

บทความวิชาการ

ความแปรเปลี่ยนของกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีอิทธิพลต่อ แนวปฏิบัติและองค์ความรู้ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐ

Paradigm Shift in Public Administration and Its Effect on Public Sector Human Resource Management Practices and Knowledge

กุลธิดา มาลาม *

Kunthida Malam

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอองค์ความรู้และแนวปฏิบัติด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐที่แปรเปลี่ยนไปตามบริบทของสังคมโลก และตามกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้เขียนใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาจากหลักฐานทางวิชาการและการวิจัย และพบว่า องค์ความรู้ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลก มีอิทธิพลต่อแนวปฏิบัติและองค์ความรู้ทางด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐเป็นอย่างมาก โดยแนวปฏิบัติและองค์ความรู้ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไป สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 มุมมอง ได้แก่ มุมมองด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบดั้งเดิม และ มุมมองด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบร่วมสมัย และด้วยกระแสโลกาภิวัตน์ ระบบทุนนิยม และการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันในด้านต่าง ๆ ผู้เขียนเสนอให้องค์การภาครัฐยุคใหม่ ควรให้ความสำคัญกับ “การเน้นคนเป็นศูนย์กลาง” เนื่องจากข้าราชการและพนักงานของรัฐเหล่านี้ถือเป็น “ทุนมนุษย์” ที่สามารถ “สร้างมูลค่าเพิ่ม” ให้แก่องค์กรได้ และหัวใจสำคัญ คือ การประยุกต์ใช้กระบวนการจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์ เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันที่ยั่งยืนให้แก่องค์การภาครัฐต่อไป

คำสำคัญ: รัฐประศาสนศาสตร์, กระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์, การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ, การจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์

Abstract

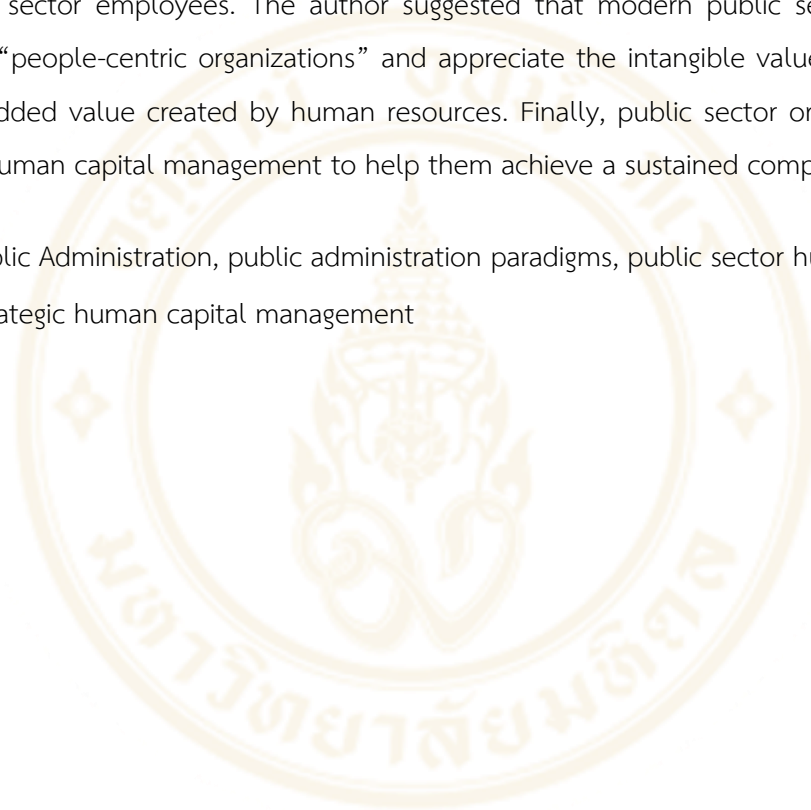
* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, E-mail: kunmalam@gmail.com

(Corresponding author)

(Received: 08/06/22, Revised: 18/07/22, Accepted: 21/08/22)

The purpose of this academic article is to present the process by which public sector organizations adapt their human resource management (HRM) practices and knowledge to changes in the global environment and the paradigms of public administration. The author employed a content analysis approach by assessing research articles and scholarly works and found that change in HRM practices and knowledge in the public sector is the result of a change in the global context and the paradigms of public administration. In this regard, the author can divide public sector HRM practices and knowledge into 2 aspects: classical HRM view and contemporary HRM view. As we known, globalization, capitalism, and disruptions nowadays have affected operations of public sector organizations, including managing public sector employees. The author suggested that modern public sector organizations should become “people-centric organizations” and appreciate the intangible value of employees as well as to the added value created by human resources. Finally, public sector organizations should utilize strategic human capital management to help them achieve a sustained competitive advantage.

Keywords: Public Administration, public administration paradigms, public sector human resource management, strategic human capital management



1. บทนำ

การบริหาร (Administration) หรือการจัดการ (Management) โดยทั่วไปจะหมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่มนุษย์ร่วมกันสร้างขึ้นภายใต้กรอบพันธกิจ (Mission) และเป้าหมาย (Goal) ขององค์การ เช่น การบริการ สาธารณะให้แก่ประชาชน หรือการสร้างผลกำไรให้แก่องค์การ (Powell, 2001) โดยกลุ่มกิจกรรมเหล่านั้นจะเกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรทางการบริหารต่าง ๆ เช่น ทรัพยากรมนุษย์ การเงิน และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้เป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่องค์การตั้งไว้บรรลุผลสำเร็จ (Griffin, 2003) ทั้งนี้ หากองค์การมีการบริหารจัดการที่ดี ย่อมจะสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันให้แก่องค์การได้ ดังตัวอย่างเช่น มีงานวิจัยจำนวนมากที่พบว่า การมีระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ดีมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการเพิ่มประสิทธิผลในการทำงานขององค์การ (Firm Performance) (Huselid et al., 1997; Saridakis et al., 2017)

