

การพัฒนาทุนมนุษย์ในภาครัฐเพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการไทย: บทเรียนจากแนวคิด

New Public Service Public Sector Human Capital Development as a Driver of Thai Bureaucratic Reform: Lessons from the New Public Service

ปณณพัฒน์ วิชญไพฑูรย์¹ | Pannaphat Vichayaphaitoon¹

Received: 13 พฤศจิกายน 2568 Revised: 22 มกราคม 2569 Accepted: 12 กุมภาพันธ์ 2569

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์บทบาทของทุนมนุษย์ภาครัฐในฐานะกลไกเชิงยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการไทย โดยบูรณาการแนวคิดการจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์และแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ เพื่อสร้างสมดุลระหว่างประสิทธิภาพเชิงกลยุทธ์และคุณค่าสาธารณะ บทความอธิบายพัฒนาการของแนวคิดการจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์ที่มุ่งเชื่อมโยงการพัฒนาบุคลากรกับเป้าหมายขององค์กร ควบคู่กับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ที่เน้นจิตสำนึกการรับใช้ประชาชน ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง การวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่าการบริหารทุนมนุษย์ภาครัฐไทยยังคงเผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและเชิงวัฒนธรรม อาทิ ระบบอาวุโส วัฒนธรรมราชการแบบลำดับชั้น การขาดแคลนสมรรถนะดิจิทัล และระบบแรงจูงใจที่ยังไม่สะท้อนคุณค่าการรับใช้สาธารณะอย่างเพียงพอ บทเรียนจากแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่เสนอให้ยกระดับบทบาทของบุคลากรภาครัฐจากผู้ปฏิบัติตามนโยบายไปสู่ผู้สร้างคุณค่าสาธารณะร่วมกับประชาชน ผลการวิเคราะห์นำเสนอกรอบแนวคิดบูรณาการการจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์และแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ซึ่งเป็นองค์ความรู้ใหม่ในบริบทไทย และสามารถใช้เป็นฐานในการออกแบบนโยบายและแนวทางปฏิบัติด้านการพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐเพื่อสนับสนุนการปฏิรูประบบราชการอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ บทความเป็นการศึกษาเชิงแนวคิดที่อาศัยการสังเคราะห์เอกสารและกรอบทฤษฎีเป็นหลัก

คำสำคัญ : ทุนมนุษย์ภาครัฐ, การจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์, การบริการสาธารณะแนวใหม่, การปฏิรูประบบราชการ, คุณค่าสาธารณะ

¹ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล 999 ถนนพุทธมนทลสาย 4 ตำบลศาลายา อำเภอ
พุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม 73170 โทรศัพท์ 0981419797 อีเมล pannaphat.vic@student.mahidol.ac.th

¹ Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University, 999 Phutthamonthon Sai 4 Road,
Salaya, Nakhon Pathom 73170 Tel. 0981419797 Email. pannaphat.vic@student.mahidol.ac.th

Abstract

This article aims to analyze the role of public sector human capital as a strategic lever for bureaucratic reform in Thailand. It adopts Strategic Human Capital Management (SHCM) and the New Public Service (NPS) framework as its primary theoretical lenses, proposing a balance between strategic performance and public value creation. SHCM emphasizes the alignment of human resource development with organizational strategy, while NPS highlights public service ethos, civic responsibility, and citizen engagement. The analysis identifies key structural and cultural challenges in public sector human capital management in Thailand, including seniority-based systems, hierarchical organizational cultures, limited digital competencies, and incentive structures that insufficiently embed public service values. The NPS framework advances an alternative perspective by repositioning public officials as co-creators of public value in collaboration with citizens, rather than merely policy implementers. This article contributes to the field of Thai public administration by developing an integrated SHCM–NPS framework. This framework serves as a conceptual foundation for designing human capital policies and practices that support sustainable bureaucratic reform. The study is conceptual and analytical in nature, drawing primarily on the synthesis of theoretical frameworks and existing literature.

Keywords: Public sector human capital; Strategic Human Capital Management; New Public Service; bureaucratic reform; public value

บทนำ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ภาครัฐทั่วโลกเผชิญการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีดิจิทัล ความซับซ้อนของปัญหาสาธารณะ และความคาดหวังของประชาชนที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ระบบราชการแบบดั้งเดิมที่เน้นการควบคุมตามลำดับชั้นและการปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดจึงเริ่มถูกตั้งคำถามถึงศักยภาพในการตอบสนองต่อบริบทสังคมร่วมสมัย องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) ชี้ให้เห็นว่าการปฏิรูปภาครัฐในศตวรรษที่ 21 ไม่สามารถอาศัยเพียงการปรับโครงสร้างหรือการนำเทคโนโลยีมาใช้ หากแต่จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับทุนมนุษย์ในฐานะกลไกหลักของการสร้างคุณค่าสาธารณะและความไว้วางใจของประชาชน (OECD, 2019; OECD, 2022)

หลายประเทศได้ปรับแนวทางการบริหารบุคลากรภาครัฐไปสู่การจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์ โดยเชื่อมโยงการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรเข้ากับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาลอย่างเป็นระบบ ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกาได้นำกรอบการจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์มาใช้เป็นกลไกสำคัญในการยกระดับสมรรถนะและความพร้อมของข้าราชการเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง (Office of Personnel Management, 2016; Office of Personnel Management, 2025) ขณะเดียวกัน หลายประเทศในยุโรป ออสเตรเลีย และกลุ่มสแกนดิเนเวียให้ความสำคัญกับการพัฒนาข้าราชการในมิติของคุณค่า จริยธรรม และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเสริมสร้างความไว้วางใจและคุณค่าสาธารณะในการบริหารภาครัฐ ตามกรอบแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (Denhardt & Denhardt, 2000; OECD, 2019)

สำหรับบริบทของประเทศไทย รัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาดิจิทัลและการขับเคลื่อนรัฐบาลดิจิทัลอย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายในการยกระดับประสิทธิภาพการบริการสาธารณะ ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560) อย่างไรก็ตาม งานศึกษาหลายชิ้นสะท้อนว่าความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลมิได้ขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีหรือระบบสารสนเทศเพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับศักยภาพของทุนมนุษย์ภาครัฐในฐานะปัจจัยเชิงยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะสมรรถนะด้านดิจิทัล ความสามารถในการเรียนรู้ และจิตสำนึกในการรับใช้ประชาชน ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสร้างผลลัพธ์เชิงนโยบายที่ยั่งยืน (OECD, 2022; Thailand Development Research Institute, 2024)

แม้ภาครัฐไทยจะมีการดำเนินนโยบายพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง แต่ระบบการบริหารทุนมนุษย์ยังคงเผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้างหลายประการ อาทิ ระบบอาวุโส วัฒนธรรมราชการแบบลำดับชั้น การขาดแคลนทักษะดิจิทัล และระบบแรงจูงใจที่ยังไม่สะท้อนคุณค่าการรับใช้สาธารณะอย่างเพียงพอ ข้อจำกัดดังกล่าวเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความสามารถในการปรับตัวขององค์กรภาครัฐและส่งผลกระทบต่อคุณภาพการบริการสาธารณะ รวมถึงความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบราชการ

สอดคล้องกับแนวคิดแรงจูงใจในการบริการสาธารณะและการวิเคราะห์เชิงนโยบายภาครัฐในบริบทไทย (Perry & Wise, 1990; Thailand Development Research Institute, 2007)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณางานวิชาการด้านการพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐที่ผ่านมา พบว่า ส่วนใหญ่มุ่งอธิบายในมิติประสิทธิภาพขององค์กรและการบริหารทรัพยากรบุคคล แต่ยังขาดการบูรณาการกรอบแนวคิดที่เชื่อมโยงทุนมนุษย์เข้ากับการสร้างคุณค่าสาธารณะและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะการผสมผสานแนวคิดการจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์ ซึ่งเน้นความสอดคล้องกับเป้าหมายองค์กร เข้ากับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ที่มุ่งเน้นคุณค่า จริยธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคม (Wright & McMahan, 2011; Denhardt & Denhardt, 2000)

ด้วยเหตุนี้ บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์บทบาทของทุนมนุษย์ภาครัฐในฐานะกลไกเชิงกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการไทย โดยบูรณาการกรอบแนวคิดการจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์และแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ บทความเริ่มจากการอธิบายกรอบแนวคิดทางทฤษฎี ตามด้วยการวิเคราะห์บริบทและความท้าทายของการพัฒนาทุนมนุษย์ในภาครัฐไทย การสังเคราะห์บทเรียนจากแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ และการอภิปรายเชิงนโยบายเพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูประบบราชการบนฐานคุณค่าสาธารณะอย่างยั่งยืน

กรอบแนวคิดทางทฤษฎี

Strategic Human Capital Management (SHCM)

แนวคิดการจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Human Capital Management: SHCM) เป็นการต่อยอดจากแนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบดั้งเดิม โดยมุ่งเชื่อมโยงกระบวนการบริหารบุคลากรเข้ากับเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ขององค์กรอย่างเป็นระบบ วัตถุประสงค์สำคัญของแนวคิดนี้ คือการใช้ทุนมนุษย์เป็นพื้นฐานในการสร้างความได้เปรียบอย่างยั่งยืน ผ่านการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้สอดคล้องกับทิศทางและพันธกิจขององค์กร (Wright & McMahan, 2011) ภายใต้กรอบคิดดังกล่าว บุคลากรมิได้ถูกมองเป็นเพียงทรัพยากรที่ต้องบริหารจัดการ แต่เป็นทุนเชิงกลยุทธ์ที่จำเป็นต้องได้รับการลงทุนและพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้อาจสร้างผลลัพธ์ต่อเป้าหมายขององค์กรได้อย่างแท้จริง (Becker, Huselid, & Ulrich, 2001)

ในภาครัฐ แนวคิด SHCM ได้รับการนำมาประยุกต์ใช้อย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในช่วงที่หลายประเทศมุ่งขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการให้มีความยืดหยุ่น โปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างที่ชัดเจนคือกรณีของสหรัฐอเมริกา โดย Office of Personnel Management (2025) ได้กำหนดให้ SHCM เป็นหนึ่งในระบบหลักของการบริหารงานภาครัฐ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำและดำเนินนโยบายด้านทุนมนุษย์ที่สอดคล้องกับพันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ขององค์กร เพื่อสนับสนุนการบรรลุผลลัพธ์ในมิติสาธารณะอย่างเป็นรูปธรรม

สาระสำคัญของ SHCM คือการนำแนวทางปฏิบัติด้านการบริหารทุนมนุษย์มาใช้อย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การสรรหา การพัฒนา การประเมินผลการปฏิบัติงาน ไปจนถึงการออกแบบระบบแรงจูงใจ โดยยึดกรอบสมรรถนะและระบบบริหารผลการปฏิบัติงานที่เชื่อมโยงกับกลยุทธ์ขององค์กร เพื่อให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเป้าหมายทั้งในระดับองค์กรและระดับสังคม (Armstrong, 2014) แนวทางดังกล่าวสะท้อนหัวใจของการพัฒนาทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์ในภาครัฐอย่างแท้จริง

New Public Service (NPS)

แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) พัฒนาโดย Denhardt และ Denhardt (2000) เพื่อเป็นทางเลือกเชิงบรรทัดฐานต่อแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมและแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ซึ่งมักเน้นกลไกตลาดและประสิทธิภาพเชิงธุรกิจเป็นหลัก แนวคิด NPS เสนอให้ภาครัฐมุ่งให้บริการประชาชน มากกว่าการควบคุมประชาชน และให้ความสำคัญกับคุณค่าสาธารณะ ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการบริหารภาครัฐ

Denhardt และ Denhardt (2000) ได้สรุปหลักการสำคัญของแนวคิด NPS ไว้ 7 ประการ ได้แก่

- (1) การให้บริการประชาชน ไม่ใช่การควบคุม (Serve, rather than steer)
- (2) การมุ่งสร้างประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายหลัก ไม่ใช่ผลพลอยได้ (The public interest is the aim, not the by-product)
- (3) การมีส่วนร่วมและการร่วมมือ (Think strategically, act democratically)
- (4) การให้บริการประชาชน ไม่ใช่ลูกค้า (Serve citizens, not customers)
- (5) การมีความรับผิดชอบหลายมิติ ไม่ใช่เพียงกลไกตลาด (Accountability isn't simple)
- (6) การให้คุณค่ากับคน มากกว่าผลผลิต (Value people, not just productivity)
- (7) การให้คุณค่าต่อความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะ เหนือกว่าความเป็นผู้ประกอบการ (Value citizenship and public service above entrepreneurship)

ภายใต้กรอบแนวคิดนี้ บุคลากรภาครัฐจึงมิได้เป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามนโยบาย หากแต่เป็นผู้สร้างคุณค่าให้กับสังคมผ่านการบริการ การมีส่วนร่วม และการทำงานร่วมกับประชาชน แนวคิด NPS ยังสอดคล้องกับแนวโน้มการบริหารภาครัฐในยุคดิจิทัลที่มุ่งใช้เทคโนโลยีและข้อมูลแบบเปิดเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การร่วมออกแบบนโยบาย (co-creation) และการตัดสินใจอย่างโปร่งใส ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการเสริมสร้างความไว้วางใจและคุณค่าสาธารณะ (OECD, 2019)

การเชื่อมโยง SHCM กับ NPS

แนวคิด SHCM และ NPS มีจุดร่วมสำคัญคือการมองคนเป็นหัวใจของการบริหารภาครัฐ แม้จะมีจุดเน้นที่แตกต่างกันในเชิงกลยุทธ์ โดย SHCM มุ่งพัฒนาทุนมนุษย์ให้สอดคล้องกับพันธกิจและเป้าหมายขององค์กรเพื่อยกระดับสมรรถนะและประสิทธิภาพ ขณะที่ NPS มุ่งพัฒนาทุนมนุษย์

