึ่งยังมีข้อโต้แย้งว่า หลักการที่เขากำหนดคือสายบังคับบัญชาต้องสั้นและช่วงของการควบคุมต้องกว้าง แต่ในความเป็นจริงกลับสวนทางกัน เพราะหากองค์กรใดมีสายบังคับบัญชาน้อยขึ้น ช่วงของการควบคุมย่อมต้องแคบตามไปด้วย

2. กลุ่มแนวคิดมนุษยสัมพันธ์

การทดลองของฮอว์ธอร์น (อ้างถึงใน Olson และคณะ, 2004, p.24) ซึ่งได้ข้อสรุปว่า สิ่งที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานของคนงาน สามารถอธิบายจากปัจจัยทางสังคมหรือปัจจัยที่ไม่เป็นทางการแทน เช่น ค่านิยม และวัตถุประสงค์ของคนงาน ซึ่งผลการศึกษานี้ ทำให้นักวิชาการ นักบริหารเปลี่ยนเดิมที่มองมนุษย์ในเชิงเศรษฐกิจที่ได้รับการกระตุ้นโดยเงินนั้น เปลี่ยนมุมมองไปเป็นมนุษย์เป็นสัตว์สังคม เขาได้รับการจูงใจโดยความต้องการทางสังคม (การถูกสังเกตและรับรู้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของโปรแกรม โดยที่ไม่สนใจว่าโปรแกรมที่ศึกษานั้นมีค่าหรือไม่) มากกว่าการควบคุมดูแลโดยฝ่ายจัดการ

มาสโลว์ (1954 อ้างถึงใน Tay และ Diene, 2011, p.364) ศาสตราจารย์ชาวอเมริกัน ได้เสนอความต้องการตามลำดับขั้น (hierarchy of needs) ของมนุษย์ซึ่งเริ่มต้นจาก ความต้องการทางกายภาพ ความต้องการความปลอดภัย ความต้องการทางสังคม ความต้องการที่จะได้รับการยอมรับจากผู้อื่นและความต้องการที่จะบรรลุในสิ่งที่ตนเองต้องการหรือการประจักษ์ตน เช่นเดียวกัน อัลเดอร์เฟอร์ (1972 อ้างถึงใน Lunenburg, 2011, p.1) เสนอแนวคิดความต้องการของคนให้ชัดเจนขึ้นโดยสนับสนุนแนวคิดของ มาสโลว์และแบ่งระดับความต้องการออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ความต้องการด้านการดำรงอยู่ ความต้องการด้านความสัมพันธ์ และความต้องการด้านการเจริญเติบโต จากการศึกษาแนวคิดความต้องการตามลำดับขั้นของมาสโลว์และอัลเดอร์เฟอร์ทำให้ฝ่ายบุคคลหรือผู้บริหารในองค์กรมีแนวคิดซึ่งช่วยออกแบบผลตอบแทนเพื่อจูงใจให้กับคนในแต่ละกลุ่มขององค์กรได้ เช่น กลุ่ม



Blue Collar อาจเน้นที่ อาหาร สุวีตติการในรูปของตัวเงิน ชุติญนิฟอร์ม รถรับส่ง เป็นต้น ในขณะที่กลุ่ม White Collar อาจต้องเน้นที่การสร้างกิจกรรมทางสังคมเพื่อส่งเสริมวัฒนธรรมการทำงานแบบช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การยอมรับนับถือและการส่งเสริมผลตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงินก็ได้

เฮอส์เบิร์ก (1968, p.53) แบ่งมิติที่ทำให้คนเกิดความพึงพอใจและไม่พึงพอใจในการทำงานออกเป็น 2 ปัจจัย คือปัจจัยสุขอนามัย (Hygiene Factor) เช่น การจ่ายค่าตอบแทนสูงหรือต่ำ การบริหารที่ดีหรือแย่ และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะสะท้อนว่าถ้าองค์กรไม่จัดให้มีหรือมีไม่เพียงพอ จะทำให้คนไม่พึงพอใจในงาน และปัจจัยจูงใจ (Motivator Factor) เช่น การยอมรับจากเพื่อนร่วมงาน การเจริญเติบโตและก้าวหน้าในงาน ปัจจัยจูงใจนี้เป็นปัจจัยที่สร้างแรงจูงใจและทำให้เกิดความพึงพอใจในการทำงานได้ แนวความคิดนี้เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารเป็นอย่างยิ่งเพื่อสร้างความพึงพอใจ 2 ปัจจัยข้างต้นต้องทำควบคู่กันไป