จากข้างต้น ผู้อ่านจะเห็นว่า การบริหาร “ทรัพยากรมนุษย์” ที่ดี ถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่สามารถทำนายประสิทธิผลขององค์การได้ โดยคำว่า “ทรัพยากรมนุษย์ หรือ Human Resource” นั้น ถือได้ว่าเป็นคำศัพท์ในยุคสมัยใหม่ ที่เกิดขึ้นในช่วงของการปฏิวัติอุตสาหกรรมระหว่างช่วงทศวรรษที่ 18 ถึงช่วงทศวรรษที่ 19 ซึ่งถูกนำมาแทนที่คำว่า “ทรัพยากรบุคคล หรือ Personnel” โดยในยุคเวลานั้น องค์การต่าง ๆ ต่างตระหนักในความสำคัญของแรงงาน โดยถือว่า พวกเขาเหล่านั้นเป็นเสมือน “ทรัพยากร” หนึ่งที่มีคุณค่าต่อองค์การมากกว่าเป็นเพียงแค่ “แรงงาน หรือ บุคคลหนึ่งในจักรกลการผลิต” (Obedgiu, 2017) ทั้งนี้ Armstrong (2006) กล่าวว่า ทรัพยากรมนุษย์ บุคลากรในองค์การที่มีความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skill) และทัศนคติ (Attitude) ที่สามารถแสดงออกมาในรูปของผลงานในการทำงาน และทรัพยากรมนุษย์เป็นกลุ่มคนในองค์การที่มีอิทธิพลต่อทั้งความสำเร็จและความล้มเหลวขององค์การ โดยในประเทศสหรัฐอเมริกา มุมมองต่อแรงงานที่เปลี่ยนไปนี้ สะท้อนได้จากการที่สมาคมบริหารงานบุคคลแห่งอเมริกา (American Society for Personnel Administration หรือ ASPA) ได้ลงมติให้เปลี่ยนชื่อสมาคมของตนเป็น สมาคมการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Society of Human Resource Management) ในปี ค.ศ. 1989 และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา คำศัพท์ “ทรัพยากรมนุษย์ หรือ Human Resource” และแนวคิดที่ว่า แรงงาน คือ หนึ่งในทรัพยากรสำคัญขององค์การ จึงถูกใช้กันอย่างแพร่หลายทั้งในการบริหารงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมไปถึงในวงการวิชาการทั่วโลก (Armstrong, 2006)

และในบริบทของโลกในยุคปัจจุบัน ความเจริญก้าวหน้าของวิทยาการความรู้และเทคโนโลยี ส่งผลให้ความคาดหวังที่องค์การมีต่อทรัพยากรมนุษย์แปรเปลี่ยนไปด้วย กล่าวคือ องค์การมีความคาดหวังที่มากขึ้นต่อตัวทรัพยากรมนุษย์ที่จะช่วยให้้องค์การอยู่รอดในยุคของการเปลี่ยนแปลงฉับพลัน (Disruptions) ดังเช่นปัจจุบัน ตลอดจนช่วยสร้างและรักษาความได้เปรียบทางการแข่งขันให้แก่องค์การ จึงไม่แปลกใจเลยว่า องค์การในปัจจุบันต่างให้ความสำคัญกับการปฏิรูปองค์การของตนให้เป็นองค์การสมรรถนะสูง (High Performance Organization:

HPO) ตลอดจนแสวงหาเทคนิควิธีใหม่ ๆ ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เช่น การสร้างองค์การให้เป็นนายจ้างในฝัน (Employer of Choice) หรือ การบริหารคนเก่ง (Talent Management) เป็นต้น (Do & Mai, 2020; Harney & Collings, 2021; Karami et al., 2004)

แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้เขียนพบว่า ความแปรเปลี่ยนของแนวปฏิบัติและองค์ความรู้ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐนั้น ยังได้อิทธิพลมาจากความแปรเปลี่ยนของกระบวนการทัศน์ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกด้วย แต่องค์ความรู้ดังกล่าวยังมีอยู่น้อย โดยเฉพาะการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในแต่ละยุคสมัย ที่ส่งผลต่อแนวปฏิบัติและองค์ความรู้ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐ จึงเป็นที่มาของบทความนี้

โดยในการนำเสนอบทความนี้ ผู้เขียนจะได้เริ่มด้วยการสรุปสาระสำคัญของกระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ได้แปรเปลี่ยนไปนับได้ 6 ยุคสมัย ต่อมา จะเป็นการสรุปความเชื่อมโยงระหว่างแนวปฏิบัติและองค์ความรู้ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐ กับทฤษฎีสำคัญทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคสมัยต่าง ๆ และสุดท้าย จะเป็นการกล่าวถึงแนวคิดการจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์ ซึ่งเป็นมุมมองด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์หนึ่งที่สำคัญในยุคปัจจุบัน

2. การเปลี่ยนแปลงของกระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ 6 ยุคสมัย

กระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Paradigm) เป็นกรอบแนวคิดที่นักวิชาการได้สร้างขึ้น เพื่อใช้อธิบายการกระทำตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคล (Individual Level) ระดับองค์การ (Organizational Level) และระดับเครือข่าย (Network Level) ในการดำเนินการตามภารกิจแห่งรัฐในด้านต่าง ๆ ให้ประสบผลสำเร็จ ทั้งยังหมายรวมถึงใช้เป็นกรอบในการอธิบายลักษณะขององค์ความรู้ที่เป็นศาสตร์ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการงานของรัฐ ตลอดจนการอธิบายผลกระทบของการบริหารกิจการงานของรัฐ ที่เกิดขึ้นต่อวิถีชีวิตของผู้คนและประเทศชาติ ทั้งนี้ Nicholas Henry (2010) ได้เสนอว่า กระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งสะท้อนสถานะและจุดเน้นของศาสตร์ ตั้งแต่ยุคก่อนกำเนิด เรื่อยมาจนถึงยุคปัจจุบัน สามารถแบ่งได้ออกเป็น 6 กระบวนทัศน์/ยุคสมัย ได้แก่

กระบวนทัศน์ที่ 1: ยุคที่การบริหาร (งานภาครัฐ) ต้องแยกออกจากการเมือง (ค.ศ.1900 – 1926)

ผู้ที่เสนอแนวคิดนี้ คือ Woodrow Wilson นักวิชาการและอดีตนายกรัฐมนตรีของสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้เขียนบทความ ชื่อ "The Study of Administration" ในปี ค.ศ. 1887 ในบทความดังกล่าว Wilson ได้เสนอให้แยกการเมืองออกจากการบริหาร หรือที่เรียก Politics-Administration Dichotomy โดยมีนัยสำคัญให้ระบบ

ราชการปลอดอิทธิพลจากฝ่ายการเมือง และบริหารราชการแผ่นดินอย่างมืออาชีพมากขึ้น (Wilson, 1887) รวมไปถึงยังมีนักวิชาการท่านอื่น ๆ ที่ส่งเสริมแนวคิดนี้ เช่น Frank J. Goodnow และ Leonard D. White

