

สะท้อนบทเรียน : การบริหารจัดการภาครัฐ จาก Ireland สู่ Thailand

ไพลิน ดวงสถาพร
นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการพิเศษ
สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และบริบทต่าง ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร (Demographic Change) ซึ่งมีผลต่อทุกภาคส่วนทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม การบริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบันจึงเป็นสิ่งที่ท้าทายอย่างยิ่งที่บุคลากรในทุกระดับต้องสามารถปรับตัวและปรับบทบาท เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้อย่างฉับไว และทันต่อสถานการณ์

การบริหารทรัพยากรบุคคล ถือเป็นปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญของทุกองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความสอดคล้องกับ Core Business รวมทั้งสามารถรองรับยุทธศาสตร์และทิศทางการดำเนินงานขององค์กรในอนาคต ซึ่งหลายคนมักเข้าใจว่าการบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นหน้าที่เพียงฝ่ายเดียวของ HR (Human Resource) ทำให้การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลากรไม่สามารถตอบโจทย์และเป้าหมายขององค์กร รวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทความนี้ จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อสะท้อนสิ่งที่ได้เรียนรู้จากการอบรม ในหลักสูตร Advanced Public Management and Leadership ในส่วนของการปฏิรูปภาครัฐของประเทศไอร์แลนด์ (Public Service Reform) ซึ่งการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ถือเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูป รวมทั้งการเรียนรู้จาก Learning and Development Strategy ของ Department of Public Expenditure and Reform ตลอดจนบทบาทของผู้บริหารระดับกลาง (Line Manager) กับการบริหารคนและทีมงาน เพื่อเป็นแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐ รวมทั้งนำไปสู่ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์และการนำไปใช้ประโยชน์ของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป

Public Service Reforms

ประเทศไอร์แลนด์เป็นหนึ่งในประเทศที่ประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในช่วงปี 2008 แต่รัฐบาลไอร์แลนด์ในช่วงนั้น ใช้เวลาราว 10 ปี ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยถือได้ว่าการปฏิรูปภาครัฐ (Public Service Reforms) เป็นสิ่งสำคัญในการช่วยผลักดันการแก้ปัญหาของประเทศ โดยตั้งแต่ปี 1994 จนถึงปัจจุบัน ประเทศไอร์แลนด์มี Public Service Reforms จำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ Public Service Reform 1994 - 2007, Public Service Reform 2011 , Public Service Reform 2014-2016 และฉบับปัจจุบัน Public Service Reform 2020

Public Service Reform 2020 มีกระบวนการในการจัดทำ ซึ่งมุ่งเน้นการมีส่วนร่วม โดยการระดมความเห็นจากทุกภาคส่วน รวมทั้งมีการนำผลการปฏิรูปที่ผ่านมาในอดีต (ประเมินโดย OECD) มาต่อยอดในการพัฒนา รวมทั้งขยายขอบเขตของการปฏิรูป โดยมุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ การสร้างนวัตกรรม (Innovation) และการประเมินผล (Evaluation) เพื่อปรับปรุงการให้บริการ รวมทั้งให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากข้อมูล (Data) การพัฒนาต่อยอดด้าน IT และการพัฒนาคนและองค์กร โดยมุ่งผลลัพธ์ (Outcomes) 6 ประการได้แก่

1. การเพิ่มความพึงพอใจผู้ให้บริการ
 2. การเพิ่มความไว้วางใจ/เชื่อถือต่อบริการภาครัฐ
 3. การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในบริการภาครัฐมากขึ้น
 4. การเพิ่มประสิทธิภาพภาครัฐ
 5. คุณภาพการบริการภาครัฐ
 6. การมีส่วนร่วมและความผูกพันต่อองค์กรของ Employee
- โดยประกอบด้วย 3 เสาหลัก สรุปสาระสำคัญ

1. การส่งมอบบริการ (Delivering for Our Public) โดยมุ่งเน้นการปรับปรุงการให้บริการที่ตอบสนองผู้ใช้บริการ เกิดความคุ้มค่า การสื่อสารและสร้างการมีส่วนร่วมของสาธารณะในการออกแบบ และส่งมอบบริการ การให้บริการที่ง่ายต่อการเข้าถึงของประชาชนทุกกลุ่ม การใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ และระบบข้อมูลที่ทันสมัย เพื่อลดต้นทุน และเพิ่มคุณภาพ