แมคเคลแลน (1976, p.159) ศึกษาความต้องการของมนุษย์ โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมาย (Achievement) ความต้องการสัมพันธ์ (Affiliation) และความต้องการอำนาจ (Power) แนวคิดที่ได้จากการศึกษานี้คือ ประเภทของการทำงานในแต่ละด้านมีความแตกต่างกัน การตอบสนองความต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพคือ การสนับสนุนให้บุคคลนั้นๆ ในองค์กรได้ทำงานหรืออยู่ในสภาพแวดล้อมที่ตรงกับความต้องการมากที่สุด

สกินเนอร์ (1969, p.56) เป็นนักทฤษฎีที่ศึกษาเรื่องของการตอบสนอง โดยใช้เทคนิคการเสริมแรง (reinforcement) เข้ามาช่วย โดยแนวคิดการเสริมแรงแบ่งออกเป็น การเสริมแรงทางบวก และการเสริมแรงทางลบ การเสริมแรงทางบวก (positive reinforcement) มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้คนที่ถูกเสริมแรง แสดงพฤติกรรมที่พึงประสงค์นั้นอย่างต่อเนื่อง เช่น การให้คำชม เป็นต้น ในขณะที่การเสริมแรงทางลบ (negative reinforcement) ต้องการขจัดสิ่งที่ไม่พึงประสงค์หรือสิ่งที่ไม่ชอบออกไปเพื่อปรับสภาวะความรู้สึกทางลบให้เป็นกลาง นอกจากนั้น สกินเนอร์ยังได้เสนอแนวคิดในการควบคุมพฤติกรรมของคนด้วย การให้รางวัล (reward) การลงโทษ (punishment) และการกำจัด (extinction) ซึ่งแนวคิดด้านการจูงใจของสกินเนอร์ ถูกนำมาใช้ในศาสตร์ของจิตวิทยาอุตสาหกรรม และองค์การจนถึงปัจจุบัน ผู้เขียนเห็นว่า หลักการดังกล่าวสามารถประยุกต์ใช้เพื่อให้พนักงานในองค์กรตอบสนองกับสิ่งจูงใจได้เป็นอย่างดีโดยทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการได้ ซึ่งบางเทคนิคไม่จำเป็นต้องเสียเงินหรืองบประมาณใดๆ ได้แก่ การใช้ตัวเสริมแรงทางสังคม (social reinforcers) ซึ่งได้แก่ การปรับพฤติกรรมด้วยคำพูด การชมเชย ใช้ลักษณะท่าทาง การสัมผัสที่แขนหรือการแตะที่ตัวเพื่อให้พนักงานรู้สึกถึงความห่วงใยเอาใจใส่ เป็นต้น