หากมองในมิติของการบริหารองค์การในยุคนี้ จะพบว่า ในยุคนี้จะเน้นไปที่การบริหารองค์การด้วยวิธีการ (Means) มากกว่าการบริหารโดยปัจเจกบุคคล (Individual) ดังปรากฏในทฤษฎีองค์การแบบระบบราชการ (Bureaucratic Organization) ของ Max Weber ที่เน้นให้บุคลากรเน้นความสัมพันธ์เชิงหน้าที่ มากกว่าความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในที่ทำงาน (Impersonality) และทำงานตามระเบียบที่ผู้บังคับบัญชาวางไว้เท่านั้น และจะเป็นการปฏิบัติงานในลักษณะของการแบ่งงานกันทำ (Division of Work) แต่ละฝ่ายจะไม่ล้ำเส้นสายงานซึ่งกันและกัน อีกหนึ่งนักคิดที่สำคัญในยุคนี้ คือ Frederick W. Taylor ที่มองบุคลากรเป็นเสมือนเครื่องจักรกล มีหน้าที่ทำตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาเท่านั้น โครงสร้างองค์การและรูปแบบความสัมพันธ์เป็นทางการ มีลักษณะที่แน่นอนและตายตัว การทำงานเน้นไปที่ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ของผลผลิต (Outputs) มากกว่า (ประโยชน์สูง ประหยัดสุด) และที่สำคัญ หน่วยงานราชการต่าง ๆ ก็ได้้นำแนวคิดข้างต้นนี้ ไปใช้ในการออกแบบโครงสร้างหน่วยงานด้วยเช่นกัน

กระบวนทัศน์ที่ 2: ยุคที่เน้นนำหลักการบริหารต่าง ๆ มาใช้ในการบริหารรัฐกิจ (ค.ศ. 1927 – 1937)

ในยุคนี้เป็นยุคที่เริ่มมีการนำหลักการบริหารต่าง ๆ ที่นักคิดท่านต่าง ๆ พัฒนาขึ้น มาประยุกต์ใช้ในการบริหารหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ดังเช่น การนำหลักการ POSDCoRB ของ Luther H. Gulick และ Lyndall Urwick ซึ่งประกอบไปด้วย P - Planning (การวางแผน) O - Organizing (การบริหารองค์การ) S - Staffing (การบริหารบุคคล) D - Directing (การสั่งการ) Co - Coordinating (การประสานงาน) R - Reporting (การรายงาน) และ B - Budgeting (การงบประมาณ) มาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ

อนึ่ง จะพบว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้น สังเกตได้จากหลักการ POSDCoRB “S – Staffing” ที่ได้เน้นถึงความสำคัญของการบริหารบุคคลในองค์การ และในยุคนี้จะพบว่า ผู้บังคับบัญชามีความยืดหยุ่นในการบังคับบัญชามากขึ้น มีการคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินมากยิ่งขึ้น ตลอดจน เริ่มมีงานวิจัยทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์เกิดขึ้นมากมาย ทำให้นักรัฐประศาสนศาสตร์เกิดความมั่นใจว่า หลักการบริหารต่าง ๆ มีความเป็นสากลได้ (Generalization) นำไปปรับใช้ได้ในทุกบริบท

กระบวนทัศน์ที่ 3: ยุคที่รัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์กลับมามีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน (ค.ศ. 1950 - 1970)

ยุคนี้ถือเป็นช่วงท้าทายของรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งจากผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้สภาวะทางการเมืองการปกครองของโลกแปรผันไป ทุกสิ่งทุกอย่างตกอยู่ในภาวะหาความมีเสถียรภาพไม่ได้ ยุคนี้จึงทำให้จุดสนใจมุ่งไปที่บทบาทในการกำหนดนโยบายบริหารประเทศของฝ่ายการเมือง ในขณะที่เรื่องคนถูกลดทอน

ความสำคัญลงไป โดยมีระบบราชการเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลักดันให้นโยบายของฝ่ายการเมืองเกิดการปฏิบัติได้จริง นักคิดสำคัญที่ส่งเสริมแนวคิดนี้ มี Paul Appleby และ Dwight Waldo เป็นอาทิ

กระบวนทัศน์ที่ 4: ยุคที่รัฐประศาสนศาสตร์เน้นสร้างศาสตร์ของตนเอง (ค.ศ. 1956 – 1970)

ยุคนี้จะเป็นการมุ่งเน้นไปที่ความพยายามในการสร้างวิทยาการทางการบริหารที่จำเพาะเจาะจงกับบริบทของ**รัฐประศาสนศาสตร์**ขึ้น เริ่มมีการศึกษาความแตกต่างระหว่างความเป็นภาครัฐและภาคเอกชน (Public/Private Organization Dilemma) เริ่มมีแนวคิดประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และ การบริหารรัฐกิจ (Public Affairs) ขึ้นมา แต่ทั้งนี้ ก็ไม่ได้หมายความว่า รัฐประศาสนศาสตร์จะละทิ้งการประยุกต์ใช้หลักทฤษฎีสากลทางด้านองค์การ (Organizational Theory) หรือ วิทยาศาสตร์ทางการจัดการต่าง ๆ (Management Science) ในการบริหารหน่วยงานภาครัฐซะทีเดียว

กระบวนทัศน์ที่ 5: รัฐประศาสนศาสตร์คือรัฐประศาสนศาสตร์ (ค.ศ. 1970 - 1990)

อาจกล่าวได้ว่าเป็นยุคที่รัฐประศาสนศาสตร์เริ่มค้นพบตัวตนเลยทีเดียว เป็นยุคที่คำว่า “การบริหารรัฐกิจ (Public Affairs)” เป็นที่รู้จักและถูกใช้กันอย่างแพร่หลาย มีการประยุกต์ใช้องค์ความรู้แบบสหวิทยาการ (Interdisciplinary) มาใช้ในการบริหารรัฐกิจมากขึ้น เนื่องจากนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์เริ่มเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการทำงานของระบบราชการ (Wright, 2011) และที่สำคัญการศึกษาองค์การสมัยใหม่ก็เกิดขึ้นในยุคนี้เช่นเดียวกัน การมององค์การแบบมนุษยนิยม (Humanism Organization) ปรากฏขึ้นอย่างเห็นได้ชัด การใส่ใจต่อความสัมพันธ์ของบุคลากรที่มีต่อผลการปฏิบัติงานถูกให้ความสำคัญมากขึ้น องค์การมองว่าสุขภาวะของบุคลากรส่งผลกระทบต่อผลผลิต และองค์การยังมีการส่งเสริมประสิทธิภาพขององค์การ โดยมุ่งให้บุคลากรเป็นศูนย์กลางมากขึ้น หรือ การปฏิรูประบบราชการโดยใช้แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่เน้นการนำแนวคิดขององค์การภาคเอกชนมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าของการใช้เงินภาษีของประชาชน (Value for Money) เป็นต้น (Lynn, 1998)

กระบวนทัศน์ที่ 6: รัฐประศาสนศาสตร์คือการบริหารแบบมีส่วนร่วม (ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา)

