



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การเพิ่มข้าราชการสายงาน home-based
ของกระทรวงการต่างประเทศ :
กรณีศึกษาสำนักบริหารบุคคล

จัดทำโดย นางสาวอภิรดี อนุเคราะห์นันท
รหัส 8020

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 ปี 2559
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การเพิ่มขีดความสามารถสายงาน home-based
ของกระทรวงการต่างประเทศ :
กรณีศึกษาสำนักบริหารบุคคล

จัดทำโดย นางสาวอภิรดี อนุเคราะห์นันท
รหัส 8020

หลักสูตรนักรับราชการทูต รุ่นที่ 8 ปี 2559
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต อู๋ม เมาลานนท์)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เดชา ตั้งสีฟ้า)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ดร. ธีวินท์ สุพทุธิกุล)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงสร้างกระทรวงการต่างประเทศประกอบด้วยหน่วยงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ และโดยที่เป็นกระทรวงขนาดเล็ก งานด้านบริหารบุคลากร บริหารงบประมาณ บริหารพัสดุและทรัพย์สิน รวมทั้งภารกิจสนับสนุนอื่นๆ อาทิ งานนิติการ งานตรวจสอบภายใน งานวิเคราะห์นโยบายและแผน จึงรวมศูนย์อยู่ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงที่เดียว ซึ่งเป็นลักษณะที่แตกต่างจากกระทรวงอื่น ข้าราชการสายงานหลักคือ สายงานการทูต ต้องโยกย้ายสลับหมุนเวียนไปประจำการต่างประเทศตามวาระ การให้นักการทูตมาปฏิบัติงานด้านบริหารจึงไม่สอดคล้องกับลักษณะงานโดยทั่วไปของสายงานการทูต ถือเป็นการใช้บุคลากรผิดประเภท เนื่องจากงานด้านบริหารเป็นงานที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และกฎระเบียบต่างๆ ที่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และเป็นลักษณะงานที่ต้องการบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน ปฏิบัติหน้าที่และมีประสบการณ์อย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันกระทรวงการต่างประเทศมีข้าราชการประเภทวิชาการสายงานอื่นๆ ที่เป็นส่วนสนับสนุน (back office) เพื่อขับเคลื่อนงานบริหารแขนงต่างๆ 12 สายงาน หรือที่เรียกว่า ข้าราชการสายงาน home-based เป็นสายงานที่ไม่มีตำแหน่งของสายงานในสำนักงานต่างประเทศ

ในส่วนของสำนักบริหารบุคคล ซึ่งเป็นหน่วยงานเดียวของกระทรวงฯ ที่ทำหน้าที่วางแผน อัตรากำลังและบริหารทรัพยากรบุคคลให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกระทรวงฯ ครมมีข้าราชการสายงานทรัพยากรบุคคลและนิติการในจำนวนที่เพียงพอและเหมาะสมกับขอบข่ายงานที่เพิ่มขึ้นสองสายงานดังกล่าวเป็นสายงานที่เป็นผู้ปฏิบัติงานหลักของสำนักบริหารบุคคล

จากการศึกษาพบว่า กรอบอัตรากำลังที่กำหนดไว้แต่เดิมของสำนักบริหารบุคคล เป็นกรอบอัตรากำลังขนาดเล็ก มีนักทรัพยากรบุคคลและนิติกรจำนวนน้อย และไม่มีสายงานการทูตเมื่อบุคลากรที่เป็นสายงานหลักของสำนักบริหารบุคคลมีไม่เพียงพอ กระทรวงการต่างประเทศแก้ปัญหาด้วยการให้นักการทูตในระดับต่างๆ ปฏิบัติงานที่สำนักบริหารบุคคล

เมื่อมีนักทรัพยากรบุคคลและนิติกรน้อย และยังมีจำนวนนักการทูตปฏิบัติงานอยู่เป็นจำนวนที่มากกว่าย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพของงานเนื่องจากการปฏิบัติงานขาดความต่อเนื่อง ผู้ปฏิบัติงานจะขาดความชำนาญงาน และส่งผลกระทบต่อคุณภาพของบุคลากรเนื่องจากเมื่อจำนวนข้าราชการสายงาน home-based น้อยก็ทำให้ไม่สามารถกำหนดตำแหน่งระดับสูงในสายงานนั้นเพิ่มขึ้นได้ เมื่อไม่มีความก้าวหน้าในสายอาชีพ จึงส่งผลให้มีข้าราชการสายงาน home-based ลาออกหรือโอนย้ายไปหน่วยราชการอื่น

ในสภาพการณ์ที่งานบริหารบุคคลมีความซับซ้อนมากขึ้นและกระทรวงการต่างประเทศมองเห็นปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานและการขาด institutional memory ดังนั้น การวางแผนบริหารจัดการบุคลากรที่ชัดเจนเพื่อสร้างบุคลากรสายงาน home-based สร้างความก้าวหน้าและความมั่นคงในสายงาน และจัดอัตรากำลังให้สอดคล้องกับโครงสร้างตำแหน่งจึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้ เพื่อเป็นแรงจูงใจในการทำงานและเพื่อรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพไว้กับองค์กร

ปัจจุบัน กระทรวงการต่างประเทศพยายามเพิ่มจำนวนข้าราชการสายงาน home-based โดยเฉพาะสายงานที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเป็นลำดับแรก และในปี 2559 สำนักบริหารบุคคลมีแผนจะเพิ่มนักทรัพยากรบุคคลอีก 5 ตำแหน่งโดยการยุบเลิกตำแหน่งที่ไม่จำเป็นบางตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม การเพิ่มอัตรากำลังข้าราชการ และการเพิ่มตำแหน่งในสายงานต้องปฏิบัติภายใต้ข้อกำหนดมาตรการบริหารและพัฒนากำลังคนภาครัฐของคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.)

ในสถานะที่นักทรัพยากรบุคคลและนิติกรในสำนักบริหารบุคคลส่วนใหญ่เป็นระดับปฏิบัติการ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการเลื่อนระดับให้สูงขึ้น จึงยังมีความจำเป็นต้องให้นักการทูตมาปฏิบัติงานที่สำนักบริหารบุคคลอยู่จำนวนมาก อย่างไรก็ตาม สำนักบริหารบุคคลมีแผนที่จะปรับโครงสร้างและปรับอัตรากำลังของสำนักฯ เพื่อให้สอดคล้องกับปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้นและเพื่อให้เกิดความมั่นคงแก่สายงาน home-based กรอบอัตรากำลังใหม่ของสำนักบริหารบุคคลจะปรากฏมีสายงานการทูตอยู่ในกรอบอัตรากำลังอย่างเป็นทางการ แต่เป็นจำนวนที่น้อยกว่าสายงานทรัพยากรบุคคล เนื่องจากในช่วงระยะที่กระทรวงฯ สร้างและพัฒนาศักยภาพของสายงาน home-based ข้าราชการสายงานการทูต โดยเฉพาะระดับหัวหน้างาน หรือระดับชำนาญการพิเศษจะช่วยกำกับดูแลการปฏิบัติงาน ในฐานะที่สายงานการทูต จะเห็นภาพรวมของการทำงานของกระทรวงฯ ได้มากกว่า

โดยสรุป ภายใต้บริบทของงานด้านบริหารที่มีความซับซ้อนมากขึ้น กระทรวงการต่างประเทศต้องปรับระบบการบริหารให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงต่างๆ เพื่อความมีประสิทธิภาพของงานบริหารบนพื้นฐานของความตระหนักรู้ว่า การบริหารจัดการองค์กรด้านต่างๆ เป็นภารกิจที่มีความสำคัญไม่ด้อยกว่างานด้านการทูต และกระทรวงฯ ต้องเพิ่มจำนวนข้าราชการสายงาน home-based ให้เหมาะสม และต้องพัฒนาศักยภาพของบุคลากรสายงาน home-based เนื่องจากบุคลากรสายงาน home-based ไม่ควรมีเฉพาะความแม่นยำและความเชี่ยวชาญในหลักการและกฎเกณฑ์เพียงอย่างเดียว แต่ต้องมีทักษะ สมรรถนะ และความเข้าใจในวัฒนธรรมองค์กร รวมทั้งระบบงานของสายงานการทูต และมีทิศทางด้านการต่างประเทศด้วยในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ ประสิทธิภาพของงานบริหารจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้กระทรวงการต่างประเทศสามารถปฏิบัติพันธกิจด้านการต่างประเทศได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับข้าราชการสายประจำภายในประเทศ หรือสาย home-based นี้ เกิดจากประสบการณ์ตรงและแรงบันดาลใจของผู้ศึกษาจากการปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักบริหารบุคคล กระทรวงการต่างประเทศ ในช่วงระยะกว่าสองปีก่อนเริ่มเข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต และจะสำเร็จลงด้วยดีไม่ได้หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากบุคคลต่างๆ

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษาทั้งสามท่าน ได้แก่ เอกอัครราชทูต อุ่ม เมฆานนท์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เดชา ตั้งสีฟ้า และอาจารย์ ดร. อธิวัฒน์ สุพทุธิกุล สำหรับความเห็นและคำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรายงาน และขอขอบคุณ นางสาวศศิธริทธิ์ ต้นกุลรัตน์ ผู้อำนวยการสำนักบริหารบุคคล ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงที่เปิดโอกาสและให้การสนับสนุนต่อการเข้ารับการอบรมนี้

ผู้สนับสนุนด้านข้อมูลที่สำคัญที่ผู้ศึกษาขอขอบคุณและมองว่าเปรียบเสมือน “ครู” ผู้แบ่งปันความรู้ ประสบการณ์จากการทำงานเพื่อประกอบการทำรายงาน รวมทั้งกำลังใจ คือ นางสำเนียง ศุภวรรณกิจ นักทรัพยากรบุคคล ระดับเชี่ยวชาญ สำนักบริหารบุคคล นอกจากนี้ขอขอบคุณนายพิชิต บุญสุด อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ผู้มีส่วนสำคัญที่ทำให้ผู้ศึกษาได้มารู้จักและเรียนรู้งานด้านบริหารบุคคล รวมทั้งขอขอบคุณหัวหน้าฝ่ายทุกฝ่าย และเพื่อนร่วมงาน โดยเฉพาะนักทรัพยากรบุคคลในสำนักบริหารบุคคลทุกท่านที่เป็นส่วนสนับสนุนสำคัญด้านข้อมูล คำแนะนำ และกำลังใจ สำหรับการศึกษา

ท้ายที่สุด ผู้ศึกษาขอแสดงความขอบคุณผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ และขอชื่นชมเจ้าหน้าที่ของสถาบันฯ ทุกท่านสำหรับความตั้งใจ ความทุ่มเท และความใส่ใจในการเตรียมการ รวมทั้งความช่วยเหลือต่างๆ ตลอดการอบรม

อภิรดี อนุเคราะห์านนท์

สิงหาคม 2559

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ซ
สารบัญแผนภาพ	ฅ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 คำถามการศึกษา	4
1.4 สมมุติฐานการศึกษา	5
1.5 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ของการศึกษา	5
1.7 นิยามศัพท์	6
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 กรอบแนวคิด	7
2.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	9
2.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	11
2.4 สรุปกรอบแนวคิด	14
บทที่ 3 ผลการศึกษา	16
3.1 ความสำคัญของงานบริหาร	16
3.2 ภารกิจของสำนักบริหารบุคคล	17
3.3 ปัญหาเชิงปริมาณ	20
3.4 ปัญหาเชิงคุณภาพ	22
3.5 แนวทางแก้ปัญหา	23
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	25
4.1 สรุปผลการศึกษา	25
4.2 ข้อเสนอแนะ	27
บรรณานุกรม	30
ประวัติผู้เขียน	32

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	กรอบอัตรากำลังของสำนักบริหารบุคคล	3
ตารางที่ 2	จำนวนบุคลากรของสำนักบริหารบุคคล	18
ตารางที่ 3	จำนวนนักการทูตและสายงาน home-based และภารกิจในฝ่ายต่างๆ	19
ตารางที่ 4	กรอบอัตรากำลังใหม่ของสำนักบริหารบุคคล	24

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 1 QUT Library Workforce Planning Model	10
แผนภาพที่ 2 โครงสร้างเดิมของสำนักบริหารบุคคล	17
แผนภาพที่ 3 โครงสร้างสำนักบริหารบุคคลที่จะปรับใหม่	24

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

กระทรวงการต่างประเทศเป็นองค์กรขนาดเล็กและมีลักษณะเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับกระทรวงทบวงกรมอื่นๆ กล่าวคือ เป็นกระทรวงที่ประกอบด้วยหน่วยงานภายในประเทศและหน่วยงานในต่างประเทศ (สถานเอกอัครราชทูต คณะผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ คณะผู้แทนถาวรไทยประจำอาเซียน สถานกงสุลใหญ่ และสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย ณ ไทเป) 97 แห่ง ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก นอกจากนี้ ยังมีสำนักงานหนังสือเดินทางชั่วคราวทั้งในกรุงเทพฯ และในต่างจังหวัด (สังกัดอยู่ภายใต้กรมการกงสุล) จำนวน 19 แห่ง โดยบุคลากรของกระทรวงการต่างประเทศประกอบด้วยข้าราชการจำนวน 1,584 คน¹ แบ่งเป็นสายงานการทูตจำนวน 1,058 คน และสายงานอื่นๆ (ทั้งประเภทวิชาการและประเภททั่วไป) จำนวน 526 คน นอกจากนี้ ยังมีพนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว

ภารกิจหลักของกระทรวงการต่างประเทศ คือ งานความสัมพันธ์ทางการทูตและการต่างประเทศ บนพื้นฐานของแนวนโยบายหลักเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับนานาประเทศ ภารกิจของข้าราชการกระทรวงฯ จึงประกอบด้วยส่วนของสายงานการทูตซึ่งเป็นสายงานหลัก และส่วนของสายงานอื่นๆ ที่เป็นส่วนสนับสนุน (back office) เพื่อขับเคลื่อนงานด้านการบริหาร ทั้งงานบริหารการคลัง บริหารบุคคล บริหารพัสดุและทรัพย์สิน รวมทั้งงานนิติการ งานนโยบายและแผน งานตรวจสอบภายใน และงานระบบสารสนเทศและการสื่อสาร การทำงานของกระทรวงฯ ต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องไปตามนโยบายของแต่ละยุคแต่ละสมัย การมีข้าราชการสายงานการทูตที่แข็งแกร่งด้านวิชาการอย่างเดียวย่อมไม่เพียงพอสำหรับการขับเคลื่อนภารกิจด้านการบริหารของกระทรวงฯ ได้อย่างคล่องตัว โดยเฉพาะการบริหารด้านเงิน คน และทรัพย์สินที่มีประสิทธิภาพซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้ภารกิจด้านการต่างประเทศดำเนินไปด้วยความราบรื่น

จุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้เกิดมีข้าราชการและลูกจ้างสายงานอื่นๆ ในกระทรวงการต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจน คือ การยุบรวมกรมวิเทศสหการและจัดตั้งเป็นสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศในปี 2547 โดยให้มาเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงการต่างประเทศ² ทำให้งานด้านบริหารบุคคล ด้านพัสดุ และด้านคลังของกรมวิเทศสหการถูกนำมารวมไว้

¹ ข้อมูล ณ วันที่ 1 พฤษภาคม 2559

² เป็นการดำเนินการตามบทเฉพาะกาล มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้โอนกิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สินงบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกรมวิเทศสหการ และบรรดาอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในกรมวิเทศสหการไปเป็นของส่วนราชการหนึ่งส่วนราชการใดของกระทรวงการต่างประเทศ ...”

ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวง ทำให้เกิดสายงานต่างๆ ที่หลากหลายมากขึ้นในโครงสร้างอัตรากำลังอาทิ นักวิทยาศาสตร์ นักทรัพยากรบุคคล นักจัดการงานทั่วไป และนักวิชาการเงินและบัญชี เป็นต้น และในปี 2549 มีการปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงการต่างประเทศใหม่ โดยมีการจัดตั้งสำนักจัดทาและบริหารทรัพย์สิน สำนักบริหารการคลัง และสำนักบริหารบุคคล เพื่อบริหารจัดการทั้งด้านพัสดุ งบประมาณ และบุคคล โดยรวมศูนย์ไว้ที่สำนักงานปลัดกระทรวง นอกจากนี้ เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ จากเดิมที่ใช้ระบบซี มี 11 ระดับ³ เป็นการจำแนกข้าราชการพลเรือนออกเป็น 4 ประเภทตำแหน่ง (ประเภททั่วไป ประเภทวิชาการ ประเภทอำนวยการ และประเภทบริหาร) รวมทั้งการกระจายอำนาจการกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ จากเดิมที่เป็นอำนาจของสำนักงาน ก.พ. มาเป็นอำนาจของ อ.ก.พ. กระทรวง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้สำนักงาน ก.พ. ต้องออกกฎระเบียบใหม่รองรับในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของอาทิ หลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อการเลื่อนระดับข้าราชการพลเรือน รวมทั้งระบบการเลื่อนเงินเดือนแบบใหม่ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2553 เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงต่างๆ เหล่านี้ส่งผลกระทบต่อการบริหารบุคคลของหน่วยราชการต่างๆ ทำให้หน่วยราชการต้องทำความเข้าใจและปรับตัวกับหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่มีความซับซ้อนและค่อนข้างยากต่อทำความเข้าใจในระยะเวลายันสั้น

เนื่องด้วยกระทรวงการต่างประเทศมีหน่วยงานในต่างประเทศ 97 แห่ง ดังนั้น จึงต้องมีการบริหารจัดการบุคลากรโดยหมุนเวียนสับเปลี่ยนหน้าที่กันตามความจำเป็น สายงานการทูตต้องสลับหมุนเวียนไปประจำการในต่างประเทศตามวาระ⁴ ทำให้กระทรวงฯ ประสบปัญหาด้านความต่อเนื่องของการทำงานและการสร้างความรู้ความชำนาญและประสบการณ์อย่างยั่งยืน โดยเฉพาะงานบริหารเป็นลักษณะงานที่ผู้ปฏิบัติต้องใช้เวลาในการเรียนรู้ ทำความเข้าใจต่อหลักเกณฑ์และกฎระเบียบต่างๆ ซึ่งนับวันจะมีมากขึ้นของหน่วยงานหลักที่เป็นผู้ควบคุมกฎระเบียบเหล่านั้น ในขณะที่ข้าราชการสายงานการทูตโดยส่วนใหญ่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในส่วนกลางเพียงระยะ 2-3 ปีเท่านั้นก่อนออกประจำการในต่างประเทศในรอบต่อไป ส่งผลให้การสร้างองค์ความรู้ที่ต่อเนื่อง หรือ “ความทรงจำของหน่วยงาน”⁵ (institutional memory) เป็นไปได้ยาก ขาดการสั่งสมประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ ดังนั้น กลไกการทำงานของกระทรวงการต่างประเทศที่พึ่งพิงสายงานการทูตเพียงสายงานเดียวย่อมไม่เพียงพอสำหรับการขับเคลื่อนการทำงานของกระทรวงฯ

กรณีของสำนักบริหารบุคคล ซึ่งเป็นหน่วยงานเดียวของกระทรวงการต่างประเทศที่กำกับดูแลภาพรวมของงานบริหารบุคคลทั้งภายในและภายนอกประเทศ และเป็นลักษณะที่แตกต่างจากกระทรวงอื่นที่แต่ละกรมมีกองการเจ้าหน้าที่หรือฝ่ายบุคคลของตัวเองโดยเฉพาะ กอปรกับเมื่อคำนึงว่าบุคลากรถือเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่ามากที่สุดขององค์กร ดังนั้น สำนักบริหารบุคคลจึงเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญยิ่งเนื่องจากเป็นศูนย์รวมของงานด้านบริหารบุคลากรของกระทรวงฯ และเป็นหน่วยงานที่ต้องอาศัยความถูกต้องแม่นยำในการจัดเก็บข้อมูลและประมวลผลข้อมูลเกี่ยวกับ

³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

⁴ ตามปกติวาระประจำการในต่างประเทศของข้าราชการสายการทูตระดับปฏิบัติการและชำนาญการคือ 4 ปี

⁵ เป็นการแปลโดยผู้เขียน โดยได้อธิบายความหมายเพิ่มเติมไว้ที่นิยามศัพท์

ข้าราชการ และเกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าของข้าราชการ นับตั้งแต่กระบวนการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้าย การประเมินผลข้าราชการเพื่อการเลื่อนระดับและเลื่อนเงินเดือน ตลอดจนกระบวนการทางวินัย (สำหรับบางกรณี) และที่สำคัญหน่วยงานนี้ต้องอิงกับกฎระเบียบต่างๆ ของสำนักงาน ก.พ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ซึ่งลักษณะงานดังกล่าวเป็นกระบวนการที่ต้องการความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน และความเข้าใจอย่างถ่องแท้ต่อกฎระเบียบต่างๆ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีข้าราชการสายงาน home-based ได้แก่ นักทรัพยากรบุคคลและนิติกร ที่ปฏิบัติงานด้วยความชำนาญ สัมผัสประสบการณ์และมีความสัมพันธ์ติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยความต่อเนื่อง

สำนักงาน ก.พ. กำหนดลักษณะงานโดยทั่วไปของสายงานทรัพยากรบุคคล และสายงานนิติกร ดังนี้

1) สายงานทรัพยากรบุคคล “คลุมถึงตำแหน่งต่างๆ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรบุคคล ซึ่งมีลักษณะงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการศึกษา วิเคราะห์ และดำเนินการเกี่ยวกับวางระบบ มาตรฐาน หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคล การวางแผนทรัพยากรบุคคล การกำหนดตำแหน่ง การให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง การสรรหา การบรรจุและการแต่งตั้ง การฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการและบุคลากรอื่น การเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ การรักษาจรรยาและวินัย การออกจากราชการ การคุ้มครองระบบคุณธรรม เป็นต้น”⁶

2) สายงานนิติกร “คลุมถึงตำแหน่งต่างๆ ที่ปฏิบัติงานทางกฎหมาย ซึ่งมีลักษณะงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณา วินิจฉัยปัญหากฎหมาย ร่างและพิจารณาตรวจร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง จัดทำนิติกรรม รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เพื่อดำเนินการทางคดี การสอบสวน ตรวจพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ และการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์”⁷

ตารางที่ 1 กรอบอัตรากำลังของสำนักบริหารบุคคล

กรอบอัตรากำลังของสำนักบริหารบุคคล	ทั้งหมดรวม 40 ตำแหน่ง
- ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนัก	1 ตำแหน่ง
- นักทรัพยากรบุคคล	11 ตำแหน่ง
- นิติกร	6 ตำแหน่ง
- เจ้าพนักงานธุรการ	15 ตำแหน่ง
- ตำแหน่งว่าง (ไม่มีเงิน) ⁸	7 ตำแหน่ง

⁶ เอกสารมาตรฐานกำหนดตำแหน่งสายงานทรัพยากรบุคคล, 11 ธันวาคม 2551.

⁷ เอกสารมาตรฐานกำหนดตำแหน่งสายงานนิติกร ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1, 18 กันยายน 2552.

⁸ ตำแหน่งว่าง (ไม่มีเงิน) หมายถึง ตำแหน่งที่ไม่ได้มีการกำหนดค่าตอบแทนเฉลี่ยของตำแหน่ง ซึ่งแต่เดิมกระทรวงการต่างประเทศใช้สำหรับการหมุนเวียนข้าราชการภายในหน่วยงาน ปัจจุบันกระทรวงฯ ยังไม่ได้เสนอขุบเล็กตำแหน่งเหล่านี้ต่อสำนักงาน ก.พ.

เมื่อพิจารณาจากกรอบอัตรากำลังที่กำหนดไว้ กล่าวได้ว่า กรอบอัตรากำลัง 33 ตำแหน่ง (ไม่รวมตำแหน่งว่างไม่มีเงิน 7 ตำแหน่ง) สำหรับรองรับภารกิจในการดูแลรับผิดชอบงานด้านบุคลากรของทั้งกระทรวงถือเป็นกรอบอัตรากำลังขนาดเล็ก ทั้งนี้ กรอบอัตรากำลังที่กำหนดดังกล่าวข้างต้นเป็นประเด็นปัญหาหลักที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานของสำนักบริหารบุคคลเป็นอย่างมาก รวมทั้งปัจจัยอื่นๆ ดังนี้

1) กรอบอัตรากำลังตามโครงสร้างองค์กรกำหนดให้สายงานทรัพยากรบุคคลและนิติการเป็นสายงานหลักของสำนักบริหารบุคคล (ไม่มีตำแหน่งสายงานการทูต) เพื่อทำหน้าที่ดูแล/สนับสนุนภารกิจด้านบริหารบุคคล เหตุผลและความจำเป็นของการเพิ่มข้าราชการสายการทูตมาปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักบริหารบุคคลเนื่องจากนักทรัพยากรบุคคลและนิติกรมีไม่เพียงพอ และที่มีอยู่ส่วนใหญ่ยังเป็นข้าราชการระดับปฏิบัติการซึ่งไม่สามารถรับงานที่ต้องอิงกับกฎระเบียบต่างๆ ที่มีความยุ่งยากซับซ้อน

2) อย่างไรก็ดี การที่ข้าราชการสายการทูตมาทำหน้าที่ของนักทรัพยากรบุคคลถือเป็นการใช้บุคลากรผิดประเภท ไม่ตรงตามลักษณะงานที่แท้จริงของนักการทูต จึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงาน นอกจากนี้ อาจยังส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการสายงาน home-based เพราะอัตรากำลังที่กำหนดไว้ ถูกใช้ไปเพื่อสายงานการทูต⁹ เกิดความรู้สึกว่าเป็นการขวางกั้นเส้นทางการเติบโตของสายงาน home-based

3) ข้าราชการสายการทูตมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนหน้าที่และตำแหน่งตามวาระ ทำให้ข้าราชการสายการทูตปฏิบัติหน้าที่ในระยะเวลาสั้น สำนักบริหารบุคคลจึงขาดบุคลากรที่สั่งสมความรู้และประสบการณ์ด้านการบริหารบุคคล เมื่อมีการปรับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ การทำงานก็ต้องมาเริ่มต้นใหม่ในกระบวนการการเรียนรู้และทำความเข้าใจกับเนื้องาน อีกทั้งยังเป็นการสุ่มเสี่ยงต่อการปฏิบัติงานผิดหลักเกณฑ์และระเบียบต่างๆ ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ อาจเกิดสภาพการณ์ล้าสมัยของการบังคับบัญชาตามสายงานได้ในกรณีที่ข้าราชการสายงานการทูตซึ่งมีระดับสูงกว่าเข้าใจกฎเกณฑ์และหลักเกณฑ์ต่างๆ ไม่ดีเท่านักทรัพยากรบุคคลซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชา

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาเหตุผลและความจำเป็นที่กระทรวงการต่างประเทศควรมีข้าราชการสายงานประจำภายในประเทศ (home-based) เพียงพอ เพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการบริหารของกระทรวงฯ

1.2.2 ศึกษาปัญหาและอุปสรรคเพื่อเสนอแนวทางและกำหนดมาตรฐานคุณภาพของข้าราชการสายงาน home-based ของสำนักบริหารบุคคล ทั้งที่มีอยู่แล้วและที่จะขอรับเพิ่มใหม่ เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านบริหารต่างๆ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 คำถามของการศึกษา

เหตุใดสำนักบริหารบุคคล กระทรวงการต่างประเทศ จึงต้องการเพิ่มข้าราชการสายงาน home-based

⁹ ปัจจุบัน มีนักการทูตปฏิบัติงานที่สำนักบริหารบุคคล 18 ตำแหน่ง (ไม่รวมผู้อำนวยการสำนักฯ) โดยเป็นการเกลี่ยตำแหน่งมาจากหน่วยงานอื่นในกระทรวงฯ (ครองตำแหน่งในที่หนึ่ง แต่ปฏิบัติหน้าที่ในอีกหน่วยงานหนึ่ง)

1.4 สมมุติฐานการศึกษา

สำนักบริหารบุคคล กระทรวงการต่างประเทศ สามารถบริหารจัดการอัตรากำลังข้าราชการสายงาน home-based โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักทรัพยากรบุคคลและนิติกรที่มีคุณภาพและมี institutional memory เพื่อให้สามารถรองรับกับปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้น อันจะทำให้งานด้านการบริหารบุคคลของกระทรวงฯ มีประสิทธิภาพ

1.5 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.5.1 ขอบเขตการศึกษา

รายงานฉบับนี้จะศึกษาความจำเป็นที่หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบงานด้านบริหารภายในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ ควรต้องคำนึงถึงความสำคัญของสายงานประจำภายในประเทศมากขึ้น ซึ่งถือเป็น back office ของกระทรวงฯ โดยจะศึกษากรณีของสำนักบริหารบุคคลที่ต้องการเพิ่มจำนวนนักทรัพยากรบุคคลและนิติกรให้เพียงพอกับภารกิจด้านบริหาร และศึกษาแนวทางการดำเนินการของสำนักบริหารบุคคลในการพัฒนาข้าราชการสายงาน home-based ซึ่งในที่นี้คือนักทรัพยากรบุคคลและนิติกร รวมทั้งศึกษาปัญหาอุปสรรคของการดำเนินการดังกล่าว

1.5.2 วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาจากเอกสารข้อมูลของสำนักบริหารบุคคลเกี่ยวกับพัฒนาการ ความเปลี่ยนแปลงด้านนโยบาย และความจำเป็นของการมีข้าราชการสายงาน home-based ที่เข้มแข็งและมีคุณภาพ รวมทั้งจะประเมินจากผลการสำรวจของสำนักบริหารบุคคลเกี่ยวกับความต้องการข้าราชการสายงาน home-based เพื่อปฏิบัติงานด้านบริหารต่างๆ ภายในหน่วยงาน

1.5.3 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาจะเป็นลักษณะบรรยายและวิเคราะห์ (Descriptive / Analytical Approach) จากการรวบรวมข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารของสำนักบริหารบุคคล เกี่ยวกับพัฒนาการ ความเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายและความจำเป็นของการมีข้าราชการสายงาน home-based ที่เข้มแข็งและมีคุณภาพ รวมทั้งจะศึกษาผลการสำรวจความคิดเห็นของหัวหน้างานฝ่ายต่างๆ ในสำนัก