ให้สอดคล้องกับคุณค่าสาธารณะ ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อบูรณาการสองแนวคิดเข้าด้วยกัน จะเกิดกรอบการพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยมองว่าทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์ต้องไม่เพียงสนับสนุนเป้าหมายขององค์กร แต่ต้องมีบทบาทในการขับเคลื่อนเป้าหมายของสังคมโดยรวม

ในบริบทของการปฏิรูประบบราชการไทย การประยุกต์ใช้แนวคิด NPS ภายใต้กรอบ SHCM จึงหมายถึงการปรับบทบาทของหน่วยงานด้านทรัพยากรบุคคลจากการทำหน้าที่ธุรการ ไปสู่การเป็นกลไกเชิงกลยุทธ์ในการสร้างคุณค่าให้กับประชาชน โดยมุ่งพัฒนาบุคลากรให้มีทั้งสมรรถนะเชิงเทคนิคและสมรรถนะเชิงคุณค่า ซึ่งสะท้อนแรงจูงใจเพื่อสังคมและการรับใช้ประชาชนเป็นสำคัญ ตามแนวคิดแรงจูงใจการบริการสาธารณะของ Perry และ Wise (1990)

ตาราง 1 สรุปความสัมพันธ์ระหว่าง SHCM กับ NPS

องค์ประกอบ	Strategic Human Capital Management (SHCM)	New Public Service (NPS)	ความเชื่อมโยงและผลต่อ Public Value
แนวคิดหลัก	มุ่งพัฒนาทุนมนุษย์ให้สอดคล้องกับเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ขององค์กร	มุ่งพัฒนาทุนมนุษย์ให้สอดคล้องกับคุณค่าสาธารณะ และการมีส่วนร่วมของประชาชน	ช่วยให้รัฐมีประสิทธิภาพ เชิงกลยุทธ์และความรับผิดชอบต่อสังคม
เป้าหมายหลัก	เพิ่มสมรรถนะและประสิทธิภาพของบุคลากรภาครัฐ	เสริมสร้างจิตสำนึกบริการสาธารณะและความรับผิดชอบต่อประชาชน	บุคลากรภาครัฐมีความสามารถและจิตสำนึกสาธารณะ
กลไกสำคัญ	Competency Framework, Performance Management, Talent Development	Citizen Engagement, Public Values, Ethical Leadership	สร้างระบบบุคลากรที่โปร่งใส มีส่วนร่วม และตอบสนองต่อประชาชน
ผลลัพธ์ต่อองค์กรภาครัฐ	การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและเชื่อมโยงกับพันธกิจองค์กร	การสร้างควมไว้วางใจ ความโปร่งใส และความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ	ภาครัฐที่มีทั้งประสิทธิภาพและเป็นที่ไว้วางใจของสังคม
ผลลัพธ์ทางสังคม	การใช้ทุนมนุษย์เพื่อขับเคลื่อนกลยุทธ์องค์กร	การใช้ทุนมนุษย์เพื่อสร้างคุณค่าต่อประชาชน	การสร้างคุณค่าสาธารณะที่ยั่งยืน

ที่มา: ข้อมูลจากการวิเคราะห์ของผู้เขียน

โดยสรุป กรอบแนวคิดที่บูรณาการระหว่างการจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์และแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ช่วยวางรากฐานในเชิงทฤษฎีสำหรับการวิเคราะห์บทบาทของทุนมนุษย์ภาครัฐในฐานะกลไกขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการไทย กรอบดังกล่าวตอบวัตถุประสงค์ของบทความใน

การชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาบุคลากรภาครัฐไม่ควรมุ่งเพียงประสิทธิภาพขององค์กร แต่ต้องเชื่อมโยงกับการสร้างคุณค่าสาธารณะและความรับผิดชอบต่อประชาชนอย่างเป็นระบบ

บริบทและความท้าทายของการพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐไทย

การพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐไทยในปัจจุบันดำเนินอยู่ท่ามกลางบริบทของการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่มีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกัน ระบบราชการไทยยังคงมีลักษณะอนุรักษนิยมและยึดติดกับวัฒนธรรมแบบลำดับชั้น ส่งผลให้การปรับตัวต่อแนวคิดใหม่ด้านการบริหารบุคลากรและการยกระดับสมรรถนะองค์กรเป็นไปอย่างจำกัด งานวิเคราะห์เชิงนโยบายชี้ให้เห็นว่าลักษณะดังกล่าวเป็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพและความยืดหยุ่นของระบบราชการไทยอย่างต่อเนื่อง (Thailand Development Research Institute, 2007) โดยสามารถสรุปความท้าทายสำคัญได้ดังนี้

โครงสร้างบุคลากรสูงวัยและขาดแรงงานรุ่นใหม่ในภาครัฐ

ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ ส่งผลให้สัดส่วนบุคลากรวัยทำงานที่มีอายุเกิน 50 ปีในภาครัฐเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สถานการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดความท้าทายด้านศักยภาพในการปรับตัวและการพัฒนาทักษะใหม่ โดยเฉพาะในกลุ่มบุคลากรใกล้เกษียณที่มักมีข้อจำกัดในการเรียนรู้และปรับใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ขณะเดียวกัน ภาครัฐยังประสบปัญหาในการดึงดูดแรงงานรุ่นใหม่เข้าสู่ระบบ เนื่องจากโครงสร้างค่าตอบแทน เส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ และภาพลักษณ์ขององค์กรภาครัฐที่ยังขาดความยืดหยุ่นเมื่อเทียบกับภาคเอกชน ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงต่อการสืบทอดองค์ความรู้และการสร้างกำลังคนรุ่นใหม่ที่มีสมรรถนะและความคิดสร้างสรรค์ (Thailand Development Research Institute, 2024)

การบรรจุแต่งตั้งที่ยังคงระบบอาวุโส

โครงสร้างการบริหารบุคลากรของภาครัฐไทยยังคงยึดหลักอาวุโสเป็นสำคัญ สะท้อนจากสัดส่วนข้าราชการในตำแหน่งระดับอาวุโสและชำนาญการพิเศษที่มีอยู่ในหลายหน่วยงาน ตัวอย่างเช่น ข้าราชการรัฐสภาสามัญส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งระดับอาวุโสคิดเป็นร้อยละ 27.24 และระดับชำนาญการพิเศษร้อยละ 14.48 (สำนักงาน ก.พ., 2567ก) แม้ระบบดังกล่าวจะช่วยรักษาเสถียรภาพและลดความขัดแย้งภายในองค์กร แต่ก็จำกัดโอกาสการเติบโตของบุคลากรรุ่นใหม่ และทำให้ระบบราชการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ช้าลง ส่งผลให้การประเมินผลเชิงสมรรถนะและผลงานยังไม่สามารถเข้ามาทดแทนระบบอาวุโสได้อย่างเต็มรูปแบบ

ความท้าทายของภาครัฐสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล

การขับเคลื่อนรัฐบาลดิจิทัลภายใต้แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2560–2579 มีเป้าหมายในการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงการให้บริการสาธารณะที่มีความโปร่งใสและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560) อย่างไรก็ตาม

