

บทความจากการเข้ารับทุนฝึกอบรมสำหรับข้าราชการ
ที่ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในภาครัฐ
(HR Unit)

สิริวิษณุ ผลึกมณฑล

นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ

กรมสรรพากร

กรมสรรพากร มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีตามประมวลรัษฎากรและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง การเสนอแนะ และการใช้นโยบายทางภาษีอากรเพื่อให้ได้ภาษีตามเป้าหมายอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เป็นกลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและเกิดความสนใจในการเสียภาษี¹

ปัจจุบัน กรมสรรพากรมีอัตรากำลังข้าราชการจำนวน 19,110 อัตรา² โดยมีข้าราชการตำแหน่งนักตรวจสอบภาษีและนักวิชาการสรรพากร ซึ่งเป็นภารกิจหลักของหน่วยงาน จำนวน 4,832 และ 4,117 อัตราตามลำดับ โดยทั้งสองตำแหน่งนี้มีจำนวนรวมกันคิดเป็น 46.83% (8,949 อัตรา) ของอัตรากำลังข้าราชการทั้งหมด ขณะที่ตำแหน่งนักทรัพยากรบุคคลมีจำนวน 169 อัตรา คิดเป็นอัตราส่วนต่อจำนวนข้าราชการทั้งหมดประมาณ 1:113 โดยข้าราชการกรมสรรพากรส่วนใหญ่อยู่ในช่วงอายุ

¹ <http://www.rd.go.th/publish/3461.0.html>

² อัตรากำลังเฉพาะข้าราชการ

41 - 60 ปี คิดเป็นสัดส่วน 72.05% ของอัตรากำลังทั้งหมด การที่โครงสร้างช่วงอายุของบุคลากรไม่สมดุลนั้น ไม่เพียงจะทำให้เกิดอุปสรรคในการสื่อสาร อันเนื่องมาจากมุมมอง ค่านิยม วัฒนธรรมการทำงานที่ไม่ตรงกันของบุคลากรที่ต่างช่วงอายุบ้าง แต่ยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงาน ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาในการสั่งสมความรู้ ความเชี่ยวชาญจากประสบการณ์ในการทำงาน

ตารางที่ 1 จำนวนข้าราชการทั้งหมด 18,181 คน³ จำแนกตามช่วงอายุ

ช่วงอายุ	จำนวน	%
18-25	281	1.55
26-30	951	5.23
31-35	1,270	6.99
36-40	2,579	14.19
41-45	4,144	22.79
46-50	3,434	18.89
51-55	3,066	16.86
56-60	2,456	13.51
รวม	18,181	

กรมสรรพากรได้นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานมาตลอดอย่างต่อเนื่องทั้งกระบวนการทำงานภายในหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้นจากการใช้ทรัพยากรน้อยลง ใช้ระยะเวลาดำเนินการสั้นลง แต่งานยังมีความถูกต้อง อัตราความผิดพลาดน้อย และการบริการประชาชนผ่านกระบวนการให้บริการยื่นแบบแสดงรายการภาษีอากรและชำระภาษีผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ ส่งผลให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและบรรเทาผลกระทบจากการยุบเลิกอัตราว่างจากผลการเกษียณอายุตามมาตรการ

บริหารและพัฒนากำลังคนภาครัฐ³ไปได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม
กรมสรรพากรตระหนักว่ามีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาประสิทธิภาพการ
ทำงานอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคดิจิทัลและ
ตอบสนองนโยบาย “Thailand 4.0” ของรัฐบาล ในระยะต่อไปกรมสรรพากร
มีนโยบายและแผนที่จะนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในกระบวนการทำงาน
ในทุกกระบวนการ (Digital Transformation)⁴

