

## การพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการภาครัฐ The Development of public administration capacity

อำพร มณีเนียม\* ศदानนท์ วัตตธรรม<sup>†</sup> ประลอง นนธ์ณรงค์<sup>‡</sup>  
และรังสรรค์ วัฒนาชัยวัฒน์<sup>§</sup>

Received May 10, 2021; Revised July 12, 2021; Accepted August 25, 2021

### บทคัดย่อ

การศึกษาการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการภาครัฐเป็นการศึกษาถึงความหมายของการพัฒนาในภาครัฐ ความแตกต่างของการจัดการภาครัฐและเอกชน เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดการนำองค์กรเข้าสู่การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ที่ประกอบด้วย ลักษณะสำคัญขององค์กร เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ส่งผลไปสู่การวิเคราะห์การนำองค์กรเข้าสู่การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ และการบริหารจัดการที่มีพัฒนาอย่างเป็นระบบซึ่งเมื่อส่วนราชการ ได้มั่นใจว่าได้พัฒนาตนเองตามเกณฑ์ที่ก้าวไปสู่ระบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมแล้วก็อาจสมัครขอรับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award : PMQA) อย่างมีคุณภาพยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ:** การพัฒนาศักยภาพ, การบริหาร, ภาครัฐ

### Abstract

The study of potential development in public administration is a study of the meaning of development in the public sector. Nuances of public and private management To know the concept of bringing the organization into the development of public management quality Containing The main characteristics of the organization Quality Criteria for Public Administration Resulting in an analysis of bringing the organization into the development of public management quality And management that has developed in a systematic way that when the government Confident that he has developed himself according to the criteria that have advanced to a suitable management system, may apply for the Public Sector Management Quality Award (PMQA) for more quality.

**Keywords:** Capacity development, administration, government sector

### บทนำ

การศึกษาการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่ประเทศไทยได้เริ่มนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการมาใช้กับภาคเอกชนโดยนำเทคนิคและกระบวนการของรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศไทยหรืออเมริกามาปรับใช้ซึ่งได้มีการมอบรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (Thailand Quality Award : TQA) ให้แก่องค์กรที่มีวิธีปฏิบัติและผลดำเนินการ ตามเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา สำหรับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการในภาคเอกชนของประเทศไทยนั้นรัฐบาลได้สนับสนุนให้ดำเนินการโดยได้กำหนดเรื่องนี้ไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 ถึง 2551 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการพัฒนากระบวนการโดยกำหนดให้ภาคราชการ เสริมสร้างความเป็นเลิศในการปฏิบัติราชการโดยให้ยกระดับและพัฒนา

\* อาจารย์ประจำ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์ปัตตานี

<sup>†</sup> นักศึกษาปริญญาโทบัณฑิต สาขาการพัฒนที่ยั่งยืน คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ อีเมล sadanon.wa@skru.ac.th

<sup>‡</sup> รองผู้กำกับการ (ปฏิบัติการพิเศษ) ตำรวจภูธรจังหวัดปัตตานี ช่วยราชการ งานสืบสวนอาชญากรรมและภัยแทรกซ้อน ศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ส่วนหน้า

<sup>§</sup> นักศึกษาปริญญาโทบัณฑิต สาขาการพัฒนที่ยั่งยืน คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

