แนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร.สุนิสา ช่อแก้ว

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รายงานวิจัยฉบับนี้ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัย
จากงบประมาณกองทุนวิจัยของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ชื่อหนังสือ **แนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย**

ผู้เขียน รองศาสตราจารย์ ดร.สุนิสา ช่อแก้ว
ISBN 978-616-488-393-2
พิมพ์ครั้งแรก 2566
จำนวนพิมพ์ 150 เล่ม

จัดพิมพ์โดย ศูนย์วิจัย ดิเรก ชัยนาม คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200
โทรศัพท์ 02-696-5336
บรรณาธิการ รองศาสตราจารย์ ดร.สุนิสา ช่อแก้ว

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

สุนิสา ช่อแก้ว
แนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย.-- ปทุมธานี : ศูนย์วิจัย ดิเรก ชัยนาม คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2566.
294 หน้า.

1. การบริหารภาครัฐกิจ. I. ชื่อเรื่อง.

351.593
ISBN 978-616-488-393-2

พิมพ์ที่: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2566
โทรศัพท์ 0-2564-3104 ถึง 6 โทรสาร 0-2564-3119
http://www.thammasatprintinghouse.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาและทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของต่างประเทศ ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการเลือกศึกษาจากประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย และภาครัฐไทยในปัจจุบัน ตั้งแต่มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง รูปแบบการบริหารจัดการ และแนวปฏิบัติในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน รวมไปถึงการศึกษาแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย และการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย โดยใช้วิธีการค้นคว้าผ่านเอกสารและฐานข้อมูลของหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบต่อการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของแต่ละประเทศ รวมไปถึงการใช้เทคนิคการวิจัย EDFR (Ethnographic Delphi Future Research) จากผู้เชี่ยวชาญ 18 ท่าน เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญได้ร่วมคาดการณ์ถึงแนวโน้มที่ควรจะเป็นมากที่สุดต่อการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐไทย ซึ่งผลการวิจัยสามารถสรุปได้เป็น 3 ส่วนสำคัญ ดังนี้

ส่วนแรก การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของต่างประเทศ พบว่า การเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนั้น อาศัยมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงที่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในด้านการกำหนดคุณสมบัติ ผู้ที่จะเข้าสู่ระบบตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในแต่ละประเทศจำต้องมีสมรรถนะและระดับสมรรถนะที่พึงประสงค์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งในกรณีของระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) และระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) จะพิจารณาจากการประเมินสมรรถนะก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง โดยมีคณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองคุณสมบัติอย่างชัดเจน อาทิ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย ในขณะที่บางประเทศผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจำต้องมีการพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งโดยสถาบันหรือเป็นไปตามที่หลักสูตรกำหนดไว้ ดังเช่น ฝรั่งเศส ส่วนการคัดเลือกและการแต่งตั้งเป็นไปตามมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงที่แตกต่างกัน อาทิ ในฝรั่งเศสมีมุมมองระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง โดยต้องมีการพัฒนาผ่านสถาบัน EPA และ EP อย่างชัดเจน ในขณะที่สหรัฐอเมริกามีระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) มุ่งพิจารณาถึง “สมรรถนะ” ของผู้สมัครที่ต้องมีความพร้อมในการเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงเป็นหลัก ส่วนสหราชอาณาจักรและออสเตรเลียที่มีระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) จะให้อิสระแก่ส่วนราชการต่าง ๆ ในการพิจารณาว่าตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนั้น ทางส่วนราชการต้องการเปิดให้มีการคัดเลือกจากบุคลากรภายนอกหรือไม่ ในด้านการพัฒนา ในทุกประเทศที่ทำการศึกษามีระบบการพัฒนาสมรรถนะและการเตรียมความพร้อมผู้ที่จะเข้าสู่ระบบนักบริหารระดับสูงคล้ายคลึงกัน แต่มีรายละเอียดเกี่ยวกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการหลักสูตรการพัฒนาแตกต่างกันออกไป ในด้านการบริหารผลงาน รูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของนักบริหารระดับสูง มีการกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานเมื่อครบรอบ 1 ปี ในขณะที่บางประเทศมีการประเมินรอบระหว่างปีเพิ่มเติม ดังเช่น สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร และในด้านการกำหนดค่าตอบแทน มีการกำหนดเกณฑ์ค่าตอบแทนพิเศษตามหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงที่แตกต่างกัน อาทิ การกำหนดหลักเกณฑ์ตามระดับความแตกต่างของค่าตอบแทนระดับเกรด

