

การจัดการทรัพยากรมนุษย์ภายใต้กระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ Human Resource Management in New Public Management Paradigm

บุรฉัตร จันทร์แดง¹ และ รศ.ดร.ยุภาพร ยูภาศ²
Burachat Jandeang¹ and Assoc. Prof. Dr. Yupaporn Yupas²

บทคัดย่อ

การบริหารงานบุคคลภาครัฐแนวใหม่นั้น จากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้รับอิทธิพลสำคัญมาจากแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งส่งผลทำให้หน่วยงานภาครัฐต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในหลายด้าน ได้แก่ บทบาทหน้าที่ รูปแบบขององค์กร ระบบการบริหารงาน ระบบงบประมาณ ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล วัฒนธรรม รวมถึงกฎระเบียบต่างๆ ให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทสิ่งแวดล้อมที่เต็มไปด้วยความซับซ้อน รุนแรง และมีพลวัตสูง อันเกิดจากอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ ดังนั้นการบริหารงานบุคคลภาครัฐแนวใหม่ในบทความนี้ จึงมุ่งสำรวจลักษณะที่สำคัญของแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ทั้งในเรื่องการก่อตัว ลักษณะสำคัญ ทฤษฎี ตัวอย่างการปฏิรูประบบราชการและการบริหารจัดการภายใต้อิทธิพลของกระแสแนวคิดดังกล่าว เพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวคิดนี้ชัดเจนขึ้น ตลอดจนสามารถนำไปปรับใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐให้เกิดการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนต่อไป

คำสำคัญ : การจัดการทรัพยากรมนุษย์, การจัดการภาครัฐแนวใหม่

ABSTRACT

The change of Human Resource Management emerged at present has been significantly influenced by New Public Management (NPM). Based on this concept, government agencies are required to make improvement in many aspects including their roles, organizational model, management system, budget system, human

¹ นักศึกษา ปร.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์) คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Corresponding email : champdh999@gmail.com

² คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

resources management system, culture, and rules and regulations to keep with up and be consistent with highly dynamic and complex context, resulted from the influence of globalization stream. The aim of this article was to explore the concept of new public Human Resource Management, its key features in terms of formation, theories and examples of the reform of bureaucratic system and management under such concept in order to provide greater understandings of this concept throughout its applications to the performance of government agencies to meet effective and efficient development which is consistent with the public need.

Keywords : Human Resource Management, New Public Management

บทนำ

การบริหารงานภาครัฐให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติตามกรอบแนวคิด หรือตัวแบบระบบราชการ ในอุดมคติซึ่งแนวคิดดังกล่าวถูกคิดค้นและพัฒนาขึ้นโดยนักสังคมวิทยาชาวเยอรมันที่ชื่อแม็ค เวเบอร์ (Max Weber) โดยหลักการแล้ว การบริหารงานภาครัฐในแนวทางนี้จะเน้นการแบ่งงานกันทำตาม แนวราบ การแบ่งงานกันทำตามแนวตั้งหรือมีการใช้สายบังคับบัญชา ยึดหลักกฎหมายและบันทึกเป็น ลายลักษณ์อักษร กฎระเบียบ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งตามหลักอาวุโสและความสามารถ การแยก ผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากผลประโยชน์ขององค์กร รวมตลอดทั้ง มุ่งเน้นนำระบบคุณธรรมมาใช้ด้วย กล่าวได้ว่าการบริหารงานของรัฐในแนวนี้ได้รับความนิยมอย่างมากในอดีต เพราะทำให้เกิดความมี ประสิทธิภาพ และความยุติธรรม สามารถควบคุมการใช้ อำนาจดุลพินิจ และทุจริตประพฤติมิชอบ ป้องกันการ แทรกแซงทางการเมือง และการเล่นพรรค เล่นพวก ที่มีอย่างแพร่หลาย ในยุคสมัยนั้น ต่อมาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แนวคิด การบริหารงานดั้งเดิม หรือตัวแบบประเพณีนิยม ก็ได้รับการ วิพากษ์วิจารณ์ จากนักวิชาการ เช่น เฮอริเบิร์ต ไชม่อน (Herbert Simon) ถึงกับชี้ให้เห็นว่า หลักการบริหารต่างๆ เป็นเพียงสุภาชาติ ที่มีความขัดแย้งในตัวที่เกิดขึ้นจริงได้ยาก การบริหารภาครัฐใน ขณะนั้นในทางปฏิบัติ และยังได้ชี้ให้เห็นว่าเป็นการไม่ สมเหตุสมผลที่เราจะทึกทักว่าการจัดการแบบ ลำดับชั้นจะเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด กล่าวคือ การ บริหารระบบราชการไม่ใช่เป็นวิธีการที่จะ ทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดเสมอไปประกอบกับการดำเนินงานของ ภาครัฐในช่วงเวลาก่อนหน้านั้น นอกจากจะไม่บรรลุผลเท่าที่ควรแล้ว ยังได้สร้างปัญหาต่างๆเกิดขึ้นตามมาอีกมากมาย

ในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษเป็นตัวอย่าง ซึ่งปีเตอร์ ดรักเกอร์ สะท้อนให้เห็นว่าไม่เคยปรากฏว่า มีรัฐบาลใดในประวัติศาสตร์ของสหรัฐที่จะมีรายจ่ายงบประมาณ ขาดดุลมากเท่ารัฐบาลประธานาธิบดี

จอร์จ บุช เป็นรายจ่ายขาดดุลที่ทำให้เศรษฐกิจของสหรัฐตกต่ำในระยะ สามปีแรกที่ประธานาธิบดีบุช ดำรงตำแหน่ง เป็นการขาดดุลงบประมาณมากที่สุดนับตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 เป็นต้นมา เช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรีนางมากาเร็ต แท็ทเชอร์ ของอังกฤษที่เป็นการขาดดุล งบประมาณเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่พยายามจะตัดรายจ่ายภาครัฐบาลลงเพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ มากขึ้น เพื่อฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจของประเทศ สภาพปัญหาต่างๆเหล่านี้ได้ทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อการบริหารงานของภาครัฐ อย่างมาก ทำให้การบริหารภาครัฐ ในขณะนั้น มักได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ กันในด้านต่างๆ อยู่บ่อยครั้ง เช่น การมีขนาด ใหญ่โต ไม่คล่องตัว มีขีดความสามารถในการตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมได้ไม่รวดเร็ว (เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์. 2551 : 194) ยิ่งกว่านั้นวิธีการบริหารงาน ภาครัฐแบบดั้งเดิม ที่ยึดการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ไม่สามารถตอบสนอง ความต้องการของยุคสมัย ที่เต็มไปด้วยความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลง อย่างฉับไวได้ ระบบบริหารราชการที่ไม่ยืดหยุ่น การปฏิบัติงานโดยยึดแบบแผนตามขั้นตอนปฏิบัติงานอย่าง เคร่งครัด มีขอบเขตงานที่แคบ รวมทั้งมีตัวแบบการปฏิบัติการและวัฒนธรรมที่เน้นความต้องการภายในเป็นหลัก ทั้งหมดนี้ไม่เหมาะสมอย่างยิ่งในการรับมือกับปัญหาซึ่งมักอยู่นอกเหนือขอบเขตการควบคุมของหน่วยงาน ภาครัฐ (ไกลด์สมิท สตีเฟน. 2552 : 27)

