

ระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง จากปัญหาสู่นวัตกรรมนโยบาย

“...Even knights on white horses...had to learn to ride, master the skills required to take on dragons, and suffer a few defeats.”

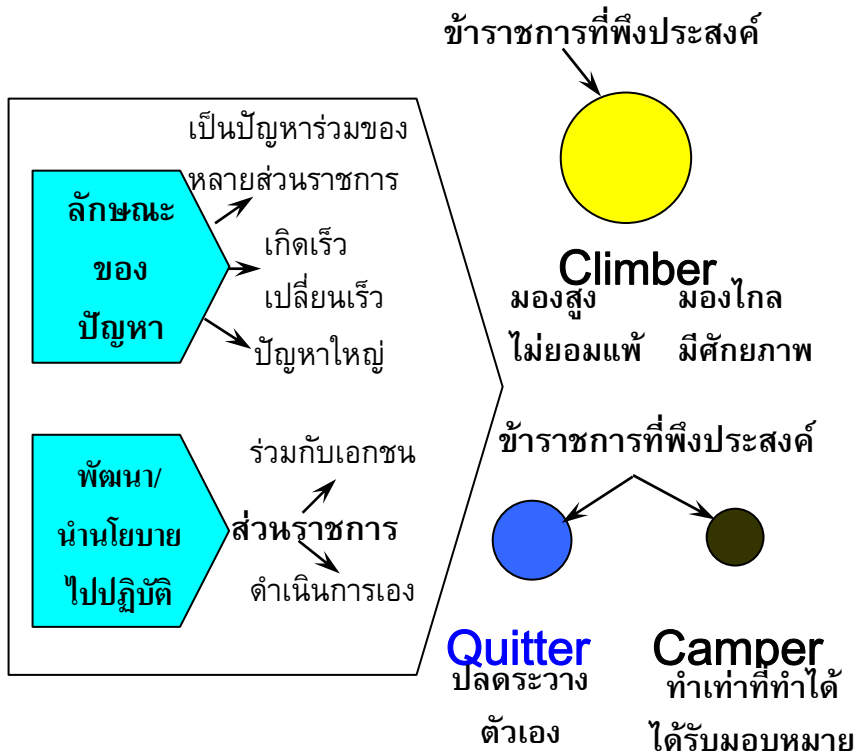
McCall



1. ความสำคัญของคุณภาพของข้าราชการ

สภาพแวดล้อมปัจจุบันของราชการ ทำให้ความหมายของคำว่า “จัดคนให้เหมาะกับงาน (put the right person on the right job)” ต้องเปลี่ยนไป การที่ราชการต้องเผชิญปัญหาหรือประเด็นใหม่ๆ อย่างต่อเนื่อง ทำให้ทักษะและความรู้ที่เคยใช้ ณ เวลาหนึ่งอาจใช้ไม่ได้ในเวลาต่อมา ดังนั้น คำว่า “the right person” สำหรับราชการยุคใหม่จึงหมายถึง “ข้าราชการที่ต้องพัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้เท่าทันปัญหา และความรู้ที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว” ข้าราชการที่พัฒนาความสามารถของตนไม่ทันกับปัญหา จะนำไปสู่ราชการที่ไม่เท่าทันโลก ย่อมส่งผลเสียต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (competitive advantage) และไม่สามารถสนับสนุนการพัฒนาของภาคสังคมและประชาชนได้ เนื่องจากข้าราชการเป็นบุคคลที่มีบทบาททั้งการกำหนด และการบริหารงบประมาณเกือบทั้งหมดของประเทศ

* ปิยวัฒน์ ศิวรักษ์. HR ฝ่าวิกฤติเพิ่มโอกาส สำนักงานก.พ. กรุงเทพฯ (กันยายน 2548) หน้า 160 -167.