ยุคนี้จุดเน้นอยู่ที่การเข้ามามีส่วนร่วมของกลุ่มประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ในการบริหารกิจการของรัฐ หรือที่เรียก Governance โดยในยุคนี้จะมีแนวคิดทฤษฎีใหม่ ๆ ที่ถูกใช้ในรัฐประศาสนศาสตร์ เช่น การบริหารงานแบบเครือข่าย (Network Governance Theory) การร่วมผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ (Co-production of Public Services) การบริหารองค์การไม่แสวงหากำไร (Non-profit Administration) เป็นต้น

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่มุ่งศึกษากระบวนการวิธี ความเป็นองค์การ และตัวบุคลากรทั้งหลาย ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายจากฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติ ตลอดจนการส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ซึ่งจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับหลากหลายฝ่ายในสังคม ด้วยเหตุผลเหล่านี้ทำให้การศึกษาทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ต้องแสวงหาและบูรณาการสหความรู้ (Aggregation) เพื่อให้ภารกิจของภาครัฐประสบผลสำเร็จ (Wright, 2011) พร้อมกันนี้ นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ยังได้พยายามศึกษาและสร้างทฤษฎีทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ของตนขึ้นมา เพื่อสร้าง “ตัวตน (Identity)” ให้แก่รัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งยังหมายรวมถึง การสร้างทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐขึ้นมาด้วย ซึ่งเป็นผลดีที่จะทำให้ได้องค์ความรู้และวิธีการปฏิบัติ ที่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของภาครัฐมากยิ่งขึ้น และอาจเป็นการลบคำสบประมาทได้ว่า เรื่องการบริหาร หรือ แม้แต่การบริหารทรัพยากรมนุษย์ หากว่าหาทางออกไม่พบ ก็ให้หันกลับมาใช้กฎการนับ (Rule of Thumb) เหมือนเดิม (Locke, 1982)

3. ความสัมพันธ์ระหว่างแนวปฏิบัติและองค์ความรู้ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์กับทฤษฎีสำคัญทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคต่าง ๆ

ในส่วนนี้ ผู้เขียนมุ่งอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างแนวปฏิบัติและองค์ความรู้ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐ กับทฤษฎีสำคัญทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อ่านเกิดความเข้าใจในความสัมพันธ์ดังกล่าวมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนได้จัดกลุ่มมุมมองด้านแนวปฏิบัติและองค์ความรู้ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์เสียใหม่ โดยจัดชุดความคิดที่มีความคล้ายคลึงกันเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งทำให้บทความนี้ สามารถแบ่งมุมมองด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐได้ออกเป็น 2 มุมมอง คือ มุมมองแบบดั้งเดิม (Classical View) และมุมมองแบบร่วมสมัย (Contemporary View) ซึ่งแต่ละมุมมองนี้ มีความเชื่อมโยงกับทฤษฎีสำคัญทางรัฐประศาสนศาสตร์ในแต่ละยุคสมัย ได้ดังนี้

3.1 มุมมองด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบดั้งเดิม (Classical View) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญ 3 ทฤษฎี ได้แก่

3.1.1 แนวคิดแบบดั้งเดิม (Classical Approach) ซึ่งมีนักวิชาการคนสำคัญคือ Max Weber เจ้าของทฤษฎีองค์การแบบระบบราชการ (Bureaucracy) แนวคิดนี้เชื่อในวิธีการบริหาร (Administrative Approach) และอำนาจ (Power) ดังนั้น บุคลากรในองค์การจึงถูกจำกัดอิสรภาพด้วยกฎหมาย ระเบียบ ที่จำต้องปฏิบัติตาม และไร้ซึ่งความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องโดยสิ้นเชิง (Weber, 2009) Max Weber ยังมองว่าอำนาจที่ได้มาอย่างชอบธรรมตามกฎหมายปกครองของผู้บังคับบัญชา จะทำให้องค์การประสบความสำเร็จอย่างสูงสุด องค์การอาศัยระบบคุณธรรม (Merit System) ในการคัดสรรคนเข้ามาในองค์การ และผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจะต้องมีความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization) ของตนเอง (Weber, 2009)

หากมองในมิติการบริหารทรัพยากรมนุษย์แล้ว นิตาชล รัตนมณี และสันติธร ภูริภักดี (2560) ให้ความเห็นว่า แนวคิดของ Max Weber ข้างต้นนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Henri Fayol ที่เสนอว่า ควรมีการนำกระบวนการวิธีเชิงระบบ (System Approach) มาใช้ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ กล่าวคือ บุคลากรระดับบริหารควรให้ความสำคัญกับกฎระเบียบขององค์กร และก่อนเริ่มปฏิบัติงานใด ๆ ในองค์กร ควรมีการวางแผนและแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบแก่บุคลากรให้เรียบร้อย เพื่อกำหนดภาพความสำเร็จที่ชัดเจนให้แก่องค์กร ซึ่งหลักการนั้นเรียกว่า หลักการ POCCC ได้แก่ P - Planning (การวางแผน) O - Organizing (การบริหารองค์กร) C - Commanding (การบังคับบัญชา) C - Coordinating (การประสานงาน) และ C - Controlling (การควบคุม)

3.1.2 แนวคิดแบบการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Approach) ซึ่งมีนักวิชาการคนสำคัญ คือ Frederick W. Taylor เจ้าของทฤษฎีการวิเคราะห์เวลาและการเคลื่อนไหว (Time and Motion Study) แนวคิดนี้จะให้ความสำคัญกับเรื่องคนในฐานะปัจจัยนำเข้าที่สำคัญในกระบวนการผลิต แต่ปราศจากการให้คุณค่า (Value) กับความเป็นมนุษย์ แนวคิดนี้จะมองว่า องค์กรควรให้ความสำคัญกับการป้อนปัจจัยนำเข้า (Input) โดยเฉพาะเรื่องคน มีการกำหนดหลักการคัดเลือกที่ชัดเจน เพื่อให้ได้คนที่เหมาะสมที่สุดมาปฏิบัติงาน เพื่อให้องค์กรได้สินค้าและบริการที่ดีทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพตามที่องค์กรกำหนด และมุ่งค้นหากระบวนการทำงานที่ดีที่สุดเพียงหนทางเดียว (The One Best Way) และให้ “คน” ในองค์กรนำวิธีการทำงานที่ดีที่สุดนั้นไปใช้เป็นมาตรฐานเดียวกัน (Standardization) ทั่วทั้งองค์กร (Locke, 1982)