นอกจากนี้ ได้มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า การที่รัฐจะต้องมีการปรับตัวหรือปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเอง ใหม่ มีเหตุผลสนับสนุนอย่างน้อย 3 ประการ คือ ประการแรก ก็คือมี การโจมตี ภาครัฐ ประการที่สอง มีการเปลี่ยนแปลง ในทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Theory) ประการที่สาม คือ ผลกระทบของความ เปลี่ยนแปลง ในกรณีของ ภาคเอกชน (Private Sector) เนื่องมาจาก โลกาภิวัตน์ (Globalization) (จุมพล หนิมพานิช. 2550 : 14) ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเป็นแรงขับนำไปสู่การปฏิรูป การบริหารรัฐกิจ ขึ้นในหลายประเทศในเวลาต่อมา โดยเฉพาะกลุ่มประเทศเวสมินสเตอร์ โดยเริ่มต้นจากรัฐบาล นายกรัฐมนตรี นาง มากาเร็ต แท็ทเชอร์ ของอังกฤษ ค.ศ. 1979 ประธานาธิบดี โรนัลด์ เรแกน ของสหรัฐอเมริกา ใน ค.ศ. 1980 และอื่นๆ (ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2551 : 444) การปฏิรูป ดังกล่าวได้นำไปสู่ การเปลี่ยนแปลงเชิงปฏิวัติ (A Revolutionary Change) โดยเฉพาะ ในลักษณะของการส่งมอบบริการ ทางสังคม และ การแสดงบัญชี งบประมาณ ของรัฐบาล หากรวมไปถึงการเปลี่ยนแปลง ในด้านโครงสร้างของ การบริหารปกครองอีกด้วย โดยการนำเอารูปแบบ หรือวิธีการต่างๆ ที่ใช้กันอยู่ โดยทั่วไปใน ภาคธุรกิจเอกชน มาใช้เรียกกระแสดังกล่าวที่เกิดขึ้น

ในทางวิชาการว่า “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management-NPM)” โดย ถือกันว่า NPM เป็นเรื่องของการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งมีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงหรือแตกต่างไปจากเดิมเป็นอย่างมาก 2 ได้แก่ สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา เป็นต้น ทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

(NPM) เกิดมาจากการรวมตัวของ 2 กระแสแนวคิดหลัก ซึ่งฮูด (Hood) อธิบายว่า การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ก่อกำเนิดมาจากการหลอมรวมแนวคิดที่แตกต่างกัน 2 กระแส โดยกระแสแนวคิดแรกคือ เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institutional Economics) ซึ่งเกิดมาจากทฤษฎีทางเลือกสาธารณะทฤษฎีผู้ว่าจ้าง-ตัวแทน (Principal-Agent Theory) 4 และทฤษฎีต้นทุน-ธุรกรรม (Transaction Theory) ซึ่งมองการเมืองเปรียบเสมือนปรากฏการณ์ทางการตลาด และอีกกระแสแนวคิดหนึ่ง คือ การจัดการนิยม (Managerialism) ซึ่งเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการบริหารภาครัฐโดยนำเอาวิธีการหรือเทคนิคต่างๆ ของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้หรือเป็นการบริหารงานที่เลียนแบบภาคธุรกิจเอกชน ออคอน (Aucion) มิได้เรียกหรือใช้คำว่า NPM มาแต่แรก หากแต่ได้มีข้อโต้แย้งว่าการปฏิรูปทางการบริหารในการบริหารจัดการภาครัฐในขณะนั้นมีพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสนามวาทกรรมกระแส ซึ่งได้แก่ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) และการจัดการนิยมเป็นลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ในแง่ลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ แม้จะมีนักวิชาการแสดงทัศนะไว้อย่างหลากหลาย แต่นักวิชาการรุ่นแรกๆ ที่นำเสนอแนวคิดนี้ได้อย่างครอบคลุมที่สุดคือ โจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston) และคณะ ได้สรุปให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ 10 ประการ ดังต่อไปนี้ (ประโยชน์ ส่งกลิ่น. 2551 : 18) (1) มีความเชื่อว่าการบริหารงานมีลักษณะความเป็นสากลสภาพหรือไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชน และการบริหารงานภาครัฐ (2) ปรับเปลี่ยนการให้น้ำหนักความสำคัญไปจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมทรัพยากร (ปัจจัยนำเข้า) และกฎระเบียบ เป็นเรื่องของการควบคุมผลผลิตและผลลัพธ์ หรือปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อกระบวนการงาน (Process Accountability) ไปสู่การรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (Accountability for Result) (3) ให้ความสำคัญต่อเรื่องทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย โอนถ่ายอำนาจการควบคุมของหน่วยงานส่วนกลาง (Devolution of Centralized Power) เพื่อให้อิสระและความคล่องตัวแก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน (4) มุ่งเน้นการจำกัดบทบาท และลดขนาดของรัฐบาลและระบบราชการลง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแสวงหา และฉกฉวยโอกาสในการหาผลประโยชน์ส่วนตัว โดยเสนอให้มีการพิจารณาบทบาทภารกิจหรือกิจกรรมของภาครัฐให้ดำเนินการเฉพาะในส่วนที่จำเป็นเท่านั้น ให้ความสำคัญในเรื่องการปรับปรุงระบบความสัมพันธ์ เงื่อนไขพันธะสัญญา (Contractual Agreement) ระหว่างทั้งสองฝ่ายให้เกิดความชัดเจน เนื่องในแง่ที่ถือว่ามนุษย์ทุกคนเป็นผู้มีเหตุผลและแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดให้แก่ตนเองหรือ มีพฤติกรรมในแบบที่มุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนตัว ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ว่าจ้างและฝ่ายตัวแทนจึงมักขัดแย้งในเชิงผลประโยชน์อยู่เสมอ เพราะต่างฝ่ายต่างต้องการให้ตนเองได้รับผลประโยชน์สูงสุด ให้ความสำคัญในเรื่องการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคือระหว่างผู้ถือหุ้น หรือเจ้าของกิจการกับผู้บริหาร หรือการจัดระเบียบโครงสร้างสถาบันให้มีความเหมาะสม

โดยใช้เครื่องมือต่างๆ เช่น การจัดทำสัญญาข้อตกลง การออกแบบโครงสร้างองค์การ (5) การวางกฎระเบียบและแบบแผนต่างๆ ซึ่งจะช่วยสร้างแรงจูงใจและสามารถควบคุมฝ่ายบริหารต้องส่งมอบผลงานที่ดีที่สุด ตลอดจนลดต้นทุนธุรกรรมขององค์การ ซึ่งเกิดจากการที่ฝ่ายบริหารอาจจะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวบนความเสียหายหรือภาวะค่าใช้จ่ายของฝ่ายเจ้าของกิจการ (6) ปรับเปลี่ยนโครงสร้าง หน่วยงาน ราชการใหม่ ให้มีขนาดเล็กลง ในรูปแบบของ หน่วยงานอิสระ ในกำกับโดยเฉพาะ การแยกส่วน ระหว่างภารกิจ งานเชิงพาณิชย์ (การกำกับ ดูแล ควบคุม) ภารกิจงาน เชิงนโยบาย และการให้บริการออกจากกัน อย่างเด็ดขาด เน้นการแปรสภาพ กิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน และให้มีการจ้างเหมา-บุคคลภายนอก (Outsourcing) รวมทั้งการประยุกต์ใช้ วิธีการจัดจ้างและการแข่งขัน ประมูลงาน (Competitive Tendering) เพื่อลดต้นทุน และปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ (7) ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้นและกำหนด เงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้ (8) เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์ และแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงาน และการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์การ (Corporate Image) (9) มีการสร้างแรงจูงใจ และให้รางวัลตอบแทน ในรูปของ ตัวเงินมากขึ้น และ (10) สร้างระเบียบวินัย และความประหยัด ในการใช้จ่าย เงินงบประมาณ โดยพยายามลด ต้นทุน ค่าใช้จ่าย และเพิ่มผลผลิต

จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) จัดเป็นกระแสแนวคิดที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการปฏิรูประบบราชการ และการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐของบรรดาประเทศต่างๆ ทั่วโลก สำหรับในนี้ขอยกตัวอย่างที่สำคัญ 2 ประเทศคือ การปฏิรูประบบราชการและการบริหารจัดการภาครัฐของสหรัฐอเมริกาและไทย การปฏิรูประบบราชการและการบริหารจัดการภาครัฐของสหรัฐอเมริกา ในสหรัฐอเมริกาการปฏิรูประบบราชการและการบริหารจัดการภาครัฐได้รับอิทธิทางความคิดมาจากข้อเสนอแนะของสองนักวิชาการชื่อดัง ออสบอร์น (David Osborn) และ เกบเลอร์ (Ted Gaebler) ดังที่ปรากฏในหนังสือของพวกเขาที่ชื่อ Reinventing Government (การแปลงโฉมระบบราชการ ใหม่) ตีพิมพ์ในปี 1992 กล่าวได้ว่า ในผลงานชิ้นนี้ได้มีการนำเอาหลักการสำคัญหลายข้อของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มาปรับใช้กับบริบทสังคมอเมริกา (Denhardt and Grubbs, 2003 : 335) ทำนองเดียวกันกับ เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2551 : 194) กล่าวไว้ว่า เป็นการมุ่งแสวงหาทางเลือกที่เป็นแนวคิดการบริหารจัดการใหม่ๆ เพื่อนำมาปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือออกแบบวิธีการบริหารจัดการใหม่ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อมุ่งไปสู่การเพิ่มผลผลิตของการบริหารงานของรัฐให้สูงขึ้น

และสามารถตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกให้ดีขึ้น เช่น การมุ่งเน้นการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพิ่มขึ้น เป็นต้น

นอกจากนั้น ออสบอร์น และเกเบิลอร์ เสนอให้นำเอาหลักการทั้ง 10 ข้อของเขาเป็นรายการตรวจสอบว่า รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐเป็นรัฐบาลหรือหน่วยงานเชิงประกอบการหรือไม่ ข้อเสนอดังกล่าวของออสบอร์น และเกเบิลอร์ ได้รับการตอบสนองเป็นอย่างดีจากผู้บริหารระดับสูงสุดของสหรัฐ คือ ประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี หลังจากที่ประธานาธิบดีบิลคลินตัน ได้รับเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1992 เขาและรองประธานาธิบดีอัล กอร์ ได้จัดตั้ง The National Performance Review (NPR) ขึ้นเพื่อศึกษาและนำเสนอแนวทางที่จะเนรมิต หรือปฏิรูประบบการบริหารงานของรัฐเสียใหม่ ซึ่งออสบอร์น และเกเบิลอร์ ได้รับแต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษาของรองประธานาธิบดีอัล กอร์ด้วย (ธงชัย วงศ์ชัย สุวรรณ. 2546 : 129-130) ต่อมาในวันที่ 7 กันยายน ปี ค.ศ. 1993 รองประธานาธิบดีอัล กอร์ ได้เสนอรายงานการปฏิรูประบบราชการของ NPR ชื่อ “จากความล่าช้ามาสู่ผลลัพธ์ วิธีการสร้างระบบราชการที่ดีขึ้น และเสียค่าใช้จ่ายน้อยลง” (From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Cost Less) ต่อประธานาธิบดีบิล คลินตัน ต่อมาใน ค.ศ. 1999 รัฐบาลได้สำรวจความพึงพอใจของลูกจ้างที่ทำงานให้กับรัฐบาลกลาง ผลปรากฏว่าความพึงพอใจของลูกจ้างในภาครัฐใกล้เคียงกับความพึงพอใจของลูกจ้างในภาคธุรกิจเอกชน

อย่างไรก็ตามจากผลการสำรวจได้แสดงให้เห็นว่าลูกจ้างในรัฐบาลกลางในปัจจุบันให้ความสำคัญต่อการบริการลูกค้ามากขึ้นกว่าเดิมและจากการสำรวจของสถาบันวิจัยสังคมของมหาวิทยาลัยมิชิแกน ปรากฏว่าประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อการทำงานของรัฐบาลกลางมากขึ้นจากร้อยละ 21 เมื่อปี 1994 มาเป็นร้อยละ 40 ในปี 1998 (คำถามที่ถามประชาชน คือ คุณเชื่อใจเพียงแค่นี้ว่ารัฐบาลกลางทำในสิ่งที่ถูกต้องเกือบตลอดเวลา) (อาวธ วรณวงศ์. 2551: 21-22) นับเป็นความสำเร็จครั้งใหญ่ในการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐที่ไม่เคยมีปรากฏมาก่อนหน้านี้ว่าจะมีประชาชนให้ความเชื่อมั่นศรัทธาต่อรัฐบาลกลางได้มากเพียงนี้ ดังนั้นการปรับปรุงประสิทธิภาพระบบราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญแก่ประเทศอเมริกาอยู่ 4 ประการ (ธงชัย วงศ์ชัย สุวรรณ. 2546 : 130 และ รุ่ง แก้วแดง. 2538 : 91-92) ได้แก่ (1) ขจัดความล่าช้าในการดำเนินการ และตัดทอนสิ่งที่ไม่มีความต้องการและจำเป็นออกไป เช่น การยุบรวมหรือยกเลิกหน่วยงานที่ทำงานซ้ำซ้อนกัน หรือที่หมดความจำเป็น (2) ให้ความสำคัญกับลูกค้า (ประชาชน) เป็นลำดับแรก เพื่อให้สามารถบริการประชาชนได้รวดเร็ว เป็นที่พอใจและตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้า (ประชาชน) (3) ลดการควบคุมแต่ให้อำนาจการตัดสินใจแก่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการเพื่อเพิ่มผลผลิตที่ดี ขึ้น (4) ตัดทอนไปสู่สิ่งที่มีความจำเป็นพื้นฐานเพื่อสร้างรัฐบาลที่ดีกว่า และมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่า การปฏิรูประบบราชการและการบริหารจัดการภาครัฐของไทย สำหรับกรณีของประเทศไทยได้เคยมีการปฏิรูประบบราชการมาแล้วหลายครั้ง

ซึ่งเป็นการดำเนินการในลักษณะที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่มักไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว ก็ตาม ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวก็ได้หยุดนิ่งแต่ประการใด