การบริการ การเพิ่มระดับการใช้และการพัฒนาให้การบริการ ด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล ตลอดจนการบูรณาการ แลกเปลี่ยนข้อมูลภาครัฐ

2. นวัตกรรมสำหรับอนาคต (Innovating for Our Future)
โดยมุ่งเน้นส่งเสริม Innovation Culture เพิ่มนวัตกรรมในการให้บริการ ภาครัฐ การใช้ประโยชน์จากข้อมูล data sharing การสร้างความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐในการพัฒนาการให้บริการ เพื่อตอบสนองความท้าทาย ต่าง ๆ ในอนาคต

3. การพัฒนาคนและองค์กร (Developing People and Organization) โดยมุ่งเน้นการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในเชิงกลยุทธ์ ที่สอดคล้องกับกลยุทธ์และความต้องการขององค์กร โดยนำระบบ IT มา ช่วยสนับสนุนงาน HR การพัฒนาการวางแผนกำลังคน อาทิ การวิเคราะห์ Capacity Gap การวิเคราะห์แนวโน้มและความต้องการอัตรากำลัง ในอนาคต การสร้างการมีส่วนร่วมและความผูกพันต่อองค์กร การสรรหา ระบบเปิด การพัฒนาการบริหารผลการปฏิบัติงาน และการพัฒนาทักษะ สมรรถนะ ความเชี่ยวชาญต่าง ๆ รวมทั้งการสนับสนุนการสร้างวัฒนธรรม องค์กร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ

One HR Learning and Development Strategy

Department of Public Expenditure and Reform เป็นหน่วยงาน ที่รัฐบาลไอร์แลนด์ตั้งขึ้น เพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูป และฟื้นฟูประเทศ จากวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงปี 2008 โดยมีการจัดตั้ง HR Strategy Unit ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนาคนและองค์กร ครอบคลุมทั้ง Operatioanal HR Organizational Development และ Business

Partnering โดย Learning and Development Strategy ประกอบด้วย ประเด็นขับเคลื่อน 5 ด้าน ได้แก่

1. Right Skills โดยกำหนดทักษะและสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับ บุคลากรในองค์กรทั้งในระยะกลางและระยะยาว ซึ่งประกอบด้วย 5 Skill Clusters ได้แก่ Core Business Skills, Specialist Business Skills, Grade Related Competency Skills, Civil Service Related Knowledge และ Continuous Professional Development

2. Partnering for Performance โดยปรับปรุงการทำงานเป็นทีม ข้ามหน่วยงาน และสร้างนวัตกรรมในการทำงาน

3. Raising Morale and Productivity โดยมุ่งเน้นการสร้างขวัญกำลังใจ และแรงจูงใจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ตลอดจน สนับสนุน Dynamic Workplace

4. Strong Management Culture โดยเน้นการเพิ่มศักยภาพ ในการบริหารจัดการและภาวะผู้นำ รวมทั้งการบริหารจัดการสมรรถนะ และผลการปฏิบัติงาน

5. Learning and Development โดยเน้นสร้างโอกาส ในการเรียนรู้และการพัฒนาให้กับบุคลากรทุกระดับ ทั้งในรูปแบบ Formal และ Informal รวมทั้งการกำหนดแผนพัฒนารายบุคคล

- Formal อาทิ Classroom, Post-entry education
- Informal อาทิ Performance Feedback, Coaching, Mentoring, On the job learning

จะเห็นได้ว่า Public Service Reform และ Learning and Development Strategy ของประเทศไอร์แลนด์มีความสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการภาครัฐที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วม การมุ่งผลสัมฤทธิ์ การสร้างนวัตกรรม การพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพการให้บริการ รวมทั้งมีความต่อเนื่อง โดยนำผลการปฏิบัติงานจากการปฏิรูปที่ผ่านมา มาปรับปรุงและพัฒนาต่อยอด เพิ่มจุดเน้นในแผนระยะต่อไป ตลอดจนให้ความสำคัญกับการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม และมีการกำกับดูแลการดำเนินงาน โดยมีการตั้ง Board ในระดับต่าง ๆ

ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง

จากแนวทางการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ได้เรียนรู้ทั้งจาก Public Service Reform และ Learning and Development Strategy ของประเทศไอร์แลนด์ ประกอบกับประสบการณ์ที่ได้สัมผัส/รับบริการจากฝ่าย HR (ซึ่งรวมทั้งฝ่ายบริหารงานบุคคลและพัฒนาบุคลากร) ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ข้าพเจ้าเห็นว่า การดำเนินงานของฝ่าย HR ยังมีช่องว่างในการพัฒนาทั้งในแง่ของการวางแผนกำลังคน การพัฒนา และการบริหารผลการปฏิบัติงาน โดยยังไม่มีการวิเคราะห์ข้อมูลที่ชัดเจนถึงความต้องการอัตรากำลังขององค์กรในอนาคต และการส่งต่อข้อมูลสู่การวางแผนพัฒนา รวมทั้งยังขาดการมีส่วนร่วมของกอง/สำนักในการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับผู้บริหารระดับกลาง (Line Manager) ซึ่งมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารและพัฒนาบุคลากรในทีมงาน รวมทั้งควรเพิ่มจุดเน้นในการปลูกฝังวัฒนธรรมและค่านิยมที่เป็นแรงขับเคลื่อนการพัฒนาองค์กรในระยะยาว ตลอดจนให้ความสำคัญ

กับการสร้างหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Partner) ในการบริหาร และพัฒนาทรัพยากรบุคคล เพื่อผลักดันการพัฒนาองค์กรให้สามารถรองรับความท้าทายและการเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยขอเสนอแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรบุคคล ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ดังนี้

การวางแผนกำลังคนและการพัฒนาบุคลากร : ควรมีการวางแผน อัตรากำลังในระยะ 3 - 5 ปีข้างหน้า เพื่อทดแทนตำแหน่งที่ว่าง อาทิ จากการเกษียณอายุราชการ รวมทั้งวางแผนพัฒนาบุคลากรบนฐานข้อมูล จากการวิเคราะห์อัตรากำลัง การกำหนด Skills และความรู้ที่จำเป็น สำหรับตำแหน่ง เพื่อให้การสรรหา และพัฒนาบุคลากรสามารถตอบสนอง และขับเคลื่อนการดำเนินงานตามภารกิจและเป้าหมายขององค์กร ตลอดจน สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายในอนาคต

การบริหารจัดการผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) ควรมีการสร้าง ความเข้าใจกับ Stake Holders ในทุกระดับ ถึงกระบวนการ ในการบริหารผลการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่การวางแผน การประเมิน การให้ข้อมูลป้อนกลับ และการพัฒนา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การดำเนินงานขององค์กร

การสร้างการมีส่วนร่วมและความผูกพันของบุคลากรต่อองค์กร (Participation and Engagement) ควรมีการสื่อสาร สร้างความเข้าใจ และสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหาร และพัฒนาทรัพยากรบุคคล กับ สำนัก/กองที่สนับสนุน Core Business ขององค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับ ผู้บริหารระดับกลาง (Line Manager) ซึ่งเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญในการ

บริหารคนและทีมงาน ตั้งแต่การวางแผนกำลังคน การกำหนดทักษะ (Right Skills) ที่จำเป็น การวางแผนการพัฒนาทั้งในรูปแบบ Formal และ Informal ตลอดจนการพัฒนารายบุคคล และการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

การสร้างหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ในการบริหารทรัพยากรบุคคล (Strategic Partnership) โดยเน้นสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญ ในการสรรหาและพัฒนาบุคลากรที่มีความเป็นเลิศ

การสร้างวัฒนธรรมและค่านิยมในองค์กร โดยมุ่งเน้นนวัตกรรม (Innovation Organization) การทำงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การส่งเสริมการทำงานเป็นทีมข้ามหน่วยงาน/ฝ่าย (Cross-Functional Teamwork) เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และเกิดการบูรณาการ เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

สร้างแรงจูงใจในการทำงาน (Motivation) โดยกำหนดเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ (Career Path) ที่ชัดเจน และนำระบบการบริหารผลงานมาเป็นส่วนสำคัญในการตัดสินใจของผู้บริหารในการพิจารณาความก้าวหน้าในตำแหน่ง