คุณภาพมาตรฐานการทำงานของภาครัฐเพื่อผลักดันให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพและเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินงาน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความยั่งยืน ของการยกระดับคุณภาพมาตรฐานของหน่วยงานภาครัฐและเป็นการรองรับการพัฒนาในระบบราชการ ในขั้นตอนต่อไปสำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้นำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมาเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ซึ่ง คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ.ร. เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2548 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการ, 2548: 8) ดังนั้น จึงขอเสนอแนวความคิดและทฤษฎียุทธศาสตร์การเผชิญหน้ากับการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงใน องค์กร โดย Cumming and Worly ได้กล่าวไว้ 3 ประการ (Cumming, 2005: 159) ดังนี้ 1) ความเห็นใจ และการให้การ สนับสนุน (Support) ยุทธศาสตร์นี้เน้นการระบุนำใครกำลังมีปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการยอมรับการเปลี่ยนแปลง ธรรมชาติและ ลักษณะของการต่อต้านเป็นอย่างไร และควรใช้วิธีใดที่จะเอาชนะ ซึ่งต้องการความเห็นใจ และการสนับสนุนอย่างจริงจัง โดยเฉพาะ อย่างยิ่งปัจจัยความสำเร็จที่จำเป็นของยุทธศาสตร์เกี่ยวข้องกับความเต็มใจที่จะไม่ใช้ดุลยพินิจว่าผิดหรือถูกล่วงหน้า (pre-judgment) การเข้าใจสถานการณ์ในมุมมอง (perspective) ของผู้อื่น กระบวนการรับฟังอย่างกระตือรือร้น (active listening) ความสัมพันธ์แบบเปิดเผย (open relationship) ความเชื่อที่ว่าเมื่อคนมีความรู้สึกที่ ผู้รับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลงให้ความสนใจ ต่อความรู้สึกและความคิดเห็นของเขาอย่างจริงจัง คนจะลดการปกป้องตัวเองและพร้อมที่จะเข้ามาเรียนรู้และเข้าร่วมอุดมการณ์ 2) การสื่อสาร ยุทธศาสตร์การสื่อสารเชื่อว่าผู้ที่ต่อต้านมักประสบกับสภาวะและความรู้สึกของความไม่แน่นอน (uncertainty) เกี่ยวกับผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลง การขาดความรู้ความเข้าใจอย่างพอเพียงนำไปสู่ขบวนการข่าวลือและการซุบซิบ และยัง ข้ำเติมความรู้สึกวิตกกังวลที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น ดังนั้น การสื่อสารการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิผลจึงมีบทบาท สำคัญและความจำเป็นในการเอาชนะแรงต่อต้าน โดยการสื่อสารจะเกื้อกูลดังนี้ ช่วยสมาชิกองค์กรเตรียมตัวสำหรับการ เปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ช่วยการคาดเดาที่ทำให้เกิดความวิตกกังวลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดการรับรู้ร่วมกันและเท่า เทียมกัน และกระตุ้นการสนทนาแลกเปลี่ยนที่จะมีผลต่อการเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมต่อต้าน และ 3) การมีส่วนร่วม การมี ส่วนร่วมเป็นยุทธศาสตร์เอาชนะการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงในองค์กรที่ใช้กันแพร่หลายและได้ประสิทธิผลค่อนข้างมาก จุดเน้น คือการเปิดโอกาสให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงทั้งในการวางแผนและการดำเนินการแผนการเปลี่ยนแปลง ยุทธศาสตร์การมี ส่วนร่วมก่อให้เกิดผลคือ สมาชิกองค์กรให้ข้อมูลข่าวสารและความคิดเห็นที่หลากหลาย ที่อาจนำไปสู่นวัตกรรมที่เหมาะสมและ ได้ผลในการเปลี่ยนแปลงองค์การสามารถระบุให้เห็นปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการเปลี่ยนแปลง การมีส่วนร่วมในการ วางแผนกระตุ้นความสนใจและความจำเป็นของความรับผิดชอบร่วมกัน โดยเฉพาะในขั้นตอนการเข้าแทรกแซงและผลักดันให้เกิด การเปลี่ยนแปลง ความผูกพันและแรงจูงใจ ของสมาชิกต่อการดำเนินการเปลี่ยนแปลงให้ประสบความสำเร็จ (สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการ, 2548: 10) เป็นต้น

### ความแตกต่างของการจัดการภาครัฐและเอกชน

การบริหารรัฐกิจกับการบริหารธุรกิจมีทั้งความคล้ายคลึงและความแตกต่างกันหลายประการ ในส่วนที่มีคล้ายคลึงกันนั้น จะเห็นได้ว่า ทั้งสองฝ่ายมีจุดร่วมที่ต่างฝ่ายก็มุ่งเน้นในเรื่องการบริหารงาน ซึ่งเกี่ยวข้องในเรื่องของการร่วมมือดำเนินการหรือ ปฏิบัติการของกลุ่มบุคคลที่มุ่งสู่การบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นอย่างไรก็ตาม การบริหารรัฐกิจก็มีเอกลักษณ์ของ ตนเองแตกต่างจากการบริหารธุรกิจในเรื่องสำคัญหลายประการ ดังที่ Wallace Sayre ได้เคยกล่าวว่า การจัดการภาครัฐและ เอกชนมีความเหมือนกันโดยพื้นฐานทั่วไปในส่วนที่ไม่สำคัญ Rainey, Backoff, and Levine ได้ทบทวนบทความต่าง ๆ ที่ เปรียบเทียบองค์การของรัฐและเอกชน และได้สรุปประเด็นสำคัญของความแตกต่างระหว่างภาครัฐและเอกชนไว้ดังนี้ (Rainey, H. G., Backoff, R. W., & Levine, 1976: 56-57)