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management-NPM) จึงถือเป็นปรัชญาการบริหารจัดการที่ภาครัฐนำมาใช้ตั้งแต่ในช่วงทศวรรษที่ 1980 เพื่อสร้างระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้มีความทันสมัยยิ่งขึ้น กล่าวได้ว่าการเกิดขึ้นของแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในหลายๆ ประเทศก็ เพื่อต้องการสร้างหน่วยงานให้มีการขับเคลื่อนด้วยพันธกิจ มีการกระจายอำนาจ มีลักษณะที่ยืดหยุ่น มีการ เชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกัน ความต้องการที่จะให้หน่วยงานเป็นไปในแนวทางดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองต่อ ความต้องการของประชาชนในฐานะผู้รับบริการสาธารณะได้อย่างครอบคลุม สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยการนำเอาวิธีการหรือเทคนิคต่างๆ ที่ปฏิบัติกันอยู่ในภาครัฐกิจเอกชนเข้ามาปรับใช้ในภาครัฐกิจ การบริหาร จัดการภาครัฐแนวใหม่จึงให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐและ/หรือการให้บริการ สาธารณะเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีขึ้น โดยในปัจจุบันนั้น พบว่า การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้กลายเป็น กระแสแนวคิดหลักที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การบริหารงานภาครัฐอย่างกว้างขวางมากที่สุด

สำหรับประเด็นการบริหารทรัพยากรมนุษย์เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางการบริหารทั้งมวลและการปฏิบัติที่มีผลหรือมีอิทธิพลต่อบุคคล หรือทรัพยากรมนุษย์ที่ปฏิบัติเพื่อองค์การ (Fisher and Others 1993) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ว่าเป็นกระบวนการในการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน เพื่อให้องค์การได้มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติเข้ามาปฏิบัติงานในองค์การให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ รวมทั้งมีการใช้บุคคลเหล่านั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดและตรงกับงาน กระบวนการกำหนดนโยบาย วางแผนกำหนดสรรหาคัดเลือก บรรจบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าปฏิบัติงานใน องค์การพร้อมทั้งการพัฒนาธำรงรักษารวมถึงการเตรียมการเรื่องออกจากการไปดำรงชีวิต อยู่ในสังคมอย่างมีความสุข ภายใต้บริบทของสังคมที่สลับซับซ้อนเปลี่ยนแปลงและแข่งขัน อย่างไรก็ตามก็ตีกระบวนการจัดการบุคคลากรโดยทั่วไปมักเกี่ยวข้องและประกอบด้วย ระบบการจัดการบุคคล ระบบบันทึกเวลา ระบบการจัดการองค์การ ระบบการจัดการค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ระบบการประเมินและวางแผนกำลังคน ระบบประเมินความสามารถ ระบบการวางแผนกำลังคน ระบบการสรรหาบุคคลากร ระบบการฝึกอบรม ระบบการจัดการเงินเดือน เงินเดือน การวางแผนและการจัดการเงินเดือน ค่าชดเชย ระบบสวัสดิการ สุขภาพและความปลอดภัย สวัสดิการ ระบบการจัดการบุคคลากรตามหลักการการจัดการบุคคลแล้วถือว่าเป็นระบบที่จัดการเกี่ยวกับข้อมูลของบุคคลากร ประวัติการทำงาน ประวัติการเลื่อนหรือเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงาน สวัสดิการที่บุคคลากรได้รับ ความสามารถในการ

ทำงานของบุคลากร ซึ่งระบบได้เปิดโอกาสให้องค์กรสามารถกำหนดหน้าที่การทำงานให้กับบุคลากรในแต่ละตำแหน่งหน้าที่หรือแต่ละบุคคลรวมถึงการจัดการเกี่ยวกับระเบียบและนโยบายต่างๆ อย่างไรก็ตามก็ติดใจกรณีที่รัฐบาลแต่ละยุคพยายามปฏิรูประบบราชการมาเป็นระยะเวลายาวนานแต่จากการศึกษาก็พบว่ายังมีปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นกับระบบราชการไทยอยู่หลายประการมาก โดยอาจจำแนกปัญหาในระบบราชการไทยออกเป็น 2 ประเด็นใหญ่ คือ ตัวระบบราชการและตัวข้าราชการ พอสรุปได้ดังนี้ (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. 2549 : 137-138)

1. ปัญหาเกี่ยวกับตัวระบบราชการไทย ได้แก่ (1) อำนาจในการบริหารและการตัดสินใจของระบบราชการในปัจจุบันยังคงมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์เข้าที่ส่วนกลาง โดยมีนักการเมืองในฐานะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจสูงสุดในเกือบทุกเรื่อง (2) ระบบราชการได้ขยายตัวรวดเร็วในยุคเร่งรัดพัฒนาเป็นเหตุให้มีหน่วยงานและบุคลากรเป็นจำนวนมากทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกันเกิดเป็นปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพในการทำงาน และมีผลโดยตรงต่อขีดความสามารถในการปรับเงินเดือน (3) โครงสร้างของระบบราชการส่วนใหญ่ไม่คล่องตัวและไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะอย่างยิ่งในอนาคต (4) ระบบธุรกิจการเมืองที่พัฒนามาจนถึงปัจจุบัน ประกอบกับผลตอบแทนที่ได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เมื่อเปรียบเทียบกับผลตอบแทนในภาคธุรกิจเอกชนได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง ลักษณะดังกล่าวเป็นการจูงใจให้เกิดความหย่อนยานทางคุณธรรมแก่ตัวข้าราชการ เป็นสิ่งนำไปสู่การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการการสร้างกฎระเบียบที่ยุ่ยากสลับซับซ้อนเป็นอุปสรรคต่อ ภาคเอกชนและประชาชน และการสร้างการผูกขาดทางธุรกิจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ หรือแม้แต่กระทั่งการเข้าไปมีส่วนพัวพันกับธุรกิจนอกกฎหมาย ซึ่งทั้งหมดนี้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานของระบบราชการ

2. ปัญหาเกี่ยวกับตัวข้าราชการ (1) ข้าราชการบางส่วนขาดจริยธรรมและจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนหนึ่งเนื่องจากมีรายได้ต่ำ อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการมีอำนาจมากเกินไป และอีกส่วนหนึ่งถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง (2) ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสูญเสียบุคลากรให้กับภาคเอกชนตลอดจนผู้ที่เข้ารับราชการในปัจจุบันมีคุณภาพการศึกษาเฉลี่ยต่ำกว่าในอดีตมาก (3) ข้าราชการมีความรู้สึกต่ำต้อยในเกียรติภูมิและศักดิ์ศรี เนื่องจากสภาพแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดความภาคภูมิใจในอาชีพ และเกียรติศักดิ์แห่งตน จากสภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นเรื้อรังกับระบบราชการไทยมาช้านานเช่นที่กล่าวมานี้ส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งเกิดมาจากแรงกดดันของกระแสสังคมโลกซึ่งมีลักษณะไร้พรมแดน ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย และระบบราชการก็ถูกคาดหวังว่าจะต้องทำหน้าที่นำประเทศให้สามารถแข่งขันในระดับประเทศได้ แต่ผลที่ออกมาไม่ได้ดังคาดหวัง