3.1.3 แนวคิดแบบมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation Approach) แนวคิดนี้มองว่าปัจเจกบุคคล (Individual) มีความกระตือรือร้นที่ต้องการจะเป็นส่วนหนึ่งในการการพัฒนาสังคมโลก ซึ่งกลไกการบริหารงานภาครัฐไม่ได้เป็นเพียงเครื่องมือที่จะออกนโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วกระบวนการจะเป็นอันจบสิ้นกันไป หากแต่การบริหารงานภาครัฐควรต้องกำหนดแนวทางเพื่อผู้คนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและเข้าใจโลกของการบริหารอย่างถ่องแท้มากยิ่งขึ้น

แนวคิดแบบมนุษยสัมพันธ์ นี้มองว่าบุคลากรจะมีความสัมพันธ์กับองค์กรในลักษณะระบบเปิด (Open System) (Denhardt, 2014) ค่านิยมของปัจเจกบุคคล (Individual Values) ถูกนำมาเป็นส่วนหนึ่งของความเป็นองค์กร ดังที่ Chester I. Barnard (1938) ได้กล่าวไว้ว่า “คนเราถ้าเขาพบในสิ่งที่เขาพึงพอใจ เขาก็จะให้ความร่วมมือแต่โดยดี แต่หากเขาหาความพึงพอใจไม่พบ เขาก็ปฏิเสธความร่วมมือนั้นไปเสีย” จากข้างต้น ผู้เขียนมองว่า ความพึงพอใจ (Satisfaction) ของบุคลากรในองค์กร ขึ้นอยู่กับแรงกระตุ้น (Stimulant) ขององค์กรว่าจะสนับสนุนความต้องการ (Need) ของบุคลากรได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งมีความสอดคล้องกับทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ (Hierarchy of Needs Theory) ของ Maslow (1970) ที่ได้เสนอว่า มนุษย์นั้นมีความต้องการเป็นแรงจูงใจให้ตนเองสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ และหากองค์กรต้องการให้บุคลากรเกิดแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ในงาน องค์กรต้องพยายามคอยเติมเต็มและตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานให้กับบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ แต่ทั้งนี้ความต้องการของมนุษย์ยังมีความซับซ้อนทั้งทางกายภาพและทางจิตใจ ทุกความต้องการจะค่อย ๆ เพิ่มระดับความรุนแรงของความต้องการมากขึ้นตามแรงจูงใจส่วนบุคคล

3.2 มุมมองด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบร่วมสมัย (Contemporary View) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญ 2 ทฤษฎี ได้แก่

3.2.1 แนวคิดแบบตามสถานการณ์ (Contingency Approach) แนวคิดนี้จะเน้นที่บุคลากรระดับบริหารมากกว่าระดับปฏิบัติงาน และจะเน้นความสัมพันธ์ระหว่างปรากฏการณ์ในองค์การกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ (External Circumstance) แนวคิดนี้มองเรื่องสถานการณ์ (Circumstance) เป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจทางการบริหาร อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจตามสถานการณ์ยังคงให้ความสำคัญกับหลักมนุษยธรรม (Humanity) และการสร้างแรงจูงใจ (Motivation) ให้คนทำงาน

นักวิชาการคนสำคัญตามแนวคิดนี้ ได้แก่ Fred E. Fiedler ผู้เสนอทฤษฎีอูบัติการณ (Contingency Theory) ขึ้น โดย Fiedler (1978) ได้พยายามอธิบายว่า บุคลากรระดับปฏิบัติงานนั้นไม่สามารถเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานใด ๆ ขององค์การได้ แต่ต้องอาศัยผู้นำที่จะสามารถควบคุมและเปลี่ยนแปลงองค์การให้เข้ากับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม แนวคิดของ Fiedler ยังสอดคล้องกับ “กฎแห่งความเหมาะสมตามสถานการณ์ (Law of Situation)” ซึ่งเสนอโดย Mary P. Follett ที่ให้ความสำคัญกับตัวปัจเจกบุคคล มากกว่าวิธีการบริหาร Follett ยังมองว่า องค์การควรให้บุคลากรเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การ เพื่อทำให้เกิดการผสมประโยชน์ร่วมกัน (Harmonization of Mutual Benefit) และผู้บริหารควรปฏิบัติงานอย่างอุทิศตนเพื่อความสำเร็จขององค์การ และเพื่อเป็นแบบอย่างให้แก่บุคลากรโดยทั่วไป (Fox, 1968)

3.2.2 แนวคิดแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management [NPM] Approach) แนวคิดนี้มองว่า พนักงานของรัฐควรแสดงบทบาทในฐานะพี่เลี้ยง และเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะ (Diefenbach, 2009)

ในมิติด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ยุค NPM มอง “มนุษย์” เสมือนหนึ่งเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและสามารถเพิ่มมูลค่าให้แก่องค์การได้ ในยุคนี้เกิดคำศัพท์ขึ้นมาใหม่ คือ “ทุนมนุษย์ (Human Capital)” และ “การจัดการทุนมนุษย์ (Human Capital Management)” และเกิดแนวคิด “การบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management)” ขึ้น เพื่อมุ่งหวังให้องค์การสามารถดึงศักยภาพสูงสุดของบุคลากรออกมาในการทำงาน และเพื่อให้งานเกิดประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) (Dooren et al., 2015; O'Toole & Meier, 2009)

Peter F. Drucker คือตัวอย่างของนักวิชาการที่มีแนวคิดสอดคล้องกับคำกล่าวข้างต้น กล่าวคือ Drucker เสนอหลักการจัดการโดยวัตถุประสงค์ (Management by Objective: MBO) ขึ้น โดยบุคลากรระดับบริหารมีหน้าที่กำหนดวัตถุประสงค์ระยะสั้นขององค์การให้เป็นกิจลักษณะ (Official) และควรเปิดโอกาสให้บุคลากรระดับปฏิบัติงาน เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์ระยะยาวขององค์การร่วมกัน เพื่อให้ทุกคนในองค์การเกิดการตระหนักรู้ร่วมกันในทิศทางและเป้าประสงค์ขององค์การ (Mutual Awareness) (Drucker, 1954)

และในปัจจุบันนี้ แนวคิด MBO ได้ถูกพัฒนาขึ้นเป็นแนวคิด “การจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management: RBM)” ซึ่งให้ความสำคัญกับการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicator: KPI) แนวคิด RBM ยังเน้นที่การกำหนดปัจจัยนำเข้า (Input) และกิจกรรมการบริหาร (Process) ที่ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ขององค์กร (Strategy) หรือถึงกำหนดกลวิธีต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน (Tactic) เพื่อให้บุคลากรนำไปใช้ในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนสร้างผลกระทบเชิงบวก (Positive Impact) ให้แก่องค์การได้ (Swiss, 2005)