ด้วยเหตุนี้ จึงอาจสรุปประเด็นปัญหาทางการบริหารทรัพยากร
บุคคลของกรมสรรพากรได้ในเบื้องต้นว่า กรมสรรพากรมีโครงสร้าง
ช่วงอายุของข้าราชการที่ไม่สมดุล จึงได้รับผลกระทบจากการยุบเลิก
อัตราว่าง จากผลการเกษียณอายุตามมาตรฐานการบริหารและพัฒนากำลังคน
ภาครัฐค่อนข้างมาก ขณะเดียวกัน กรมสรรพากรจำเป็นต้องปรับปรุงและ
พัฒนาบุคลากรและหน่วยงานให้มีความพร้อมเพื่อนำเทคโนโลยีดิจิทัล
มาใช้ในกระบวนการทำงานในทุกกระบวนการ ดังนั้น กรมสรรพากรจะ
ดำเนินการพัฒนาบุคลากรอย่างไรให้มีทักษะดิจิทัล และทักษะอื่น ๆ
ที่จำเป็นในการทำงานได้อย่างทันต่อสถานการณ์และพร้อมรองรับต่อความ
เปลี่ยนแปลงในอนาคต และกรมสรรพากรจะปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่
ความรับผิดชอบของอัตรากำลังที่รับผิดชอบงานที่เทคโนโลยีเข้ามาทดแทน
ได้อย่างไรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

จากการที่ได้เข้ารับการอบรมในโครงการทุนฝึกอบรมสำหรับ
ข้าราชการที่ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ HR UNIT

³ <https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/gov-manpower-a-d-2557-2561.pdf>

⁴ http://download.rd.go.th/fileadmin/download/annual_report/annual_report60.pdf

ณ วิทยาลัยนานาชาติ มหาวิทยาลัยมหิดล และศึกษาดูงาน ณ ประเทศญี่ปุ่น ที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจัดขึ้นในครั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า มีประเด็นข้อเสนอที่อาจนำมาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาส่วนราชการต้นสังกัดและระบบราชการไทยจากการศึกษาดูงานจำนวน 4 แห่ง⁵ โดยการศึกษาดูงานที่บริษัท AEON และ Chiba University จะเป็นการนำเสนอกรอบแนวความคิด/มุมมองในการบริหารทรัพยากรบุคคลในภาพรวม ขณะที่การศึกษาดูงานที่ National Personnel Authority (NPA) จะเป็นข้อเสนอต่อประเด็นการจะปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบของอัตรากำลังที่รับผิดชอบงานที่เทคโนโลยีเข้ามาทดแทนได้อย่างไรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และบริษัท mynavi จะเป็น

⁵ ข้อเสนอฉบับนี้ไม่ได้นำเสนอประเด็นที่ได้จากการศึกษาดูงาน 2 แห่ง ได้แก่ 1. การดูงาน ณ Cabinet Bureau of Personnel Affairs ระบบราชการไทยดำเนินการได้ดีในระดับหนึ่งแล้ว หากเปรียบเทียบกับประเด็นที่ได้จากการศึกษาดูงานหน่วยงานอื่นๆ จะเห็นได้ว่ามีประเด็นที่จำเป็นเร่งด่วน ที่สามารถปรับปรุง พัฒนาภายใต้บริบทระบบราชการไทยได้มากกว่ามากอย่างมีนัยสำคัญ และ 2. การดูงาน ณ Grooves มีเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารทรัพยากรบุคคล (การใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำหรับการดำเนินการด้านต่าง ๆ) ซึ่งหากมีการนำใช้จะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพสูงมาก มีความเป็นรูปธรรมมากที่สุด และน่าจะนำมาดำเนินการมากที่สุดเมื่อเทียบกับการดูงานที่หน่วยงานอื่นๆ ทั้งหมด แต่ในปัจจุบันยังติดขัดกับกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของสำนักงาน ก.พ. ที่ส่วนราชการต่างๆจำเป็นต้องปฏิบัติตาม หากจะนำมาใช้เพียงเท่าที่สามารถทำได้ภายใต้บริบทปัจจุบันก็ไม่คุ้มค่า ในเบื้องต้นจึงเสนอว่า สำนักงาน ก.พ. จะต้องปรับปรุงกฎระเบียบอย่างมีวิสัยทัศน์ให้รองรับการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาล

ข้อเสนอต่อประเด็นการดำเนินการพัฒนาบุคลากรอย่างไรให้มีทักษะดิจิทัล และทักษะอื่น ๆ ที่จำเป็นในการทำงานได้อย่างทันต่อสถานการณ์