ของหน่วยงานต้นสังกัดของนักบริหารระดับสูง (พบในประเทศฝรั่งเศส) และระดับตำแหน่ง (พบในทุกประเทศที่ทำการศึกษา) การมอบรางวัลพิเศษเป็นเงินพิเศษ ดังเช่นสหรัฐอเมริกา การพิจารณาค่าตอบแทนที่แตกต่างกันจากที่มาของนักบริหารระดับสูง ดังเช่น สหราชอาณาจักร รวมถึงการให้รางวัลในรูปแบบเงินพิเศษตามผลการปฏิบัติงาน เช่น โบนัสตามผลผลิต และผลการปฏิบัติงาน ดังเช่นกรณีของออสเตรเลีย และสุดท้ายในแต่ละประเทศนั้นต่างมีกฎหมายรองรับอย่างเป็นทางการในการจัดตั้งระบบนักบริหารระดับสูงแยกมาจากการบริหารจัดการข้าราชการพลเรือนทั่วไป แต่มีรูปแบบการบริหารจัดการที่มีความแตกต่างกัน

ส่วนที่สอง การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทยในปัจจุบัน พบว่า การเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง อาศัยมุมมองตามระบบอาชีพ (Career Based) โดยมีการกำหนดคุณสมบัติให้มีการพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งและต้องผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหาร ในการคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. มีการใช้รูปแบบคณะกรรมการในการคัดเลือกและมีปลัดกระทรวงเป็นผู้แต่งตั้ง ในขณะที่นักบริหารระดับ 11 บส. ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีมีอำนาจในการเสนอชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมต่อตำแหน่งและมีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้แต่งตั้ง เมื่อได้รับการบรรจุแต่งตั้ง นักบริหารระดับสูงจะได้รับการพัฒนาบนฐานสมรรถนะหลักทางการบริหารและสมรรถนะประจำกลุ่มงาน ภายใต้การบริหารจัดการหลักสูตรที่มาจากการดำเนินการทั้งจากหน่วยงานกลางและส่วนราชการต่าง ๆ ในด้านการบริหารผลงาน มีรอบการประเมินออกเป็น 2 รอบ ได้แก่ รอบที่ 1 ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 31 มีนาคม และรอบที่ 2 ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ถึงวันที่ 30 กันยายน โดยมีการพิจารณาตามหลักภารกิจงาน (Functional Based) หลักภารกิจยุทธศาสตร์ (Agenda Based) หลักภารกิจพื้นที่ (Area Based) หลักความรู้ ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะที่ใช้ในการปฏิบัติงานตามที่ ก.พ. กำหนด (Competency Based) และศักยภาพในการเป็นนักบริหารเพื่อการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ (Potential Based) ส่วนการกำหนดค่าตอบแทน มีการพิจารณาค่าตอบแทนตามหลักความพอเพียง (Adequacy) หลักความเป็นธรรม (Equity) หลักความสมดุล (Balance) หลักความมั่นคง (Security) หลักการจูงใจ (Incentive) หลักการควบคุม (Control) รวมถึงพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและสุดท้ายแนวปฏิบัติที่กล่าวมาข้างต้นมีรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงผ่านสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) เป็นสำคัญ