รูปที่ 1 : ข้าราชการที่พึงประสงค์



2. ข้าราชการคุณภาพ : ทรัพยากรที่ขาดแคลน

ในปัจจุบัน ราชการไม่ใช่แหล่งจ้างงานรายใหญ่รายเดียวในตลาดแรงงาน ระดับการแข่งขันในตลาดแรงงานนับวันจะสูงขึ้น เนื่องจากจำนวนผู้ประกอบการทั้งขนาดกลางและขนาดใหญ่มีมากขึ้น และมีทรัพยากรองค์กรในระดับที่มากกว่าองค์กรภาครัฐที่จะดึงดูดบุคลากรคุณภาพให้เข้ามาทำงานในองค์กรของตนเอง ในขณะเดียวกันแรงงานคุณภาพสูงที่เข้ามาในตลาดแรงงานแต่ละปีก็มีจำนวนจำกัด (เช่น ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีที่ได้เกียรตินิยมในแต่ละปีมีประมาณร้อยละ 6 ของผู้สำเร็จการศึกษาทั้งหมด)

ปัจจัยหลายประการที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกองค์กรของกลุ่มคนที่มีความสามารถและศักยภาพสูงก็เป็นปัจจัยที่ทำให้ราชการเริ่มไม่ใช่ตัวเลือกอันดับต้นๆ ของคนกลุ่มนี้ ตัวอย่างของปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ ความต้องการที่จะได้ทำงานกับองค์กรที่มีลักษณะดังนี้

- ให้โอกาสของความก้าวหน้าขึ้นอยู่กับความสามารถมากกว่าการยึดอาวุโส



- ให้โอกาสในการพัฒนาอย่างเป็นระบบ
- จัดการกับปัญหาความขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- เปิดเผยและโปร่งใส
- มีค่าตอบแทนที่จูงใจ
- ทันสมัย

3. จากประเด็นการสรรหาสู่ประเด็นการพัฒนา

เมื่อมองดูกระบวนการพัฒนาข้าราชการในปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่า จุดอ่อนของการพัฒนาข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาเพื่อสร้างความพร้อมให้เป็นผู้บริหารหรือผู้เชี่ยวชาญที่มีคุณภาพสูงมีอยู่สามประการ คือ

1. การขาดการพัฒนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อให้ข้าราชการพัฒนาทักษะและสั่งสมประสบการณ์ที่หลากหลายที่จะช่วยให้ข้าราชการเหล่านั้นรู้รอบ และมีมุมมองที่กว้าง
2. รูปแบบของการพัฒนายังเน้นการอบรมในชั้นเรียน (In Class Training) ในขณะที่ผลการศึกษาหลายชิ้นระบุว่า การพัฒนาผู้มีศักยภาพสูงทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐของต่างประเทศนั้น



ส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้จากประสบการณ์ตรงในการทำงาน เช่น การได้ผ่านการทำงานที่ยากหลากหลาย และทำหายนมากกว่าการเรียนรู้จากชั้นเรียน และ

3. การที่ข้าราชการต้องใช้เวลาอย่างมาก กว่าที่จะเข้าสู่ตำแหน่งระดับสูง ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้จึงทำให้แรงจูงใจของคนเก่งที่จะพัฒนาตนเองลดลง หรือแม้แต่เป็นการลดแรงจูงใจที่จะให้คนเก่งเข้ามาในระบบราชการตั้งแต่แรก

4. จากปัญหาสู่นวัตกรรม

เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาคาดึงดูดผู้มีศักยภาพสูงเข้าสู่ระบบราชการ และเพื่อที่จะพัฒนาบุคลากรกลุ่มดังกล่าวให้เติบโตไปเป็นทั้งผู้บริหาร หรือผู้เชี่ยวชาญอย่างมีคุณภาพ ตามแนวทางของนายกรัฐมนตรี (พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) ที่ต้องการให้ราชการมีระบบรองรับ “ผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง” เพื่อนำไปสู่การสร้างผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และเป็นผู้นำในการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร สำนักงาน ก.พ. จึงได้เสนอ “ระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง” ต่อที่ประชุม ก.พ. เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2546 โดยระบบดังกล่าว ได้ออกแบบมาเพื่อดึงดูดกลุ่มบุคคลผู้มีศักยภาพสูงและมี