ดังนั้นปัจจัยสิ่งแวดล้อม ภาครัฐให้ความสำคัญกับตลาดในระดับที่ต่ำกว่าเอกชน ทำให้มีแรงจูงใจเรื่องลดต้นทุนการ ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลน้อยกว่าภาคเอกชน มีการกระจายความมีประสิทธิภาพไปให้ปัจจัยต่าง ๆ น้อยกว่า ภาคเอกชนรวมถึงการเข้าถึงตัวชี้วัดของเรื่องตลาดและข้อมูลของภาครัฐมีน้อยกว่าภาคเอกชนนอกจากนี้ภาครัฐมีข้อจำกัดในด้าน กฎหมายและความเป็นทางการมากกว่าภาคเอกชนทำให้มีข้อจำกัดในการปฏิบัติงานมากกว่าภาคเอกชน เช่น มีความอิสระในการ ตัดสินใจน้อยกว่า อีกทั้งภาครัฐยังมีแนวโน้มถูกควบคุม และค้ำประกันในรายละเอียดมากกว่าภาคเอกชน รวมถึงต้องพบกับแหล่ง อิทธิพลจากภายนอกมากกว่า นอกจากนี้ ภาครัฐยังได้รับอิทธิพลจากการเมืองมากกว่าภาคเอกชน จะเห็นได้ว่าภาครัฐมักจะได้รับ อิทธิพลในการตัดสินใจจากกลุ่มหลากหลายภายนอกมากกว่า เช่น การเจรจาต่อรอง ความเห็นของสาธารณชน และการตอบสนอง ของกลุ่มผลประโยชน์ การต้องให้การสนับสนุนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากกว่า เช่น กลุ่มลูกค้า และกลุ่มผู้มีอำนาจ (ทิตติมา วิชัยรัตน์: 2551) และ การดำเนินงานขององค์กร องค์กรของรัฐมีอำนาจในการดำเนินงานมากกว่าภาคเอกชน องค์กรของรัฐมีขอบเขตใน การดำเนินงานกว้างกว่าภาคเอกชน เช่น ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ องค์กรของรัฐต้องถูกตรวจสอบการกระทำจาก

สาธารณชนมากกว่าภาคเอกชน องค์การของรัฐถูกคาดหวังว่า เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติงานด้วยความยุติธรรมหน้าที่ความรับผิดชอบ และซื่อสัตย์สุจริตมากกว่าภาคเอกชน โครงสร้างภายในและกระบวนการทำงานขององค์การของรัฐ มีวัตถุประสงค์ เกณฑ์การประเมินผล และตัดสินใจยุ่งยากกว่าภาคเอกชน ทำให้มีแนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้งมากกว่าภาคเอกชน ภาครัฐมีความอิสระในการตัดสินใจ และมีความยืดหยุ่นน้อยกว่าภาคเอกชน ภาครัฐมีอำนาจในการควบคุม กำกับ ผู้ใต้บังคับบัญชาที่อ่อนแอกว่าภาคเอกชน เนื่องจากมีศูนย์อำนาจหรือผู้บังคับบัญชาหลายคน ภาครัฐมีระเบียบที่เป็นทางการ มีความไม่เต็มใจที่จะมอบอำนาจ และมีระดับในการบังคับบัญชามากกว่าภาคเอกชน ผู้บริหารสูงสุดของภาครัฐจะมีบทบาทในการอิงการเมืองมากกว่าผู้บริหารสูงสุดในภาคเอกชน ภาครัฐมีความระมัดระวัง มีความไม่ยืดหยุ่น มากกว่าภาคเอกชน แต่มีนวัตกรรมน้อยกว่าภาคเอกชนภาครัฐมีการสับเปลี่ยนผู้บริหารสูงสุดบ่อย เนื่องจากมีการเปลี่ยนตัวนักการเมืองที่กำกับดูแลองค์การของรัฐนั้น ทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ไม่ต่อเนื่องทั้งนี้ภาครัฐจะมีความยุ่งยากในการวางแผนในเรื่องสิ่งจูงใจ เพราะไม่สามารถวัดความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้อย่างชัดเจน เจ้าหน้าที่ขององค์การของรัฐ จะมีความพึงพอใจในการทำงาน และมีความผูกพันกับภาระขององค์การน้อยกว่าภาคเอกชน