1.6 ประโยชน์ของการศึกษา

1.6.1 ในฐานะที่สำนักบริหารบุคคลเป็นศูนย์รวมของงานด้านบริหารบุคลากร การศึกษานี้จะทำให้ผู้บริหารของกระทรวงฯ ตระหนักถึงความจำเป็นของการมีข้าราชการสายงานประจำภายในประเทศที่เข้มแข็ง เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านบริหารต่างๆ ดำเนินต่อไปได้อย่างไม่ติดขัดและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และจะเป็นการลดปัญหาการขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานด้านการบริหาร โดยคาดหวังว่าสำนักบริหารบุคคลซึ่งเป็นหน่วยงานหลักด้านการบริหารจัดการบุคลากรจะสามารถเป็นผู้กำหนดแนวทางและกำหนดมาตรฐานคุณภาพของข้าราชการสายงาน home-based รวมทั้งวางเส้นทางการเติบโตในสายงานเหล่านี้ เพื่อรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพไว้กับองค์กร

1.6.2 เพื่อให้การศึกษาแนวทางการบริหารจัดการบุคลากรของสำนักบริหารบุคคลจะสามารถเป็นต้นแบบในการบริหารจัดการบุคลากรสายงาน home-based สำหรับหน่วยงานอื่นภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศด้วย

1.7 นิยามศัพท์

Home-based หมายถึง ตำแหน่งที่ปฏิบัติหน้าที่ในประเทศเท่านั้น เพื่อรองรับภารกิจด้านการบริหารจัดการ ตามโครงสร้างอัตรากำลังจะกำหนดตำแหน่ง home-based ไว้ในหน่วยงานภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปัจจุบัน กระทรวงการต่างประเทศมีข้าราชการประเภทวิชาการสายงาน home-based 12 สายงาน ดังนี้ (1) สายงานวิเทศสหการ (2) สายงานนิติการ (3) สายงานวิเคราะห์นโยบายและแผน (4) สายงานวิชาการบัญชี (5) สายงานวิชาการเงินและบัญชี (6) สายงานวิชาการตรวจสอบภายใน (7) สายงานวิชาการพัสดุ (8) สายงานจัดการงานทั่วไป (9) สายงานทรัพยากรบุคคล (10) สายงานบรรณารักษ์ (11) สายงานวิชาการคอมพิวเตอร์ และ (12) สายงานประชาสัมพันธ์

Back office หมายถึง ภารกิจสนับสนุนงานหลัก จะเป็นงานด้านบริหารจัดการ ได้แก่ งานบริหารและพัฒนาบุคลากร งานบริหารงบประมาณ งานบริหารจัดการทรัพย์สิน งานตรวจสอบภายใน งานนโยบายและแผน งานนิติการ และงานระบบสารสนเทศและการสื่อสาร

Institutional memory หมายถึง ชุดหรือระบบความทรงจำของหน่วยงานเกี่ยวกับความรู้ แนวคิด ประสบการณ์ หรือภูมิหลังของเนื้องานที่ได้รับการถ่ายทอดระหว่างบุคลากรในหน่วยงานจากรุ่นสู่รุ่นอย่างต่อเนื่อง

ผู้บริหารกระทรวง หมายถึง ข้าราชการระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการกระทรวงการต่างประเทศในภาพรวม ประกอบด้วยปลัดกระทรวงฯ และรองปลัดกระทรวงฯ จำนวน 4 ท่าน

ตำแหน่งระดับควบ หมายถึง ตำแหน่งที่ อ.ก.พ. กระทรวงกำหนดให้เป็นตำแหน่งที่สามารถปรับให้มีระดับสูงขึ้นหรือต่ำลงภายในกรอบระดับตำแหน่งที่กำหนดได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด¹⁰

¹⁰ สำเนียง ศุภวรรณกิจ, “การวางแผนปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งเพื่อให้การบริหารบุคคลของกระทรวงการต่างประเทศคล่องตัว มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับภารกิจ ยุทธศาสตร์และนโยบายด้านการศึกษาต่างประเทศ,” (ผลงานประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักทรัพยากรบุคคลเชี่ยวชาญ, 2556), หน้า 14.

บทที่ 2

กรอบแนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้ส่วนราชการใช้กำลังคนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รัฐในฐานะผู้จ้างงานรายใหญ่ จึงต้องมีกลไกบริหารจัดการ ควบคุมอัตรากำลังและค่าใช้จ่ายด้านบุคคลให้เหมาะสม การบริหารจัดการอัตรากำลังข้าราชการพลเรือนจึงเป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติและดำเนินการภายใต้กรอบที่กำหนดไว้ บนหลักการที่ต้องใช้คนอย่างประหยัดและให้ประโยชน์สูงสุด ตรงตามทักษะและสมรรถนะ ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์ของสำนักบริหารบุคคลเกี่ยวกับสภาพปัญหาของอัตรากำลังข้าราชการสายงาน home-based และการหาทางออกเกี่ยวกับการบริหารบุคคลสายงาน home-based เพื่อความสัมฤทธิ์ผลของงานบริหารของกระทรวงการต่างประเทศ จึงต้องคำนึงถึงกรอบนโยบายและแนวทางที่ถูกกำหนดไว้ ได้แก่ มาตรการบริหารและพัฒนากำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2557-2561) และแผนยุทธศาสตร์ 4 ปีของกระทรวงการต่างประเทศ (พ.ศ. 2558-2561) นอกจากนี้ รายงานฉบับนี้ยังได้ศึกษารูปแบบการวางแผนกำลังคนตามทฤษฎี Workforce Planning โดยมีตัวอย่างการวางแผนกำลังคนสายอาชีพบรรณารักษศาสตร์และสารนิเทศศาสตร์ของ Queensland University of Technology (QUT) ประเทศออสเตรเลียมาเทียบเคียง

2.1 กรอบแนวคิด

2.1.1 มาตรการบริหารและพัฒนากำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2557-2561)¹¹

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2556 เห็นชอบมาตรการบริหารและพัฒนา กำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2557-2561) ตามที่คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคน ภาครัฐ (คปร.) เสนอ และสำนักงาน ก.พ. ในฐานะฝ่ายเลขานุการร่วม คปร. ได้จัดทำคู่มือกำหนดแนว ปฏิบัติเพื่อให้ส่วนราชการดำเนินการหรือปรับใช้ได้ตามความเหมาะสม ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการ 4 ประการ¹² ได้แก่

- 1) การบริหารและพัฒนากำลังคนภาครัฐต้องมีความสอดคล้องกับความจำเป็นใน การปฏิบัติภารกิจในปัจจุบัน และเตรียมความพร้อมสำหรับอนาคต
- 2) การบริหารและพัฒนากำลังคนภาครัฐต้องเน้นทั้งเชิงปริมาณ (จำนวนและ ความพอเพียง) และเชิงคุณภาพ (ขีดสมรรถนะและศักยภาพ) ของบุคลากรภาครัฐ
- 3) การบริหารและพัฒนากำลังคนภาครัฐต้องคำนึงถึงผลิตภาพ ประสิทธิภาพและ ความคุ้มค่าต่อภารกิจของรัฐ

¹¹ สำนักงาน ก.พ., มาตรการบริหารและพัฒนากำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2557-2561) และแนวปฏิบัติ, (2557), หน้า 15.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

4) การบริหารและพัฒนากำลังคนภาครัฐต้องมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับบทบาทภารกิจ ปัญหา และสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของส่วนราชการ

เพื่อให้การดำเนินการสอดคล้องกับหลักการข้างต้น คปร. ได้กำหนดมาตรการบริหารและพัฒนากำลังคนภาครัฐสำหรับข้าราชการพลเรือน ดังนี้

1) มาตรการบริหารจัดการอัตรากำลังปกติ ซึ่งส่งเสริมการใช้กำลังคนที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า โดย :

(1) ไม่ให้เพิ่มอัตราตั้งใหม่ในภาพรวมสำหรับข้าราชการทุกประเภท ยกเว้นกรณีจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ใน 2 กรณี ได้แก่ (1) มีการจัดตั้งหน่วยงานหรือส่วนราชการระดับกระทรวงหรือกรมขึ้นใหม่และจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน หรือ (2) เป็นงานที่ต้องดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล ยุทธศาสตร์ประเทศ หรือคณะรัฐมนตรีได้สั่งการให้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และมีเงินงบประมาณที่ใช้ดำเนินการแล้ว ถ้าไม่ดำเนินการจะทำให้เกิดผลเสียหายต่อทางราชการ และ

(2) การจัดสรรอัตรารว่างจากผลการเกษียณอายุของข้าราชการ โดยไม่ยุบเลิกอัตราข้าราชการในภาพรวม และจัดสรรอัตราข้าราชการพลเรือนสามัญจากผลการเกษียณอายุคืนในภาพรวมของกระทรวง เพื่อให้ อ.ก.พ. กระทรวงสามารถเกลี่ยอัตรากำลังให้สอดคล้องกับความจำเป็นตามภารกิจของส่วนราชการได้อย่างคล่องตัวและรวดเร็ว โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่ คปร. กำหนด

2) มาตรการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ คปร. ได้กำหนดยุทธศาสตร์ ดังนี้

(1) ยุทธศาสตร์การวางแผนบริหารกำลังคนให้เกิดประโยชน์สูงสุด (Strategic Workforce Planning and Management) เนื่องจากการวางแผนบริหารกำลังคนให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการปฏิบัติการจะช่วยให้อำนาจราชการบรรลุเป้าหมายและวิสัยทัศน์

(2) ยุทธศาสตร์การพัฒนากำลังคนและการสร้างความพร้อมเชิงกลยุทธ์ (Develop Workforce Strategic Readiness) บนแนวคิดที่ว่า กำลังคนที่มีความรู้ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะที่สอดคล้องกับเป้าหมายและยุทธศาสตร์ ถือเป็นสินทรัพย์ที่สำคัญของส่วนราชการ

(3) ยุทธศาสตร์การดึงดูดและรักษากำลังคนที่มีคุณภาพในภาครัฐ (Attract & Retain Competent Workforce) กำลังคนซึ่งมีแรงจูงใจ มีความสุขและความพึงพอใจในงาน ตลอดจนมีความจงรักภักดีต่อองค์กร เป็นปัจจัยขับเคลื่อนให้ระบบราชการเป็นองค์กรซึ่งมีผลสัมฤทธิ์สูง (High Performance Organization)

2.1.2 แผนยุทธศาสตร์การบริหารงานทรัพยากรบุคคล พ.ศ. 2558-2561¹³

แผนยุทธศาสตร์ 4 ปีของกระทรวงการต่างประเทศ (พ.ศ. 2558-2561) กำหนดวิสัยทัศน์ว่ากระทรวงฯ จะต้องเป็นองค์กรนำในการขับเคลื่อนนโยบายการต่างประเทศไทยเพื่อ

¹³ สำนักบริหารบุคคล, แผนยุทธศาสตร์การบริหารงานทรัพยากรบุคคล (พ.ศ. 2558-2561), กระทรวงการต่างประเทศ.

ผลประโยชน์ของชาติ และกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ไว้ 8 ด้าน¹⁴ หนึ่งในนั้นคือ การพัฒนาขีดความสามารถขององค์กร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กระทรวงฯ สามารถทำหน้าที่เป็นองค์กรนำด้านการต่างประเทศและส่งเสริมกลไกการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และบุคลากรและองค์กรมีความพร้อมในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ภายใต้ยุทธศาสตร์กระทรวงฯ ข้างต้น สำนักบริหารบุคคลจึงได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารงานทรัพยากรบุคคล พ.ศ. 2558-2561 เพื่อ (1) การบริหารกำลังคนที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้กระทรวงฯ บรรลุภารกิจและยุทธศาสตร์ที่ตั้งไว้ (2) ส่งเสริมให้บุคลากรของกระทรวงมีความรู้ และทักษะที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน (3) การมีระบบบริหารผลการปฏิบัติงานที่ดี (4) ส่งเสริมให้ข้าราชการกระทรวงฯ มีคุณภาพชีวิตที่ดี และ (5) พัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลให้มีประสิทธิภาพ

2.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีด้านการวางแผนบริหารจัดการบุคลากร (Workforce Planning) ที่นำมาใช้เพื่อเป็นแนวทางการศึกษาในรายงานการศึกษานี้ เป็นการวางแผนด้านบุคลากรโดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่จะส่งผลต่อการทำงานของบุคลากรในองค์กร ก่อนที่จะกำหนดออกมาเป็นแผนปฏิบัติการ โดยแบ่งเป็น 4 ขั้นตอน (ดังแผนภาพที่ 1) คือ

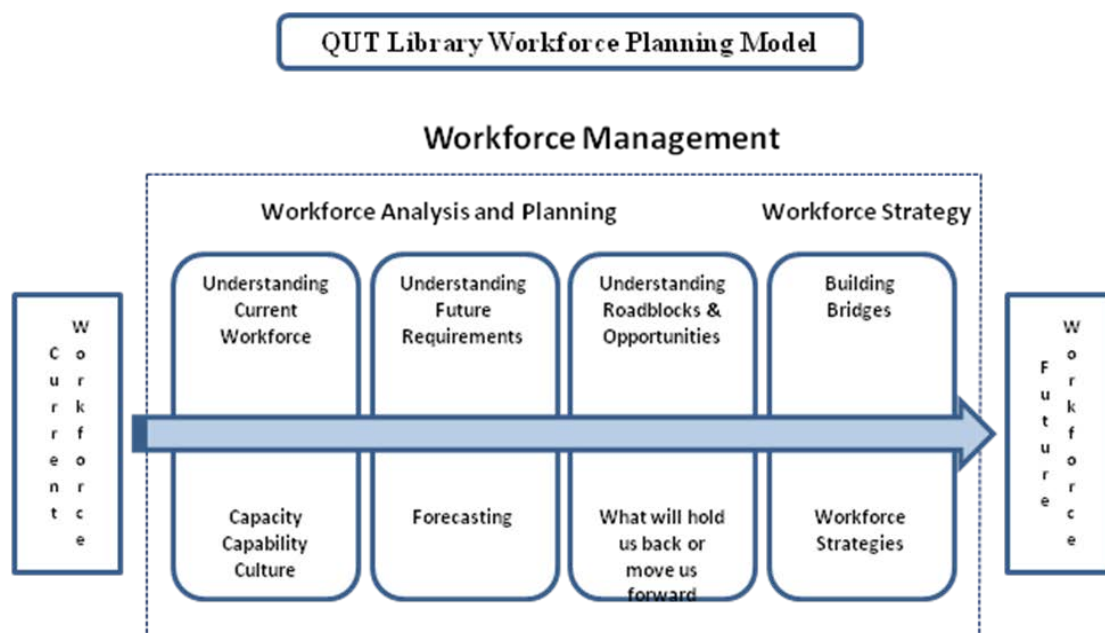
ขั้นตอนที่ 1 คือ การทำความเข้าใจวัฒนธรรมการทำงานและความสามารถของบุคลากร เพื่อพิจารณาศักยภาพที่จะพัฒนาการเปลี่ยนแปลงต่างๆ

ขั้นตอนที่ 2 คือ การทำความเข้าใจต่อแนวโน้มของความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่จะมีขึ้นในอนาคตเพื่อที่ว่าหน่วยงานจะสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เหล่านั้นได้

ขั้นตอนที่ 3 คือ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในเชิงละเอียดเพื่อให้สามารถคาดเดาต่ออุปสรรคและโอกาสที่จะส่งผลต่อการทำงานของหน่วยงาน

ขั้นตอนที่ 4 คือ การมีแผนปฏิบัติการ (implementation plan) เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

¹⁴ สำนักนโยบายและแผน, แผนยุทธศาสตร์กระทรวงการต่างประเทศ (พ.ศ. 2558-2561), กระทรวงการต่างประเทศ.