บริษัท AEON

ประเด็นสำคัญที่ได้จากการศึกษาดูงานที่ บริษัท AEON นั้น ไม่ใช่ระบบการพัฒนาบุคลากร แต่เป็นหลักการสำคัญ 5 ประการ (HR 5 Principles) ที่อยู่เบื้องหลังกระบวนการทั้งหมด ได้แก่ ความเป็นธรรม (Fairness) การพัฒนาความสามารถ (Ability Development) การเปิดโอกาสรับความเปลี่ยนแปลง (Openness to Change) การบริหารอย่างมีเหตุผล (Rationality) และการให้ความเคารพ (Respect) เพราะสิ่งที่จะนำมาปรับใช้ได้ คือ หลักการพื้นฐานสำคัญที่มีความเป็นสากล ถ้าบุคลากรที่รับผิดชอบด้านบริหารทรัพยากรบุคคลเข้าใจถึงหลักการพื้นฐาน ปรัชญา คุณค่าเหล่านี้แล้ว ก็จะสามารถนำไปปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากนำระบบไปปรับใช้ แต่เพียงอย่างเดียว แต่ละเลยหลักการเหล่านี้ก็ไม่อาจประสบความสำเร็จได้ตรงตามเจตนารมณ์

นอกจากนี้ แม้บริษัท AEON จะเป็นองค์กรขนาดใหญ่ สามารถจะใช้จ่ายงบประมาณด้านการพัฒนาบุคลากรได้อย่างมีข้อจำกัดน้อยกว่าระบบราชการไทย แต่ก็ให้ความสำคัญกับการศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเองผ่าน AEON Self Study Guide และ Digital tools ต่าง ๆ ไม่ใช่พัฒนาผ่านการฝึกอบรมในชั้นเรียนมากเท่าระบบราชการไทย ซึ่งหากพิจารณาให้ละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่าแนวคิดที่อยู่เบื้องหลัง คือ บุคลากรทุกคนต่างก็ต้องมีความรับผิดชอบที่จะกระตือรือร้นในการพัฒนาตนเองให้มีความรู้ความสามารถ

เท่าทันกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปเพียงพอที่จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การดำเนินการของบริษัท AEON สอดคล้องและเป็นการยืนยันถึงความรู้ภาคทฤษฎีในการฝึกอบรมครั้งนี้⁶ กล่าวคือ การพัฒนา (Development) มีจุดเน้นอยู่ที่อนาคต จำเป็นต้องใช้ประสบการณ์จากทำงานร่วมด้วย โดยมีเป้าหมายเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับอนาคต โดยการเข้าร่วมอยู่บนฐานของความสมัครใจ (Voluntary) ในทางตรงกันข้าม การฝึกอบรม (Training) มีจุดเน้นอยู่ที่ปัจจุบัน ไม่จำเป็นต้องใช้ประสบการณ์จากทำงานมากนัก โดยมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์ต่องานในปัจจุบัน โดยการเข้าร่วมอยู่บนฐานของการกำหนดให้ต้องเข้ารับการอบรม (Required) การฝึกอบรมเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนา แต่การพัฒนามีวิธีการที่หลากหลายมากกว่า การฝึกอบรม ดังนั้น บุคลากรที่รับผิดชอบด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล จึงควรเข้าใจถึงแนวคิดในเรื่องการพัฒนาให้ถูกต้อง เพื่อให้ไม่ติดกับดักการฝึกอบรม (ในชั้นเรียน) ขณะเดียวกัน บุคลากรในองค์กรก็ต้องตระหนักด้วยว่าตนมีความรับผิดชอบในการแสวงหาความรู้และพัฒนาตนเองอยู่เสมอ มิใช่แต่เพียงรอการพัฒนาที่หน่วยงานดำเนินการ/อำนวยความสะดวกให้ แต่เพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ บุคลากรที่รับผิดชอบด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล มีหน้าที่พัฒนารูปแบบการพัฒนาให้มีคุณภาพมีความหลากหลายและกำหนดให้การเข้าร่วมอยู่บนฐานของความสมัครใจ ซึ่งจะเป็นตัวชี้วัดที่มีนัยสำคัญประการหนึ่ง หากกลไกการพัฒนามีคุณภาพและ

⁶ เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง Employee and Management

Development โดย ผศ.ดร.เมธาวุฒิ พิธีพรวิฑูร

ตรงตามความต้องการแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดให้ต้องเข้ารับการอบรมมากนัก