ส่วนที่สาม แนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570) พบว่า การเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง อาศัยมุมมองตามระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-based) โดยมีการกำหนดคุณสมบัติให้มีการพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งและต้องผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหาร ในการคัดเลือกและการแต่งตั้ง นักบริหารระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ให้มีการจัดตั้งองค์กรกลางออกหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกและมีปลัดกระทรวงเป็นผู้แต่งตั้ง ในขณะที่นักบริหารระดับ 11 บส. ให้มีการใช้รูปแบบคณะกรรมการในการคัดเลือกและมีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้แต่งตั้ง เมื่อได้รับการบรรจุแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงจะได้รับการพัฒนาบนฐานสมรรถนะหลักทางการบริหารและสมรรถนะประจำกลุ่มงาน ผ่านรูปแบบและวิธีการพัฒนาด้วยการนำเทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน และการลงมือปฏิบัติจริง ภายใต้การบริหารจัดการหลักสูตรที่มาจากการดำเนินการทั้งจากหน่วยงานกลางและส่วนราชการต่าง ๆ ในด้านการบริหารผลงาน มีแนวทางการบริหารผลงานตามแนวคิด Performance Management ของ Robert Bacal มาปรับใช้และให้มีการทบทวนผลการปฏิบัติงานระดับสูงอีกขั้นตอนหนึ่ง โดยใช้รูปแบบให้มีคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงาน (The Performance Review Board) ส่วนการกำหนดค่าตอบแทน เป็นไป

ตามหลักการการกำหนดค่าตอบแทนเฉกเช่นปัจจุบัน และสุดท้ายแนวปฏิบัติที่กล่าวมาข้างต้นจะขับเคลื่อนด้วยกลไกเชิงปฏิบัติผ่านการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงในรูปแบบระบบ SES ที่มีหน่วยงานกลางให้การดูแลนักบริหารระดับสูงแบบเบ็ดเสร็จ แต่มีการกระจายอำนาจให้ส่วนราชการได้เป็นผู้ดำเนินการร่วมด้วย

คำสำคัญ: แนวโน้ม, ระบบนักบริหารระดับสูง, การบริหารทรัพยากรมนุษย์

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทั้งในด้านงบประมาณและบรรยากาศในการทำวิจัย ผู้วิจัยขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ศูนย์วิจัย ดิเรก ชัยนาม คณะรัฐศาสตร์ สำหรับการประสานงานเพื่อการดำเนินการยื่นข้อเสนอโครงการวิจัย ตลอดจนการติดตามความก้าวหน้าจนงานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้เชี่ยวชาญทั้ง 4 กลุ่ม ตั้งแต่ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง ผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักบริหารระดับสูง และผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักวิชาการ ผู้วิจัยขอขอบคุณทุกท่านที่สละเวลาในการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัยครั้งนี้

ผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณศรัญญา ปานเจริญ ผู้ช่วยวิจัยที่ทุ่มเทความสามารถในการช่วยค้นคว้าข้อมูล ประสานงานร่วมลงพื้นที่ในการเก็บข้อมูล ช่วยตรวจทานและเรียบเรียงพิสูจน์อักษร อีกทั้งยังให้แง่มุมที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิจัยครั้งนี้

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณครอบครัวของผู้วิจัย ผศ.ดร.ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์ และ ด.ช.ธนวัตน์ ไล่ประกอบทรัพย์ ที่เป็นกำลังใจและอยู่เคียงข้างผู้วิจัยเสมอมา

สุนิสา ช่อแก้ว

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คำนำ

รายงานวิจัยเรื่อง แนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของต่างประเทศ ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการเลือกศึกษาจากประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย และภาครัฐไทยในปัจจุบัน ตั้งแต่มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง รูปแบบการบริหารจัดการ และแนวปฏิบัติในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน รวมไปถึงการศึกษาแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยในทศวรรษหน้า และการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย

ผู้วิจัยหวังว่ารายงานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านและผู้ที่มีความสนใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง รวมทั้งได้ข้อสังเกตที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาแนวปฏิบัติในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐที่สำคัญ ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการเรียนการสอนในรายวิชาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐต่อไป

สุนิสา ช่อแก้ว
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	i
กิตติกรรมประกาศ	iv
คำนำ	v
สารบัญตาราง	viii
สารบัญภาพ	x
บทที่ 1 บทนำ	**1**
1.1 ที่มาและความสำคัญ	1
1.2 คำถามการวิจัย	4
1.3 วัตถุประสงค์	4
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	5
1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	**9**
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับระบบนักบริหารระดับสูง	10
2.2 แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์	16
2.3 แนวความคิดว่าด้วยการเมืองกับการบริหาร	29
2.4 บริบทแวดล้อมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูง	35
2.5 สรุปประเด็นศึกษาแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย	44
2.6 กรอบแนวคิดในการวิจัย	45
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	**47**
บทที่ 4 ผลการศึกษาการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ: ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย	**58**
4.1 ระบบนักบริหารระดับสูงในประเทศฝรั่งเศส	59
4.2 ระบบนักบริหารระดับสูงในประเทศสหรัฐอเมริกา	64
4.3 ระบบนักบริหารระดับสูงในประเทศสหราชอาณาจักร	74
4.4 ระบบนักบริหารระดับสูงในประเทศออสเตรเลีย	87