สำหรับระบบราชการไทย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2549) ก็ได้มีการประยุกต์ใช้แนวคิด “การจัดการทุนมนุษย์” “การจัดการโดยวัตถุประสงค์” และ “การจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์” ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ ดังตัวอย่างเช่น การกำหนดกรอบมาตรฐานความสำเร็จ 5 ประการ ในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐขึ้น โดยกรอบการประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าวจะช่วยให้ส่วนราชการได้เห็นถึงจุดแข็งและส่วนที่ต้องปรับปรุงแก้ไขในกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนของตนเอง โดยกรอบมาตรฐานความสำเร็จ 5 ประการ ในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐจะประกอบไปด้วย

ประการที่ 1: ผลการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์

ประการที่ 2: ประสิทธิภาพของการจัดการทุนมนุษย์

ประการที่ 3: ประสิทธิภาพของการจัดการทุนมนุษย์

ประการที่ 4: ความรับผิดชอบด้านการจัดการทุนมนุษย์ และ

ประการที่ 5: สุขภาวะของบุคลากรกับการปฏิบัติงาน

ทั้งนี้ ผู้เขียนได้สรุปความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ทั้งในมุมมองแบบดั้งเดิม (Classical View) และ ในมุมมองแบบร่วมสมัย (Contemporary View) กับทฤษฎีสำคัญทางรัฐประศาสนศาสตร์ในแต่ละยุคสมัย ไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 มุมมองด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐ ที่แปรเปลี่ยนไปตามทฤษฎีสำคัญทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคต่าง ๆ

มุมมองด้านการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์	มุมมองแบบดั้งเดิม (Classical View)			มุมมองแบบร่วมสมัย (Contemporary View)	
	แนวคิดแบบดั้งเดิม	แนวความคิดการจัดการ เชิงวิทยาศาสตร์	แนวความคิด มนุษย์สัมพันธ์	แนวคิดแบบ ตามสถานการณ์	แนวความคิดการจัดการภาครัฐ แนวใหม่
ตัวอย่างแนวปฏิบัติ และองค์ความรู้ด้าน การบริหารทรัพยากร มนุษย์ในภาครัฐ	<ul style="list-style-type: none"> ■ ทฤษฎีองค์การขนาดใหญ่และหลักการ POCCC ✓ เน้นเรื่องวิธีการบริหาร ✓ เน้นเรื่องอำนาจผู้บังคับบัญชา ✓ บุคลากรถูกจำกัดอิสรภาพ ✓ ปราศจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ✓ เน้นเรื่องระบบคุณธรรม ✓ เน้นเรื่องความชำนาญเฉพาะด้าน ✓ เน้นเรื่องกระบวนการเชิงระบบ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ การวิเคราะห์เวลาและการเคลื่อนไหว ✓ เน้นเรื่องประสิทธิภาพของบุคลากร ✓ ปราศจากการให้คุณค่ากับมนุษย์ ✓ มุ่งหากระบวนการปฏิบัติงานที่ดีที่สุด ✓ เน้นเรื่องการเมืองมาตรฐานเดียวกันในการทำงาน 	<ul style="list-style-type: none"> ■ แนวคิดของ Chester I. Barnard และทฤษฎีลำดับชั้นความต้องการ ✓ เน้นเรื่ององค์การแบบระบบเปิด ✓ เน้นเรื่องค่านิยมของปัจเจกบุคคล ✓ เน้นเรื่องความต้องการของมนุษย์ ✓ เน้นเรื่องความพึงพอใจ ✓ เน้นเรื่องแรงจูงใจ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ ทฤษฎีปฏิบัติการและกฎแห่งความเหมาะสมตามสถานการณ์ ✓ เน้นเรื่องสถานการณ์ ✓ เน้นเรื่องสภาพแวดล้อมภายนอก ✓ เน้นเรื่องหลักมนุษยธรรม ✓ เน้นเรื่องแรงจูงใจ ✓ เน้นเรื่องหลักการทางจิตวิทยา ✓ เน้นปัจเจกบุคคล ✓ เน้นการผสมผสานประโยชน์ร่วมกัน ✓ เน้นการอุทิศตนของผู้บังคับบัญชา 	<ul style="list-style-type: none"> ■ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ✓ เน้นความเป็นที่เลี้ยงของบุคลากร ✓ เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ✓ เน้นการบริหารผลการปฏิบัติงาน ■ แนวคิดแบบการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ✓ เน้นเรื่องการกำหนดยุทธศาสตร์และกลวิธีการบริหาร ✓ เน้นเรื่องการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (KPI) ✓ เน้นเรื่องปัจจัยนำเข้า ✓ เน้นเรื่องกิจกรรมทางการบริหาร ✓ เน้นเรื่องการตระหนักรู้ร่วมกัน ✓ เน้นเรื่องผลกระทบเชิงบวกขององค์การ ■ องค์การสมรรถนะสูง ■ การจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์

4. การบริหารทรัพยากรมนุษย์สู่การจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์

คำว่า กลยุทธ์ หรือ ยุทธศาสตร์ (Strategy) คือ เครื่องมือ มุมมอง หรือแนวทางปฏิบัติที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อนำมาจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น กลยุทธ์ถือกำเนิดขึ้นจากการกระทำที่มุ่งตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน การที่องค์กรจะสามารถกำหนดกลยุทธ์ได้นั้นจำเป็นต้องผ่านกระบวนการ 4 ประการ ได้แก่ ประการที่ 1: การวิเคราะห์ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกองค์กร ประการที่ 2: การวางกรอบกลยุทธ์ ประการที่ 3: การนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ และประการที่ 4: การประเมินผลและการควบคุมทิศทางหรือนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ กลยุทธ์ที่สามารถนำมาจัดการกับสถานการณ์หรือปรากฏการณ์ได้จะต้องมีความยืดหยุ่น (Flexibility) ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปขององค์กร กลยุทธ์ที่ดีจะสามารถสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันให้กับองค์กรได้ (Porter, 1996)

แนวคิด Resource-Based View Approach มองว่า กลยุทธ์จะทำให้การจัดการทรัพยากรขององค์กรอันประกอบไปด้วย มิติที่ 1: มิติเชิงองค์การ มิติที่ 2: มิติเชิงกายภาพ และมิติที่ 3: มิติเชิงทุนมนุษย์ สร้างจุดแข็งและความได้เปรียบในการแข่งขันให้แก่องค์กรได้ ซึ่งทรัพยากรทั้ง 3 มิติดังกล่าวจะต้องถูกจัดการอย่างประสานสอดคล้องกัน เพื่อขับเคลื่อนองค์กรไปสู่เป้าหมาย กลยุทธ์ยังช่วยให้การสื่อสารขององค์กร (Organizational Communication) ทั้งในระดับแนวนอน (Horizontal Communication) และระดับแนวตั้ง (Vertical Communication) เกิดความเชื่อมโยงกัน (Barney, 1991; Delery & Roumpi, 2017)

การจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Human Capital Management: SHCM) เป็นการบูรณาการกระบวนการตัดสินใจทางการบริหารเข้ากับการจัดการทุนมนุษย์ ทรัพยากรมนุษย์ในยุคปัจจุบันถือได้ว่าเป็นทรัพย์สิน (Asset) ประเภทหนึ่งที่สามารถสร้างประโยชน์นานัปการให้กับองค์กรได้ สิ่งที่ทำให้ทุนมนุษย์แตกต่างจากทรัพย์สินประเภทอื่น ประกอบด้วยคุณสมบัติ 3 ประการ ได้แก่ คุณสมบัติที่ 1: จับต้องได้ (Intangible) คุณสมบัติที่ 2: มีมูลค่าเพิ่ม (Added Value) และคุณสมบัติที่ 3: ไม่เสื่อมค่า (Never Devalue) ทั้งนี้ ผู้บริหารที่จะสามารถบริหารจัดการทุนมนุษย์อย่างมีกลยุทธ์ได้ดี จำเป็นต้องมีสมรรถนะที่สำคัญ 5 ประการ คือ (Boon et al., 2018)

สมรรถนะที่ 1: ความสามารถในการวิเคราะห์ ทำนาย และอธิบายสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

สมรรถนะที่ 2: ความสามารถในการบริหารงานที่มุ่งประสิทธิผล มุ่งเน้นการแปรเปลี่ยนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กร สู่การจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์

สมรรถนะที่ 3: ความสามารถในการออกแบบโครงสร้าง และจัดวางตำแหน่งงานที่สำคัญเพื่อการจัดการทุนมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ

สมรรถนะที่ 4: ความสามารถในการมอบหมายภาระงานที่เหมาะสม

สมรรถนะที่ 5: ความสามารถในการวัดประสิทธิผลของการจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์ขององค์กร

ทั้งนี้ ระบบทุนนิยม (Capitalism) ที่เกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ ก็ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การแข่งขันขององค์กรไร้ซึ่งพรมแดนมากขึ้น และเป็นปัจจัยทำให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นเป็นเท่าทวีคูณ สำหรับประเทศไทย รัฐบาลก็ได้ให้ความสำคัญในเรื่องการจัดการทุนมนุษย์ โดยจะเห็นได้จากการพัฒนา “โมเดล Thailand 4.0” ซึ่งแผนยุทธศาสตร์ชาติที่มีเป้าหมายสำคัญครอบคลุม 4 ประเด็น รวมถึงการพัฒนาทุนมนุษย์ของประเทศไทย ได้แก่ ประเด็นที่ 1: ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ประเด็นที่ 2: การยกระดับคุณค่าในการพัฒนาคนไทย ประเด็นที่ 3: การสร้างสุขภาวะทางสังคม และประเด็นที่ 4: การรักษาสิ่งแวดล้อมให้น่าอยู่ (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.), 2560)

และในปัจจุบันนี้ มีข้อสนับสนุนทางวิชาการที่บ่งชี้ว่า มุมมองเกี่ยวกับคุณค่าของคนในองค์กร ได้เปลี่ยนผ่านจากยุคที่มองว่า มนุษย์มีคุณค่าในฐานะทรัพยากรสำคัญทรัพยากรหนึ่งขององค์กร เข้าสู่การให้คุณค่าของความเป็นทุนมนุษย์ภายในองค์กรในที่สุด โดยหลาย ๆ องค์กรมองว่า มนุษย์เป็นทรัพยากรที่สามารถเพิ่มมูลค่าให้แก่องค์กรได้ และปฏิเสธไม่ได้เลยว่า กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) และการเปลี่ยนแปลงฉับพลันต่าง ๆ ในโลก (Disruptions) เป็นอีกปัจจัยสำคัญ ที่ทำให้พรมแดนระหว่างองค์กรกับความเป็นมนุษย์องค์กรเข้าใกล้กันมากขึ้น และส่งผลให้นักวิชาการที่ศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและมนุษย์ ต้องมุ่งประเด็นความสนใจมาที่การศึกษา ค้นคว้า และวิจัยเกี่ยวกับการจัดการทุนมนุษย์ขององค์กรแบบมีกลยุทธ์มากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงความสำคัญที่ว่า ทุกครั้งมีองค์กรเกิดขึ้น และมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ใด ๆ ขึ้น องค์กรเหล่านั้นจำเป็นต้องอาศัย “ทุนมนุษย์” ในองค์กรเป็นผู้ขับเคลื่อน หากว่าองค์กรใดมีบุคลากรที่มีทั้งความสามารถและมีคุณธรรมด้วยนั้น จะทำให้เป้าหมายและยุทธศาสตร์ขององค์กรสามารถไปถึงเส้นชัยได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลอย่างยั่งยืน

5. บทพิเคราะห์สังคาย

ความแปรเปลี่ยนจากศาสตร์การบริหารทรัพยากรมนุษย์ไปสู่การจัดการทุนมนุษย์ มีความสัมพันธ์กับกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์อย่างชัดเจน เนื่องจากรัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่มุ่งศึกษาโครงสร้างทางการบริหารของหน่วยงานรัฐ ทั้งเรื่องคน นโยบาย เงิน ทรัพยากร องค์กร ฯลฯ ทำให้เกิดการศึกษาระดับสูงขึ้นมาในเวลาเดียวกัน และเมื่อก้าวถึงองค์กรก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าจำเป็นต้องมี “เรื่องคน” เข้ามาเกี่ยวข้อง และทำให้เรื่องดังกล่าวกลายมาเป็นประเด็นสำคัญที่นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ต้องให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง เพราะคนถือเป็นปัจจัยนำเข้าที่สำคัญขององค์กร และเป็นตัวแปรสำคัญที่จะทำให้ปัจจัยอื่น ๆ ในองค์กรเกิดการเคลื่อนที่ได้ จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการการบริหารปัจจัยดังกล่าวให้มีสถานะที่เหมาะสมกับองค์กร

ซึ่งจากการแปรเปลี่ยนของกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า การศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์มีส่วนสำคัญที่ทำให้มุมมองเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐเปลี่ยนแปลงไปด้วย นับตั้งแต่การที่องค์กรทั่วโลก มีการปรับมุมมองเรื่องบุคลากรในองค์กร ว่าการบริหารคนแบบเดิม ๆ โดยใช้ “กฎการนับ หรือ Rule of Thumb” ที่มีการให้สิทธิในอำนาจแก่ผู้บังคับบัญชามากเกินไป อาจไม่เป็นผลดีต่อองค์กรในอนาคตอย่างแน่นอน หากแต่องค์กรต้องให้คุณค่ากับ “เรื่องหลักมนุษยธรรม” ให้มากขึ้น และควรให้ “อิสระ” กับบุคลากรในเรื่องการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์ เพื่อที่