วิกเตอร์ เอช วรูม (1964, p.331) พัฒนาทฤษฎีความคาดหวัง (expectancy theory) โดยศึกษาถึงปัจจัยที่ทำให้บุคคลทุ่มเททำงานให้กับองค์กรเต็มที่ โดยปัจจัยดังกล่าวได้แก่ ความคาดหวัง (expectancy) กระบวนการที่เกิดขึ้น (instrumentality) และการให้ความสำคัญ (valence) ซึ่งข้อคิดที่ได้จากการนำหลักทฤษฎีความคาดหวังของวรูม ที่องค์กรนำไปใช้คือ แรงขับของแต่ละบุคคลมีความแตกต่างกัน บางคนขวนขวายเพื่อผลงานมาก ในขณะที่บางคนไม่มีความกระตือรือร้นที่จะสร้างผลงาน ผู้บริหารจะเข้าใจพฤติกรรมที่พนักงานแสดงออกมาว่ามีสาเหตุมาจากสิ่งใด และทำอะไรจึงจะสามารถเพิ่มแรงผลักดันหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ให้เกิดขึ้นกับบุคคลได้ การที่คนมีแรงขับหรือเหตุผลภายในที่ต่างกัน สอดคล้องกับแนวความคิดของ แมคเกรเกอร์ (1960, p.6) ที่แบ่งธรรมชาติของคนออกเป็น 2 ประเภท ภายใต้ข้อสันนิษฐานที่ว่า โดยทั่วไปคนไม่ชอบทำงานและชอบหลีกเลี่ยงงาน องค์กรหรือหัวหน้าต้องคอยควบคุม บังคับ ชูเชิญและสั่งการจึงจะสามารถทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้ ในทางตรงกันข้าม คนอีกกลุ่มหนึ่งได้แก่คนมีความขยัน รับผิดชอบและควบคุมตนเองได้ ทุกคนมีความมุ่งมั่นทุ่มเทให้กับงานและองค์การอย่างเต็มที่ โดยต้องการเพียงการสนับสนุนและกำลังใจ เท่านั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นพอสังเขป ถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจูงใจรวมทั้งวิเคราะห์การนำความรู้ที่ได้ไปใช้ในองค์กรนั้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงจุดเด่นและข้อวิพากษ์ที่เกิดขึ้น การนำข้อดีของแต่ละแนวคิดมาประยุกต์ใช้ร่วมกันจึงเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่สุด เพราะเมื่อเวลาผ่านไปและบริบทเปลี่ยนเทคนิคหนึ่งที่เคยใช้ได้ย่อมมีประสิทธิภาพ อาจจะไม่เหมาะสมแล้วก็ได้ ความยืดหยุ่นไม่เฉพาะเจาะจงน่าจะเหมาะสมที่สุดในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยเฉพาะกับองค์กรรัฐ ที่มีความซับซ้อน (complexity) กว่าองค์กรธุรกิจมาก เมื่อมีปัจจัยภายนอกที่รวดเร็วและรุนแรงอย่างในสังคมสมัยใหม่เข้ามากระทบย่อมต้องปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลง นอกจากนั้น การพึ่งพาอาศัยกัน (interdependent) ยังคงต้องมีอยู่แม้โครงสร้างใหม่ของรัฐจะเน้นการกระจายอำนาจหรือมีความอิสระ (independent) ก็ตาม ในหัวข้อถัดไป ผู้เขียนขอเสนอแนวทางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐของไทยต่อไป

ข้อเสนอแนะเพื่อวางแผนต่อความท้าทายในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐของไทย

ผู้เขียนขอเสนอปัจจัยหรือบริบทที่เกี่ยวข้องซึ่งส่งผลกระทบเพื่อให้ภาครัฐรวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาใน 6 ประเด็นเพื่อให้เสนอแนะในการวางแผนและปรับตัวดังนี้

ประการที่หนึ่ง การมุ่งสู่ความเป็น “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” (ASEAN Economic Community: AEC) สิ่งที่จะเกิดขึ้นคือการไหลเวียนของทรัพยากรต่างๆ ในภูมิภาคอย่างเสรี โดยเฉพาะการไหลเวียนของตลาดแรงงาน ทุกวันนี้รัฐบาลและหน่วยงานภายใต้การกำกับที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการพัฒนาศักยภาพของคนโดยเฉพาะวิชาชีพหลัก 8 สาขา ซึ่งมีทิศทางด้าน “แรงงาน” มี