การจัดการภาครัฐและธุรกิจเอกชนไว้ 10 ประการ (Dunlop, J. T. Public management. (Working paper). 1979: 31) คือ 1) แนวคิดเรื่องเวลา ผู้บริหารภาครัฐมักจะวางแผนในระยะสั้น เนื่องจากเวลาถูกจำกัดโดยนักการเมืองที่มีระยะเวลาสั้นในการดำรงตำแหน่ง ในขณะที่ผู้บริหารภาคเอกชนจะมีแนวความคิดในการวางแผนระยะยาวกว่าในเรื่องการพัฒนาตลาดนวัตกรรมใหม่ทางด้านเทคโนโลยี การลงทุน และการสร้างองค์การ 2) ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารภาครัฐที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายการเมืองมักจะสั้น ซึ่งสอดคล้องกับการดำรงตำแหน่งของนักการเมือง ในขณะที่ผู้บริหารภาคเอกชนจะมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่นานกว่า ภาคเอกชนจะมีการฝึกอบรมผู้ที่สืบทอดตำแหน่ง แต่ภาครัฐจะไม่มี การดำเนินการดังกล่าว เพราะถือว่าเป็นเรื่องอันตราย 3) การวัดผลการปฏิบัติงาน ภาครัฐจะไม่มีมาตรฐานในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหาร แต่ภาคเอกชนจะมีการประเมินในด้านต่าง ๆ เช่น ผลตอบแทนทางการเงิน ส่วนแบ่งตลาด โดยที่ภาคเอกชนจะใช้ผลการประเมินในการพิจารณาตอบแทนของผู้บริหาร 4) ข้อจำกัดในเรื่องบุคลากร ภาครัฐจะมีความอิสระในเรื่องกำหนดนโยบายและบริหารบุคลากรน้อยกว่าภาคเอกชน เนื่องจากภาครัฐจะได้การกำกับของตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง แต่ภาคเอกชนสามารถกำกับดูแลได้ตามสายบังคับบัญชา 5) ความเป็นธรรมและประสิทธิภาพ ภาครัฐจะเน้นความเป็นธรรมกับประชาชนทุกเขตเลือกตั้ง แต่ภาคเอกชนจะเน้นประสิทธิภาพและการแข่งขัน 6) กระบวนการทำงานของภาครัฐและเอกชน ภาครัฐจะคำนึงถึงผลกระทบต่อสาธารณะและความโปร่งใส แต่ภาคเอกชนจะถือว่าเป็นเรื่องภายในและไม่เปิดเผยกับสาธารณะ 7) บทบาทของหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชน ภาครัฐจะต้องแถลงข่าวกับสื่อมวลชนเป็นประจำ หรือการตัดสินใจในเรื่องใดสื่อจะมีส่วนได้รู้เห็น แต่การตัดสินใจของภาคเอกชนมักจะไม่ต้องคอยแจ้งสื่อ ดังนั้น สื่อจึงมีผลกระทบต่อสาระและเวลาในการตัดสินใจน้อยกว่าภาครัฐ 8) ทิศทางผู้บริหารของภาครัฐจะตัดสินใจโดยใช้วิธีประนีประนอม เพื่อตอบสนองกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์การเพื่อความอยู่รอดในทางตรงข้ามผู้บริหารภาคเอกชนจะตอบสนองเจ้านายเพียงคนเดียว 9) ผลกระทบจากกฎหมายและระเบียบ ภาครัฐจะถูกกำกับโดยกฎหมายและระเบียบหลายฉบับ ทำให้ผู้บริหารภาครัฐไม่มีอิสระในการบริหารจัดการเท่าที่ควร ซึ่งต่างจากภาคเอกชนที่มีความอิสระในการบริหารมากกว่า เพราะมีกฎระเบียบที่ต้องปฏิบัติตามน้อยกว่า และ 10) เป้าหมายผู้บริหารภาครัฐจะไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจนในการบริหารจัดการ แต่ผู้บริหารภาคเอกชนมีเป้าหมายในการทำกำไรความสามารถในเรื่องส่วนแบ่งตลาดและการอยู่รอด

**การพัฒนาศักยภาพในภาครัฐ** (การพัฒนาศักยภาพในภาครัฐ, <http://www.stabundamrong.go.th/web/database/data8.pdf> (ออนไลน์), สืบค้นวันที่ 21 กันยายน 2563)

การพัฒนาศักยภาพในภาครัฐเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารและพัฒนาบุคลากรภาครัฐ เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนและรองรับภารกิจของประเทศทั้งในปัจจุบัน และอนาคต เป็นภาครัฐที่มีบุคลากรคุณภาพสูง ทำงานอย่างทุ่มเท มีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลอย่างรวดเร็ว มีคุณธรรม และมีมาตรฐานสูงเป็นที่ยอมรับทั้งใน และต่างประเทศ อันจะนำไปสู่การให้บริการต่อประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ของประเทศได้อย่างเหมาะสม ดังนั้นระบบบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลภาครัฐ จึงต้องมีความสามารถในการดึงดูดและสร้างบุคลากรคุณภาพอย่างเป็นระบบ มีเป้าหมาย คุ่มค่า พันธการณ และเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ในทุกภารกิจ ระดับและประเภทตำแหน่ง รวมทั้งมีความเป็นธรรมทั้งต่อระดับบุคคลและระดับองค์กร ดังนี้

1) พัฒนาระบบบริหารกำลังคนภาครัฐให้มีความคล่องตัว เชื่อมโยงกับระบบ กำลังคนของประเทศในภาพรวม หลากหลายทันสมัยและเป็นธรรม เพื่อให้กำลังคนของหน่วยงานภาครัฐมีความเหมาะสมทั้งปริมาณ และคุณภาพอย่างทันการณต่อการขับเคลื่อนภารกิจและยุทธศาสตร์ กลไกการบริหาร ทรัพยากรบุคคลภาครัฐในทุกชั้นตอน จึงต้องเพิ่มความยืดหยุ่นคล่องตัว