Chiba University

ประเด็นสำคัญที่ได้จากการศึกษาดูงาน ณ Chiba University ในการดำเนินการโครงการ Special University Learning Administrators (SULA) ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาบุคลากรสายสนับสนุนของมหาวิทยาลัย ให้มีความพร้อมรองรับการดำเนินการหลักสูตรนานาชาติของมหาวิทยาลัย

แม้กระบวนการ/ขั้นตอนการปฏิบัติที่ค่อนข้างมีความเฉพาะกับบริบทวัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่น และไม่เหมาะที่จะนำมาใช้กับระบบราชการไทย เนื่องจาก Scale และปัจจัยอื่น ๆ แตกต่างกันมาก⁷ การจะพัฒนาบุคลากรอย่างละเอียดและมีความเฉพาะบุคคล (Detailed & Tailored) นำมาดำเนินการปรับใช้ได้อย่างค่อนข้างจำกัดแต่แนวความคิดและมุมมองที่หน่วยงาน (Chiba University) มีต่อบุคลากรสายสนับสนุน การส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าในสายงาน Career Path และการวางแผนอัตรากำลัง (Workforce Planning) นั้น สมควรที่บุคลากรที่รับผิดชอบด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลจะทำความเข้าใจและนำมาปรับใช้กับระบบราชการไทย กล่าวคือ ควรที่จะให้ความสำคัญกับสายงานที่เป็นภารกิจหลักและสายงานที่เป็นภารกิจสนับสนุนอย่างเท่าเทียมกัน เพราะทั้งสองส่วนเพียงแคร์รับผิดชอบคนละภารกิจเท่านั้น หากให้ความสำคัญอย่างเท่าเทียมกัน สายงานที่เป็นภารกิจสนับสนุนก็สามารถช่วยสนับสนุนให้การทำงานในภาพรวมมีประสิทธิภาพได้ ในทางกลับกัน หากให้ความสำคัญกับ

⁷ จากการดำเนินการมา 3 ปี มีบุคลากรผ่านการดำเนินการดังกล่าวจำนวน 24 คน

สายงานที่เป็นภารกิจหลักมากกว่า ก็จะทำให้บุคลากรต่างก็ต้องการจะไปดำรงตำแหน่งในสายงานที่เป็นภารกิจหลักเพื่อความก้าวหน้า ส่งผลให้สายงานที่เป็นภารกิจสนับสนุนขาดแคลนบุคลากรและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของหน่วยงาน เช่น ในกรณีของ Chiba University ที่ให้ความสำคัญกับบุคลากรสายสนับสนุน จากแนวความคิดที่กล่าวข้างต้น และพัฒนาบุคลากรเหล่านั้นโดยให้ความสำคัญกับคุณภาพมากกว่าปริมาณ ซึ่งทั้งหมดเกิดขึ้นได้จากการวางแผนอัตรากำลังให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานอันเป็นความรับผิดชอบของบุคลากรสายสนับสนุนนั่นเอง

ในกรณีกรมสรรพากร พบว่า ข้าราชการในตำแหน่งนักทรัพยากรบุคคลในปัจจุบันมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับอายุเฉลี่ย ซึ่งมีสาเหตุจากการบรรจุเข้ารับราชการช้าหรือไม่ได้ดำรงตำแหน่งนักทรัพยากรบุคคลมาก่อน แต่เพิ่งจะเปลี่ยนสายงานในภายหลัง โดยในปัจจุบัน กรมสรรพากร มีนักทรัพยากรบุคคล 167 คน นักทรัพยากรบุคคลที่มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 5 ปี มีจำนวนทั้งสิ้น 62 คน และมีอายุเฉลี่ย 38.85 ปี แต่มีนักทรัพยากรบุคคลอยู่ในช่วงอายุ 18 - 35 ปี รวม 24 คน อยู่ในช่วงอายุ 36 - 40 ปี รวม 20 คน หมายความว่า นักทรัพยากรบุคคลอีก 18 คน มีอายุตั้งแต่ 41 ปีขึ้นไป แต่มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเพียงไม่เกิน 5 ปีเท่านั้น⁸ ซึ่งสถิตินี้ชี้ให้เห็นว่า จำเป็นต้องมีการปรับปรุงทัศนคติที่มีต่อสายงาน ตลอดจนพัฒนาให้นักทรัพยากรบุคคลสามารถมีความเจริญก้าวหน้าในสายงานได้ เพื่อให้ให้นักทรัพยากร