แผนภาพที่ 1 QUT Library Workforce Planning Model

ที่มา: การศึกษาเรื่อง The right person, in the right job, with the right skills, at the right time. A workforce-planning model that goes beyond metrics. Library Management ของ Stokker, Judy H. and Hallam, Gillian (2009).

Judy H. Stokker และ Gillian Hallam ได้นำทฤษฎีดังกล่าวมาปรับใช้เป็นแนวทางการวางแผนกำลังคนของห้องสมุดของ Queensland University of Technology (QUT)¹⁵ ประเทศออสเตรเลียในช่วงปี ค.ศ. 2009 โดยเป็นการศึกษาในวงการวิชาชีพบรรณารักษศาสตร์และสารนิเทศศาสตร์ (Library and Information Services-LIS) สำหรับการบริการห้องสมุด ทั้งนี้ การหิยบายกรณีศึกษา นี้เทียบเคียงกับการบริหารจัดการบุคลากรของสำนักบริหารบุคคล เนื่องจากพิจารณาว่า เป็นการวางแผนบุคลากรในสายงานที่ต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ซึ่งคือนักทรัพยากรบุคคลและนิติกร และประเด็นเรื่อง “วัฒนธรรมการทำงาน” มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการบุคลากรของสำนักบริหารบุคคล

เนื่องจากการบริการของห้องสมุดในปัจจุบันเปลี่ยนรูปแบบไปจากในอดีต โดย QUT ได้คำนึงถึงวัฒนธรรมขององค์กรในฐานะปัจจัยหลักของการวางแผนด้านกำลังคน และในระบบการจัดการบรรณารักษศาสตร์ ระบบหมวดหมู่ของสารสนเทศและการบริการห้องสมุดตั้งอยู่บนหลักการว่าผู้รับบริการต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างถูกต้องและในเวลาที่เหมาะสม (the right information, in the right format, at the right time) ดังนั้น ในการวางแผนบุคลากรจึงมีหลักการว่าองค์กรจะต้องมี “the right number of people, with the right skills, experiences

¹⁵ Stokker, Judy H. & Hallam, The right person, in the right job, with the right skills, at the right time. A workforce-planning model that goes beyond metrics [Online], 2009, Available from: <http://eprints.qut.edu.au>.

and competencies, in the right job, at the right time” Stokker และ Hallam มองว่า ห้องสมุดในยุคศตวรรษที่ 21 จะต้องมีการ proactive approach เพื่อเป็นหลักประกันว่าบุคลากรของห้องสมุดมีความพร้อมและสามารถปรับตัวได้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและระบบสารสนเทศ

ในบทความของ Stokker และ Hallam ได้กล่าวถึงความจำเป็นของการวางแผนกำลังคนของห้องสมุด QUT โดยเฉพาะในช่วงภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ระบบการทำงานของห้องสมุดกำลังประสบปัญหาจะต้องทบทวนเกี่ยวกับการจ้างงาน หรืออาจจะต้องลดจำนวนพนักงาน กอปรกับสภาพการทำงานที่เปลี่ยนแปลงตามยุคสมัย เกิดรูปแบบใหม่ของการให้บริการด้านสารสนเทศ อาทิ eResearch Support Service เป็นปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญที่ทำให้ต้องมีการพัฒนาด้านบุคลากรอย่างจริงจัง การศึกษาของ Stokker และ Hallam กล่าวว่า การวางแผนบริหารจัดการด้านบุคลากรจำเป็นต้องมีขึ้นเนื่องจากสภาพการเปลี่ยนแปลงในลักษณะการทำงานและการให้บริการห้องสมุด ซึ่งสามารถจัดกลุ่มได้ 3 ลักษณะ คือ

1) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของทรัพยากรสารสนเทศ จากรูปแบบเดิมที่เป็นสื่อสิ่งพิมพ์มาเป็นสื่ออิเล็กทรอนิกส์/ดิจิทัลมากขึ้น เช่น eBook eJournal ทำให้ระบบปฏิบัติงานห้องสมุดต้องการบุคลากรที่มีทักษะใหม่ๆ ที่สามารถปฏิบัติงานได้ต่อรูปแบบใหม่ของทรัพยากรสารสนเทศ

2) การเปลี่ยนแปลงหรือวิธีการให้บริการของห้องสมุด อาทิ การผนวกการบริการทางบรรณารักษ์กับการบริการทางด้าน IT เป็นต้น ส่งผลให้บุคลากรของห้องสมุดต้องปรับตัวกับรูปแบบหรือวิธีการให้บริการสารสนเทศแนวใหม่เหล่านี้

3) บทบาทใหม่ของบรรณารักษ์ที่ต้องพัฒนาการทำงานหรือการบริการด้านสารสนเทศในลักษณะที่ไม่เคยปฏิบัติมาก่อน เช่น บทบาทการช่วยเหลือด้านการวิจัยและการบริหารจัดการข้อมูล เป็นต้น

ทั้งนี้ แผนงานด้านบุคลากรถือเป็น ongoing process และจะต้องมีการทบทวนเป็นระยะเพื่อให้สอดคล้องกับแผนงานขององค์กร

2.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ได้มีผลงานการศึกษาที่ใกล้เคียง ซึ่งมุ่งเน้นทางด้านการพัฒนาบุคลากร ได้แก่

2.3.1 การพัฒนาการบริหารงานบุคคลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานกรณีศึกษาสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองมুমไบ โดยนายธีระพงษ์ วนิชชานนท์ ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 5 ปี 2556

ผู้ศึกษาผลงานดังกล่าวมองว่าเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาพสังคมและเศรษฐกิจของอินเดีย สถานกงสุลใหญ่ฯ จึงมีเป้าหมายจะใช้ประโยชน์จากความเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นเพื่อขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพและประสบการณ์ และพร้อมที่จะปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่มีอยู่ตลอดเวลา ผู้ศึกษาจึงศึกษาและวิเคราะห์สภาพการบริหารงานบุคคลของสถานกงสุลใหญ่ฯ ระหว่างปี 2553-2555 โดยใช้แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เกี่ยวข้อง 4 ประการ คือ (1) การสรรหาและคัดเลือกบุคคล (2) การ

ฝึกอบรมและพัฒนาบุคคล (3) ค่าตอบแทน และ (4) สวัสดิการ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงประสิทธิภาพของบุคลากร และการดำเนินงานของสถานกงสุลใหญ่ฯ ให้ดียิ่งขึ้น

สถานกงสุลใหญ่ฯ ประกอบด้วยบุคลากร 2 กลุ่ม คือ ข้าราชการจากกระทรวงการต่างประเทศ และลูกจ้างท้องถิ่น ตามภารกิจหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประเทศ บุคลากรจากกระทรวงฯ จะเป็นฝ่ายกำหนดเป้าหมายและภารกิจในการดำเนินกิจกรรมเพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ของไทยในอินเดีย แม้ว่า จะมีจุดแข็งในด้านความรอบรู้และทักษะที่หลากหลาย แต่มีจุดอ่อนคือข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาการปฏิบัติงาน โดยส่วนใหญ่ปฏิบัติหน้าที่เพียง 2 ปีแล้วเลือกกลับไปปฏิบัติงานในกระทรวง¹⁶ จึงส่งผลต่อความต่อเนื่องของการทำงาน นอกจากนี้ สำหรับผู้ที่กำหนดไว้ว่าจะอยู่ประจำการแค่ 2 ปี อาจทำให้ขาดแรงจูงใจและความกระตือรือร้นในการทำงาน การกำหนดเป้าหมายในการทำงานระยะยาวก็ไม่สามารถทำได้ ในขณะที่ลูกจ้างท้องถิ่นจะปฏิบัติงานระยะยาวกว่า แม้จะมีความรู้ความชำนาญในงานที่รับผิดชอบ แต่มีจุดอ่อนคือระดับการศึกษาไม่สูงนัก (ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นส่วนใหญ่) เมื่อภารกิจของสถานกงสุลใหญ่ฯ มีเป้าหมายเชิงรุกมากขึ้น สถานกงสุลใหญ่ฯ จึงต้องการบุคลากรที่มีความรู้ทางวิชาการสูงขึ้น ผู้ศึกษาจึงเสนอแนวทางการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ดังนี้ (1) กระทรวงฯ ควรเลือกผู้ที่มีความสนใจประเทศอินเดียและมีความพร้อมที่จะปฏิบัติงานในสภาพแวดล้อมที่มีความยากลำบากไปประจำการ และควรส่งเสริมให้เรียนรู้ภาษาท้องถิ่นเบื้องต้นและเกี่ยวกับประเทศที่จะไปประจำการ ก่อนออกประจำการเพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และ (2) ในส่วนของลูกจ้างท้องถิ่น สถานกงสุลใหญ่ฯ ต้องสรรหาผู้จบการศึกษาในระดับปริญญาเพิ่มขึ้น และต้องมีการพัฒนาศักยภาพ เพื่อยกระดับความรู้ความสามารถของลูกจ้างท้องถิ่นให้สามารถช่วยงานที่หลากหลายและที่มีความยากได้เพิ่มขึ้น รวมทั้งต้องคำนึงถึงเรื่องค่าตอบแทนและสวัสดิการ ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสำคัญที่สุดต่อขวัญและกำลังใจในการทำงาน เนื่องจากเมืองมุมไบมีค่าครองชีพสูง อัตราค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เหมาะสมจึงมีความจำเป็นต่อการจูงใจลูกจ้างท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถ

ผลการศึกษาดังกล่าวสามารถเทียบเคียงกับการศึกษาสภาพปัญหาของสำนักบริหารบุคคล โดยสำนักบริหารบุคคลต้องการนักทรัพยากรบุคคลและนิติกรที่มีความรู้ความชำนาญในงานที่รับผิดชอบ ในขณะเดียวกันก็ต้องสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและดูแลในเรื่องเส้นทางความก้าวหน้าของข้าราชการสายงานดังกล่าวด้วยเพื่อที่ว่ากระทรวงฯ จะสามารถรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพไว้ได้

2.3.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ โดยนางสิริพร ภาณุพงศ์ ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1 ปี 2552

ผู้ศึกษาผลงานดังกล่าวใช้แนวคิดทฤษฎี คือ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) แนวคิดเรื่องการบริหารบุคคลแนวใหม่ (New Personnel Management) และบทศึกษาว่าด้วยคุณสมบัติพิเศษของนักการทูต เพื่อเป็นกรอบในการศึกษาและ

¹⁶ ในช่วงเวลานั้น กระทรวงการต่างประเทศจัดให้เมืองมุมไบอยู่ในกลุ่มเมืองที่มีสภาพความเป็นอยู่ที่ยากลำบาก หรือไม่ปลอดภัย (hardship post) วาระการประจำการ คือ 2 ปี โดยเมื่อครบกำหนด 2 ปีแล้ว ข้าราชการสามารถขอเลือกอยู่ต่อได้อีก 1 ปีหรือ 2 ปีแล้วแต่ความสมัครใจ

วิเคราะห์ปัญหา/อุปสรรค ในการพัฒนาศักยภาพบุคลากรผู้ปฏิบัติภารกิจคุ้มครองดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ ในส่วนของการบริหารบุคคลแนวใหม่ ผู้ศึกษาระบุว่า การบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพมีดังนี้ (1) การบริหารงานบุคคลควรจะบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารรัฐกิจ (2) การบริหารงานบุคคลเป็นกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติต่อเนื่อง (3) เป้าหมายที่สำคัญของการบริหารงานบุคคลคือ การให้ความสำคัญเกี่ยวกับการจูงใจและคุณภาพชีวิตงาน (4) คำนึงถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความประหยัด ความเสมอภาคทางสังคม การคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ประชาธิปไตยและจริยธรรม (5) สอดคล้องกับนโยบายของรัฐแต่ละด้านที่สำคัญของประเทศ และ (6) ให้ความสำคัญต่อการฝึกอบรมและการพัฒนาสมรรถนะของข้าราชการ

ผู้ศึกษาได้เสนอแนวทางการดำเนินการเพื่อการคัดเลือกและพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่ปฏิบัติภารกิจในการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงการต่างประเทศ ดังนี้

1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย คือ ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศ จะต้องสนับสนุนการสร้างทัศนคติที่ดีต่องานด้านกงสุลและงานคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศให้เทียบเคียงกับงานด้านสารัตถะวิชาการ และสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอเพื่อให้การทำงานดำเนินการได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

2) ข้อเสนอแนะในการดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลจำแนกได้เป็น (1) การจัดหาบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับงาน (put the right man to the right job) (2) การพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อเสริมสร้างให้เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อองค์กรยิ่งขึ้น โดยให้ความสำคัญต่อความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skill) ทัศนคติ (Attitude) และพฤติกรรม (Behavior) และ (3) การสร้างแรงจูงใจเพื่อให้บุคลากรมีความพึงพอใจในงาน เกิดกำลังใจและความเชื่อมั่นต่อองค์กร

ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการดำเนินการข้างต้นสามารถนำมาปรับใช้ในบริบทการบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักบริหารบุคคลของกระทรวงการต่างประเทศ โดยพิจารณาว่ากระทรวงการต่างประเทศต้องให้ความสำคัญกับงานบริหารมากขึ้นและต้องมีบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับงานบริหารบุคคลในจำนวนที่เพียงพอ

2.3.3 แผนเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Planning) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ประจำปีงบประมาณ 2555

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้จัดทำแผนเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Planning) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งแผนเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพดังกล่าวเป็นการดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลตามคำรับรองการปฏิบัติราชการระหว่างสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ประจำปีงบประมาณ 2555 กับสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ก.พ.ร.) ภายใต้ตัวชี้วัดการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หมวด 5 (การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล) ที่กำหนดให้ส่วนราชการมีแผนสร้างความก้าวหน้าในสายงานให้แก่บุคลากร อีกทั้งยังได้กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (พ.ศ. 2555-2559) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 ซึ่งกำหนดให้มี

การนำแผนเส้นทางก้าวหน้าในสายอาชีพไปสู่การปฏิบัติ เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานให้กับบุคลากรประเภทวิชาการจำนวน 15 สายงาน

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้ดำเนินการจ้างที่ปรึกษาจากสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) เพื่อจัดทำแผนเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ โดยมีการดำเนินการ 4 ขั้นตอน คือ (1) การศึกษาโครงสร้างองค์กร/ตำแหน่งงาน เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดผังโครงสร้างองค์กร โครงสร้างตำแหน่งงาน และระดับตำแหน่งขององค์กร (2) การวิเคราะห์งาน เป็นการศึกษาขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบหลักของแต่ละตำแหน่งงาน/สายงาน รวมทั้งคุณสมบัติที่จำเป็นของตำแหน่งงาน/สายงานต่างๆ (3) การจัดกลุ่มงาน เป็นการจัดกลุ่มงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณสมบัติของตำแหน่งงานใกล้เคียงกันให้อยู่กลุ่มเดียวกัน และ (4) การจัดทำเกณฑ์ หรือมาตรฐานสำหรับแต่ละตำแหน่งตาม Career Model ที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาเลื่อนระดับ ตำแหน่งงานและการโอนย้ายประเภทงาน โดยในการพัฒนาเมื่อเลื่อนสู่ตำแหน่งถัดไปในสายอาชีพ คณะที่ปรึกษาเสนอให้พัฒนาสมรรถนะหลักบุคลากรในลักษณะต่างๆ 4 รูปแบบ ดังนี้