แรงจูงใจในการทำงานทำท่าย รวมทั้งมีความต้องการที่จะพัฒนาตัวเองอยู่อย่างต่อเนื่อง

วัตถุประสงค์ของระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง

1. เพื่อดึงดูด รักษา และจูงใจคนเก่ง คนดี มีผลงาน เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะให้อยู่ในราชการ
2. เพื่อพัฒนาข้าราชการพลเรือนผู้มีศักยภาพสูงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ
3. เพื่อเตรียมผู้นำซึ่งมีคุณภาพ มากด้วยประสบการณ์ ในจำนวนที่เพียงพอ สำหรับการเป็นนักบริหาร ระดับสูง (Senior Executive Service) และผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิ (Senior Professional Service)

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว ระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงจึงกำหนดหลักการดำเนินการ ดังนี้

- คัดสรรบุคลากรผู้มีความสามารถและศักยภาพสูง
- พัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกับทิศทางขององค์กร และความมุ่งหวังทางอาชีพของข้าราชการแต่ละบุคคล โดยดำเนินการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

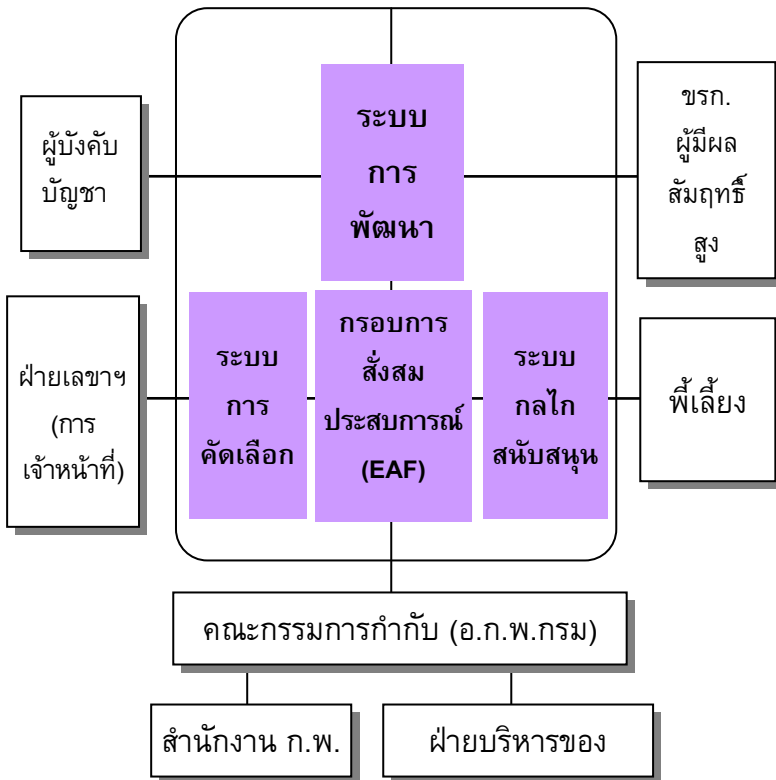


- ใช้กระบวนการพัฒนาเชิงบูรณาการ ซึ่งได้แก่ การผสมผสานระหว่างการลงมือปฏิบัติจริง และการฝึกอบรม/พัฒนา และอื่นๆ เพื่อพัฒนาให้ข้าราชการเข้าใจทั้งภาพกว้างและเชิงลึกขององค์กร โดยผ่านการจัดทำแผนปฏิบัติงาน และแผนพัฒนาเฉพาะรายบุคคลขึ้น เพื่อให้การพัฒนาที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด
- มีระบบจูงใจที่มีประสิทธิภาพทั้งการดึงดูด รักษา ข้าราชการคุณภาพและการให้ข้าราชการที่มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานออกจากระบบ

5. โครงสร้างของระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง

โครงสร้างระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงประกอบด้วย 2 องค์ประกอบหลัก คือองค์ประกอบด้านตัวระบบ และองค์ประกอบด้านบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับระบบ อันได้แก่

คณะกรรมการกำกับฯ (หรือ อ.ก.พ. กรม) ผู้บังคับบัญชา พี่เลี้ยง ตลอดจนตัวของข้าราชการผู้อยู่ในระบบ



รูปที่ 2 : โครงสร้างระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง



5.1 องค์ประกอบด้านตัวระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง

องค์ประกอบด้านตัวระบบข้าราชการ ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ ระบบการคัดเลือกกรอบการสั่งสมประสบการณ์ (Experience Accumulation Framework) ระบบการพัฒนา และระบบกลไกสนับสนุน