งานศึกษาของ OECD (2022) ชี้ให้เห็นว่าความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลขึ้นอยู่กับสมรรถนะของทุนมนุษย์ภาครัฐเป็นปัจจัยสำคัญ ซึ่งยังคงเป็นข้อจำกัดของระบบราชการไทย หลายหน่วยงานประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีทักษะด้านดิจิทัล การเรียนรู้ต่อเนื่องที่ไม่เพียงพอ และวัฒนธรรมองค์กรแบบรวมศูนย์ที่หลีกเลี่ยงความเสี่ยง ซึ่งล้วนเป็นอุปสรรคต่อการสร้างนวัตกรรมและการพัฒนาบริการภาครัฐให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น

ระบบแรงจูงใจที่ไม่ตอบโจทย์คุณค่าเชิงสาธารณะ

ระบบแรงจูงใจของข้าราชการไทยส่วนใหญ่ยังคงเน้นผลตอบแทนเชิงวัตถุ เช่น เงินเดือน การเลื่อนขั้น และรางวัลจากผลงาน มากกว่าการส่งเสริมแรงจูงใจภายในที่ตั้งอยู่บนหลักความมุ่งมั่นต่อผลประโยชน์สาธารณะและจิตสำนึกในการรับใช้ประชาชน แนวโน้มดังกล่าวสอดคล้องกับข้อสังเกตของ Perry และ Wise (1990) ที่เสนอว่าแรงจูงใจในภาครัฐควรตั้งอยู่บนคุณค่าทางสังคมมากกว่าผลตอบแทนส่วนบุคคล ความท้าทายดังกล่าวสะท้อนถึงความยากในการปลูกฝังแรงจูงใจเชิงคุณค่าและการหล่อหลอมจิตสำนึกสาธารณะของบุคลากรภาครัฐไทยอย่างยั่งยืน

ช่องว่างระหว่างการพัฒนาเชิงกลยุทธ์กับการกิจประจำของหน่วยงาน

แม้หลายหน่วยงานของรัฐจะเริ่มนำแนวคิดการจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์มาใช้ แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีช่องว่างระหว่างนโยบายกับการดำเนินงานจริง โดยเฉพาะการบูรณาการแผนพัฒนาบุคลากรเข้ากับยุทธศาสตร์ขององค์กร ทั้งการจัดฝึกอบรมและการประเมินสมรรถนะยังมักยึดตามรอบปีงบประมาณ มากกว่าการขับเคลื่อนเพื่อบรรลุเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ (สำนักงาน ก.พ., 2567ข) ส่งผลให้การพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐยังถูกมองเป็นเพียงกิจกรรมสนับสนุน มากกว่าการเป็นกลไกเชิงยุทธศาสตร์ในการสร้างคุณค่าให้กับประชาชน

ภายใต้ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างดังกล่าว ปัญหาการพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐไทยมิได้ส่งผลเฉพาะต่อศักยภาพภายในของหน่วยงาน หากยังสะท้อนออกมาในระดับผลลัพธ์ของการบริหารภาครัฐโดยรวม กล่าวคือ การขาดสมรรถนะที่สอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงและการขาดแรงจูงใจเชิงคุณค่า ส่งผลให้คุณภาพการบริการสาธารณะยังไม่สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชนได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งยังบั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบราชการและบทบาทของรัฐในฐานะผู้ให้บริการสาธารณะ นอกจากนี้ ข้อจำกัดด้านทุนมนุษย์ยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความสำเร็จในการขับเคลื่อนรัฐบาลดิจิทัล เนื่องจากการลงทุนด้านเทคโนโลยีและระบบข้อมูลจะไม่สามารถสร้างผลลัพธ์เชิงนโยบายได้อย่างแท้จริง หากปราศจากบุคลากรภาครัฐที่มีสมรรถนะดิจิทัล ความสามารถในการเรียนรู้ และจิตสำนึกในการรับใช้ประชาชนอย่างเพียงพอ

โดยสรุป การวิเคราะห์บริบทและความท้าทายของการพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐไทยในส่วนนี้ ชี้ให้เห็นว่าปัญหาด้านโครงสร้าง วัฒนธรรมองค์กร และระบบแรงจูงใจ มิได้เป็นเพียงอุปสรรคต่อการบริหารบุคลากร หากแต่เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของภาครัฐ ความเชื่อมั่นของประชาชน และความสามารถในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการไทย

ซึ่งตอบวัตถุประสงค์ของบทความในการอธิบายบทบาทของทุนมนุษย์ภาครัฐ และวางพื้นฐานสำหรับการประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดการจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์และการบริการสาธารณะแนวใหม่ในบริบทไทยในส่วนถัดไป

บทเรียนจากแนวคิด NPS

แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ที่พัฒนาโดย Denhardt และ Denhardt (2000) เสนอกรอบการบริหารภาครัฐที่มุ่งเน้นการรับใช้ประชาชนมากกว่าการควบคุมประชาชน โดยให้ความสำคัญกับการสร้างคุณค่าสาธารณะ ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง แนวคิดดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการบริหารภาครัฐในยุคปัจจุบันจำเป็นต้องพัฒนาทุนมนุษย์ให้มีทั้งสมรรถนะเชิงเทคนิคและสมรรถนะเชิงคุณค่า เพื่อให้บุคลากรภาครัฐสามารถทำหน้าที่เป็นผู้ร่วมสร้างคุณค่าให้กับประชาชน แทนที่จะเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามคำสั่งในระบบราชการแบบเดิม จากกรอบคิดดังกล่าว สามารถสังเคราะห์บทเรียนสำคัญที่เป็นแนวทางต่อการพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐไทยได้ใน 4 มิติ ดังนี้

การพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

การพัฒนาทุนมนุษย์ตามแนวคิด NPS ต้องเริ่มจากการเสริมสร้างสมรรถนะของบุคลากรภาครัฐให้สามารถเข้าใจ เข้าถึง และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง มิได้จำกัดอยู่เพียงการพัฒนาทักษะเชิงเทคนิค แต่ต้องให้ความสำคัญกับสมรรถนะเชิงสังคม อาทิ ความเข้าอกเข้าใจผู้อื่น การรับฟังอย่างมีส่วนร่วม และการสื่อสารสาธารณะ อันเป็นรากฐานของการให้บริการภาครัฐที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางและสะท้อนเจตนารมณ์ในการรับใช้สังคม (Denhardt & Denhardt, 2000) นอกจากนี้ ภาครัฐควรยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการสื่อสารแบบสองทาง โดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและข้อมูลภาครัฐแบบเปิดเป็นเครื่องมือสำคัญในการเชื่อมโยงและสร้างปฏิสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะช่วยให้การออกแบบนโยบายและบริการสาธารณะสะท้อนความต้องการของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น (OECD, 2019) การพัฒนาทุนมนุษย์ในมิตินี้จึงหมายถึงการปรับทั้งสมรรถนะและวัฒนธรรมองค์กรให้มีทัศนคติการให้บริการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางในทุกกระบวนการ

คุณค่าสาธารณะและแรงจูงใจในการรับใช้ประชาชน

หัวใจสำคัญของแนวคิด NPS คือการสร้างแรงจูงใจเชิงคุณค่า หรือแรงจูงใจการบริการสาธารณะ (Public Service Motivation: PSM) ซึ่งหมายถึงแรงผลักดันภายในที่ทำให้บุคลากรภาครัฐมุ่งมั่นทำงานเพื่อประโยชน์ของสังคมมากกว่าผลตอบแทนส่วนตน (Perry & Wise, 1990) บุคลากรที่มีแรงจูงใจเชิงคุณค่ามักแสดงออกถึงความมุ่งมั่นในการสร้างผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน และมองความสำเร็จของงานราชการเป็นความสำเร็จร่วมของสังคม ในบริบทของประเทศไทย การปลูกฝังจิตสำนึกสาธารณะจึงควรถูกบูรณาการเป็นส่วนหนึ่งของระบบการพัฒนาทุนมนุษย์ ตั้งแต่การฝึกอบรม การประเมินผล ไปจนถึงระบบแรงจูงใจ เพื่อสร้างสมดุลระหว่างประสิทธิภาพเชิงกลยุทธ์กับคุณค่า

ทางสังคมตามแนวทางของการจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์ที่เชื่อมโยงกับ NPS การพัฒนาบุคลากรในมิตินี้จึงควรมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมและทัศนคติ มากกว่าการเพิ่มพูนทักษะทางเทคนิคเพียงอย่างเดียว

สมรรถนะการทำงานร่วมกันและการสร้างเครือข่าย

บทเรียนสำคัญอีกประการหนึ่งของแนวคิด NPS คือการตระหนักว่าภาครัฐไม่สามารถสร้างคุณค่าสาธารณะได้โดยลำพัง หากแต่ต้องอาศัยความร่วมมือในรูปแบบเครือข่ายระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (Denhardt & Denhardt, 2000) การพัฒนาทุนมนุษย์ในมิตินี้จึงควรมุ่งเสริมสร้างสมรรถนะด้านการทำงานร่วมกัน อาทิ การประสานงานข้ามหน่วยงาน การจัดการความขัดแย้ง การเจรจาต่อรอง และการสื่อสารเชิงสร้างสรรค์ เพื่อให้บุคลากรภาครัฐสามารถทำงานแบบเครือข่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การพัฒนาภาวะผู้นำยังมีความสำคัญเนื่องจากเป็นรูปแบบที่แตกต่างจากการใช้อำนาจตามลำดับชั้น โดยมุ่งสร้างความไว้วางใจ ความยืดหยุ่น และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในกระบวนการตัดสินใจ (Agranoff & McGuire, 2001) หากบุคลากรภาครัฐไทยสามารถพัฒนาสมรรถนะดังกล่าวได้ จะช่วยเพิ่มความเชื่อมโยง ความยืดหยุ่น และความสามารถในการตอบสนองต่อปัญหาสาธารณะได้ดียิ่งขึ้น

การเรียนรู้ตลอดชีวิตและสมรรถนะการปรับตัว

การเรียนรู้ตลอดชีวิตเป็นหลักการสำคัญที่สอดคล้องกับแนวคิด NPS ซึ่งมองว่าการสร้างคุณค่าสาธารณะจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรภาครัฐที่สามารถเรียนรู้อย่างต่อเนื่องและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลก (Denhardt & Denhardt, 2000) แนวคิดองค์กรแห่งการเรียนรู้ในภาครัฐจึงมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างสมรรถนะใหม่อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในยุคดิจิทัลที่สมรรถนะด้านการปรับตัวและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องกลายเป็นปัจจัยหลักของการพัฒนาทุนมนุษย์ (OECD, 2022) การส่งเสริมทักษะดิจิทัลและการเรียนรู้ด้วยตนเองของบุคลากรภาครัฐจึงควรถูกบูรณาการเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์ที่เชื่อมโยงกับ NPS เพื่อสร้างบุคลากรที่มีทั้งความรู้ ความสามารถ และคุณค่าทางสังคมในการทำงานรับใช้ประชาชนอย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม แม้แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่จะเสนอกรอบการบริหารภาครัฐที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าสาธารณะ การมีส่วนร่วมของประชาชน และบทบาทเชิงจริยธรรมของบุคลากรภาครัฐ แต่การนำแนวคิดดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ในบริบทระบบราชการไทยยังเผชิญข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะโครงสร้างอำนาจและวัฒนธรรมราชการแบบลำดับชั้นที่ฝังรากลึกซึ่งอาจจำกัดพื้นที่ของการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ และการทำงานแบบเครือข่ายซึ่งเป็นหัวใจของแนวคิด NPS นอกจากนี้ หากการนำแนวคิด NPS มาใช้ถูกจำกัดอยู่เพียงระดับวาทกรรมเชิงนโยบายหรือกิจกรรมเชิงสัญลักษณ์ โดยมิได้เชื่อมโยงเข้ากับระบบการบริหารทุนมนุษย์อย่างเป็นรูปธรรม เช่น ระบบสมรรถนะ ระบบแรงจูงใจ และการพัฒนาภาวะผู้นำ แนวคิดดังกล่าวอาจไม่สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของการบริหารภาครัฐได้อย่างแท้จริง ภายใต้เงื่อนไขนี้

การประยุกต์ใช้ NPS ในบริบทไทยจึงจำเป็นต้องดำเนินควบคู่กับกลไกเชิงระบบที่เอื้อต่อการหล่อหลอมคุณค่า ทักษะ และแรงจูงใจของบุคลากรภาครัฐในระยะยาว

โดยสรุป บทเรียนจากแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ในส่วนนี้ช่วยตอบวัตถุประสงค์ของบทความในการชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐเพื่อการปฏิรูประบบราชการไม่อาจจำกัดอยู่เพียงการเสริมสร้างสมรรถนะทางเทคนิคหรือการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน หากแต่ต้องมุ่งพัฒนาบุคลากรภาครัฐให้มีจิตสำนึกการรับใช้ประชาชน ความรับผิดชอบต่อคุณค่าสาธารณะ และความสามารถในการทำงานร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ บทเรียนดังกล่าวยังวางรากฐานสำหรับการบูรณาการการจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์กับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ เพื่อใช้เป็นกรอบวิเคราะห์ในการอภิปรายเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูประบบราชการไทยในส่วนถัดไปของบทความ

การวิเคราะห์และอภิปราย

การบริหารทุนมนุษย์ภาครัฐไทยในปัจจุบันสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการปรับตัวเข้าสู่แนวคิดการจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์เพื่อยกระดับประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ขององค์การภาครัฐ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาทั้งในเชิงแนวคิดและการปฏิบัติจริง พบว่าการดำเนินงานด้านทุนมนุษย์ของภาครัฐไทยยังคงมุ่งเน้นมิติภายในองค์การเป็นสำคัญ ขณะที่มิติของคุณค่าที่ส่งมอบแก่ประชาชนและสังคมยังไม่ได้รับการเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ ในทางตรงกันข้าม แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่เสนอให้ภาครัฐมองทุนมนุษย์ในฐานะผู้สร้างคุณค่าสาธารณะ ผ่านแรงจูงใจเชิงคุณค่าและการมีส่วนร่วมของพลเมือง (Denhardt & Denhardt, 2000)