⁸ ข้อมูลจากระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารและการพัฒนานักทรัพยากรบุคคล กรมสรรพากร

บุคคลเป็นสายงานมีความเป็นมืออาชีพ มีความรู้และประสบการณ์เพียงพอที่จะขับเคลื่อนและสนับสนุนองค์กรให้บรรลุภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1. National Personnel Authority (NPA)

คุณลักษณะเฉพาะประการหนึ่งของระบบราชการญี่ปุ่น คือ ไม่มีการจำแนกตำแหน่งมากจนเกินไป (not using detailed job classification system) แต่เน้นการทำงานเป็นทีม ซึ่งในเรื่องนี้หากนำมาปรับใช้กับส่วนราชการอาจต้องพิจารณารวมไปถึงโครงสร้างหน่วยงาน อัตรากำลังและระบบงานต่าง ๆ ประกอบด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องมาตรฐานกำหนดตำแหน่งซึ่งยังมีจุดอ่อนหลายประการที่จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงให้ทันต่อบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อรองรับปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบของอัตรากำลังที่รับผิดชอบงานที่เทคโนโลยีเข้ามาทดแทนได้ เพราะเรื่องเหล่านี้ล้วนสอดคล้องเชื่อมโยงกันทั้งสิ้น เช่น กรณีคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ไม่อยู่ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของตำแหน่งนักตรวจสอบภาษี ส่งผลให้ข้าราชการกรมสรรพากร เมื่อได้รับการตอบรับเข้าศึกษาและสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทในหลักสูตรที่เป็นประโยชน์กับกรมสรรพากรแล้ว ไม่สามารถนำคุณวุฒิดังกล่าวเป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ในการเข้ารับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการลดลงจาก 6 ปี เหลือ 4 ปี ได้

2. บริษัท mynavi

การพัฒนาจะต้องสร้างความสมดุลระหว่าง In-classroom training, On-the-job training และ Self-development ซึ่งสัดส่วนจะ

เป็นอย่างไรมันขึ้นอยู่กับบริบทแต่ละหน่วยงาน และเนื้อหาของประเด็นที่จะพัฒนา แต่แนวโน้มที่จะดำเนินการผ่าน On-the-job training และ Self-development ก็มีมากขึ้น เพราะมีประสิทธิภาพสูงกว่า สามารถดำเนินการได้เร็วและใช้งบประมาณน้อยกว่า In-classroom training อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับการดำเนินการของ บริษัท AEON

นอกจากนี้ในกระบวนการเรียนรู้ของการพัฒนานั้น เริ่มจากการถ่ายทอดความรู้ทางทฤษฎีมาสู่การได้รับประสบการณ์จากการลงมือปฏิบัติผ่านกรณีศึกษา หลังจากนั้นจึงเป็นการทบทวนและสรุปประเด็นก่อนจะไปปฏิบัติจริงในการทำงาน จะเห็นได้ว่า ก่อนจะนำสิ่งที่เป็นประสบการณ์ไปถ่ายทอดต่อนั้นจะต้องมีการทบทวนและสรุปประเด็นก่อน ทั้งนี้ เพราะการจะนำประสบการณ์ไปปรับใช้ในการทำงานนั้น มีโอกาสที่บริบท/เงื่อนไขจะแตกต่างกัน ถ้าไม่ได้มีการทบทวนและสรุปประเด็น (Conceptualize) ประสบการณ์ก่อนก็อาจเกิดความผิดพลาดได้ ในกรณีของกรมสรรพากรที่มีข้าราชการช่วงอายุ 41-60 เป็นจำนวนมากกรมสรรพากรจะจัดให้มีการสัมมนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อให้บุคลากรในแต่ละช่วงอายุมีความเข้าใจและสื่อสารกันดียิ่งขึ้น เกิดการแลกเปลี่ยนระหว่างบุคลากรที่มีทักษะดีจี้หลักกับบุคลากรที่มีประสบการณ์ตลอดจนเกิดการถ่ายทอดองค์ความรู้ซึ่งเป็นประโยชน์องค์กร