ดังนั้นการยกระดับการบริหารจัดการภาครัฐอย่างเป็นเลิศได้ต้องอาศัยศักยภาพของทรัพยากรบุคคลหรือบุคลากรของรัฐกล่าวคือต้องการอาศัยการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่แหลมคม จะเป็นได้ว่าแนวคิดที่เกี่ยวกับทรัพยากรบุคคลที่เน้นสมรรถนะเป็นปัจจัยหลัก สิ่งสำคัญแรกเริ่มคือผู้นำต้องมีทัศนคติที่อิสระ เป็นผู้นำไร้สุญญากาศ เป็นผู้นำเชิงจริยธรรม ก้าวเข้าสู่ตัวแบบใหม่ในการจัดองค์กรนำเทคโนโลยีด้านสารสนเทศเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรทั้งในส่วนบริหารจัดการและปฏิบัติการ บทความนี้จึงนำเสนอแนวทางการจัดการทรัพยากรมนุษย์ภายใต้กระบวนการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดการทรัพยากรมนุษย์ภายใต้กระบวนการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดการทรัพยากรมนุษย์แนวใหม่หรือการบริหารจัดการทุนมนุษย์ (Human Capital Management - HCM) คือ การบริหารจัดการเพื่อสร้างคุณภาพและผลการปฏิบัติงานของบุคลากร ซึ่งเป็นการรวมกิจกรรมอย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่การกำหนดและสรรหาบุคลากรที่มีความสามารถที่ดีที่สุด (Talent) การรักษาบุคลากร การพัฒนาและจูงใจให้บุคลากรแสดงศักยภาพสูงสุดของตนเองได้ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทุนมนุษย์จำเป็นต้องมีแนวคิดที่สร้างสรรค์ มีแรงขับ ความกระตือรือร้น และให้ความสำคัญต่อการมุ่งสู่ความสำเร็จที่เป็นเลิศ ดังนั้น การบริหารทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นการจัดการที่ผู้บริหารทุกระดับในองค์กรจำเป็นต้องมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในยุคนี้จึงเป็นภารกิจที่สำคัญของผู้บริหารทุกระดับที่ต้องทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดกับนักทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรของตนเอง เพื่อวางแผนและดำเนินการเพื่อสร้างบุคลากรที่มีศักยภาพและสร้างผลผลิตสูงสุดให้กับองค์กร นอกจากนี้ การมองบุคลากรในเชิงของการเป็นทุนเพื่อสร้างรายได้และความเติบโตขององค์กรแล้ว แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์เริ่มให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นปัจเจกบุคคล (Individual) แทนการบริหารจัดการแบบกลุ่ม ซึ่งมีการปฏิบัติและการกำหนดผลตอบแทนในลักษณะเหมือนกันที่มีความสะดวกต่อผู้ดำเนินการ แต่ไม่สามารถตอบสนองและสร้างความพึงพอใจของบุคลากรที่มีความแตกต่างกันได้ โดยเฉพาะอาจไม่สามารถจูงใจและรักษาบุคลากรที่มีศักยภาพสูงขององค์กรไว้ได้ เพราะองค์กรไม่สามารถกำหนดผลตอบแทนในระดับที่บุคลากรที่มีศักยภาพสูงเกิดความพอใจ หากยังคงแนวคิดที่จะให้ในลักษณะเท่ากันเพื่อความยุติธรรมอีกต่อไป แนวคิดเรื่องการบริหารแบบปัจเจกบุคคลนี้ทำให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์ต้องปรับเปลี่ยนการปฏิบัติหลายประการได้แก่

1. การกำหนดและสรรหาบุคลากรที่มีความสามารถที่ดีที่สุด การสรรหาและคัดเลือกจะมุ่งเน้นการคัดเลือกบุคลากรที่มีศักยภาพสูง หรือมีความสามารถที่จะพัฒนาตนเองได้ตามทิศทางที่องค์กรต้องการ คุณสมบัติของบุคลากรจะถูกกำหนดพร้อมกับแหล่งการสรรหาที่เฉพาะเจาะจง นอกจากนี้คุณสมบัติที่มีความหลากหลายทั้งในเรื่องความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ในธุรกิจจะได้รับความสนใจ

มากขึ้น การกำหนดและสรรหาบุคลากรที่มีความสามารถดีจึงต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรมได้แก่ (วิจิตร ศรีสะอ้าน และ อวยชัย ชบา. 2541)

1.1 หลักความเสมอภาคในโอกาส (Equality of opportunity) เปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันในการสมัครเข้าทำงานสำหรับผู้สมัครที่มีคุณสมบัติ ประสบการณ์และพื้นฐานความรู้ตามที่กำหนดไว้ โดยไม่มีข้อกีดกันอันเนื่องมาจากฐานะ เพศ สีผิวและศาสนา และไม่มีข้อกีดกันในการกำหนดค่าตอบแทนยึดหลัก “งานเท่ากัน เงินเท่ากัน”

1.2 หลักความสามารถ (Competence) การยึดถือความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน โดยเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้เหมาะสมกับตำแหน่งมากที่สุด

1.3 หลักความมั่นคงในอาชีพการงาน (Security on tenure) บุคคลจะได้รับการคุ้มครองไม่ถูกกีดกันแกล้งหรือถูกให้ออกจากงานโดยปราศจากความผิด ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลส่วนตัวหรือเหตุผลทางการเมือง ช่วยให้ปฏิบัติงานเกิดความรู้สึกมั่นคงในหน้าที่หลักการที่ผู้บริหารใช้ในเรื่องของความมั่นคงในอาชีพการงาน องค์กรจะต้องเตรียมการในประเด็นที่สำคัญเช่น การดึงดูด (Attraction) พยายามจูงใจให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาร่วมงานกับองค์กร การรักษา (Retention) อนุรักษ์บุคลากรที่มีความสามารถเหล่านั้น ให้ทำงานอยู่กับองค์กร เพราะมีความก้าวหน้ามั่นคง การจูงใจ (Motivation) กระตุ้นให้บุคลากรมีความมุ่งมั่นในอาชีพที่ทำอยู่ การพัฒนา (Development) เปิดโอกาสให้ได้พัฒนาศักยภาพและมีความก้าวหน้าในเส้นทางอาชีพ

1.4 หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political neutrality) ไม่เปิดโอกาสให้มีการใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรกแซงกิจการงาน หรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใดๆ เพื่อให้ข้าราชการประจำปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มภาคภูมิและความสามารถ ในระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย

2. การพัฒนาศักยภาพ การพัฒนาจะมุ่งเน้นการพัฒนาจากบุคลากรที่มีความชำนาญและความสามารถเฉพาะด้าน เป็นการพัฒนาเพื่อสร้างทักษะหลากหลาย (Multi-skilled) โดยผ่านการวิเคราะห์ความรู้ ความสามารถ และคุณลักษณะอย่างเป็นระบบ วิธีการพัฒนาจะใช้เทคโนโลยีมากขึ้น และผู้เรียนจะเรียนรู้ด้วยตนเองผ่านหลักสูตรต่างๆ ที่จัดทำไว้ รวมทั้งการจัดการจัดการบริหารความรู้ (Knowledge Management) ผู้บริหาร หัวหน้างาน และบุคลากร จะมีบทบาทร่วมกันมากขึ้นในการกำหนดเนื้อหาและวิธีการฝึกอบรมที่เหมาะสมกับบุคลากรแต่ละคน ผู้บริหารและหัวหน้างานมีบทบาทในการเป็นผู้สอนแนะ (Coaching) พร้อมกับการส่งเสริมให้บุคลากรเรียนรู้ด้วยตนเอง องค์กรประกอบของการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ (Gilley, J. W., Eggland, S. A. & Maycunich, G. 1989)