บทที่ 5 ผลการศึกษาการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย 106
5.1 การจำแนกตำแหน่งและระดับของข้าราชการพลเรือน 107
5.2 คำจำกัดความนักบริหารระดับสูงตามระบบนักบริหารระดับสูงของไทย (Senior Executive Service: SES) 109
5.3 มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง 110
5.4 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง 111
5.5 การกำหนดคุณสมบัติ 113
5.6 การคัดเลือกและแต่งตั้ง 118
5.7 การพัฒนา 126
5.8 การบริหารผลงาน (Performance Management) 134
5.9 การกำหนดค่าตอบแทน 141
5.10 บทสรุปการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย 247

บทที่ 6 ผลการศึกษาแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย 153
6.1 ผลการพิจารณาความคิดเห็นข้อมูลบริบทแวดล้อมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูง จากการให้สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมือง 153
6.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ 156

บทที่ 7 แนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย 216

บทที่ 8 สรุปผลการศึกษา 228
8.1 วัตถุประสงค์ของการวิจัย 229
8.2 วิธีการดำเนินการวิจัย 229
8.3 บทสรุปการวิจัย 230

บทที่ 9 การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ 254
9.1 การอภิปรายผล 255
9.2 ข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐไทย 268
9.3 ข้อจำกัดของการวิจัยในครั้งนี้ 275

บรรณานุกรม 276

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่

2.1 ตัวอย่างประเทศที่มีระบบแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based) ระบบแบบผสมผสาน (Hybrid-Based) และระบบแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based) 13
2.2 รูปแบบการบริหารจัดการของระบบนักบริหารระดับสูง 15
2.3 แนวทางการประเมินผลงาน (performance appraisal) 27
2.4 งบประมาณรายจ่ายสำหรับบุคลากรภาครัฐฝ่ายพลเรือน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555-2559 37
2.5 จำนวนและสัดส่วนกำลังคนภาครัฐฝ่ายพลเรือน จำแนกตามประเภทการจ้าง พ.ศ. 2555-2559 38
3.1 ประเด็นการศึกษาแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย 49
3.2 จำนวนผู้เชี่ยวชาญและการลดลงของความคลาดเคลื่อน 51
3.3 เกณฑ์การเลือกผู้เชี่ยวชาญในการดำเนินการวิจัย 53
3.4 กรอบแนวทางในการสัมภาษณ์ 54
3.5 เกณฑ์ความเป็นไปได้หรือแนวโน้มที่จะเกิดขึ้น 56
3.6 สรุประยะและขั้นตอนการดำเนินวิจัยแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย 57
4.1 แสดงตำแหน่งที่ให้อำนาจประธานาธิบดี (Presidential Appointees) ในการคัดเลือกและแต่งตั้ง 67
4.2 อัตราค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูงในระดับต่ำสุด-สูงสุด 73
4.3 โครงสร้างของระบบข้าราชการพลเรือนในประเทศสหราชอาณาจักรจำแนกระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Civil Service) 76
4.4 จำนวนผู้สมัครก่อนการคัดเลือกและผลลัพธ์จากการคัดเลือกในระดับตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงตั้งแต่ ปี 2012-2017 80
4.5 การจ่ายค่าตอบแทนตามระดับ (Pay Band) 86
4.6 ตัวอย่างการจ่ายค่าตอบแทนพิเศษ (Base Pay Award) ตามหน่วยงานต้นสังกัด 87
4.7 โครงสร้างของระบบข้าราชการพลเรือนในประเทศออสเตรเลีย จำแนกระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service) 89
4.8 การกำหนดค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูงในประเทศออสเตรเลีย ระหว่างปี 2015-2016 95
4.9 เปรียบเทียบระบบนักบริหารระดับสูงของประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย 97
5.1 การจำแนกตำแหน่งและระดับของข้าราชการพลเรือน 107
5.2 การกำหนดตำแหน่งประเภทบริหาร 108
5.3 คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของนักบริหารระดับสูง 116
5.4 สรุปหลักสูตรการฝึกอบรมนักบริหารระดับสูงและผู้ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงที่จัดโดยส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นที่ ก.พ. รับรอง 129

5.5 สรุปผลการทบทวนการพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง 133
5.6 แสดงถึงผู้รับการประเมินและผู้ประเมินในการพิจารณาการประเมิน ประสิทธิภาพของนักบริหารระดับสูง 137
5.7 แบบรายงานผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนประเภทบริหารระดับสูง 139
5.8 แบบประเมินข้าราชการพลเรือนประเภทบริหารระดับสูง 140
5.9 บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหาร 143
5.10 รอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ 144
5.11 ฐานในการคำนวณและช่วงเงินเดือนสำหรับการเลื่อนเงินเดือนในประเภทนักบริหารระดับสูง 144
5.12 อัตราเงินประจำตำแหน่งและเงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนของนักบริหารระดับสูง 145
5.13 แสดงค่าตอบแทนเฉลี่ยของผู้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย 147
5.14 สรุปการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย 148
6.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้เชี่ยวชาญ จำแนกตามระดับผู้เชี่ยวชาญ 156
6.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้เชี่ยวชาญจำแนกตามข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และการตอบแบบสอบถามจากผู้เชี่ยวชาญ 157
6.3 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ประเด็นที่ 1 มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง 189
6.4 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ประเด็นที่ 2 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง 193
6.5 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ประเด็นที่ 3 การกำหนดคุณสมบัติ 196
6.6 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ประเด็นที่ 4 การคัดเลือกและการแต่งตั้ง 200
6.7 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ประเด็นที่ 5 การพัฒนา 203
6.8 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ประเด็นที่ 6 การบริหารผลงาน 206
6.9 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ประเด็นที่ 7 การกำหนดค่าตอบแทน 209

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่

2.1 ตัวแบบภูเขาน้ำแข็ง (องค์ประกอบของคุณลักษณะส่วนบุคคล) 18
2.2 ระบบการบริหารผลงานของภาครัฐไทย 25
2.3 ระบบบริหารผลงาน (Performance Management System) ของ โรเบิร์ต บาคอล (Robert Bacal) 26
2.4 แนวโน้มอัตรากำลังภาครัฐฝ่ายพลเรือนของไทย ปี พ.ศ. 2555-2559 39
2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย 46
3.1 แสดงขั้นตอนการดำเนินการวิจัยเรื่อง แนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหาร ระดับสูงในภาครัฐของไทย 48
4.1 แสดงค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่ปี 2012 ถึงปี 2016 73
4.2 ที่มาของผู้ที่ได้รับการดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง ระหว่างปี 2014-2017 80
4.3 การจ่ายค่าตอบแทนนักบริหารระดับสูง ช่วงปี 2009-2017 85
5.1 สมรรถนะหลักของนักบริหาร 114
5.2 กระบวนการการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 1 (Brand 1) 120
5.3 กระบวนการการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 2 (Brand 2) 122
5.4 กระบวนการการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 3 (Brand 3) 124
5.5 ระบบบริหารผลงานของนักบริหารระดับสูง 134
5.6 ขั้นตอนการประเมินประสิทธิภาพของนักบริหารระดับสูง 137

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

นักบริหารระดับสูงถือเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมต่อระหว่างอำนาจการบริหาร (ข้าราชการการเมือง) กับระบบราชการ (ข้าราชการประจำ) ในฐานะกลไกในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ความสำเร็จเชิงนโยบายจะเกิดขึ้นไม่ได้หากนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไม่รับลูกและไม่ขับเคลื่อนผลการปฏิบัติงาน รวมถึงถ่ายทอดเป้าหมายเชิงนโยบายลงไปยังบุคลากรในแต่ละหน่วยงานในฐานะกลไกที่สำคัญ จากความสำคัญดังกล่าวทำให้ภาครัฐในแต่ละประเทศได้กำหนดระบบในการดูแลนักบริหารระดับสูงตั้งแต่การกำหนดกรอบคุณสมบัติ การเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง การสรรหาคัดเลือก การพัฒนาสมรรถนะ การบริหารผลการปฏิบัติงาน และการให้แรงจูงใจ ระบบที่กล่าวมานี้ถูกเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า "Senior Civil Service" หรือ Senior Administrative Service หรืออาจเรียกว่า Senior Public Service1[1] แต่ที่นิยมใช้คือคำว่า Senior Executive Service และใช้คำเรียกโดยย่อว่า SES[2]