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างระบบราชการแบบดั้งเดิมกับแนวทางการพัฒนาทุนมนุษย์ที่บูรณาการแนวคิดการจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์และแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ จะเห็นความแตกต่างเชิงโครงสร้างและเชิงคุณค่าอย่างชัดเจน ระบบราชการแบบเดิมมักมองบุคลากรในฐานะผู้ปฏิบัติตามกฎระเบียบ และคำสั่ง โดยให้ความสำคัญกับเสถียรภาพ การควบคุม และความก้าวหน้าตามระบบอาวุโส ขณะที่แนวทางบูรณาการ SHCM กับ NPS มองบุคลากรภาครัฐเป็นทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์และผู้สร้างคุณค่าสาธารณะ ซึ่งต้องได้รับการพัฒนาให้มีทั้งสมรรถนะเชิงเทคนิคและจิตสำนึกการรับใช้ประชาชน การเปลี่ยนกรอบคิดดังกล่าวไม่เพียงส่งผลต่อวิธีการบริหารบุคลากร หากยังเปลี่ยนบทบาทของรัฐจากผู้ควบคุมไปสู่ผู้อำนวยความสะดวกร่วมกันกับประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม

การเปรียบเทียบแนวทาง SHCM ของภาครัฐไทยกับหลัก NPS

ในเชิงแนวคิด การดำเนินงานด้านทุนมนุษย์ของภาครัฐไทยจำนวนมากยังคงมีลักษณะการบริหารแบบบนลงล่าง โดยมุ่งวางแผนกำลังคนและพัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกับพันธกิจและยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ผ่านกลไกมาตรฐาน เช่น กรอบสมรรถนะและแผนพัฒนาบุคลากร ซึ่งช่วยสร้างทิศทางและความเป็นเอกภาพของระบบราชการ อย่างไรก็ตาม แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่มองว่าบทบาทของทุนมนุษย์ภาครัฐไม่ควรถูกจำกัดอยู่เพียงการสนับสนุนเป้าหมายของ

องค์การหากแต่ต้องมีบทบาทเชิงรุกในการสร้างคุณค่าร่วมกับประชาชน ผ่านการรับฟัง การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะ (Denhardt & Denhardt, 2000)

ทั้งนี้ การบูรณาการแนวคิด SHCM กับ NPS ในบริบทระบบราชการไทยยังเผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและเชิงวัฒนธรรมหลายประการ โดยเฉพาะระบบอาวุโสและวัฒนธรรมราชการแบบลำดับขั้นที่ฝังรากลึก ซึ่งอาจลดทอนความยืดหยุ่น การกระจายอำนาจ และการทำงานร่วมกันแบบเครือข่าย ขณะเดียวกัน แนวคิด SHCM เองก็มีความเสี่ยงที่จะถูกนำไปใช้ในเชิงเทคนิคหรือเชิงเครื่องมือ หากหน่วยงานมุ่งเน้นเพียงการกำหนดกรอบสมรรถนะและตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน โดยไม่เชื่อมโยงไปสู่การปรับเปลี่ยนคุณค่า ทักษะ และแรงจูงใจเชิงสาธารณะของบุคลากร ภายใต้เงื่อนไข การบูรณาการ SHCM กับ NPS อาจไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างอย่างแท้จริง หากขาดการสนับสนุนจากภาวะผู้นำเชิงคุณค่าและนโยบายด้านทุนมนุษย์ที่มีความต่อเนื่องและจริงจัง

กล่าวโดยสรุป SHCM ของภาครัฐไทยยังคงมีรากฐานจากระบบราชการที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงและการควบคุม ขณะที่แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่มุ่งเน้นความร่วมมือ ความโปร่งใส และคุณค่าทางสังคม ดังนั้น แนวทางการพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐไทยในระยะต่อไป จึงควรผสมผสานทั้งสองแนวคิดเข้าด้วยกัน เพื่อสร้างสมดุลระหว่างประสิทธิภาพเชิงกลยุทธ์และคุณค่าสาธารณะ

จุดแข็งของระบบทุนมนุษย์ภาครัฐไทย

ระบบคุณธรรมเป็นรากฐานสำคัญที่ช่วยสร้างความเป็นธรรม โปร่งใส และความเชื่อมั่นในระบบราชการไทย กรอบสมรรถนะกลางช่วยให้หน่วยงานมีแนวทางเดียวกันในการพัฒนาบุคลากร และสามารถกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงระบบที่เชื่อมโยงกับพันธกิจของรัฐ นอกจากนี้ ความมั่นคงในตำแหน่งยังเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมเสถียรภาพและความต่อเนื่องของนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะในงานที่ต้องอาศัยความรู้เฉพาะทางและความรับผิดชอบในระยะยาว

จุดอ่อนของระบบทุนมนุษย์ภาครัฐไทย

โครงสร้างราชการแบบรวมศูนย์และลำดับขั้นเป็นอุปสรรคต่อความยืดหยุ่นและการตัดสินใจที่ทันท่วงที ทำให้ภาครัฐขาดความคล่องตัวในการตอบสนองต่อบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว การพัฒนาทุนมนุษย์จำนวนมากยังคงอยู่ในรูปแบบกิจกรรมฝึกอบรมมากกว่าการเรียนรู้อย่างเป็นระบบ ส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงเชิงสมรรถนะและพฤติกรรมเกิดขึ้นได้อย่างจำกัด อีกทั้งระบบบริหารบุคลากรของรัฐยังมุ่งเน้นการควบคุมและการปฏิบัติตามระเบียบ มากกว่าการลงทุนเชิงกลยุทธ์เพื่อเพิ่มศักยภาพของบุคลากร

โอกาสในการใช้แนวคิด NPS เพื่อออกแบบระบบพัฒนาทุนมนุษย์

แนวคิด NPS เปิดโอกาสให้ภาครัฐไทยออกแบบระบบพัฒนาทุนมนุษย์ที่มุ่งสร้างคุณค่าสาธารณะ โดยมีจุดเน้นอย่างน้อย 3 ประเด็นสำคัญ ได้แก่

- (1) การปรับวัฒนธรรมองค์กรสู่การรับใช้ประชาชน ผ่านการปลูกฝังคุณค่าการบริการและจิตสำนึกพลเมืองในทุกระดับ
- (2) การพัฒนาสมรรถนะเชิงคุณค่า ครอบคลุมจริยธรรม ความโปร่งใส การทำงานแบบเครือข่าย และการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อรองรับการทำงานร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ
- (3) การออกแบบระบบประเมินผลที่สะท้อนผลลัพธ์ต่อสังคม โดยให้ความสำคัญกับคุณค่าที่เกิดขึ้นต่อประชาชน มากกว่าปริมาณงานหรือผลผลิตเพียงอย่างเดียว