- ระบบการคัดเลือก คือ ขั้นตอน แนวทาง และ กลไกการคัดเลือกเพื่อให้ได้บุคลากรที่เหมาะสมเข้าสู่ระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง การคัดเลือกถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก ระบบการคัดเลือกที่มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องแยกออกให้ได้ว่า “ใครคือผู้ที่เหมาะสมในการเข้าสู่ระบบนี้” ส่วนราชการไม่ควรจะฝืนให้ข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง เพราะการฝืนจะก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ตามมา เช่น จะส่งผลกระทบต่อศรัทธา และความน่าเชื่อถือในระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง ทำให้หน่วยงานใช้งบประมาณอย่างไม่คุ้มค่า และทำให้ข้าราชการ



ซึ่งแท้ที่จริงไม่ควรที่จะได้รับการคัดเลือก ต้องเผชิญแรงกดดันเกินขีดความสามารถของตนเอง เป็นต้น

- **กรอบการสั่งสมประสบการณ์ (Experience Accumulation Framework, EAF)** คือ แนวทางในการพัฒนาข้าราชการในระบบนี้ให้ เป็นไปตามนโยบาย และความมุ่งหวังขององค์กร กรอบดังกล่าวนี้จะถูกสร้างขึ้นเป็นลักษณะเฉพาะ ของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้สะท้อนต่อแนวทางการพัฒนาข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง และถือเป็นรากฐานหลักในการบริหารระบบ ข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงนี้ให้เป็นไปอย่างมี ทิศทาง

กรอบการสั่งสมประสบการณ์นี้เปรียบเสมือน แผนที่บอกทิศทางการเดินทาง เพื่อช่วยให้ การเดินทางเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เดินทาง สามารถถึงที่หมายอย่างปลอดภัย ไม่หลงทาง ดังนั้น เมื่อหน่วยงานได้มีการกำหนด EAF



ก็จะช่วยให้ข้าราชการในระบบนี้รู้ชัดถึงความ คาดหวัง และวิถีในการพัฒนา เพื่อไปสู่ ปลายทาง และจะช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น ผู้บังคับบัญชา พี่เลี้ยง สามารถให้ความ ช่วยเหลือต่อข้าราชการเหล่านี้ได้อย่างมี ประสิทธิภาพตามมาด้วย

- **ระบบการพัฒนา** คือ เครื่องมือ และวิธีการ ที่ช่วยให้ข้าราชการในระบบนี้ พัฒนาได้ตาม กรอบการสั่งสมประสบการณ์ (EAF) ที่กำหนดไว้ ระบบการพัฒนานี้ประกอบด้วย การใช้เครื่องมือ ในการพัฒนาต่างๆ ในลักษณะบูรณาการ โดย รวมถึงการใช้วิธีการมอบหมายงานที่เหมาะสม การฝึกอบรม การใช้ระบบพี่เลี้ยง และการ สร้างแผนพัฒนาเฉพาะบุคคล (Individual Development Plan หรือ IDP)
- **ระบบกลไกสนับสนุน** คือ กลไกต่างๆ ที่ใช้ในการ บริหารและการสร้างแรงจูงใจให้กับ ข้าราชการในระบบเหล่านี้ ได้แก่ การ



ประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนระดับตำแหน่ง และการให้ผลตอบแทนจูงใจในลักษณะต่างๆ เป็นต้น

5.2 องค์ประกอบด้านบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง ผู้ที่มีผลสัมฤทธิ์สูงมีด้วยกัน 7 ประเภท ได้แก่

- **ข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง** หมายถึง ผู้ที่ผ่านการคัดเลือกและดำรงสถานะความเป็นข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงที่จะผ่านกระบวนการพัฒนาต่างๆ ภายใต้ระบบข้าราชการ
- **คณะกรรมการกำกับดูแลข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง (อ.ก.พ.กรม)** คณะกรรมการกำกับฯ ถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางในการบริหารระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงของส่วนราชการระดับกรม โดยส่วนราชการหนึ่งๆ จะมีคณะกรรมการกำกับฯ เป็นของตนเอง เพื่อดูแลบริหารจัดการระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง



- **ฝ่ายบริหารของส่วนราชการ** ฝ่ายบริหารของส่วนราชการมีหน้าที่กำกับดูแลนโยบาย และการทำงานของคณะกรรมการกำกับดูแลข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์โดยรวม เพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการกำกับฯ เป็นไปตามแนวทาง/นโยบายของส่วนราชการ
- **สำนักงาน ก.พ.** ทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำแนะนำปรึกษา วางแผน และกำหนดกรอบแนวทางของระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงโดยรวม รวมทั้งทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้กับคณะกรรมการกำกับฯ ของส่วนราชการ
- **ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง** คือ ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดูแล บังคับบัญชา มอบหมายงานต่างๆ ให้กับข้าราชการในระบบนี้โดยตรง และนอกจากจะทำหน้าที่ผู้บังคับบัญชาโดยปกติแล้ว ยังมีบทบาทอย่างมากในการถ่ายทอดความรู้ ประสบการณ์



ต่างๆ เพื่อช่วยในการพัฒนาข้าราชการเหล่านี้
อีกด้วย

- **พี่เลี้ยง** คือ ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดูแล
ช่วยเหลือ ให้คำแนะนำต่อข้าราชการผู้มี
ผลสัมฤทธิ์สูง ในเรื่องราวต่างๆ ที่ไม่จำกัด
เฉพาะในงานตามหน้าที่ของข้าราชการเหล่านี้
เท่านั้น
- **ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกำกับฯ**
(ฝ่ายการเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ) ฝ่ายเลขฯ
(ซึ่งอาจใช้ฝ่ายการเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ
เป็นองค์ประกอบหลัก) คือ ผู้ที่ติดตามการ
ดำเนินการของผู้เกี่ยวข้องต่างๆ

6. ระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงกับความท้าทายใน การบริหารการเปลี่ยนแปลง

ถึงแม้ว่าระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง จะมีใช้
นวัตกรรมใหม่ในระดับโลก (global level innovation) แต่ระบบนี้ก็
นับเป็นนวัตกรรมเชิงนโยบายสำหรับระบบการบริหารทรัพยากร



บุคคลของภาครัฐของประเทศไทย ซึ่งที่มาของนวัตกรรมนี้เกิดจาก
การสังเคราะห์ปัญหาและโอกาสของสถานการณ์การบริหาร
ทรัพยากรบุคคลภาครัฐอย่างละเอียด (Fact-Based analysis of
problems and opportunity) และมีการออกแบบที่คำนึงถึงทั้ง
ความถูกต้องทางทฤษฎี และความเหมาะสมในทางปฏิบัติ
(conceptual and perceptual) โดยกำหนดให้มีโครงการนำร่องกับ
ส่วนราชการอย่างน้อย 2 ระยะเวลา เพื่อให้มั่นใจได้ว่าองค์ประกอบต่างๆ
ของระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงมีทั้งความถูกต้องและเชื่อถือ
ได้ (effectiveness & reliability)

อย่างไรก็ดี โดยที่ระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง
นับเป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงเทคนิคการบริหารทรัพยากร
บุคคล และวัฒนธรรมองค์กร ความสำเร็จของการนำระบบนี้มาใช้
จึงขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ โดยปัจจัยที่สำคัญได้แก่

1. การคัดเลือกและแต่งตั้งที่มีการแข่งขันสูง เป็นธรรม
ปราศจากการแทรกแซงโดยมิชอบ
2. หัวหน้าส่วนราชการที่เห็นความสำคัญและให้การ
สนับสนุนระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงอย่าง
จริงจัง



3. การมีหัวหน้างานที่มีคุณภาพในจำนวนที่เพียงพอ
4. การประเมินที่เป็นระบบและเข้มข้น พิจารณาทั้งศักยภาพและผลงาน
5. การพัฒนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ทั้งการมอบหมายงาน การอบรมพัฒนา และการสับเปลี่ยนหมุนเวียน
6. การคัดเลือกและการระบุบทบาทที่ชัดเจนของพี่เลี้ยง
7. ข้าราชการในระบบนี้ที่มีความรับผิดชอบสูงและกระตือรือร้นในการพัฒนาตนเอง