ให้กับหน่วยงาน ภาครัฐควบคู่ไปกับประสิทธิภาพและคุณภาพ ภายใต้หลักความมีคุณธรรม อย่างเหมาะสม โดยกลไกการวางแผน กำลังคน รูปแบบการจ้างงาน การสรรหา และคัดเลือก ระบบตำแหน่งและแต่งตั้ง รวมทั้งระบบค่าตอบแทนและระบบการพัฒนาของภาครัฐจะต้องได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจัง เร่งด่วน เป็นระบบ เพื่อเอื้อให้เกิดการหมุนเวียน ถ่ายเท แลกเปลี่ยน และโยกย้ายบุคลากรคุณภาพ ในหลากหลายระดับระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ของประเทศได้อย่างคล่องตัว เพื่อให้ ในภาพรวม ประเทศสามารถบริหารกำลังคนได้อย่างบูรณาการและใช้ประโยชน์สูงสุด จากทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ ลดความแตกต่างของประสิทธิภาพการบริหารกำลังคน ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งทำให้ภาครัฐเป็นทางเลือกในการทำงานที่มีคุณค่า แก่คนรุ่นใหม่และผู้มีศักยภาพสูง ทั้งนี้ ในการปรับเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จำเป็นต้องนำ เทคโนโลยีที่ทันสมัยมาปรับใช้เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถบริหารนโยบาย 2 ยุทธศาสตร์และกลไกบริหารจัดการกำลังคนได้อย่างทันสมัย เป็นธรรม โปร่งใส และคุ้มค่า

2) สร้างความเชื่อมโยงสอดคล้องระหว่างยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากร บุคคลของหน่วยงานภาครัฐกับยุทธศาสตร์บริหารกำลังคนซึ่งจะมีความหลากหลาย มากขึ้นในอนาคต โดยที่ระบบบริหารกำลังคนภาครัฐจะนำไปสู่ความหลากหลายของรูปแบบ การทำงาน/จ้างงาน ดังนั้นการสร้างความร่วมมือและการพัฒนาบุคลากรภาครัฐจึงต้อง คำนึงถึงความแตกต่างของประเภทหรือรูปแบบการจ้างงานดังกล่าวด้วย ซึ่งอาจ ครอบคลุมถึงการจ้างงานแบบเต็มเวลา (full-time) การจ้างงานแบบไม่เต็มเวลา (part-time) เฉพาะกิจ ตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ หรือการเปิดโอกาสให้บุคคลจากกลุ่ม ต่างๆ ของสังคมเข้ามารับราชการ และการให้ผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ทรงคุณวุฒิต่างประเทศ มาทำงานในภาครัฐ ความหลากหลายดังกล่าวจะช่วยให้ระบบกำลังแรงงานทั้งระบบ ของประเทศมีพลวัตถ่ายเทกำลังคนข้ามภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม ทำให้ระบบความคิด ของประเทศมีความเชื่อมโยงระหว่างภาคส่วนและมิติต่างๆ อันจะส่งผลดีต่อการกำหนด นโยบายที่ครอบคลุม การแก้ไขปัญหาที่รอบด้าน และการพัฒนานวัตกรรมที่มาจากหลากหลายมุมมอง การกำหนดยุทธศาสตร์ก ลังคนและวิธีการพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐ จึงต้องรองรับทั้งกลุ่ม career และ non-career เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ต้องทำให้บุคลากรทุกประเภทเข้าใจความคาดหวังของการพัฒนาอย่างชัดเจน ตระหนัก ถึงเป้าหมายการพัฒนาของตนเองอย่างรวดเร็วโดยเชื่อมโยงกับโลกความก้าวหน้า ในอาชีพและหน้าที่ความรับผิดชอบ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต และมีเครื่องมือ/กลไก การพัฒนาที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพและเพียงพอแก่บุคลากรของตนและนำผลจากการ พัฒนาไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม ทันการณ์