แนวโน้มอนาคตของการพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐไทย

ในอนาคต การพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐจำเป็นต้องผสมผสานการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและข้อมูลเข้ากับการพัฒนามนุษย์เชิงคุณค่า เพื่อสร้างกำลังคนภาครัฐที่มีทั้งทักษะด้านเทคโนโลยี ความสามารถในการเรียนรู้ และจิตสำนึกสาธารณะ ความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านภาครัฐในยุคดิจิทัลจึงมิได้ขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับศักยภาพของทุนมนุษย์ในการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวเพื่อสร้างคุณค่าให้กับสังคม

โดยสรุปแล้ว การวิเคราะห์และอภิปรายในส่วนนี้สะท้อนว่าทุนมนุษย์ภาครัฐมิได้เป็นเพียงปัจจัยสนับสนุนการดำเนินงานของระบบราชการ หากแต่เป็นกลไกสำคัญที่กำหนดทิศทางและความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการไทย การบูรณาการแนวคิดการจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์กับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ช่วยขยายกรอบการวิเคราะห์จากมิติประสิทธิภาพภายในองค์กรไปสู่มิติคุณค่าสาธารณะ ความเชื่อมั่นของประชาชน และความยั่งยืนของการบริหารภาครัฐ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติในส่วนถัดไป

บทสรุป

การพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐไทยเป็นกลไกสำคัญของการปฏิรูประบบราชการในยุคที่เผชิญการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งด้านเทคโนโลยี สังคม และความคาดหวังของประชาชน บทความนี้ชี้ให้เห็นว่าแนวคิดการจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์และแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่สามารถเกื้อหนุนกันได้อย่างมีนัยสำคัญ โดย SHCM ช่วยสร้างกรอบทิศทางและความเป็นระบบในการบริหารคนให้สอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ขององค์กร ขณะที่ NPS ช่วยยกระดับบทบาทของทุนมนุษย์ให้เป็นพลังขับเคลื่อนการสร้างคุณค่าสาธารณะ และส่งเสริมให้ภาครัฐมองประชาชนในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา มากกว่าผู้รับบริการเพียงฝ่ายเดียว

อย่างไรก็ตาม การนำกรอบแนวคิดดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ในบริบทของประเทศไทยยังเผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและเชิงวัฒนธรรมหลายประการ อาทิ โครงสร้างบุคลากรที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุสูง ระบบอาวุโสที่ลดทอนความคล่องตัว วัฒนธรรมการเรียนรู้ที่ยังไม่เข้มแข็ง และระบบแรงจูงใจที่ยังไม่สะท้อนคุณค่าของการรับใช้สังคมอย่างแท้จริง ความท้าทายเหล่านี้สะท้อนว่า การปฏิรูประบบราชการไทยจะไม่อาจบรรลุผลได้ หากยังคงมองการพัฒนาทุนมนุษย์เป็นเพียงภารกิจด้านการบริหารบุคคล

หากแต่จำเป็นต้องยกระดับสู่การลงทุนเชิงคุณค่าในมนุษย์ของรัฐ เพื่อพัฒนาบุคลากรให้เป็นทรัพยากรเชิงยุทธศาสตร์ของการเปลี่ยนแปลง

บทเรียนจากแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ยังชี้ให้เห็นว่าบุคลากรภาครัฐไม่ควรถูกจำกัดบทบาทอยู่เพียงการปฏิบัติตามนโยบาย แต่ควรได้รับการพัฒนาให้เป็นผู้อำนวยความสะดวกร่วมมือที่สามารถสร้างความสัมพันธ์บนฐานของความเข้าใจ ความไว้วางใจ และการมีส่วนร่วมกับประชาชน ภาครัฐที่มีความยั่งยืนในอนาคตจึงต้องอาศัยทุนมนุษย์ที่มีทั้งสมรรถนะในการทำงานและจิตสำนึกสาธารณะในการขับเคลื่อนพันธกิจของรัฐให้ตอบสนองต่อสังคมได้อย่างมีคุณค่าและมีความหมาย

การปฏิรูประบบราชการไทยในศตวรรษที่ 21 จึงไม่อาจสำเร็จได้ด้วยการปรับโครงสร้างหรือกระบวนการทำงานเพียงอย่างเดียว แต่ต้องเริ่มจากการเปลี่ยนวิธีคิดเกี่ยวกับคนของรัฐ การบูรณาการแนวคิดการจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์กับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่จึงเป็นแนวทางสำคัญในการนำพาประเทศไทยไปสู่การเป็นภาครัฐที่มีสมรรถนะ มีคุณค่า และเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง

โดยสรุป บทความนี้ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐมิได้เป็นเพียงกิจกรรมด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล หากแต่เป็นกลไกเชิงยุทธศาสตร์ที่มีบทบาทต่อความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการไทยในระยะยาว การยกระดับการพัฒนาทุนมนุษย์ให้เชื่อมโยงกับคุณค่าสาธารณะ ความรับผิดชอบต่อประชาชน และความเชื่อมั่นของสังคม จะเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารภาครัฐที่มีสมรรถนะ มีความหมาย และยั่งยืนในอนาคต

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติ

จากการวิเคราะห์และอภิปรายข้างต้น บทความนี้เสนอแนวทางเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติสำหรับการพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐไทย โดยบูรณาการแนวคิดการจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์และแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ในสามระดับสำคัญ ดังนี้

ระดับนโยบายและโครงสร้าง

ภาครัฐควรกำหนดการพัฒนาทุนมนุษย์เป็นวาระเชิงนโยบายที่เชื่อมโยงโดยตรงกับการปฏิรูประบบราชการและการสร้างคุณค่าสาธารณะ โดยปรับกรอบนโยบายจากการมุ่งเน้นประสิทธิภาพของกระบวนการไปสู่การลงทุนในทุนมนุษย์เชิงคุณค่า แนวทางดังกล่าวควรสะท้อนผ่านการกำหนดสมรรถนะหลักด้านจริยธรรม การรับใช้ประชาชน และการทำงานร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ควบคู่กับสมรรถนะเชิงเทคนิคและดิจิทัล เพื่อให้การพัฒนาบุคลากรภาครัฐมีทิศทางที่สอดคล้องกับบทบาทของรัฐในฐานะผู้สร้างคุณค่าสาธารณะ

ระดับองค์การและระบบบริหารทุนมนุษย์

หน่วยงานภาครัฐควรปรับระบบบริหารทุนมนุษย์ให้สอดคล้องกับกรอบบูรณาการ SHCM และ NPS โดยเชื่อมโยงกระบวนการสรรหา การพัฒนา การประเมินผล และระบบแรงจูงใจเข้ากับเป้าหมาย