- 1) ข้อเสนอการฝึกอบรมและการพัฒนาสมรรถนะหลักของสำนักเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งมีการกำหนดหลักสูตรต่างๆ 11 หลักสูตร
- 2) ข้อเสนอการพัฒนาทักษะที่จำเป็นในแต่ละระดับชั้นงาน เพื่อให้ข้าราชการมีทักษะ ความชำนาญและความเชี่ยวชาญที่เหมาะสม
- 3) ข้อเสนอการพัฒนาทักษะที่จำเป็นในแต่ละสายงาน เป็นการพัฒนาทักษะที่สอดคล้องกับแต่ละสายงาน ประกอบด้วยหลักสูตรต่างๆ 31 หลักสูตร
- 4) ข้อเสนออื่นเพื่อประกอบการพัฒนาในการวางแผนทางเดินสายอาชีพ เนื่องจากการวางแผนสายอาชีพที่มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมควรเน้นการพัฒนาข้าราชการให้มีความรู้ความสามารถทักษะและประสบการณ์ที่สูงขึ้น เช่น การฝึกอบรมการให้ไปศึกษาดูงาน เป็นต้น

2.4 สรุปกรอบแนวคิด

มาตรการบริหารและพัฒนากำลังคนภาครัฐตามแนวทางของ คปร. เป็นหลักการที่ชัดเจนของภาครัฐที่ต้องการวางแผนและพัฒนากำลังคนเพื่อความเหมาะสมต่อสภาพการณ์และประสิทธิภาพสูงสุดของส่วนราชการ โดยในส่วนของกระทรวงการต่างประเทศได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การบริหารงานทรัพยากรบุคคลที่สอดคล้องกับแนวทางในกรอบใหญ่ของรัฐบาล ทั้งนี้ ทฤษฎีการวางแผนกำลังคน (Workforce Planning) ที่ Queensland University of Technology (QUT) นำมาเป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาบุคลากร น่าจะสามารถนำมาพิจารณาปรับเป็นแนวทางในการบริหารจัดการบุคลากรสายงาน home-based ได้เนื่องจากองค์กร ในที่นี้คือกระทรวงการต่างประเทศจะต้อง (1) เข้าใจสภาพหรือลักษณะงานของงานด้านบริหารอย่างแท้จริงว่ามีความซับซ้อนและมีความสำคัญอย่างไรต่อองค์กร (2) ต้องตระหนักถึงความสามารถของข้าราชการสายงาน home-based และการส่งเสริมการพัฒนาทักษะและศักยภาพของบุคลากรสายงานนี้ เพื่อให้สามารถตอบสนองได้ต่อสภาพการทำงาน วัฒนธรรมองค์กร และขอบข่ายงานที่เป็นอยู่และจะมีความซับซ้อน

มากขึ้นในอนาคต และ (3) ภายใต้กรอบการปฏิบัติงานตามที่ คปร. กำหนดไว้ คือ ไม่ให้ส่วนราชการเพิ่มอัตราข้าราชการทุกประเภท ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศโดยสำนักบริหารบุคคลได้ตระหนักถึงความจำเป็นต้องเพิ่มจำนวนนักทรัพยากรบุคคล และนิติกร เพื่อปฏิบัติงานทดแทนการใช้นักการทูตให้มากขึ้น เนื่องจากงานบริหารบุคคลในด้านต่างๆ เป็นงานที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องเพื่อประสิทธิผลของการทำงาน ดังนั้น สำนักบริหารบุคคลควรจะเสนอแนวทางการดำเนินการอย่างไรเพื่อให้มีข้าราชการสายงาน home-based เพียงพอ รวมทั้งมีทักษะและความสามารถเพื่อให้ข้าราชการสายนี้เป็นบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มีความเข้าใจต่อระบบการทำงานของกระทรวงทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพของสำนักบริหารบุคคลในการที่จะบริหารจัดการ วางแผนกำลังคน และดูแลปรับปรุงโครงสร้างบุคลากรในภาพรวมของกระทรวงการต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งผลลัพธ์ในที่สุดก็เพื่อความสัมฤทธิ์ผลของงานด้านบริหารของกระทรวงการต่างประเทศ

บทที่ 3

ผลการศึกษา

ข้อบ่งชี้และลักษณะงานในภาพรวมของงานด้านการทูตและงานด้านบริหารมีความแตกต่างกัน งานด้านการทูตเป็นงานที่มีข้อบ่งชี้กว้าง เกี่ยวโยงกับประเด็นต่างๆ ที่หลากหลาย นักการทูตอาจไม่ใช่ผู้รู้สึกในทุกเรื่องแต่ควรมีความรู้ที่กว้างขวางรอบด้านเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน ในขณะที่งานบริหารเป็นลักษณะงานที่ต้องอ้างอิงกับหลักเกณฑ์และกฎระเบียบอย่างมาก เป็นงานที่ต้องรู้เชิงลึก การปฏิบัติต้องมีความถูกต้องแม่นยำ และไม่เกิดผลเสียต่อตัวข้าราชการและต่อหน่วยงาน ดังนั้น ข้าราชการสายงาน home-based ที่มีความชำนาญงาน เข้าใจกฎระเบียบต่างๆ และมี institutional memory ซึ่งเข้าใจสภาพปัญหาและพัฒนาการของงานที่ปฏิบัติ จะเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้งานด้านการบริหารของกระทรวงฯ มีประสิทธิภาพ

3.1 ความสำคัญของงานบริหาร

งานด้านบริหารแขนงต่างๆ ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของผู้บริหารกระทรวงในการกำกับดูแลควบคุมการทำงานของกลไกต่างๆ รวมถึงควบคุมการใช้จ่ายของส่วนต่างๆ ในกระทรวงฯ เช่น กลุ่มตรวจสอบภายในมีหน้าที่ในการตรวจสอบด้านการบริหาร การเงินและการบัญชีของกระทรวงทั้งในส่วนกลางและของหน่วยงานในต่างประเทศ กลุ่มพัฒนาระบบบริหารทำหน้าที่ในการเสนอแนะให้คำปรึกษาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ ติดตาม ประเมินผลและรายงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ สำนักจัดหาและบริหารทรัพย์สินดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาและบริหารทรัพย์สินของกระทรวงทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ สำนักบริหารการคลังดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชีและงบประมาณของกระทรวง งบประมาณบูรณาการ เงินนอกงบประมาณ และการตรวจสอบโครงการความร่วมมือกับต่างประเทศ เป็นต้น

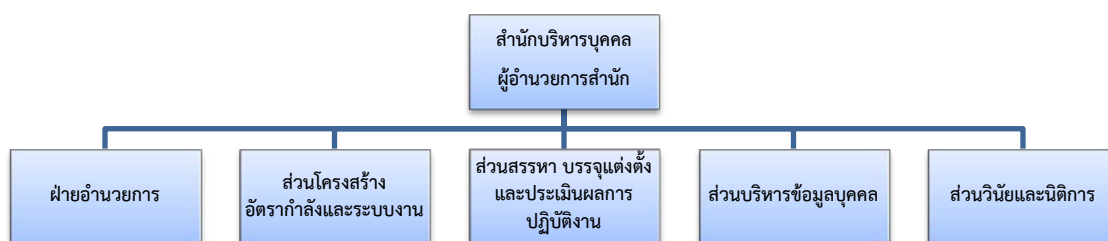
นอกจากนี้ งานบริหารยังเป็นงานที่มีความข้องเกี่ยวกับข้าราชการทุกคนในบริบทงานต่างๆ ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ กระทรวงการต่างประเทศจึงพยายามส่งเสริมให้ข้าราชการหันมาให้ความสนใจต่องานบริหารมากขึ้น และจัดให้ข้าราชการแรกเข้าได้มีโอกาสเรียนรู้งานบริหารในภาพกว้างในช่วงการทดลองปฏิบัติราชการก่อนที่จะไปปฏิบัติหน้าที่ตามกรมหรือหน่วยงานต่างๆ

ในเอกสารการศึกษานี้จะศึกษาในบริบทของสำนักบริหารบุคคลเป็นหลัก โดยที่องค์ประกอบ โครงสร้างอัตรากำลังตามกฎหมายของสำนักบริหารบุคคลประกอบด้วยข้าราชการ ประเภทวิชาการ สายงานนักทรัพยากรบุคคลเป็นหลัก แต่ในทางปฏิบัติ สำนักบริหารบุคคลมีข้าราชการสายงานนิติการ ทำหน้าที่ในส่วนกลางฝ่ายวินัยและนิติการ และนักการทูตหลายตำแหน่งรวมอยู่ด้วย

3.2 ภารกิจของสำนักบริหารบุคคล

ภารกิจของสำนักบริหารบุคคลมีมากขึ้นกว่าแต่ก่อนเนื่องจาก ก.พ. ได้กระจายอำนาจในเรื่องการกำหนดตำแหน่งทั้งในเรื่องจำนวนตำแหน่ง ประเภทตำแหน่ง สายงาน และระดับตำแหน่งให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง หรือ อ.ก.พ. กระทรวง อำนาจหน้าที่ของสำนักบริหารบุคคลตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง¹⁷ จึงมีดังนี้ (1) เสนอแนะและกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารบุคคลของกระทรวง (2) จัดระบบงานและบริหารงานบุคคลที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง (3) เสนอแนะการจัดโครงสร้างบุคลากรและแนวทางการบริหารงานบุคคลของไทยที่ประจำการในต่างประเทศ และ (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

เดิมโครงสร้างของสำนักบริหารบุคคลแบ่งออกเป็นฝ่ายอำนวยการ และส่วนต่างๆ 4 ส่วนตามแผนภาพที่ 2



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างเดิมของสำนักบริหารบุคคล

ในทางปฏิบัติ การปฏิบัติงานของสำนักบริหารบุคคลแบ่งตามลักษณะงานหลัก ซึ่งมีเนื้อหาแตกต่างกันอย่างชัดเจน ได้แก่ (1) ฝ่ายอำนวยการ (2) ฝ่ายบริหารข้อมูลบุคคล (3) ฝ่ายโครงสร้างและอัตรากำลัง (4) ฝ่ายสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง (5) ฝ่ายโยกย้าย (6) ฝ่ายประเมินผลการปฏิบัติราชการ และ (7) ฝ่ายวินัยและนิติการ โดยมีจำนวนข้าราชการ 53 คน (ตามตารางที่ 2) ในขณะที่กรอบอัตรากำลังที่กำหนดไว้เดิมไม่ได้กำหนดให้มีสายงานการทูต แต่ในทางปฏิบัติ มีนักการทูตปฏิบัติหน้าที่ 19 คน มีนักทรัพยากรบุคคลเพียง 9 คนและนิติกร 3 คน

¹⁷ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2558

ตารางที่ 2 จำนวนบุคลากรของสำนักบริหารบุคคล

อัตรากำลังที่กำหนดไว้เดิม มี <u>40 ตำแหน่ง</u>	จำนวนข้าราชการปฏิบัติงานจริงในสำนักบริหารบุคคล 53 คน
ผู้อำนวยการสำนัก 1 ตำแหน่ง	ผู้อำนวยการสำนัก (สายงานการทูต) -ระดับอำนาจการสูง 1 คน
นักทรัพยากรบุคคล 11 ตำแหน่ง (ครองตำแหน่งที่สำนักบริหารบุคคล 9 ตำแหน่ง ส่วนอีก 2 ตำแหน่ง ผู้ครองตำแหน่งสังกัดสถาบันการต่างประเทศฯ)	นักทรัพยากรบุคคล -ระดับปฏิบัติการ 7 คน -ระดับชำนาญการพิเศษ 1 คน -ระดับเชี่ยวชาญ 1 คน
นักการทูต -	นักการทูต -ระดับปฏิบัติการ 2 คน -ระดับชำนาญการ 14 คน -ระดับชำนาญการพิเศษ 2 คน
นิติกร 6 ตำแหน่ง (ครองตำแหน่งที่สำนักบริหารบุคคล 2 ตำแหน่ง ที่กรมการกงสุล 2 ตำแหน่ง และว่าง 2 ตำแหน่ง)	นิติกร -ระดับปฏิบัติการ 3 คน
เจ้าพนักงานธุรการ 15 ตำแหน่ง	เจ้าพนักงานธุรการ 20 คน
ตำแหน่งว่าง (ไม่มีเงิน) 7 ตำแหน่ง	พนักงานข้าราชการ 2 คน

ข้อมูล ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2559

ลักษณะงานโดยทั่วไป ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของสำนักงาน ก.พ. กำหนดไว้ว่า นักทรัพยากรบุคคลคือตำแหน่งที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรบุคคล เกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์ วางระบบ มาตรฐาน หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคล รวมไปถึงการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง เป็นต้น ซึ่งต้องอิงกับกฎระเบียบมากมาย และมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาซึ่งเกิดจากการยกเลิกและการเพิ่มเติมกฎระเบียบที่ใช้อยู่ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานต้องรู้จัก รู้จริง เข้าใจกฎระเบียบและสามารถหาวิธีแก้ไขในประเด็นติดขัดต่างๆ ที่จะไม่ขัดต่อกฎระเบียบ นอกจากนี้ ยังต้องสามารถให้คำปรึกษาแก่ข้าราชการโดยทั่วไปได้

ส่วนลักษณะงานโดยทั่วไปของนิติกรจะเกี่ยวกับการพิจารณา วินิจฉัยปัญหากฎหมาย การสอบสวน ตรวจสอบพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ และการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ เป็นต้น ในอดีต งานวินัยข้าราชการเป็นงานที่ให้สายงานอื่นที่มีใช้นิติกรเป็นผู้ปฏิบัติได้ เช่น สายงานการทูตที่จบการศึกษาด้านกฎหมาย เนื่องจากความซับซ้อนของงานยังไม่มาก แต่ปัจจุบันงานด้านวินัยมีความซับซ้อนและมีความลึกมากขึ้น อันเป็นผลมาจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.