3) บูรณาการและพัฒนาความสอดคล้องประสานระหว่างระบบพัฒนาทรัพยากร บุคคลภาครัฐกับกลไกต่าง ๆ ของระบบบริหารกำลังคนในภาพรวม เพื่อให้ภาครัฐ มีบุคลากรที่มีคุณภาพสูงและปฏิบัติหน้าที่ด้วยความทุ่มเท ระบบการพัฒนาทรัพยากรบุคคลเพียงอย่างเดียวไม่สามารถทำให้กำลังคน ของรัฐมีคุณภาพสูงได้ การจะทำการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของรัฐมีความหมายสามารถดึงศักยภาพของบุคลากรออกมาได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ 3 อย่างแท้จริงต่อการขับเคลื่อนภารกิจและยุทธศาสตร์ ตลอดจนสามารถสร้างความตื่นตัว รับผิดชอบในการพัฒนาของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ระบบการพัฒนาจะต้อง เชื่อมโยงสอดคล้องประสานเข้ากับกลไกอื่นๆ ของการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อให้มั่นใจว่า ทักษะ ความรู้ สมรรถนะ และค่านิยมของบุคลากรภาครัฐจะมีความเหมาะสมทั้งกับ บริบทปัจจุบัน (Support the Present) และรองรับความท้าทายในอนาคต (Future fit) โดยกลไกต่าง ๆ ที่ระบบการพัฒนาจะต้องเชื่อมโยงสอดคล้องประสานจะรวมถึง ระบบการ สรรหาที่พิจารณาถึงทัศนคติ ค่านิยม (Mindset) และศักยภาพในอนาคตของบุคคล ระบบความก้าวหน้าในอาชีพ ระบบการแต่งตั้งย้ายโอน ระบบความตอบแทน การสร้าง แรงจูงใจ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความหลากหลายในมิติต่าง ๆ ของกำลังคนภาครัฐ

4) พัฒนาและสร้างความพร้อมให้ผู้นำในทุกระดับของหน่วยงานภาครัฐ มีวิสัยทัศน์ คุณธรรม และเกียรติภูมิ คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนเป็นที่ตั้ง เพื่อให้ภาครัฐเป็นที่เชื่อมั่น ไว้วางใจต่อสังคมไทย และประชาคมโลกในการพัฒนาประเทศไปสู่ความยั่งยืน หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องมีผู้นำในทุกระดับที่มีคุณภาพเพื่อเป็นทั้งผู้นำ ทางความรู้และความคิด ผลักดันภารกิจ นำการเปลี่ยนแปลง พัฒนานโยบาย และยุทธศาสตร์ และเป็นแบบอย่างที่ดีต่อผู้ร่วมงานและต่อสังคม ในขณะเดียวกัน เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไปก็พร้อมจะปรับบทบาทมาเป็นผู้ร่วมงานที่มีคุณภาพ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานอย่างบูรณาการ ระบบการเตรียมและพัฒนาผู้นำ ภาครัฐจึงควรครอบคลุมถึงการปรับปรุงเครื่องมือประเมินสมรรถนะและศักยภาพผู้นำ ในระดับต่าง ๆ วิธีการและรูปแบบการพัฒนาผู้นำในทุกระดับที่สอดคล้องกับบริบท การปฏิบัติงาน ช่วยให้เกิดความเข้าใจอย่างทันการณ์ต่อการมีภาวะผู้นำที่ดี ตระหนักถึง ความสำคัญของการเรียนรู้และปรับตัวอยู่ตลอดเวลา ส่งเสริมการทำงานข้ามหน่วยงาน อย่างบูรณาการ รวมทั้งเชื่อมโยงกับกลไกการประเมินผลการปฏิบัติงาน การแต่งตั้ง โยกย้าย เพื่อให้การพัฒนาผู้นำบังเกิดผลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อย่างแท้จริง

และ 5) สร้างระบบนิเวศน์ของการพัฒนาที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ เพื่อสนับสนุน การพัฒนากำลังคนทั้งในปัจจุบันและอนาคตอย่างทันการณ์ ระบบนิเวศน์ของการพัฒนา (Workforce Development Ecosystem) ซึ่งประกอบไปด้วยปัจจัยเชิงระบบ และปัจจัยเชิงบุคคล เป็นสิ่งสำคัญที่จะผลักดันให้การ พัฒนาบุคลากรภาครัฐบรรลุเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรม ระบบนิเวศน์นี้

รวมถึงแผน ยุทธศาสตร์กำลังคนของหน่วยงานภาครัฐ การบริหารยุทธศาสตร์ดังกล่าว ระบบ ฐานข้อมูลสารสนเทศกำลังคนที่สนับสนุนทั้งระดับการตัดสินใจเชิงนโยบายและระดับ การบริหารจัดการ การนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ การพัฒนาเครือข่าย การพัฒนา ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคส่วนอื่น ๆ และต่างประเทศ และการสร้างความพร้อม และความเข้มแข็งให้กับผู้มีส่วน ร่วมในการพัฒนาทรัพยากรบุคคลภาครัฐ

### แนวคิดการนำองค์กรเข้าสู่การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

1. ลักษณะสำคัญขององค์กร ลักษณะสำคัญขององค์กรเป็นการอธิบายภาพรวมในปัจจุบันของส่วนราชการซึ่งสำคัญที่มี ผลการปฏิบัติภารกิจทางความท้าทายที่สำคัญที่ส่วนราชการเผชิญอยู่

2. เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบด้วยเกณฑ์ 7 หมวด ซึ่งเป็น แนวทางในการบริหารจัดการ ที่จะนำส่วนราชการไปสู่ความเป็นเลิศ ประกอบด้วยเกณฑ์ 2 ส่วนที่สำคัญ คือ