ความสำคัญยิ่งเพราะเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อน “ปัจจัยการผลิต” ของภูมิภาค กระตุ้นให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจและความมั่นคง รัฐจึงต้องตระหนักและให้ความสนใจ ในการพัฒนาเป็นอย่างยิ่ง โดยตั้งคำถามและวัดผลว่า ความรู้ ทักษะและความสามารถของแรงงานไทยมีความสามารถแข่งขันในตลาดอาเซียนหรือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือไม่หลังจากการเปิด AEC นับตั้งแต่ปี 2558 หากพิจารณาผลการจัดลำดับมหาวิทยาลัยของโลกในปีที่เริ่ม AEC โดย QS World University Ranking 2017/2018 (QS, 2018, p.4) ผ่านดัชนีชี้วัด 6 ประการ ได้แก่ ชื่อเสียงทางวิชาการ ชื่อเสียงของสถาบัน สัดส่วนนักศึกษาต่อจำนวนอาจารย์ จำนวนงานวิจัยที่ถูกนำมาใช้อ้างอิง อัตราส่วนจำนวนอาจารย์ต่างประเทศและจำนวนนักศึกษาต่างชาติ อันดับที่ดีที่สุดในมหาวิทยาลัยไทยได้รับการจัดอันดับคือที่ 245 ของโลก ข้อมูลที่ได้สะท้อนถึงสถานะและระดับของสถาบันการศึกษาในไทย ที่ต้องเร่งพัฒนาความเป็นศูนย์กลางการศึกษาของอาเซียนควบคู่กับการเป็นศูนย์กลางการลงทุน และเศรษฐกิจ เนื่องจากประเทศไทยถือว่ามีจุดยุทธศาสตร์ที่ดีที่สุดจากทำเลที่ตั้งอยู่ ณ ศูนย์กลางของภูมิภาค ภาครัฐบาลและความร่วมมือจากสถาบันการศึกษาเอกชน เตรียมความพร้อมของบุคลากรในชาติมากขึ้นเท่าใด จะยิ่งเป็นโอกาสที่เราจะได้เปรียบคู่แข่งเท่านั้น เมื่ออันดับความน่าเชื่อถือของสถาบันการศึกษาไทยสูงขึ้นตามลำดับอย่างต่อเนื่อง นักศึกษาประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคย่อมต้องการที่จะเข้ามาศึกษาหาความรู้ในประเทศเรา ความเป็นนานาชาติหรือสากลก็จะเป็นที่ยอมรับมากขึ้น

ประการที่สอง สืบเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามแดนและปรากฏการณ์ที่เริ่มเกิดขึ้นในองค์กรภาครัฐในปัจจุบันนั้นคือ ความหลากหลายของแรงงาน (Workforce Diversity) แม้ว่าหลักการในการรับบุคลากรเข้าทำงานในองค์กรรัฐจะรับบุคคลที่ถือสัญชาติไทยเท่านั้น แต่องค์กรรัฐในปัจจุบันหลายองค์กรก็มีที่ปรึกษาเป็นชาวต่างชาติ “ทักษะภาษา” จึงเป็นเรื่องที่ รัฐบาลต้องส่งเสริมให้มีการเรียนอย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่แต่ระดับรัฐบาลเท่านั้นที่มีบทบาทในการจัดสรรการให้ความรู้ด้านภาษาเท่านั้น ระดับหน่วยงานของรัฐเองต้องตระหนักและให้ความสำคัญเรื่องดังกล่าว เกณฑ์การคัดเลือกข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สามารถใช้ภาษาต่างประเทศได้เป็นอย่างดี จึงเป็นสมรรถนะ (Competency) ที่จำเป็นในระบบการคัดเลือกอย่างมีคุณธรรม (Merit System) เพื่อให้ผู้ที่ผ่านการคัดเลือกมีคุณสมบัติตรงกับที่หน่วยงานต้องการและสอดคล้องกับค่านิยมและวัฒนธรรมองค์การสมัยใหม่ แนวคิดความหลากหลายของบุคลากรมิได้หมายถึงเฉพาะ ต่างชาติพันธุ์ ต่างภาษาเท่านั้น แต่ยังหมายความถึง อายุ เพศ ศาสนา การศึกษา ประสบการณ์ รายได้ ทักษะคติ ความชอบ ความเชื่อ และความสนใจ เป็นต้น เมื่อองค์กรรัฐเป็นแหล่งรวมของเจ้าหน้าที่รัฐและข้าราชการทั้งเก่าและใหม่ ในองค์กรรัฐใดๆ อาจพบว่ามีคนทั้ง 3 รุ่น (3 Generations) ได้แก่ Baby Boomer, Gen-X และ Gen-Y การดูแล จัดการ และจูงใจก็แตกต่างกันออกไป เพราะแต่ละรุ่นก็มี แนวทางการทำงาน (Working Style) และ แนวทางการใช้ชีวิต (Life Style) ที่ต่างกัน ความสำเร็จของการจัดการความหลากหลายในองค์กรก็คือ การให้ความสำคัญกับการพัฒนาความหลากหลายของคน การสร้างระบบการให้