2551 ที่ปรับปรุงระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์ โดยผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ร้องทุกข์สามารถร้องขอความเป็นธรรมได้ถึงชั้นศาลปกครอง

ตารางที่ 3 จำนวนนักการทูตและสายงาน home-based และภารกิจในฝ่ายต่างๆ ของ
สำนักบริหารบุคคล

ฝ่าย	จำนวนนักการทูต ระดับต่างๆ	จำนวน Home-based ระดับต่างๆ
1. ฝ่ายอำนวยการ ภารกิจ: งานสารบรรณ งานธุรการ งานคลัง บริหารงบประมาณ งานกิจกรรมตามโอกาส สำคัญต่างๆ เช่น งานวันสรภามณ งาน เกษียณอายุ การรับนักศึกษาฝึกงาน การ ดำเนินการเกี่ยวกับ อ.ก.พ. งานกิจกรรม Quality Work Life เป็นต้น	-ชำนาญการ 2 คน	<u>นักทรัพยากรบุคคล</u> -ปฏิบัติการ 1 คน
2. ฝ่ายบริหารข้อมูล ภารกิจ: การแต่งตั้งอุปทูต เครื่องราชอิสริยาภรณ์การจัดทำ data base ลำดับอาวุโสข้าราชการ งานทะเบียนประวัติ การจัดทำฐานข้อมูลบุคคลระบบอิเล็กทรอนิกส์ (DPIS) การจัดทำบัตรข้าราชการ การควบคุม เกี่ยวกับการลา งานข้อมูลประกันสังคม บำเหน็จ บำนาญ เวลาราชการทวีคูณ เป็นต้น	- (บุคลากรเป็นเจ้าพนักงาน ธุรการ พนักงานราชการและ ลูกจ้างชั่วคราว)	-
3. ฝ่ายโครงสร้างและอัตรากำลัง ภารกิจ: การกำหนดตำแหน่ง อัตรารายเดือน เงินประจำตำแหน่ง การปรับปรุงโครงสร้าง ภายในของส่วนราชการ เป็นต้น	-ชำนาญการ 3 คน	<u>นักทรัพยากรบุคคล</u> -เชี่ยวชาญ 1 คน -ปฏิบัติการ 2 คน
4. ฝ่ายสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง ภารกิจ: การสรรหานักการทูตระดับปฏิบัติการ และข้าราชการสายงานอื่น การจัดทำโครงการ จัดสรรทุนตามความต้องการของกระทรวง การ สรรหาพนักงานราชการ ลูกจ้าง คนพิการ การ ตรวจสอบวุฒิ การปรับวุฒิ การทำสัญญาทุน ศึกษาและฝึกอบรมในต่างประเทศ เป็นต้น	-ชำนาญการ 1 คน -ปฏิบัติการ 1 คน	<u>นักทรัพยากรบุคคล</u> -ชำนาญการพิเศษ 1 คน -ปฏิบัติการ 2 คน
5. ฝ่ายโยกย้าย ภารกิจ: การจัดสรรข้าราชการสายการทูตและ สายสนับสนุนไปประจำการ และการจัดสรร	-ชำนาญการ 3 คน	<u>นักทรัพยากรบุคคล</u> -ปฏิบัติการ 1 คน

ฝ่าย	จำนวนนักการทูต ระดับต่างๆ	จำนวน Home-based ระดับต่างๆ
ข้าราชการเพื่อลงกรม การหมุนเวียนข้าราชการ การโยกย้าย ข้าราชการประเภทบริหาร อำนวยการ นักการทูตระดับต่างๆ การขอ Agreement ให้ ออท. การไปปฏิบัติหน้าที่ที่ ศอ.บต. และการขออนุมัติข้าราชการไปช่วยงาน รับเสด็จ เป็นต้น		
6. ฝ่ายประเมินผลการปฏิบัติราชการ ภารกิจ: การประเมินผลการปฏิบัติราชการ เพื่อ การเลื่อนเงินเดือนสำหรับข้าราชการและ ลูกจ้างประจำ และเพื่อการเลื่อนระดับต่างๆ อาทิ เลื่อนเป็นระดับชำนาญการ (เลขานุการเอก และที่ปรึกษา) การประเมินผลการทดลองการ ปฏิบัติราชการข้าราชการแรกเข้า การ ประเมินผลงานเพื่อขอรับเงินเพิ่มสำหรับ ตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ (พ.ต.ก.) และเงินประจำ ตำแหน่งนักวิชาการคอมพิวเตอร์ การคัดเลือก ข้าราชการไปอบรมหลักสูตรต่างๆ การเทียบ ระยะเวลาการปฏิบัติราชการ Head of Chancery เสมือนการ ทำหน้าที่ประเภท อำนวยการ เป็นต้น	-ชำนาญการพิเศษ 1 คน -ชำนาญการ 3 คน	<u>นักทรัพยากรบุคคล</u> -ปฏิบัติการ 1 คน
7. ฝ่ายวินัยและนิติการ ภารกิจ: การดำเนินการทางวินัย ได้แก่ การ ตรวจสอบข้อเท็จจริง /สืบสวนข้อเท็จจริง การ สอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง การสอบสวนวินัย ร้ายแรง งานวิเคราะห์และให้คำปรึกษาทาง กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารบุคคล งาน จริยธรรม เป็นต้น	-ชำนาญการพิเศษ 1 คน -ชำนาญการ 1 คน -ปฏิบัติการ 2 คน	<u>นิติกร</u> -ปฏิบัติการ 3 คน
	รวม 18 คน	รวม 12 คน

สถานะ ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2559

3.3 ปัญหาเชิงปริมาณ

จากข้อมูลตามตารางที่ 3 จะเห็นว่าข้าราชการสายการทูต 18 คนที่ปฏิบัติงานในฝ่ายต่างๆ ส่วนใหญ่จะเป็นระดับชำนาญการ และนักทรัพยากรบุคคล 9 คน ส่วนใหญ่จะเป็นระดับปฏิบัติการ ใน ส่วนของฝ่ายวินัยและนิติการ มีนิติกรระดับปฏิบัติการเพียง 3 คน กล่าวได้ว่า สำนักบริหารบุคคลมี ข้าราชการสาย home-based (นักทรัพยากรบุคคลและนิติกร) เป็นจำนวนน้อยเมื่อคำนึงถึงขอบข่ายงาน

ของแต่ละฝ่ายซึ่งดูผลงานบุคลากรด้านต่างๆ ของทั้งกระทรวงฯ ทั้งนี้ การเพิ่มจำนวนบุคลากรจะทำได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยและเงื่อนไขต่อไปนี้

3.3.1 ปัญหาจากโครงสร้างอัตรากำลัง และจำนวนตำแหน่ง

ตามที่ระบุไว้ในบทที่ 1 ว่า สายงานทรัพยากรบุคคลและนิติการเป็นสายงานที่ปฏิบัติงานหลักของสำนักบริหารบุคคล แต่จากตัวเลขข้างต้น แสดงให้เห็นว่าอัตรากำลังของสำนักบริหารบุคคลที่กำหนดไว้ตามกฎหมายแต่เดิม เป็นโครงสร้างที่เล็กมาก มีจำนวนนักทรัพยากรบุคคลและนิติการที่ไม่สอดคล้องกับขอบข่ายงานในสภาพการณ์ปัจจุบัน

1) โครงสร้างอัตรากำลัง

เนื่องจาก คปร. ได้กำหนดมาตรการเพื่อควบคุมการเพิ่มอัตรากำลังและส่งเสริมให้ส่วนราชการใช้กำลังคนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด การขอเพิ่มอัตรากำลังจะได้เฉพาะกรณีขอเพิ่มอัตราข้าราชการตั้งใหม่สำหรับกระทรวง หรือกรมที่ตั้งขึ้นใหม่ และต้องผ่านการพิจารณาหลายขั้นตอน จะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ภาพรวมภารกิจ อัตรากำลังทุกประเภทและค่าใช้จ่ายด้านบุคคลของส่วนราชการ พร้อมทั้งเหตุผลความจำเป็นของการขอเพิ่ม เสนอต่อ คปร. พิจารณา และหาก คปร. พิจารณาเห็นควรให้ มีการเพิ่มอัตราข้าราชการตั้งใหม่ ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป¹⁸

2) การเพิ่มตำแหน่งภายในหน่วยงาน

มาตรา 47 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ระบุว่า ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญจะมีในส่วนราชการใด จำนวนเท่าใด และเป็นตำแหน่งประเภทใด สายงานใดระดับใด ให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงกำหนด โดยต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความไม่ซ้ำซ้อนและความประหยัดเป็นหลัก ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด¹⁹ นอกจากนี้ สำนักงาน ก.พ. กำหนดไว้ว่า การเพิ่มตำแหน่งใหม่จะทำได้ต่อเมื่อต้องมีการประเมินค่างาน เพื่อแสดงให้เห็นว่าตำแหน่งที่จะเพิ่มใหม่มีภาระงานมากพอสำหรับการเพิ่มตำแหน่ง การกำหนดตำแหน่งที่มีผลทำให้ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของส่วนราชการเพิ่มขึ้น ให้ส่วนราชการนำตำแหน่งว่างที่มีเงินมายุบเลิก โดยคำนวณจากค่าตอบแทนเฉลี่ยของตำแหน่งที่นำมายุบเลิกจะต้องครอบคลุมค่าตอบแทนเฉลี่ยที่เพิ่มสูงขึ้นจากการกำหนดตำแหน่งนั้นๆ²⁰ ดังนั้น การจะเพิ่มนักทรัพยากรบุคคลหรือนิติกรจำนวนเท่าใด กระทรวงฯ จะต้องยุบเลิกตำแหน่งว่างที่มีเงินจำนวนหนึ่ง

3.3.2 ปัญหาจากกฎระเบียบของ ก.พ.

สำนักงาน ก.พ. กำหนดให้โครงสร้างตำแหน่งประเภทวิชาการเป็นตำแหน่งควบ 2 ระดับ หรือ กรอบตำแหน่งระดับปฏิบัติการ/ชำนาญการ²¹ คือเป็นการเลื่อนระดับบนเลขที่ตำแหน่ง

¹⁸ สำนักงาน ก.พ., มาตรการบริหารและพัฒนาอัตรากำลังคนภาครัฐ พ.ศ. 2557-2561 แนวทางปฏิบัติ, หน้า 23.

¹⁹ สำนักงาน ก.พ., “หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่ง,” หนังสือราชการ นร 1008/ว 2 (วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2558).

²⁰ สำนักงาน ก.พ., หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่ง, (2558), หน้า 2.

²¹ สำนักงาน ก.พ., “หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่ง,” หนังสือราชการ นร 1008/ว 40 (30 กันยายน 2553).

ของตัวเองจนถึงระดับชำนาญการโดยไม่ต้องรอให้มีตำแหน่งว่าง (ตามโครงสร้างตำแหน่งที่กำหนดไว้) โดยผ่านกระบวนการคัดเลือกบุคคลและการประเมินผลงาน

แม้ว่าการกำหนดกรอบตำแหน่งในลักษณะตำแหน่งควบจะช่วยให้เกิดความยืดหยุ่น ในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ แต่เส้นทางการเติบโตของสายงาน home-based จะแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับคุณภาพและความยากง่ายของงาน บางสายงานจะเลื่อนระดับได้ถึงระดับชำนาญการเท่านั้น บางสายงานมีเส้นทางการเติบโตถึงระดับชำนาญการพิเศษ สำหรับสายงานทรัพยากรบุคคลและสายงานนิติการสามารถเติบโตได้ถึงระดับเชี่ยวชาญ ดังนั้น นักทรัพยากรบุคคลในสำนักบริหารบุคคลซึ่งส่วนใหญ่เป็นระดับปฏิบัติการ จะสามารถเลื่อนระดับสูงขึ้นเป็นชำนาญการในเลขที่ตำแหน่งของตัวเอง (และตำแหน่งดังกล่าวจะว่างลงเมื่อมีการเลื่อนระดับเป็นชำนาญการพิเศษ) ในขณะที่หน่วยงานจะรับข้าราชการเพิ่มใหม่ได้ก็ต่อเมื่อมีอัตราว่าง トラบได้ที่ตำแหน่งเลขที่นั้นยังไม่ว่าง ก็ไม่สามารถรับคนใหม่เข้ามาแทนได้ ในภาวะการณ์เช่นนี้ สำนักบริหารบุคคลจะไม่สามารถรับนักทรัพยากรบุคคลใหม่เข้ามาเพิ่มจนกว่าข้าราชการที่ครองตำแหน่งอยู่จะเลื่อนระดับไปจนถึงระดับชำนาญการพิเศษ ดังนั้น เมื่ออัตราตำแหน่งในระดับสูงมีน้อยลง และบุคลากรในสังกัดยังไม่พอ ทำให้กระทรวงฯ ต้องเว้นช่วงการรับข้าราชการสายงานนี้ไประยะหนึ่งจนกว่าข้าราชการที่ครองตำแหน่งอยู่จะเลื่อนระดับสูงขึ้นจึงจะทำให้เกิดอัตราว่างในระดับล่าง

3.4 ปัญหาเชิงคุณภาพ

3.4.1 คุณภาพของงาน

จากการที่กระทรวงฯ ต้องทำหน้าที่ด้าน อ.ก.พ. เอง และงานด้านบริหารบุคคลในทุกฝ่ายตามที่กล่าวถึงข้างต้นต้องอิงกับกฎระเบียบที่ซับซ้อน ต้องมีการจัดการข้อมูลและการปรับฐานข้อมูลข้าราชการให้ถูกต้องอย่างสม่ำเสมอ ดังนั้น คุณภาพของงานจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจและความคุ้นเคยต่อกฎระเบียบ รวมทั้งมีทักษะ ความชำนาญ ความแม่นยำ และความต่อเนื่องในการทำงาน สามารถตีความและปรับใช้หลักเกณฑ์ต่างๆ ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม จากตัวเลขในตารางที่ 3 การมีข้าราชการสายการทูตมาก แต่มีนักทรัพยากรบุคคลในจำนวนน้อยจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพงานมากกว่าผลดีในการปฏิบัติและรับผิดชอบงานที่ต้องอาศัยความเข้าใจ ความคุ้นเคย และความต่อเนื่อง เพราะงานที่เป็นเทคนิคเฉพาะทางย่อมใช้เวลาในการศึกษาและฝึกฝน ตัวอย่างเช่น การประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อการเลื่อนเงินเดือน ซึ่งต้องปฏิบัติปีงบประมาณละ 2 ครั้ง ผู้ปฏิบัติงานด้านนี้จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจอย่างละเอียดลึกซึ้งไม่เพียงเฉพาะหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ แต่ยังต้องเข้าใจเกี่ยวกับการเลื่อนเงินเดือนด้วยระบบใหม่ที่เป็น การเลื่อนเงินเดือนเป็นร้อยละ (%) ของค่ากลางที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณ (midpoint) ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่งของข้าราชการ เป็นต้น นอกจากนี้ งานบางประเภทมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นเนื่องจากกฎระเบียบหลักเกณฑ์เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เช่น หลักเกณฑ์การเลื่อนระดับก็ต้องยึดกฎระเบียบหลายตัวสำหรับระดับต่างๆ การปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง/ผิดระเบียบจะส่งผลให้เกิดการเสียประโยชน์ของข้าราชการและสุ่มเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้อง/ร้องเรียนได้ ทั้งนี้ เนื่องจากงานบริหารบุคคลถือเป็นงานบริการลักษณะหนึ่ง และสำนักบริหารบุคคลมีหน้าที่ในการให้ความรู้ หรือตอบปัญหาในส่วนเกี่ยวข้องกับข้อต่อข้าราชการทั้งปวง การมีความเข้าใจต่อกฎระเบียบ/

หลักเกณฑ์/นโยบาย และวิธีการปฏิบัติ จะช่วยให้สามารถอธิบายหรือ ตอบคำถามผู้เกี่ยวข้องได้อย่างถูกต้องแม่นยำ

3.4.2 คุณภาพของบุคลากร

เนื่องจากลักษณะของงานบริหารที่ซ้ำและเป็นรูปแบบเดียวกันตลอดเวลา ย่อมจะส่งผลต่อ ความกระตือรือร้นและแรงบันดาลใจในการทำงานของบุคลากร นอกจากนี้ เส้นทางความก้าวหน้าหรือ career path ของสายงาน home-based ที่ไม่มั่นคง/ไม่ชัดเจน เนื่องจากตำแหน่งระดับสูงมีน้อย เป็นอีกอุปสรรคหนึ่งของการรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพไว้ในองค์กร สายงานนิติการเป็นสายงานที่มีบุคลากรลาออกหรือโอนย้ายไปส่วนราชการอื่นเป็นประจำทุกปีเพื่อแสวงหาความก้าวหน้าที่แน่นอนกว่าเนื่องจากมีตำแหน่งระดับสูงมากกว่า

3.5 แนวทางแก้ปัญหา

จากสภาพการณ์ที่ปริมาณงาน ขอบข่ายงาน และความซับซ้อนของงานที่มากขึ้น ย่อมส่งผลโดยรวมต่องานด้านบริหารในทุกแขนง อาทิ การเปิดสำนักงานใหม่ในต่างประเทศ 1 แห่ง ย่อมมีประเด็นที่เกี่ยวข้อง/เชื่อมโยงโดยตรงกับภาระงานบริหารทั้งด้านคน เงิน และพัสดุ ดังนั้น การมีบุคลากรที่มีองค์ความรู้และมี institutional memory ด้านงานบริหารที่ไม่เพียงพอ รวมทั้งภายใต้แผนยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลของกระทรวงฯ ที่มีเป้าประสงค์เพื่อเสริมสร้างพัฒนาขีดความสามารถขององค์กร กระทรวงฯ เริ่มตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มจำนวนข้าราชการสายงาน home-based และมุ่งพัฒนาให้บุคลากรของกระทรวงฯ มีความรู้และทักษะที่จำเป็นในการปฏิบัติงานเพื่อให้สายงาน home-based เป็นบุคลากรที่มีคุณภาพ สามารถสนับสนุนภารกิจด้านการต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อมูลในตารางที่ 3 ที่แสดงให้เห็นว่า สำนักบริหารบุคคลมีนักทรัพยากรบุคคลและนิติกรเป็นจำนวนน้อยและยังต้องให้นักการทูตมาปฏิบัติงานที่สำนักบริหารบุคคลอยู่มาก ในขณะที่กรมต่างๆ ในกระทรวงฯ ต่างต้องการนักการทูตเพิ่มขึ้นเพื่อรองรับปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การวางแผนบริหารจัดการบุคลากร (Workforce Planning) ของสำนักบริหารบุคคลจึงเป็นสิ่งจำเป็นโดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ อาทิ วัฒนธรรมการทำงานของกระทรวง และการเปลี่ยนแปลงของงานบริหารบุคคลที่เปลี่ยนไปตามยุคสมัยและภายใต้กรอบหลักการของ คปร.