#### 2.1. เกณฑ์ประเมินประสิทธิภาพขององค์กรประกอบด้วย

หมวด 1. การนำองค์กร

หมวด 2. การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์

หมวด 3. การให้ความสำคัญกับผู้บริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

หมวด 4. การวัดการวิเคราะห์และการจัดการความรู้

หมวด 5. การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล

หมวด 6. การจัดการกระบวนการ

#### 2.2. เกณฑ์การประเมินประสิทธิผลขององค์กรประกอบด้วย

หมวด 7. ผลลัพธ์การดำเนินการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548: 11)

ความเชื่อมโยงของเกณฑ์ระหว่างหมวดต่าง ๆ และระหว่างกลุ่มเกณฑ์การแสดงว่าการบริหารจัดการที่ดีมี ความสอดคล้อง และบูรณาการอย่างเป็นระบบ ดังนี้

- ผู้บริหารต้องกำหนดทิศทางและนำองค์กร (หมวด 1) ด้วยการมุ่งเน้นที่ยุทธศาสตร์ (หมวด 2) ให้ความสำคัญ ต่อผู้บริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรวมทั้งต้องมีปฏิสัมพันธ์กันอยู่ตลอดเวลาแบบสองทางเพื่อให้มั่นใจว่าสามารถตอบสนองต่อนโยบายของรัฐและความต้องการของผู้บริการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างทันเวลา (หมวด 3) ด้วยการใช้อุปกรณ์จริงในการตัดสินใจ และทบทวนผลการดำเนินงาน (หมวด 4)

- เมื่อส่วนราชการมีความชัดเจนในทิศทางและแผนปฏิบัติงานแล้วส่วนราชการต้องมีระบบงานและบุคลากรที่มีความสามารถมีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงาน (หมวด 5) พร้อมทั้งจัดการการให้บริการในกระบวนการสนับสนุนที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ (หมวด 6) การบริหารทรัพยากรบุคคลและกระบวนการต้องใช้อุปกรณ์ที่ถูกต้องและทันเวลาจากเกณฑ์ หมวด 4 เช่นเดียวกัน หากส่วนราชการดำเนินการตามเกณฑ์หมวดที่ 1 ถึงหมวดที่ 6 อย่างมีประสิทธิภาพและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบแล้ว ส่วนราชการนั้นจะบรรลุความสำเร็จในทุกมิติที่กำหนดไว้ใน หมวด 7 ในบางส่วนราชการจำเป็นที่ จะต้องเข้าวงจรปรับปรุงอย่างต่อเนื่องหลายวงจรจึงจะบรรลุผลที่ต่ออาศัยกระบวนการที่ใช้ในการประเมินตนเองตามเกณฑ์

### วิเคราะห์การนำองค์กรเข้าสู่การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

การจัดการและการนำองค์กรสู่การพัฒนาคุณภาพจะทำให้องค์กรเพิ่มประสิทธิภาพและทำให้องค์กรปฏิบัติงานได้อย่าง เต็มที่และทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์มากขึ้น ซึ่งการจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นการตัดสินใจในการบริหารและดำเนินการเพื่อ แผนการปฏิบัติงานในระยะยาว ซึ่งอาจจะต้องมีกระบวนการดังนี้ ขั้นที่ 1. การกำหนดทิศทางขององค์กร เป็นการที่วางแผน โครงสร้างขององค์กรให้ทำงานตามความเหมาะสมและความสามารถเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ขั้นที่ 2. การวิเคราะห์ สภาพแวดล้อม องค์กรต้องทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเพื่อจะให้ทราบถึงสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนเพื่อที่จะ ทำงานหรือแก้ปัญหาได้ตรงจุด ขั้นที่ 3. การกำหนดกลยุทธ์ จะต้องมีการวางแผนให้สอดคล้องกับหน่วยงานและพื้นที่เพื่อความ เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ขั้นที่ 4. การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติใช้ ต้องนำแผนที่วางไว้ไปปรับใช้ตามความต้องการและให้เกิด ประโยชน์ให้ได้และ ขั้นที่ 5. การประเมินและการควบคุมกลยุทธ์ จะต้องทำการวิเคราะห์และประเมินการทำงานว่าประสบ ผลสำเร็จหรือไม่หรือต้องแก้ไขอย่างไรเพื่อหาแนวทางแก้ไขอย่างไรให้เกิดผลได้

เพราะฉะนั้น ส่วนราชการซึ่งนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐไปใช้จะได้รับประโยชน์(สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการ, 2548: 12-13) คือ การใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินตนเองจะทำให้ทราบ จุดแข็งและโอกาสในการปรับปรุง