คำปรึกษาที่สามารถตอบสนองต่อความหลากหลาย การมีคณะกรรมการบริหารความหลากหลายในองค์กร เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาในเชิงบูรณาการจะพบว่า ความหลากหลายในองค์กรแม้จะจัดการยากยิ่งแต่ก็ถือว่าได้เปรียบเชิงการแข่งขัน (Competitive Advantages) มากกว่าองค์กรที่คนส่วนใหญ่เท่าเทียมเสมอกัน เพราะเนื่องจากมี ทักษะ ความรู้ ความชำนาญที่ต่างกันออกไป ผลงานจากความคิดสร้างสรรค์ สินค้าและรูปแบบการให้บริการใหม่ๆ ย่อมเป็นทางเลือกที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม การแลกเปลี่ยนความรู้ (Knowledge Sharing) น่าจะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สร้างความผสมกลมกลืน ด้วยการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ทำงานร่วมกันคิด วางแผนแก้ปัญหา ทำกิจกรรมร่วมกันโดยมีเป้าหมายร่วมกัน

ประการที่สาม การมี “เครือข่ายทางสังคม” (Social Network) ในองค์กร Social Network หรือการเชื่อมโยงกันของปัจเจกบุคคลที่อาศัยอยู่กันคนละองค์กรแต่มีความเชื่อและรวมตัวกันโดยผ่านโลกออนไลน์ อิทธิพลของสังคมเครือข่ายออนไลน์มีมากขึ้นเป็นลำดับ โดยวัดจากความนิยมในการใช้ Facebook, Twitter, my space, blog และอื่นๆ เทคโนโลยีดังกล่าวก่อให้เกิดความท้าทายที่รัฐต้องเผชิญการตอบสนองจากประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Heather Getha-Taylor, 2010, p.170) รูปแบบความสัมพันธ์ของคนในองค์กรมีแนวโน้มที่เปลี่ยนไปในลักษณะที่ไม่เป็นทางการเหมือนเดิมหรือเป็นองค์กรเสมือนจริง (Virtual Organization) เกธาร์-เทย์เลอร์ (Getha-Taylor อ้างแล้ว) กล่าวว่า การจัดการความสัมพันธ์ของมนุษย์ในองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพในอนาคตเป็นเรื่องที่ควรพิจารณาอย่างมาก โดยเขาได้เสนอแนวคิดทั้งต่อนักวิชาการและผู้บริหารในองค์กรรัฐต่อปี 2020 ว่า องค์กรต้องรักษาสมดุลของการเชื่อมโยงระหว่างองค์กรเสมือนจริงกับปัจเจกบุคคลให้มีประสิทธิภาพให้ได้จึงจะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร

ประการที่สี่ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT Advancement) เป็นความท้าทายที่ผู้บริหารจะจัดการความสัมพันธ์ของคนในองค์กรอนาคตอย่างไร ในอนาคตการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรสามารถใช้ IT เป็นเครื่องมือทั้งจากมุมมองของลูกค้า เพื่อนคู่ค้าและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์กร จะเห็นได้ว่าเทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทและเปลี่ยนวิธีการทำงานและวิถีชีวิตของคนในองค์กรเป็นอย่างมาก โดยยิ่งกระบวนการทาง IT เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้กับองค์กรมากขึ้นเท่าไร การสื่อสารทางคำพูดระหว่างคนในองค์กรก็ยิ่งน้อยลงเท่านั้น (Belasen, 2000, p.5) หรือจากอดีตการสอนและถ่ายทอดงานทำโดยผู้ที่อาวุโสกว่าหรือทำงานมาก่อน แต่ปัจจุบันและอนาคตพนักงานที่อายุน้อยกว่ากลายเป็นผู้สอนงานให้กับพนักงานเก่าในเรื่องของเทคโนโลยีสมัยใหม่และการนำไปใช้ จากประเด็นเรื่องเทคโนโลยีในองค์กรและเครือข่ายทางสังคมออนไลน์จึงเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้บริหารหน่วยงานในองค์กรรัฐต้องรับมือและวางแผนการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลให้มากที่สุด ในขณะที่เดียวกันใช้ IT เป็นเครื่องมือสร้างประสิทธิภาพมากกว่าทำลายความเป็นคน