2.1 การพัฒนารายบุคคลด้วยการพัฒนาสมรรถนะ (Competency) ที่องค์การหลาย ๆ แห่งมีการกำหนดขึ้น หรือองค์การหลาย ๆ แห่งมีแผนที่จะกำหนดขีดความสามารถของแต่ละตำแหน่ง

งานขึ้นมาด้วยเช่นกัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นเครื่องมือการบริหาร (Management Tools) ที่นำมาใช้ได้ทั้งการพัฒนารายบุคคล การพัฒนาสายอาชีพของบุคลากร การบริหารผลการดำเนินงาน และการพัฒนาองค์กร การพัฒนารายบุคคลถูกนำมาใช้เพื่อประเมินดูว่าบุคลากรแต่ละคนมีขีดความสามารถใดที่เป็นจุดแข็ง และขีดความสามารถใดที่เป็นจุดอ่อน โดยผู้บังคับบัญชาจะต้องเลือกขีดความสามารถที่จะต้องพัฒนาว่าควรจะเป็นเรื่องใด หลังจากนั้นจึงกำหนดเครื่องมือที่จะนำมาใช้ในการพัฒนา ซึ่งเครื่องมือที่ผู้บริหารควรตระหนักถึงก็คือ เครื่องมือที่ใช้การฝึกอบรมในห้องเรียนเท่านั้น เครื่องมือการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรมีจำนวนมาก เช่น การสอนงาน การเป็นที่เลี้ยง การมอบหมายงานที่ยากและท้าทาย การเพิ่มปริมาณงาน การเรียนรู้ด้วยตนเอง การทำให้ดูเป็นตัวอย่าง เป็นต้น

2.2 การพัฒนาสายอาชีพ หมายถึง การกำหนดผังความก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Path) ที่ไม่ใช่การเลื่อนตำแหน่งงาน เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ความก้าวหน้าในสายอาชีพจะรวมถึงการโอนย้ายงานซึ่งสมรรถนะจะใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความพร้อมว่าบุคลากรคนนั้นมีศักยภาพเพียงพอที่จะเลื่อนตำแหน่งงานและโอนย้ายงานได้หรือไม่ และหากบุคลากรมีขีดความสามารถไม่พร้อม สิ่งที่ผู้บริหารจะต้องดำเนินการต่อ นั่นก็คือ การจัดทำแผนพัฒนาศักยภาพของบุคลากรเป็นรายบุคคล และนอกจากการจัดทำผังความก้าวหน้าในสายอาชีพแล้ว *การจัดทำแผนพัฒนาคadres และคนดี (Talent Management)* ยังเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่สำคัญของการพัฒนาสายอาชีพที่องค์กรหลายแห่งเริ่มตระหนักถึงความสำคัญ และได้เริ่มสรรหาคadres และคนดีในองค์กร เพื่อที่ว่าองค์กรจะได้หาวิธีการในการจูงใจและรักษาศักยภาพเหล่านี้ให้อยู่ในองค์กรได้นานที่สุด ซึ่งบุคคลเหล่านี้ที่องค์กรได้มีการเตรียมให้เป็นผู้สืบทอดทายาทหรือผู้สืบทอดตำแหน่งงาน (Successors) สำหรับตำแหน่งงานระดับบริหารต่อไป

2.3 การบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) ถูกนำมาใช้เป็นปัจจัยหนึ่งในการวัดและประเมินผลการทำงานของบุคลากรในปัจจุบัน โดยการประเมินพฤติกรรมของบุคลากรว่าบุคลากรมีการแสดงออกในพฤติกรรมที่ผู้บังคับบัญชาคาดหวังมากน้อยแค่ไหนบ้าง ระดับการประเมินนั้นจะเน้นไปที่การประเมินความถี่หรือความบ่อยครั้งที่เกิดขึ้นของแต่ละพฤติกรรมที่ต้องการ ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะรับรู้ถึงความถี่ในการแสดงพฤติกรรมของบุคลากรได้ก็ต่อเมื่อผู้บังคับบัญชาจะต้องสังเกตพฤติกรรมและจดบันทึกเหตุการณ์หลัก ๆ (Critical Incidents) ที่สะท้อนถึงพฤติกรรมของบุคลากรแต่ละครั้ง ด้วยการทำสมุดบันทึกพฤติกรรม ซึ่งภาครัฐมีการกำหนดให้ข้าราชการจัดทำสมุดบันทึกความดีราชการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นแบบอย่างที่ดีที่กระตุ้นให้องค์กรอื่นๆ เริ่มมีการจัดทำสมุดบันทึกพฤติกรรมของบุคลากรดังเช่นหน่วยงานราชการที่มีการนำมาใช้ปฏิบัติ

2.4 การพัฒนาองค์กร (Organization Development) ที่เน้นการนำเครื่องมือด้านการบริหารบุคลากรมาใช้ในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนในองค์กร เพื่อสร้างวัฒนธรรมองค์กรตามแบบอย่าง que ผู้บริหารต้องการ ซึ่งสมรรถนะถูกนำมาใช้เป็นกลไกขับเคลื่อนให้เกิดการปรับเปลี่ยน

พฤติกรรมทั่วทั้งองค์การ แนวคิดของการพัฒนาองค์การถือได้ว่านำองค์ประกอบต่าง ๆ ของการพัฒนาบุคลากรมาบูรณาการเข้าด้วยกัน เนื่องจากองค์การจะพัฒนาไปได้นั้นก็ต่อเมื่อองค์การจะต้องมีการพัฒนาบุคลากรแต่ละคน การรักษาวงศ์เขาไว้ด้วยการพัฒนาสายอาชีพของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารผลการปฏิบัติงานเพื่อสร้างความยุติธรรมในการประเมินผลงาน

3. การบริหารค่าจ้าง ผลประโยชน์ตอบแทนจะถูกออกแบบเพื่อใช้เป็นกลุยุทธ์ในการจูงใจเฉพาะบุคคล ซึ่งมีความต้องการและคุณลักษณะพื้นฐานแตกต่างกัน คนทั่วไปรู้จักคำว่า ค่าจ้าง (Wage) และเงินเดือน (Salary) ซึ่งหมายถึง เงินที่จ่ายให้กับลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงาน แต่คำว่า "ค่าจ้าง และเงินเดือน" เป็นคำที่มีความหมายแคบกว่า จึงใช้คำว่า ค่าตอบแทน แทนคำว่าค่าจ้างและเงินเดือน ค่าตอบแทน หมายถึง เงินที่จ่ายให้สำหรับการทำงาน และประโยชน์หรือบริการที่องค์กรจัดให้แก่บุคลากร ค่าตอบแทนเป็นการจ่ายให้ทั้งในรูปแบบโดยตรงกับในรูปแบบโดยอ้อม รูปแบบโดยตรง คือ เงินเดือนและค่าจ้าง รูปแบบโดยอ้อม คือ ประโยชน์ที่ให้กับบุคลากร เช่น การประกันชีวิต ประกันอุบัติเหตุ ค่ารักษาพยาบาล เงินบำเหน็จเมื่อออกจากงาน บริการความสะดวก การพักผ่อน และการประกันสังคม โดยแนวทางในการกำหนดนโยบายค่าตอบแทน ได้แก่ (สนั่น เกชาขารี. 2560)

3.1. กำหนดแผนงานเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนกับงานต่าง ๆ ให้แน่นอนไว้ล่วงหน้า ซึ่งแผนงานแต่ละแผนนั้นจะต้องระบุปัจจัยที่จะใช้กำหนดอัตราค่าตอบแทนอย่างชัดเจน เช่น ความชำนาญ ความรับผิดชอบ สภาพการทำงาน ความพยายาม เป็นต้น