เพื่อนำไปจัดทำแผนปรับปรุงองค์กรของส่วนราชการให้ดำเนินการปรับปรุงด้วยแนวทางและเครื่องมือการปรับปรุงที่เหมาะสมต่อไป เมื่อส่วนราชการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่องและเป็นระยะหนึ่งแล้วส่วนราชการนั้นก็จะมีบริหารจัดการที่มีพัฒนาอย่างเป็นระบบซึ่งเมื่อส่วนราชการ ได้มั่นใจว่าได้พัฒนาตนเองตามเกณฑ์ที่ก้าวไปสู่ระบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมแล้วก็อาจสมัครขอรับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award : PMQA) ได้ นอกจากนี้ เมื่อส่วนราชการสมัครขอรับรางวัลจะได้รับการตรวจประเมินจากผู้ตรวจประเมิน รางวัล ซึ่งเมื่อผ่านเกณฑ์การประเมิน ก็จะได้รับรางวัลตามหลักการที่กำหนด หากไม่ได้รับรางวัล ก็ยังจะได้รับประโยชน์โดยการได้รับในงานป้อนกลับ feedback จากการดำเนินการนั้นเพื่อนำไปปรับปรุงส่วนราชการตนเองต่อไป และส่วนราชการที่ได้รับรางวัลจะมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐให้แก่ส่วนราชการอื่นด้วยการแบ่งปันประสบการณ์ การปฏิบัติงานที่เป็นเลิศแก่ส่วนราชการอื่น ๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์กับการพัฒนาระบบราชการโดยรวม

### สรุปผลการศึกษา

การพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เป็นการพัฒนาศักยภาพตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะยกระดับการปฏิบัติงานของส่วนราชการให้มีระบบบริหารจัดการที่เป็นเลิศมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเทียบเท่ามาตรฐานระดับสากล สามารถนำเกณฑ์ดังกล่าวไปใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งหน่วยงานและองค์กรควรมีหลักการ คือ 1) ควรเสาะหาความรู้และหลักการใหม่ๆมาพัฒนาองค์กรอยู่เสมอ 2) หน่วยงานหรือองค์กรควรปฏิบัติด้วยความถูกต้องและความโปร่งใสยุติธรรม 3) หน่วยงานหรือองค์กรควรเป็นแบบอย่างและเป็นต้นแบบที่ดีให้กับหน่วยงานอื่นๆ ที่มาศึกษาเพื่อนำไปพัฒนาองค์กรของตนเอง และ 4) ควรนำหลักการหรือกลยุทธ์มาปรับใช้กับพื้นที่รับผิดชอบของตนเองเพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนให้ได้มากที่สุด ดังนั้นถ้าทุกองค์กรหรือหน่วยงานพัฒนาและศึกษาความรู้มาปรับใช้กับองค์กรของตนเองอย่างถูกวิธีก็จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรหรือหน่วยงานของตนเองและประชาชนมากที่สุด

ดังนั้นการพัฒนาประเทศไทยเข้าสู่เศรษฐกิจใหม่หรือสังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ (New Economy and Knowledge-based Economy) นำมาสู่ความจำเป็นที่คนไทยจะต้องปรับตัวและพัฒนาศักยภาพ ของตนเองในทุกด้านทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สิ่งแวดล้อม โดยมุ่งให้เกิดการนำศักยภาพ ของคนมาใช้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะการพัฒนาให้มีความรู้และทักษะที่หลากหลาย มีการศึกษาและ ฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต สามารถเข้าถึงความรู้และทักษะที่ก้าวหน้าได้ด้วยตนเอง โดยอยู่บนพื้นฐานการผสมผสานทั้งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความสมดุลพอดี ความพอประมาณอย่าง มีเหตุผล และใช้ข้อได้เปรียบของประเทศในด้านความหลากหลายทางชีวภาพ การมีศิลปวัฒนธรรม เก้าแก่เป็นฐานวิถีชีวิตไทยเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

### บรรณานุกรม

- การพัฒนาศักยภาพในภาครัฐ. [ออนไลน์]. <http://www.stabundamrong.go.th/web/database/data8.pdf> สืบค้นวันที่ 21 กันยายน 2563
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2548). **การนำองค์กรเข้าสู่การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ**. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ.ร.
- จิตติมา วิชัยรัตน์. (2551). **บทบาทของคณะกรรมการในการเสริมสร้างบรรษัทภิบาล ในองค์กรของรัฐในประเทศไทย**. ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- Cumming, T.G. and. CG. Worly, eds. (2005). **Organization Development and Change**, 8th ed, Thomson South-Western.
- Dunlop, J. T. (1979). **Public management**. (Working paper). Tallahassee, FL: Department of Political Science Florida State University.
- Rainey, H. G., Backoff, R. W., & Levine, c. N, (1976). Comparing public and private organizations, **Public Administration Review**, (March-April).