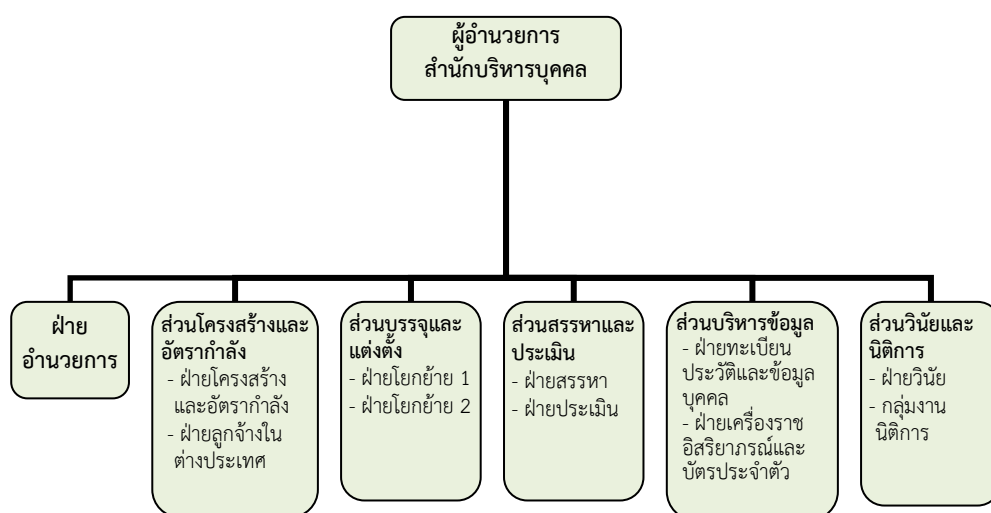
ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้บริหารกระทรวงฯ สามารถมองเห็นภาพในมิติที่กว้างว่า เมื่อสายงาน home-based มีน้อย ในขณะที่กระทรวงฯ ต้องการบุคลากรคุณภาพที่มีความชำนาญเฉพาะทางมากขึ้น แต่จากสภาพปัญหาที่เส้นทางการเติบโตของสายงาน home-based ยังไม่มากพอที่จะดึงดูดหรือรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพไว้กับองค์กรได้ อีกทั้งนักทรัพยากรบุคคลและนิติกรส่วนใหญ่ที่มีอยู่ขณะนี้ เป็นระดับปฏิบัติการ การสร้างนักทรัพยากรบุคคลและนิติกรที่มีคุณภาพและมี institutional memory เพื่อมาดูแลและรองรับงานด้านบริหารบุคคล โดยให้เติบโตในเส้นทางอาชีพจนสามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นหัวหน้างานจึงเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและต้องอาศัยความชัดเจนและต่อเนื่องของนโยบาย

3.5.1 การแก้ปัญหาเชิงปริมาณ

ในเบื้องต้นกระทรวงการต่างประเทศมีแผนที่จะเพิ่มบุคลากรในสายงานที่มีความจำเป็นเร่งด่วนสำหรับงานด้านการบริหารจัดการ 5 สายงาน ได้แก่ นิติกร นักทรัพยากรบุคคล

นักวิชาการเงินและบัญชี นักวิชาการพัสดุ และนักวิชาการตรวจสอบภายใน เมื่อมีจำนวนบุคลากรเพิ่มขึ้น หน่วยงานจึงจะสามารถกำหนดโครงสร้างตำแหน่งให้เป็นระดับที่สูงขึ้นได้ เพื่อให้สายงานดังกล่าวมีเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพของตนเอง แต่การปรับตำแหน่งให้เป็นระดับสูงขึ้นจำนวนมาก ก็จะต้องยุบเลิกตำแหน่งหลายตำแหน่งเพื่อให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในด้านบุคคล

สำหรับสำนักบริหารบุคคลมีแผนที่จะปรับโครงสร้างและการปฏิบัติงานในสำนักบริหารบุคคลใหม่ โดยการควรวางงานให้เกิดขึ้นเป็นส่วนต่างๆ และมีแผนการจะรับนักทรัพยากรบุคคลเพิ่มอีก 5 ตำแหน่งในปี 2559 เพื่อปฏิบัติงานในฝ่ายต่างๆ โดยต้องยุบตำแหน่งอื่นที่หมดความจำเป็นออกไป การปรับเพิ่มจำนวนนักทรัพยากรบุคคลจะช่วยให้สำนักบริหารบุคคลตอบสนองต่อปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้น และในอนาคตจะทยอยทดแทนนักการทูตด้วยนักทรัพยากรบุคคลเมื่อถึงวาระที่นักการทูตต้องออกประจำการในต่างประเทศ



แผนภาพที่ 3 โครงสร้างสำนักบริหารบุคคลที่จะปรับเปลี่ยนใหม่

หมายเหตุ : เมื่อกระทรวงฯ จัดตั้งกองงานนิติการ ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงแล้ว ส่วนวินัยและนิติการในสำนักบริหารบุคคลจะไปรวมอยู่ในกองงานนิติการต่อไป

ตารางที่ 4 กรอบอัตรากำลังใหม่ของสำนักบริหารบุคคล

กรอบอัตรากำลังของสำนักบริหารบุคคล	อัตราเดิมที่มีอยู่	อัตรากำลังใหม่
- ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนัก	1 ตำแหน่ง	1 ตำแหน่ง
- นักทรัพยากรบุคคล	11 ตำแหน่ง	16 ตำแหน่ง
- นิติกร	6 ตำแหน่ง	11 ตำแหน่ง
- สายการทูต	-	11 ตำแหน่ง
- เจ้าพนักงานธุรการ	15 ตำแหน่ง	17 ตำแหน่ง
- ตำแหน่งว่าง (ไม่มีเงิน)	7 ตำแหน่ง	7 ตำแหน่ง
	รวม 40 ตำแหน่ง	รวม 63 ตำแหน่ง

สถานะวันที่ 7 กรกฎาคม 2559

ตามตารางที่ 4 แสดงจำนวนอัตรากำลังใหม่ที่กำหนดให้มีนักทรัพยากรบุคคล 16 ตำแหน่งน่าจะทำให้ สำนักบริหารบุคคล ภายใต้โครงสร้างที่จะปรับเปลี่ยนใหม่ (ตามแผนภาพที่ 3) สามารถมีนักทรัพยากรบุคคลรองรับปริมาณงานและบริหารจัดการงานบุคคลได้อย่างต่อเนื่องมากขึ้น ในระยะ 5 ปีข้างหน้าหากมีความจำเป็นและต้องการจะปรับเพิ่มอัตรากำลังนักทรัพยากรบุคคลเป็น 20 ตำแหน่ง กระทรวงฯ ก็อาจจะปรับอัตรากำลังสายการทูตในสำนักบริหารบุคคลลงเหลือ 7 ตำแหน่ง ทั้งนี้ การปรับอัตรากำลังควรต้องทำแบบค่อยเป็นค่อยไปและต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรตามที่ได้กล่าวถึงมาแล้วด้วย

3.5.2 การแก้ปัญหาเชิงคุณภาพ

การเพิ่มศักยภาพให้นักทรัพยากรบุคคลและนิติกรเป็นสิ่งจำเป็น เช่น การสนับสนุน การเข้าร่วมการอบรมหลักสูตรต่างๆ การฝึกฝนทักษะภาษาอังกฤษ การหมุนเวียนงานโดยการจัดให้นักทรัพยากรบุคคลสลับไปทำงานฝ่ายอื่นเพื่อให้เรียนรู้งานเพิ่มขึ้น รวมทั้งการมีโอกาสได้ไปเห็นภาพการทำงานของหน่วยงานของกระทรวงฯ ในต่างประเทศตามโอกาสจำเป็น ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้ข้าราชการสายงาน home-based ได้เรียนรู้และเห็นภาพการทำงานในองค์กรรวมของงานการทูตและของทั้งกระทรวงฯ เพื่อให้เกิดความเข้าใจมากขึ้นต่อวัฒนธรรมองค์กร อันจะเอื้อประโยชน์ต่องานในหน้าที่รับผิดชอบ และสามารถร่วมแก้ไขปัญหาคอขวดทางด้านงานบริหารของกระทรวงฯ ในบริบทของงานทั้งในประเทศและต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น กรณีของนิติกร การได้มีโอกาสไปราชการในต่างประเทศเป็นครั้งคราว นอกจากจะช่วยเสริมสร้างทักษะด้านภาษาให้แก่ข้าราชการแล้วยังช่วยส่งเสริมให้นิติกรสามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากมีโอกาสเรียนรู้การทำงานของข้าราชการสายการทูตที่ประจำการในต่างประเทศจากสถานการณ์จริง จะทำให้วิเคราะห์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมของข้าราชการสายการทูตที่ถูกกล่าวหา/ร้องเรียน และให้ความเห็นทางกฎหมายได้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง และทางปฏิบัติของกระทรวงฯ²² เป็นต้น

ทั้งนี้ การพัฒนาศักยภาพบุคลากรและการเสริมสร้างบรรยากาศการทำงานที่หน่วยงานเห็นความสำคัญของข้าราชการสายงาน home-based จะช่วยสร้างแรงจูงใจและความพึงพอใจในการทำงาน และจะช่วยให้กระทรวงฯ สามารถรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพไว้ได้

²² สัมภาษณ์ พิมพ์ดี โสวรัตน์พงษ์, นักการทูตระดับชำนาญการพิเศษ หัวหน้าฝ่ายวินัยและนิติการ, 23 มิถุนายน 2559.

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

“คน” เป็นทุนมนุษย์และเป็นทรัพยากรในการบริหารที่มีคุณค่าที่สุด การบริหารทุนมนุษย์ (Human Capital Management) จึงเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มในทุนทางปัญญาของคนในองค์กรให้ มีศักยภาพสูงและมีพลังในการทำงาน ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพและความสำเร็จขององค์กรอย่าง ยั่งยืน²³

4.1 สรุปผลการศึกษา

การบริหารที่มีประสิทธิภาพถือเป็นความสำเร็จขององค์กร กระทรวงการต่างประเทศเป็น กระทรวงขนาดเล็กและมีการหมุนเวียนข้าราชการสายงานการทูตตลอดเวลา ในขณะที่งานด้านการ บริหารแขนงต่างๆ มีความซับซ้อนขึ้นเพราะเนื้องานมีความหลากหลายมากขึ้น ผลจากการกระจาย อำนาจด้านการบริหารบุคคลของ ก.พ. มาที่ อ.ก.พ. กระทรวง รวมทั้งกฎระเบียบและหลักเกณฑ์ของ หน่วยงานหลักต่างๆ อาทิ สำนักงาน ก.พ. กรมบัญชีกลาง ที่เกิดขึ้นหลังจากพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับ ก็มีการปรับเปลี่ยนตลอดเวลา ทำให้งานด้านการบริหาร ของกระทรวงการต่างประเทศจึงต้องปรับตัวและไม่สามารถพึ่งพาสายงานการทูตเป็นหลัก แต่ต้อง อาศัยข้าราชการสายงาน home-based ซึ่งมีความรู้เฉพาะทาง เพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

สำนักบริหารบุคคลของกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานเดียวที่ต้องดูแลรับผิดชอบ ความเป็นอยู่ของข้าราชการและบุคลากรทุกคนในกระทรวงฯ รวมทั้งต้องบริหารอัตรากำลัง ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกระทรวงฯ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีพื้นที่ของหน่วยงานที่มี ประสิทธิภาพ นั่นคือ นักทรัพยากรบุคคลและนิติกรที่มีองค์ความรู้และความชำนาญในงานบริหาร บุคคล สองสายงานดังกล่าวจัดเป็นสายงานหลักของสำนักบริหารบุคคล ดังนั้น นักทรัพยากรบุคคล และนิติกรจึงควรมีการสั่งสมประสบการณ์ เห็นภาพการทำงานที่ต่อเนื่องและเข้าใจในหลักการและ เหตุผลของกฎระเบียบต่างๆ ที่ต้องปฏิบัติ

การหมุนเวียนผู้ปฏิบัติงานด้านบริหารบ่อยครั้ง โดยเฉพาะสายงานการทูตย่อมไม่ส่งผลดีต่อ หน่วยงาน นักการทูตส่วนใหญ่ที่ย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักบริหารบุคคลถือได้ว่าเป็นการเริ่มเรียนรู้ งานลักษณะใหม่ที่แตกต่างจากงานหลักของสายการทูตโดยสิ้นเชิง ในขณะที่งานบริหารบุคคลต้องอิง กับหลักเกณฑ์และกฎระเบียบต่างๆ มากมาย ต้องอาศัยความแม่นยำ ความชำนาญเฉพาะทาง รวมทั้ง ต้องมีความเข้าใจและเห็นภาพต่อเนื่องของการเปลี่ยนแปลงในหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการ ปฏิบัติงานโดยแท้ การบรรเทาอาการขาดบุคลากรด้านการบริหารโดยการเอานักการทูตมาปฏิบัติงาน อาจจะแก้ปัญหาได้ในระยะสั้นเท่านั้น เพราะการทำหน้าที่ในช่วงระยะเวลาสั้นๆ ตามรอบการโยกย้าย

²³ สำนักงาน ก.พ., บริการ HR อย่างมืออาชีพ [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www2.ocsc.go.th/services>.