3.2. การกำหนดระดับของค่าตอบแทน ควรจะมีเหตุผลและสัมพันธ์กับอัตราในตลาดแรงงาน ไม่วาระดับของค่าตอบแทนจะกำหนดไว้สูงกว่า ต่ำกว่า หรือเท่าเทียมกับที่อื่นก็ตาม

3.3. แผนงานเกี่ยวกับค่าตอบแทน ควรแยกงานออกจากการปฏิบัติงาน หมายความว่า ไม่ว่าผู้ปฏิบัติงานเป็นใคร หากทำงานในตำแหน่งงานนั้นก็ได้รับค่าตอบแทนเหมือนกัน ยกเว้น ตำแหน่งในระดับสูง การบริหารงานวิชาชีพ ซึ่งผู้อยู่ในตำแหน่งนั้นจะทำงานได้แตกต่างกัน ตามความสามารถของแต่ละคน ซึ่งทำให้ได้ผลงานที่แตกต่างกันด้วย

3.4. ควรยึดถือหลักที่ว่างงานเท่ากันค่าตอบแทนเท่ากัน โดยไม่คำนึงว่าผู้ปฏิบัติงานเป็นใคร แต่ไม่ได้หมายความว่า อัตราค่าตอบแทนในทุกระดับงาน ทุกระดับขั้นของโครงสร้างค่าตอบแทนจะต้องเท่ากันด้วย

3.5. หลักความยุติธรรมในการกำหนดค่าตอบแทน เพื่อแยกให้เห็นว่าผู้ปฏิบัติงานมีความแตกต่างกัน ทั้งในด้านความรู้ ความสามารถ และการอุทิศตนเองให้กับงาน ซึ่งหลักการนี้จะทำให้บุคลากรมีความรู้สึกว่าเขาได้รับความเป็นธรรม ทั้งในแง่ของกฎหมายและสิทธิ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สิ่งที่เขาทุ่มเทให้กับองค์กรเท่าเทียมกับสิ่งที่เขาได้รับตอบแทนจากองค์กร ผลของหลักการนี้จะทำให้

ประเภทของคำตอบแทนแตกต่างกัน เช่น ค่าจ้างปกติ ค่าจ้างแบบจูงใจ และค่าจ้างสำหรับบุคลากรบางประเภท

3.6. ทั้งบุคลากรเองและสภาพแรงงานที่เกี่ยวข้อง ควรจะต้องรับรู้กระบวนการต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการกำหนดอัตราค่าตอบแทน โดยการที่องค์กรจะต้องแจ้งให้บุคลากรทุกคนทราบถึงวิธีการคิดค่าตอบแทน โครงสร้างของค่าตอบแทน และอื่น ๆ องค์กร วิสาหกิจไม่ควรยึดถือว่า นโยบายค่าตอบแทนเป็นความลับขององค์กรวิสาหกิจนั้น ๆ

4. การจูงใจ เป็นการนำเอาปัจจัยต่าง ๆ มาเป็นแรงผลักดัน ให้บุคคลแสดง พฤติกรรมออกมาอย่างมีทิศทาง เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมาย หรือเป้าหมายที่ต้องการ ดังนั้นผู้ที่ทำหน้าที่จูงใจ จะต้องค้นหาว่า บุคคลที่เขาต้องการจูงใจ มีความต้องการหรือมีความคาดหวังอย่างไร มีประสบการณ์ ความรู้ และทัศนคติในเรื่องนั้น ๆ อย่างไร แล้วพยายามดึงเอาสิ่งเหล่านั้นมาเป็น แรงจูงใจ (Motive) ในการแสดงพฤติกรรม หรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมต่าง ๆ โดยพฤติกรรมส่วนใหญ่มักจะมีแนวทางมุ่งไปยังเป้าหมายที่สัมพันธ์อย่าง ใกล้ชิดกับ การสนองความต้องการพื้นฐานทางกาย ให้สมดังความต้องการนั้น ๆ เช่น มนุษย์มีความต้องการทางร่างกาย ทำให้ต้อง กิน นอน ขับถ่าย ฯลฯ อยู่ตลอดเวลา และคนเราจะมีวิธีการในการที่หาวิธีสนองความต้องการเหล่านั้น การศึกษาเรื่องของการจูงใจ จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้เราได้เข้าใจถึงพฤติกรรม และวิธีการในการสร้างหนทางเพื่อเปลี่ยนพฤติกรรม ไปในทิศทางที่ต้องการ ดังนั้นแนวทางเพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงานและความผูกพันในองค์กร สิ่งที่องค์กรพึงกระทำในการสร้างความผูกพันและสร้างแรงจูงใจของบุคลากร เช่น (1) สื่อสารอย่างชัดเจนถึงความเชื่อมโยงระหว่างผลการปฏิบัติงานและผลตอบแทนของบุคลากร (2) สร้างความมั่นใจในการประเมินผลการปฏิบัติงานที่สามารถแยกแยะผู้มีผลการปฏิบัติงานดีได้ (3) จัดอุปสรรคในการทำงานที่สามารถส่งผลกระทบในเชิงลบต่อการสนับสนุนบุคลากร เช่น งานที่ไม่จำเป็นหรือซ้ำซ้อน (4) เลือกคนให้เหมาะสมกับงานโดยคำนึงถึงคุณสมบัติของตำแหน่งงานและความสามารถของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งงานนั้น (5) ติดตามและพัฒนาระบบราชการในการทำงานโดยผู้นำต้องมีความสามารถและมีรูปแบบการบริหารงานที่เหมาะสมเพื่อจูงใจบุคลากร (6) มุ่งเน้นถึงผลตอบแทนที่ไม่ได้อยู่แค่ในรูปของเงินเท่านั้น เช่น โอกาสการเติบโตในหน้าที่การงาน การพัฒนาในด้านต่างๆ และการยกย่องชมเชยบุคลากร เป็นต้น

อย่างไรก็ตามสำหรับการจัดการทุนมนุษย์ภาครัฐแล้ว การเปลี่ยนแปลงของโลกที่ภาครัฐต้องทำงานอย่างมีศักยภาพและกระแสประชาธิปไตยที่ภาคประชาชนมีความคาดหวังจากภาครัฐมากขึ้น การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐจึงเป็นภารกิจที่รัฐบาลในประเทศต่างๆ ได้ทุ่มเทเวลาและทรัพยากรในการพลิกโฉมการบริหารราชการแผ่นดิน การให้บริการและพัฒนาาระบบราชการตามหลักการบริหารราชการแนวใหม่ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ได้ระบบราชการหรือ “ระบบบริหารงานภาครัฐ

ยุคใหม่” ซึ่งหลังการปฏิรูปแล้วระบบราชการ หรือระบบการบริหารงานภาครัฐควรมีลักษณะที่พึงประสงค์ 9 ประการดังนี้ จุมพล หนีมพานิช. 2550 : 414-416 ; สุรศักดิ์ ชะมารัมย์. 2555)