ประการที่ห้า จากแนวความคิดการปฏิรูปโครงสร้างภาครัฐและราชการ เรื่องการส่งเสริมการแข่งขัน ใช้กลไกตลาดและเปิดโอกาสให้ความเป็นมืออาชีพอย่างภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการที่ต้องการแปรรูปองค์กรภาครัฐให้ดำเนินการแบบเอกชน (Privatization) มีการแข่งขันโดยใช้รูปแบบการให้สัญญาหรือสัมปทาน เช่น หน่วยงานภาครัฐในปัจจุบันใช้หลักการ Outsourcing หรือจ้างเหมา/การใช้บริการจากภายนอกองค์กร โดยตัดงานที่ไม่ใช่งานหลักให้เอกชนเข้ามาดำเนินการที่พบเห็นบ่อยได้แก่ งานรักษาความปลอดภัยและทำความสะอาดอาคาร ในอนาคตงานด้านทรัพยากรมนุษย์อีกหลายประเภท รัฐมีแนวโน้มที่จะจัดให้มีการจัดซื้อจัดจ้างมากยิ่งขึ้น เช่น การสรรหาตำแหน่งบุคลากร รับโทรศัพท์ บันทึกหรือคีย์ข้อมูล พนักงานภาคสนามในการสำรวจสำมะโนประชากร ระบบการเช่ายานพาหนะและอุปกรณ์เครื่องใช้สำนักงาน เป็นต้น เพื่อที่รัฐจะได้มุ่งเน้นและทุ่มเททรัพยากรการทำงานไปยังภารกิจหลักของตนมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามประเด็นที่ต้องใช้พิจารณาในการที่รัฐมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้รับจ้างก็คือ ประสิทธิภาพซึ่งวัดจากงบประมาณในการว่าจ้างลดลงจริงหรือไม่ เพราะถึงแม้เอกชนผู้ยื่นซองประมูลจะกำหนดราคาต่ำลงเพื่อให้เป็นผู้ถูกเลือก แต่ต่อมาด้วยกลไกของการบริหารจัดการที่เน้นการลดต้นทุนก็สามารถสร้างกำไรหรือรายได้จากการให้บริการได้นอกเหนือจากนั้น หากประสิทธิภาพในการให้บริการ เกิดจากการแข่งขัน ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจมีศักยภาพเพียงพอก็ไม่จำเป็นต้องให้เอกชนแข่งขันกันเองหรือเป็นผู้รับจ้างในทุกกิจการ เพราะหากหน่วยงานรัฐได้มีความพร้อม ก็ไม่จำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณการใช้บริการจากภายนอกองค์กร(Outsourcing) แต่ให้ทำเอง โดยผู้ที่ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงก็ยังคงเป็นประชาชนทั่วไป