หมุนเวียนของสายงานการทูต ผู้ปฏิบัติงานคงไม่สามารถเข้าใจภาวะเป็ยบต่างๆ ได้อย่างถ่องแท้ อีกทั้งการเอานักการทูตมาทำงานบริหารจำนวนมากย่อมส่งผลให้ขาดแคลนนักการทูตในการปฏิบัติภารกิจหลักทางการทูตไปด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระทรวงฯ เห็นความสำคัญของสายงาน home-based และมีแผนปรับปรุงโครงสร้างบุคลากรของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเพื่อยกระดับตำแหน่งและเพิ่มจำนวนบุคลากรสายงาน home-based แต่ในช่วงระยะเวลาที่ข้าราชการสายงาน home-based ยังมีจำนวนน้อยและเติบโตไม่ทัน การให้สายงานการทูตโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับชำนาญการพิเศษ ปฏิบัติหน้าที่ทางการบริหารยังคงมีความจำเป็นอยู่ ทั้งนี้ เพื่อช่วยกำกับดูแลการปฏิบัติงานในฐานะที่สายงานการทูตจะเห็นภาพรวมของการทำงานของกระทรวงการต่างประเทศได้มากกว่าเนื่องจากงานบริหารของกระทรวงฯ ยังคงต้องคำนึงถึงมิติต่างประเทศด้วย

ดังนั้น ในสภาพการณ์ตามที่กล่าวมา กระทรวงฯ จึงควรมีแผนงานที่ชัดเจนว่า ในระยะสั้นช่วง 2-3 ปีข้างหน้าและระยะยาว 5 ปีข้างหน้าเมื่อข้าราชการสายงาน home-based ระดับปฏิบัติการขณะนี้เติบโตเป็นระดับชำนาญการพิเศษ กระทรวงฯ จะต้องเพิ่มจำนวนสายงาน home-based มากน้อยเพียงใดเพื่อทยอยทดแทนสายงานการทูต และเร่งสร้างและพัฒนาบุคลากรสายงาน home-based ที่มีคุณภาพ ให้เป็นผู้ปฏิบัติงานด้านบริหารที่มีทักษะ สมรรถนะ และความเชี่ยวชาญ เกิดเป็นองค์ความรู้และ institutional memory ของหน่วยงาน รวมทั้งมีความเข้าใจในลักษณะงานการทูตและมิติด้านการต่างประเทศ เพื่อให้งานบริหารของกระทรวงมีประสิทธิภาพและเอื้อให้เกิดความสัมฤทธิ์ผลของงานด้านการต่างประเทศ

4.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้สำนักบริหารบุคคลเป็นหน่วยงานที่มีความแข็งแกร่งและมีประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลของกระทรวงฯ หลักการของ Stokker และ Hallam ที่กล่าวว่าองค์กรควรจะต้องมี “the right number of people, with the right skills, experiences and competencies, in the right job, at the right time” จึงสอดคล้องกับบริบทของกระทรวงการต่างประเทศที่ต้องการมีนักทรัพยากรบุคคลและนิติกรในสัดส่วนที่เหมาะสม มีทักษะ ความสามารถ และสมรรถนะที่สอดคล้องกับลักษณะงาน รวมทั้งเข้าใจวัฒนธรรมการทำงานของกระทรวงการต่างประเทศ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศมีนักทรัพยากรบุคคลและนิติกรที่มีคุณภาพเพิ่มขึ้น กระทรวงฯ ควรต้องให้ความสำคัญต่อการเพิ่มตำแหน่ง โดยในส่วนของสำนักบริหารบุคคล กระทรวงฯ ควรมีนโยบายที่ชัดเจนในการสร้างบุคลากรสายงาน home-based และบริหารจัดการอัตรากำลังให้สอดคล้องกับภารกิจ ต้องสร้างความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการงานบริหารบุคคลใหม่ ให้มีความเป็นมืออาชีพ โดยปรับโครงสร้างบุคลากร เพิ่มตำแหน่งหัวหน้างานให้มากขึ้นเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้นักทรัพยากรบุคคลและนิติกร ทั้งนี้ การสร้างเส้นทางความก้าวหน้า หรือ career path สำหรับสายงานดังกล่าวมีความจำเป็นเพื่อเป็นการสร้างทักษะและความเชี่ยวชาญ รวมทั้งเพื่อเป็น

incentive และขวัญกำลังใจต่อข้าราชการ ซึ่งในที่สุดจะทำให้บุคลากรมีความผูกพันต่อองค์กรและองค์กรสามารถรักษามูลค่าบุคลากรที่มีคุณภาพไว้ได้และเกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน

ปัจจุบันเส้นทางความก้าวหน้าของสายงานทรัพยากรบุคคลและนิติการเติบโตได้ถึงระดับเชี่ยวชาญ แต่ถือว่าเป็นสัดส่วนน้อยมาก เนื่องจากตำแหน่งเชี่ยวชาญของกระทรวงฯ มีเพียง 5 อัตราเท่านั้นใน 4 สายงาน (ได้แก่ สายงานนักทรัพยากรบุคคล สายงานนิติการ สายงานนักวิเคราะห์นโยบายและแผน และสายงานตรวจสอบภายใน) แม้ว่าการกำหนดตำแหน่งเพิ่มขึ้นจะทำให้มีค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของส่วนราชการเพิ่มขึ้น แต่เพื่อประโยชน์ต่อองค์กรในภาพรวมและระยะยาว การสร้างการเติบโตของสายงาน home-based ให้ถึงระดับสูง อาทิ เพิ่มตำแหน่งระดับชำนาญการพิเศษเพื่อการเป็นหัวหน้างาน และเพิ่มตำแหน่งระดับเชี่ยวชาญ อาจเป็นแนวทางที่คุ้มค่าเมื่อพิจารณาในแง่ประโยชน์ที่มีต่อองค์กร อย่างไรก็ตาม การดำเนินการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งจะต้องดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปเพื่อมิให้กระทบต่อกรอบอัตรากำลังในภาพรวมที่มีอยู่อย่างจำกัด²⁴

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน

1) การสรรหาคัดเลือก

กระทรวงฯ ต้องให้ความสำคัญกับขั้นตอนนี้เพื่อให้การสรรหาและคัดเลือกได้ผู้ที่มีวุฒิการศึกษาตรงตามตำแหน่งและมีคุณสมบัติด้านอื่นๆ ที่เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการของกระทรวงฯ มากที่สุดด้วย อาทิ ทักษะการเขียน บุคลิกลักษณะ ท่วงท่า ปฏิภาณไหวพริบ การสนใจใฝ่หาความรู้และความรู้รอบตัว ที่ผ่านมากกระทรวงฯ สรรหานักทรัพยากรบุคคล 2 ลักษณะได้แก่ (1) กรณีการรับจำนวนไม่มาก จะใช้การยืมบัญชีผู้ผ่านการสรรหาคัดเลือกของหน่วยงานอื่นมา ซึ่งจะเป็นผู้ที่มีตำแหน่งเดียวกัน แล้วกระทรวงฯ จะมีการสอบสัมภาษณ์ และอาจจะทดสอบการเขียนเพิ่มเติมก็ได้เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการสัมภาษณ์ และ (2) กรณีรับเพิ่มจำนวนหลายตำแหน่ง กระทรวงฯ จะจัดสอบเอง เริ่มตั้งแต่สอบข้อเขียน คือ ความรู้เฉพาะตำแหน่ง และมีการสอบสัมภาษณ์ โดยผู้ที่จะสมัครได้ต้องผ่านการสอบภาค ก ของ สำนักงาน ก.พ. ก่อน

2) การพัฒนาศักยภาพ

การพัฒนาคุณภาพและการเสริมสร้างทักษะ สมรรถนะ และประสบการณ์ให้สายงานนักทรัพยากรบุคคลและนิติการ โดยการเปิดโอกาสให้ได้รับทราบและเข้าใจงานในภาพรวมของกระทรวงฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศจะช่วยเพิ่มพูนประสบการณ์ เกิดความเข้าใจในสภาพการทำงานของกระทรวงฯ มากขึ้นเนื่องจากข้าราชการกลุ่มนี้ไม่สามารถออกประจำการได้ การสนับสนุนข้าราชการเพื่อให้มี incentive ในการทำงานเป็นสิ่งทีกระทรวงฯ ไม่ควรละเลย (ในขณะที่กลุ่มงานสนับสนุนทั่วไป ซึ่งเป็นตำแหน่งประเภททั่วไป เช่น สายงานเจ้าพนักงานธุรการ สายงานเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี สายงานนายช่างไฟฟ้า สายงานเจ้าพนักงานสื่อสาร สามารถออกประจำการในต่างประเทศได้) ดังนั้น การสร้างบุคลากรให้รู้จัก คำนึง และเข้าใจลักษณะงานของสายงานหลัก เช่น เปิดโอกาสให้มีการศึกษาดูงานของหน่วยงานของกระทรวงฯ ในต่างประเทศตามวาระที่จำเป็นและเหมาะสม จะช่วยให้กระทรวงการต่างประเทศมีนักทรัพยากรบุคคลและนิติการที่มี

²⁴ สำเนียง ศุภวรรณกิจ, การวางแผนปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งเพื่อให้การบริหารบุคคลของกระทรวงการต่างประเทศคล่องตัว มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับภารกิจ ยุทธศาสตร์และนโยบายด้านการต่างประเทศ, หน้า 18-19.

ทักษะและความสามารถที่เหมาะสม ซึ่งจะเป็น back office และตัวเชื่อมประสานระหว่างสายงานหลักกับงานบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของนักทรัพยากรบุคคลและนิติกรควรมีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาศักยภาพของตัวเอง สนใจใฝ่รู้และสร้างทักษะในการติดต่อประสานงาน การพัฒนาตัวเองให้เป็นที่รู้จักและเป็นที่ยอมรับแก่กลุ่มสายงานหลักจะเป็นคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานในอนาคต เมื่อกระทรวงการต่างประเทศมีสายงาน home-based ในระดับตำแหน่งที่สูงขึ้นเป็นจำนวนมากพอ การมีคุณสมบัติที่ครบและเหมาะสมจะช่วยให้บุคลากรสายงานเหล่านี้มีโอกาสมากขึ้นในการได้รับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น เช่น การเป็นผู้อำนวยการสำนักงาน เป็นต้น

โดยสรุป งานด้านการบริหารเป็นการจัดการความท้าทายภายในกระทรวงการต่างประเทศ กล่าวคือ การบริหารจัดการด้านบุคลากร งบประมาณ และพัสดุที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น กระทรวงการต่างประเทศควรต้องมีนโยบายที่ชัดเจนและมีการวางแผนด้านบุคลากรที่สอดคล้องกับบริบทของงาน ด้านบริหารที่เปลี่ยนแปลงไป การสร้างบุคลากรสายงาน home-based และบริหารจัดการอัตรากำลังให้สอดคล้องกับตำแหน่งนั้นๆ รวมทั้งการสร้างความก้าวหน้าของสายงานต่างๆ สร้างขวัญและกำลังใจในการทำงาน จะช่วยให้กระทรวงการต่างประเทศสามารถรักษามูลค่าบุคลากรที่มีคุณภาพและความต่อเนื่องของการทำงาน ซึ่งในท้ายที่สุดประสิทธิภาพของการบริหารในด้านต่างๆ จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้กระทรวงการต่างประเทศสามารถปฏิบัติพันธกิจด้านการต่างประเทศได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

บรรณานุกรม

หนังสือ

- ธีระพงษ์ วณิชชานนท์. การพัฒนาการบริหารงานบุคคลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน กรณีศึกษาสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองมুমไบ. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 5. กระทรวงการต่างประเทศ, 2556.
- สำนักงาน ก.พ. เอกสารมาตรฐานกำหนดตำแหน่งสายงานทรัพยากรบุคคล. 2551.
- _____. เอกสารมาตรฐานกำหนดตำแหน่งสายงานนิติการ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1. 2552.
- สำนักนโยบายและแผน. แผนยุทธศาสตร์กระทรวงการต่างประเทศ (พ.ศ. 2558-2561). กระทรวงการต่างประเทศ, 2558.
- สำนักบริหารบุคคล. แผนยุทธศาสตร์การบริหารงานทรัพยากรบุคคล (พ.ศ. 2558-2561). กระทรวงการต่างประเทศ, 2558.
- สำนักพัฒนาระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน. มาตรการบริหารและพัฒนากำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2557-2561) และแนวปฏิบัติ. สำนักงาน ก.พ., 2557.
- _____. หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่ง. สำนักงาน ก.พ., 2558.
- สำเนียง ศุภวรรณกิจ. การวางแผนปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งเพื่อให้การบริหารบุคคลของ กระทรวงการต่างประเทศคล่องตัว มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับภารกิจ ยุทธศาสตร์และนโยบายด้านการต่างประเทศ. ผลงานประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักทรัพยากรบุคคลเชี่ยวชาญ, 2556.
- สิริพร ภาณุพงศ์. ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1. กระทรวงการต่างประเทศ, 2552.

เอกสารราชการ

- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 132 ตอนที่ 12 ก วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2558.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 31 วันที่ 31 มีนาคม 2535.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนที่ 22 ก วันที่ 25 มกราคม 2551.
- สำนักงาน ก.พ. หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่ง. หนังสือราชการ นร 1008/ว 2 (19 กุมภาพันธ์ 2558).

สำนักงาน ก.พ. หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่ง. หนังสือราชการ นร 1008/ว 40 (30 กันยายน 2553).

การสัมภาษณ์

พิมพ์ดี โสวรัตน์พงษ์. นักการทูตระดับชำนาญการพิเศษ หัวหน้าฝ่ายวินัยและนิติการ. สัมภาษณ์. 23 มิถุนายน 2559.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

สำนักงาน ก.พ. บริการ HR อย่างมืออาชีพ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www2.ocsc.go.th/services>.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. แผนเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Planning) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ประจำปีงบประมาณ 2555. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.senate.go.th/pmqa/file/opr/op186.pdf>.

Stokker, Judy H. & Hallam. The right person, in the right job, with the right skills, at the right time. A workforce-planning model that goes beyond metrics.

[Online]. 2009. Available from: <http://eprints.qut.edu.au>.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวอภิรดี อนุเคราะห์นันท
ประวัติการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐศาสตรบัณฑิต (บริหารรัฐกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ - Diploma in International Relations ณ University of Kent สหราชอาณาจักร - ปริญญาโท M.A. in Southeast Asian Studies ณ University of Kent สหราชอาณาจักร
ประวัติการทำงาน	<p>พ.ศ. 2536-2538 เจ้าหน้าที่การทูต 4 กรมองค์การระหว่างประเทศ</p> <p>พ.ศ. 2539-2543 เลขานุการโท (เจ้าหน้าที่การทูต 5) สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์</p> <p>พ.ศ. 2543-2546 เลขานุการเอก (เจ้าหน้าที่การทูต 6) กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้</p> <p>พ.ศ. 2546-2550 เลขานุการเอก (เจ้าหน้าที่การทูต 6) สถานเอกอัครราชทูต ณ บันดาร์เสรีเบกาวัน</p> <p>พ.ศ. 2550-2552 เจ้าหน้าที่การทูต 6 กองเอเชียตะวันออก 2 กรมเอเชียตะวันออก</p> <p>พ.ศ. 2553-2557 นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) กองเอเชียตะวันออก 1 กรมเอเชียตะวันออก</p> <p>พ.ศ. 2557-ปัจจุบัน นักการทูตชำนาญการพิเศษ (หัวหน้าฝ่ายประเมิน) สำนักบริหารบุคคล</p>
ตำแหน่งปัจจุบัน	<p>นักการทูตชำนาญการพิเศษ</p> <p>หัวหน้าฝ่ายประเมินฯ สำนักบริหารบุคคล สำนักงานปลัดกระทรวง</p>