1. รัฐจะมีบทบาทหน้าที่เฉพาะในส่วนที่จำเป็นจะต้องทำเท่านั้น เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ประชาชน และชุมชนมีบทบาทมากขึ้น
2. การบริหารภายในภาครัฐจะมีความรวดเร็ว มีคุณภาพ และประสิทธิภาพสูง
3. การจัดองค์กรมีความกะทัดรัด เหมาะสม คล่องตัว และสามารถปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็ว ตามการเปลี่ยนแปลงนโยบายและสภาพแวดล้อม
4. มีลักษณะของการทำงาน และการให้บริการที่ทันสมัย ใช้เทคโนโลยี เครื่องมือ และอุปกรณ์ที่เหมาะสมต่อการทำงานที่รวดเร็ว
5. ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณภาพและมีมาตรฐานทางคุณธรรมสูง เป็นมืออาชีพ (professionalism) และวางตัวเป็นกลางทางการเมือง
6. ข้าราชการทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยมีประชาชนและประเทศชาติเป็นเป้าหมาย
7. มีกลไกการบริหารงานบุคคลที่ได้มาตรฐานสากล มีระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อเปิดโอกาสให้คนไทยมีคุณภาพและมีศักยภาพสูงเต็มใจเข้ารับราชการเป็นอาชีพ
8. มีวัฒนธรรม และบรรยากาศในการทำงานแบบมีส่วนร่วม
9. มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบและตรวจสอบได้

บทสรุป

การจัดการทรัพยากรมนุษย์แนวใหม่ หรือการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในยุคใหม่จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทของผู้เกี่ยวข้องทั้งบุคลากร หัวหน้างาน ผู้บริหาร และนักทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งต้องมีการกิจกรรมกันมากขึ้นแทนการแบ่งแยกหน้าที่ชัดเจน และการบริหารจะให้ความสำคัญต่อบุคลากรที่มีศักยภาพมากขึ้น ซึ่งทำให้การจัดการด้านบริหารทรัพยากรมนุษย์ถูกออกแบบเพื่อให้มีความยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนได้ง่าย แนวคิดนี้จึงไม่ต่างจากแนวคิดการบริหาร ธุรกิจที่มีการปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็วและไม่ยึดติดกับการบริหารแบบมุ่งเน้นวิธีการหรือกระบวนการ มากกว่าการมุ่งเน้นผลลัพธ์

เอกสารอ้างอิง

- โกลด์สมิท สตีเฟน. (2552). *การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย : มิติใหม่ของภาครัฐ*. กรุงเทพฯ : เอ็กส เฟอร์เน็ท,
- จิรวัดน์ รัตนารณ. (2546). *ปฏิรูปการเมืองและระบบราชการ*. กรุงเทพฯ: พังตน.

- จุมพล หนีมนานิช. (2550). *การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2551). "ทิศทางและแนวโน้มของรัฐบาลประศาสนศาสตร์" ใน *ประมวลสาระชุดวิชา แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐบาลประศาสนศาสตร์หน่วยที่ 15*. นนทบุรี. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,
- ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2546, รุ่ง แก้วแดง. (2538). *รีเอ็นจิเนียริงระบบราชการไทย*. กรุงเทพฯ: มติชน, บุญเลิศ ไพบรินทร์. (2559). *การกำหนดนโยบายและ แผน รวมถึงกฎ ระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนกำลังคน*. [Online]. www.tnews.co.th/contents/214957 [23 มีนาคม 2560]
- บุษยามาศ แสงเงิน. (2559). *Good To Great การสร้างองค์กรแห่งความยิ่งใหญ่* [Online]. <https://www.gotoknow.org/posts/416027> [23 มีนาคม 2560]
- ประโยชน์ ส่งกลิ่น. (2551). *การปฏิรูปการจัดการภาครัฐ: กรณีศึกษาการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยและสิงคโปร์*. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปีเตอร์ ดรักเกอร์. (2537). *โลกใหม่ไร้พรมแดน*. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์
- พิทยา บวรวัฒนา. (2552). "แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐบาลประศาสนศาสตร์สหรัฐอเมริกา 2" ใน *ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐบาลประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 4*. นนทบุรี. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,
- รัชฎา อสิสนธิสกุล. *แนวคิดด้าน การบริหารทรัพยากรมนุษย์ยุคใหม่*. [Online]. <https://www.gotoknow.org/posts/267913>. [23 มีนาคม 2560]
- วรเดช จันทรศร. (2541). *ปรัชญาการบริหารภาครัฐ*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สหายบล็อกและการพิมพ์,
- วิจิตร ศรีสอ้านและอวยชัย ชบา. (2541). *หลักการและภารกิจของการบริหารงานบุคคล*. เอกสารชุดวิชาการบริหารงานบุคคล หน่วยที่ 2 หน้าที่ 48. สาขาวิทยาการจัดการ นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ . *แนวคิดและความหมายของการบริหารและการบริหารจัดการ*. [Online]. <http://www.wiruch.com/articles%20for%20article/article%20concept%20and%20meaning%20of%20admin%20and%20mgt%20admin.htm>. [23 มีนาคม 2560]
- สนั่น เกาชาวี. (2560). *กลยุทธ์การบริหารค่าตอบแทน (Compensation Management)*. ภาควิชาวิศวกรรมอุตสาหกรรม คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น [Online]

http://www.thailandindustry.com/indust_newweb/articles_preview.php?cid=17843 [23 มีนาคม 2560]

สัมพันธ์ ยศสมศักดิ์. (2549). *รัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดและทฤษฎี*. กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เน็ท, สूरศักดิ์ ชะมารัมย์. (2560). “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่: กระแสหลักของการเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานภาครัฐ”. วารสารมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตร้อยเอ็ด. 1 (2) : 1-12.

อาวุธ วรรณวงศ์. (2551). กระบวนทัศน์การบริหารภาครัฐ" ใน *ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารภาครัฐ หน่วยที่ 11*. นนทบุรี. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,

Denhardt and Grubbs. (2003). *การจัดการภาครัฐแนวใหม่*: หน้า 335. [Online]. http://www.esbuy.net/site/download-file.php?doc_id=431 [23 มีนาคม 2560]

Drucker, Peter F. (1994). *Managing for the Future*. Oxford: Butterworth – Heinemann, Fisher and Others. (1993). U.S. *Geological Survey Professional Paper*, เล่มที่ 1659-1661. [Online]. <https://books.google.co.th/books?id=fRoLAQAIAAJ&pg=PA29&lpg=PA29&dq=Fisher+and+Others+1993&source=bl&ots=p1wqJRJc7K&sig=4ZOvCNJHughKAI7UXIEY2TYzZHE&hl=th&sa=X&ved=0ahUKEwiK48fX0rYAhWLybwKHQJCD1wQ6AEIMTAC#v=onepage&q=Fisher%20and%20Others%201993&f=false>. [23 March 2017]

Gilley, J. W., Egglend , S. A. & Maycunich, G. (1989). *A Principle of Human Resource Development*. Massachusettes: Addison Wesley.

Jim Collins. (2001). *GOOD TO GREAT*. [Online]. http://www.jimcollins.com/article_topics/articles/good-to-great.html. [23 March 2017]

Masayoshi Eguchi. (2007). "New Public Management: As a Means to Reform". *Quarterly Journal of Public Policy & Management*. 1 (Special Issue): 1-23.

Stuart Crainer. (1998). *Key Management Ideas: the thinkers who change the way we manage: Thinkers That Changed the Management World (Management Masterclass)*. [Online]. <https://www.amazon.co.uk/Key-Management-Ideas-thinkers-Masterclass/dp/0273638084>. [23 March 2017]