ประเด็นที่หก การเปลี่ยนมูลค่าของ “คน” ในฐานะที่เป็นแค่ทรัพยากรหนึ่งในการบริหารให้เป็น “ทุนมนุษย์” (Human Capital) กล่าวคือ เมื่อสมัยก่อน การจัดการงานบุคคล (Personnel Management) จะใช้เรียกกลุ่มคนที่ดูแลงานธุรการหรือกระบวนการเรื่องเอกสาร กฎ ระเบียบต่างๆ ในองค์กรเท่านั้น ต่อมาได้เพิ่มความหมายให้คนเป็นทรัพยากรขององค์กร (Human Resources) แม้จะมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนกลยุทธ์ขององค์กรก็ตาม แต่ก็ยังถูกมองว่าเป็นค่าใช้จ่าย (Cost) ที่ต้องควบคุมด้านแรงงาน (Labor Cost) เช่น เงินเดือน การฝึกอบรม ค่าใช้จ่ายในการเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ฯลฯ ปัจจุบันแนวความคิดมองคนเปลี่ยนแปลงไป ในรูปของ สินทรัพย์ (Asset) ที่สามารถเพิ่มมูลค่าได้ เมื่อองค์กรได้ลงทุนกับ “(ทุน) มนุษย์” ความรู้ ทักษะ ความสามารถที่เกิดขึ้นจะส่งผลลัพท์เป็นผลตอบแทนด้วยการนำพาองค์กรไปสู่เป้าหมาย การรักษา “คนดี” และ “คนเก่ง” ในองค์กรจึงเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะองค์กรภาครัฐ ซึ่งมีความเชื่อจากอดีตจนปัจจุบันว่า เป็นองค์กรที่ให้ผลตอบแทนน้อย งานไม่สนุกและท้าทาย แต่ถ้าหากหน่วยงานรัฐใช้แนวคิดทุนมนุษย์ในการรักษาคน ด้วยการสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดี สร้างความสมดุลของคุณภาพชีวิต พร้อมทั้งสร้างความรู้สึกรักให้บุคลากรภาครัฐเกิดความผูกพัน (Commitment) และจงรักภักดี (Loyalty) กับหน่วยงาน ซึ่งจะทำให้พวกเขานำความรู้ความสามารถที่พัฒนานั้นออกมาใช้ให้เกิดประโยชน์กับ



องค์กรอย่างเต็มที่ นอกจากนั้นแล้วจุดแข็งที่องค์กรรัฐมีเหนือกว่าเอกชนคือมีความมั่นคงสูงกว่า ในขณะที่ภาคเอกชนผลประกอบการของบริษัทจะเป็นตัวแปรในการดำเนินนโยบายทางด้าน การเพิ่ม-ลด คน ผลตอบแทนหรือสวัสดิการที่ได้นั้นคือมีความเสี่ยงสูง การจ้างงานของรัฐแบบตลอดชีวิต (Life time employment) ยังเป็นแนวความคิดที่ได้รับการถ่ายทอด ปลุกฝังต่อๆ กันมาจากผู้ใหญ่ที่ต้องการให้หนุ่มสาววัยทำงานหันมารับราชการ รับผิดชอบต่อชาติแทนการทำงานในธุรกิจเอกชน

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทความวิชาการชิ้นนี้ได้เปรียบเทียบวิวัฒนาการของการจัดการคนภาครัฐในฝั่งตะวันตกและไทย รวบรวม สรุปและวิพากษ์ทฤษฎีด้านการจูงใจเพื่อให้ผู้อ่านได้ทบทวน “การประยุกต์ใช้เครื่องมือทางการบริหารเชิงกลยุทธ์” อันหมายถึงใช้วิธีการให้เหมาะสมเพื่อส่งผลถึงเป้าหมายที่วางเอาไว้ นอกจากนั้น ยังได้เสนอแนะ 6 ปัจจัยที่ควรตระหนัก ซึ่งได้แก่ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) การเคลื่อนย้าย และความหลากหลายของแรงงาน (Workforce Diversity) เครือข่ายทางสังคม (Social Network) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT Advancement) การปฏิรูปโครงสร้างการทำงานของภาครัฐ และการเปลี่ยนจากทรัพยากรมนุษย์ไปสู่ทุนมนุษย์ (Human Capital)