เชิงยุทธศาสตร์ขององค์กรและผลลัพธ์ด้านคุณค่าสาธารณะ จากเดิมที่มุ่งเน้นการฝึกอบรมตามรอบและการประเมินผลภายในองค์กร ไปสู่การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต การพัฒนาสมรรถนะเชิงคุณค่า และการยอมรับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับประชาชนและสังคมเป็นองค์ประกอบสำคัญของความสำเร็จเชิงนโยบาย

ระดับการปฏิบัติของผู้บริหารและหน่วยงาน

ผู้บริหารภาครัฐควรทำหน้าที่เป็นผู้นำเชิงคุณค่า (value-based leadership) ที่เอื้อให้เกิดการทำงานแบบมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจการตัดสินใจ และการทำงานร่วมกับภาคประชาชนและภาคีเครือข่าย แนวทางดังกล่าวแตกต่างจากการบริหารแบบสั่งการและควบคุมในระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยมุ่งเสริมสร้างแรงจูงใจภายใน ความหมายของงาน และความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์สาธารณะของบุคลากรภาครัฐในทุกระดับ

โดยสรุป ข้อเสนอเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐบนฐานการบูรณาการแนวคิดการจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์และแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ มิได้เป็นเพียงการปรับปรุงระบบทรัพยากรบุคคล หากแต่เป็นกลไกสำคัญของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง วัฒนธรรมองค์กร และบทบาทของรัฐในการสร้างคุณค่าสาธารณะและความเชื่อมั่นของประชาชนในระยะยาว

องค์ความรู้ใหม่

บทความนี้นำเสนอองค์ความรู้ใหม่ในสามมิติสำคัญที่ช่วยขยายความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาทุนมนุษย์ภาครัฐในบริบทไทยและในมิติทฤษฎีการบริหารภาครัฐร่วมสมัย ประการแรก บทความได้พัฒนารอบแนวคิดที่บูรณาการระหว่าง SHCM และ NPS ซึ่งยังไม่ปรากฏเป็นระบบในงานวิชาการไทยมาก่อน การบูรณาการทั้งสองแนวคิดทำให้เกิดมุมมองใหม่ที่เชื่อมโยงทุนมนุษย์ไม่เพียงเพื่อเสริมประสิทธิภาพขององค์กร แต่ยังเป็นกลไกสำคัญในการสร้างคุณค่าสาธารณะและการมีส่วนร่วมของประชาชน อันเป็นการขยายขอบเขตความหมายของทุนมนุษย์ในภาครัฐให้ครอบคลุมทั้งมิติทางเทคนิคและมิติคุณค่าทางสังคม

ประการที่สอง บทความได้นำเสนอแนวคิดสมรรถนะที่อ้างอิงตามคุณค่า (value-based competencies) ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบใหม่ที่จะเติมเต็มระบบสมรรถนะของภาครัฐไทย โดยเสนอให้การพัฒนาทุนมนุษย์ไม่ได้มุ่งเฉพาะความสามารถด้านเทคนิคหรือทักษะในทางปฏิบัติ แต่ต้องรวมถึงคุณลักษณะด้านจิตสำนึกสาธารณะ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความสามารถในการทำงานร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ การมุ่งเน้นสมรรถนะนี้ก่อให้เกิดกรอบการวิเคราะห์ใหม่ที่จะสะท้อนเป้าหมายการปฏิรูปภาครัฐเชิงคุณค่า มากกว่าการเน้นผลผลิตเชิงปริมาณเพียงอย่างเดียว

ประการที่สาม บทความเสนอภาพใหม่ของบทบาททุนมนุษย์ภาครัฐในฐานะผู้สร้างคุณค่าร่วม ซึ่งแตกต่างจากมุมมองเดิมที่มักมองบุคลากรภาครัฐเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือผู้ให้บริการฝ่ายเดียว แนวคิดนี้ชี้ให้เห็นว่าบุคลากรภาครัฐจำเป็นต้องทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก

ที่สามารถสร้างความสัมพันธ์บนพื้นฐานของความไว้วางใจและการมีส่วนร่วมของประชาชน บทบาทใหม่นี้ เป็นการปรับมุมมองต่อทุนมนุษย์ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมการบริหารภาครัฐยุคดิจิทัลที่ต้องอาศัยความร่วมมือข้ามภาคส่วนอย่างเข้มข้น

นอกจากนี้ บทความยังนำเสนอแนวคิดเชิงนโยบายใหม่ว่าภาครัฐควรพัฒนาระบบการวัดผลทุนมนุษย์ในมิติคุณค่าสาธารณะ เช่น การจัดทำรายงาน Human Capital for Public Value Report เพื่อสะท้อนผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นต่อประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม แนวคิดดังกล่าวถือเป็นองค์ความรู้ใหม่ที่สามารถพัฒนาต่อยอดเป็นเครื่องมือด้านการวัดผลเชิงนโยบายในอนาคตได้

เอกสารอ้างอิง

- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2567ก). *กำลังคนภาครัฐ 2567*. ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
<https://www.ocsc.go.th/wp-content/uploads/2025/08/thai-gov-manpower-2567.3.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2567ข). *การพัฒนาบุคลากรภาครัฐ พ.ศ. 2566–2570*.
https://www.ocsc.go.th/wp-content/uploads/2024/05/01_แนวทางการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ-พ.ศ.-2566-2570-1.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). *แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560–2579)*.
https://wise.co.th/wise/References/Digital_Economy/Digital_Master_Plan_2560-2579.pdf
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295–326.
<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003504>
- Armstrong, M. (2014). *Armstrong's handbook of human resource management practice* (13th ed., pp. 91–94). Kogan Page.
- Becker, B. E., Huselid, M. A., & Ulrich, D. (2001). *The HR scorecard: Linking people, strategy, and performance*. Harvard Business Press.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559.
<https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>

- Ministry of Digital Economy and Society. (2016). *Thailand digital economy and society development plan* (1st ed.).
https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1626431470-947_0.pdf
- OECD. (2019). *Public value in public service transformation: Working with change*. OECD Public Governance Reviews. <https://doi.org/10.1787/47c17892-en>
- OECD. (2022). *Open and connected government review of Thailand*. OECD Public Governance Reviews. <https://doi.org/10.1787/e1593a0c-en>
- Office of Personnel Management. (2016). *Personnel management in agencies: Strategic human capital management* (Final rule, 5 CFR Part 250).
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2016-12-12/pdf/2016-29600.pdf>
- Office of Personnel Management. (2025). *Personnel management in agencies: Subpart B – Strategic human capital management* (5 CFR Part 250).
<https://www.ecfr.gov/current/title-5/part-250>
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367–373. <https://doi.org/10.2307/976618>
- Thailand Development Research Institute. (2007). Civil service reform and the quest for better governance: The Thai experience. *TDRI Quarterly Review*, 22(1), 3–8.
- Thailand Development Research Institute. (2024). Human capital development of older persons in Thailand. *TDRI Quarterly Review*, 39(2), 3–25.
- Wright, P. M., & McMahan, G. C. (2011). Exploring human capital: Putting “human” back into strategic human resource management. *Human Resource Management Journal*, 21(2), 93–104. <https://doi.org/10.1111/j.1748-8583.2010.00165.x>