พวกเขาเหล่านั้นจะมีความรู้ลึกถึง “ความเป็นเจ้าขององค์การร่วมกัน” สุดท้าย องค์การทั้งหลายจำต้องมีการปรับเปลี่ยนมุมมองในเรื่องการบริหารคน โดยการเปลี่ยนผ่านยุคการบริหารทรัพยากรมนุษย์ มาเป็น การจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์ ซึ่งต้องทำให้การบริหารทุนมนุษย์ในองค์การ สอดประสานกับยุทธศาสตร์ขององค์การให้ได้ และสิ่งสำคัญ คือ การให้บุคลากรเข้ามามี “ส่วนร่วมในการตัดสินใจ” เกี่ยวกับกระบวนการทางการบริหารองค์การ และการให้คุณค่าแก่บุคลากรที่มากขึ้น โดยการให้พวกเขาเหล่านั้นเป็น “ศูนย์กลางขององค์การ” จะทำให้การจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์สามารถประสบความสำเร็จตามอุดมคติของนักวิชาการที่เพียรพยายามสร้างความน่าเชื่อถือให้กับศาสตร์เรื่องคนได้

บรรณานุกรม

- นิสาชล รัตนมณี และ สันติธร ภูริภักดี. (2560). แนวทางการจัดการสมัยใหม่ที่มีผลต่อการดำเนินงาน: กรณีศึกษา บริษัท ช ทวี จำกัด (มหาชน). *วารสารวิชาการ เทคโนโลยี พลังงานและสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย วิทยาลัยเทคโนโลยีสยาม*, 4(2), 28-36.
- สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.). (2560). *พิมพ์เขียว Thailand 4.0*. https://www.nstda.or.th/home/knowledge_post/blueprint-thailand-4/
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2549). *คู่มือการประเมินสถานภาพการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการ: รูปแบบ วิธีการและเครื่องมือ*. สวีชาญการพิมพ์.
- Armstrong, M. (2006). *A handbook of human resource management practice*. Kogan Page.
- Barnard, C. I. (1938). *The functions of the executive*. Harvard University Press.
- Barney, J. B. (1991). Firm resources and sustainable competitive advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99–120.
- Boon, C., Eckardt, R., Lepak, D. P., & Boselie, P. (2018). Integrating strategic human capital and strategic human resource management. *The International Journal of Human Resource Management*, 29(1), 34–67. <https://doi.org/10.1080/09585192.2017.1380063>

Delery, J. E., & Roumpi, D. (2017). Strategic human resource management, human capital, and competitive advantage: Is the field going in circles? SHRM and HC: is the field going in circles? *Human Resource Management Journal*, 27(1), 1–21.

<https://doi.org/10.1111/1748-8583.12137>

Denhardt, R. B. (2014). *Theories of public organization* (7th ed). Cengage Learning.

Diefenbach, T. (2009). New public management in public sector organizations: The dark sides of managerialistic ‘enlightenment.’ *Public Administration*, 87(4), 892–909.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01766.x>

Do, T. T., & Mai, N. K. (2020). A systematic review on high performance organization. *Management Research Review*, 44(1), 181–208. <https://doi.org/10.1108/MRR-11-2019-0495>

Dooren, W. van, Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector* (2nd ed.). Routledge.

Drucker, P. F. (1954). *The practice of management*. Harper & Brothers.

Fiedler, F. E. (1978). The contingency model and the dynamics of the leadership process. In L. Berkowitz (Ed.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 11, pp. 59–112). Academic Press.

Fox, E. M. (1968). Mary Parker Follett: The enduring contribution. *Public Administration Review*, 28(6), 520–529. <https://doi.org/10.2307/973329>

Harney, B., & Collings, D. G. (2021). Navigating the shifting landscapes of HRM. *Human Resource Management Review*, 31(4), 100824. <https://doi.org/10.1016/j.hrmmr.2021.100824>

Henry, N. (2010). *Public administration and public affair*. Prentice Hall.

Huselid, M. A., Jackson, S. E., & Schuler, R. S. (1997). Technical and strategic human resource management effectiveness as determinants of firm performance. *Academy of Management Journal*, 40(1), 171-188.

Karami, A., Analoui, F., & Cusworth, J. (2004). Strategic human resource management and resource-based approach: The evidence from the British manufacturing industry. *Management Research News*, 27(6), 50-68.

- Locke, E. A. (1982). The ideas of Frederick W. Taylor: An evaluation. *Academy of Management Review*, 7(1), 14–24. <https://doi.org/10.2307/257244>
- Lynn, L. E. (1998). The new public management: How to transform a theme into a legacy. *Public Administration Review*, 58(3), 231–237. <https://doi.org/10.2307/976563>
- Maslow, A. H. (1970). *Motivation and personality*. Harper and Row Publisher.
- O’Toole, L. J., & Meier, K. J. (2009). The human side of public organizations: Contributions to organizational performance. *The American Review of Public Administration*, 39(5), 499–518. <https://doi.org/10.1177/0275074008323805>
- Obedgiu, V. (2017). Human resource management, historical perspectives, evolution, and professional development. *Journal of Management Development*, 36(8), 986–990. <https://doi.org/10.1108/JMD-12-2016-0267>
- Porter, M. E. (1996). What is strategy? *Harvard Business Review*, 74(6), 61–78.
- Powell, T. C. (2001). Competitive advantage: Logical and philosophical considerations. *Strategic Management Journal*, 22(9), 875–888. <https://doi.org/10.1002/smj.173>
- Saridakis, G., Lai, Y., & Cooper, C. L. (2017). Exploring the relationship between HRM and firm performance: A meta-analysis of longitudinal studies. *Human Resource Management Review*, 27(1), 87–96. <https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2016.09.005>
- Swiss, J. E. (2005). A framework for assessing incentives in results-based management. *Public Administration Review*, 65(5), 592–602. <https://www.jstor.org/stable/3542525>
- Weber, M. (2009). Bureaucracy. In H. H. Gerth & C. W. Mills (Eds.), *From Max Weber: Essays in sociology* (pp. 196–244). Routledge.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222. <https://doi.org/10.2307/2139277>
- Wright, B. E. (2011). Public administration as an interdisciplinary field: Assessing its relationship with the fields of law, management, and political science. *Public Administration Review*, 71(1), 96–101. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02310.x>