แม้ว่าตัวแบบการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) จะสร้างมาตรฐานและความมุ่งหวังว่าจะช่วยสร้างผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ แต่จากกระแสพลวัตที่มากกระทบและเคลื่อนไหวอยู่เสมอส่งผลให้การจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรภาครัฐไทยต้องปรับตัวอย่างยิ่งและบูรณาการหลายศาสตร์ในลักษณะของสหวิทยาการมาใช้ การวิเคราะห์และนำเสนอความท้าทายทั้ง 6 ประเด็นข้างต้น มิได้ต้องการเพียงเพื่อมุ่งหวังเฉพาะต่อ “องค์กรภาครัฐ” เท่านั้น ดังที่ทราบ “มนุษย์” เป็นทรัพยากรทางการบริหาร ที่ต้อง “จัดการ” ในทุกองค์กร แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมาจึงมุ่งประเด็นไปที่มนุษย์เป็นหลัก เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ “คนไทย” มีคุณภาพในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนความสามารถในการแข่งขันในระดับสากล ยิ่งไปกว่านั้นการที่ประเทศไทยและประเทศสมาชิกเศรษฐกิจอาเซียนรวมกันผนึกกำลังเป็น AEC “ความพร้อม” และ “ประสิทธิภาพ” ด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ของภาครัฐจะทำให้เกิดข้อได้เปรียบและสอดคล้องกับ “ทิศทางหรือวิสัยทัศน์” ของผู้บริหารประเทศที่ว่า เราจะเป็นศูนย์กลาง (Hub) ในหลายๆ สาขา เช่น การศึกษา การแพทย์ เป็นต้น นอกจากนั้น การเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีระหว่างกลุ่มประเทศ AEC ด้วยกัน ทำให้ไทยต้องวางแผนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ให้สามารถผลักดันแรงงานมีฝีมือไปวัดความสามารถกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น การจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพทางการศึกษา (Accredited) ที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน เพื่อที่จะให้แรงงานดังกล่าวสามารถบุกเบิกและปรากฏแก่สายตานายจ้างต่างชาติ ให้แรงงานไทยเป็นที่นิยม แต่ในทางตรงกันข้าม หากมีแรงงาน “ข้ามชาติ” ที่หลากหลาย เราจะมีวิธีการรับมือไม่ให้แรงงานไทยในประเทศเสียเปรียบ ระบบการให้ผลตอบแทน



การฝึกอบรมและพัฒนา ก็เป็นสิ่งที่ต้องเตรียมพร้อมและพิจารณาควบคู่กันไป และทรัพยากรมนุษย์
ภาครัฐจะเป็นผู้ขับเคลื่อนภารกิจสำคัญดังกล่าว

บรรณานุกรม

- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน. (2551). [ออนไลน์]. สืบค้นจาก <http://www.ocsc.go.th/กฎหมาย/พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน-พศ-2551>
- Belasen, A.T. (2000). *Leading the Learning Organization: Communication and Competencies for Managing Change*. New York: State University of NY.
- Carol, C. C. (1997). The Principles of Scientific Management by Frederick W. Taylor: the private printing. *Journal of Management History*, 3(1), 18 – 30.
- Getha-Taylor, H. (2010). Human Relations 2.0: Envisioning the Organization of the Future. *Public Administration Review*, 70(S1), 170-172.
- Gulick, Luther. (1937). *Notes on the Theory of Organization*. In Gulick, Luther; Urwick, Lyndall. *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Henry, N. (2007). *Public administration and public affairs*. ed 11th. New York: Pearson/ Longman.
- Herzberg, F. (1968). One more time: How do you motivate employees?. *Harvard Business Review*, 40(1), 53-62.
- Lunenburg, F. C. (2011). Expectancy Theory of Motivation : Motivating by Altering Expectations. *International Journal of Management, Business and Administration*. 15 (1), 1 – 6.
- McClelland, D. C. (1976). *The achieving society*. New York, NY: Irvington Publishers.
- McGregor, D. (1960). *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill.
- Olson, R., Verley, J., Santos, L., and Salas, C. (2004). What We Teach Students About the Hawthorne Studies: A Review of Content Within a Sample of Introductory I-O and OB Textbooks. *The Industrial-Organizational Psychologist*, 41(3), 23 – 39.



- Quacquarelli Symonds. (2018). *QS World University Rankings® 2017/18*. Retrieved 5 April 2016 from <http://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2018>
- Rosenbloom, D. H. (1993). Editorial: Have an administrative Rx? Don't forget the politics!. *Public Administration Review*, 53, 503-507.
- Skinner, B.F. (1969). *Contingencies of reinforcement: A theoretical analysis*. New York: Appleton-Century-Crofts.
- Tay, L., & Diener, E. (2011). Needs and subjective well-being around the world. *Journal of Personality and Social Psychology*, 101(2), 354.
- Vroom, V. H. (1964). *Work and Motivation*. New York: McGraw Hill.
- Werther, W. B. & Davis, K. (1993). *Human Resources and Personnel Management*. 4th Ed. New York: McGraw-Hill