เมื่อวิเคราะห์บริบทแวดล้อมภายใต้กรอบแนวคิดสถาบันนิยมใหม่ (New Institutionalism) พบว่า บริบทแวดล้อมภายนอกและภายในที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างยิ่งต่อระบบนักบริหารระดับสูงสามารถพิจารณาได้เป็น 4 ประการ กล่าวคือ **ประการแรก** ปัจจัยทางการเมือง (Political Factor) ในด้านการบริหารจัดการและหน้าที่ของระบบข้าราชการพลเรือนมักจะขึ้นอยู่กับกรอบทางกฎหมายที่มีความเฉพาะเจาะจง โดยที่กฎหมายจะกำหนดขอบเขตบทบาท และความรับผิดชอบ ซึ่งกฎหมายมักจะกำหนดให้มีหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารระบบข้าราชการพลเรือน ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการฝ่ายการเมืองในเชิงโครงสร้างนั้น กลุ่มนักบริหารระดับสูงจะเป็นกลุ่มที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จึงต้องทำงานใกล้ชิดกับฝ่ายการเมือง ส่งผลให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองในประเด็นการได้มาซึ่งบุคลากรของตำแหน่งนักบริหารระดับสูง **ประการที่สอง** ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Economic Factor) ด้วยตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพของภาครัฐ (Government Efficiency) และประสิทธิผลของภาครัฐ (Government Effectiveness) เพื่อจัดอันดับขีดความสามารถทางการแข่งขันของแต่ประเทศ และงบประมาณที่จัดสรรจากรัฐประเภทงบบุคลากรนั้นมีทิศทางลดขนาดลง (Downsizing) แบบค่อยเป็นค่อยไป[3] ประกอบกับระบบการจ้างงานที่มีรูปแบบการจ้างงานที่ไม่ต่อเนื่อง อาจทำให้บุคลากรของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตำแหน่งประเภทนักบริหารระดับสูงมีแนวโน้มลดลง **ประการที่สาม** ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม (Sociocultural Factor) ระบบอุปถัมภ์ เป็นวัฒนธรรมที่ฝังรากลึกอยู่ในระบบราชการของไทย ระบบอุปถัมภ์ (Patron-Client System) มีความสำคัญและอิทธิพลต่อการแต่งตั้งโยกย้ายและเลื่อนตำแหน่งมากกว่าระบบคุณธรรม (Merit System) แม้ว่าจะมีการนำระบบคุณธรรมนำมาใช้ในการแก้ไขข้อบกพร่องของระบบอุปถัมภ์ แต่กระนั้นก็ตามระบบนักบริหาร

---

[1] World Bank. (2012). *Senior Public Service: High Performing Managers of Government.* Retrieved October 10, 2017 from http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/epublishdocs/SPS%20note%201216.pdf

[2] Lafuente, M., Manning, N., and Watkins, J. (2012). *International Experiences with Senior Executive Service Cadres.* Retrieved October 10, 2017 from http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1285601351606/GET_Note_Recently_Asked_Questions_Senior_Executive_Services.pdf

[3] ผู้วิจัยพัฒนาชุดข้อมูลจากสำนักงบประมาณ ตามรายงาน "งบประมาณโดยสังเขป (ฉบับปรับปรุง) ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554-2559".

ระดับสูง นับเป็นตำแหน่งที่มีความสุ่มเสี่ยงต่อการเข้ามามีอิทธิพลของฝ่ายการเมืองดังที่ได้กล่าวไว้ในปัจจัยการเมือง และ**ประการสุดท้าย** ปัจจัยทางเทคโนโลยี (Technology Factor) ผลพวงจากการขยายตัวของเทคโนโลยีสารสนเทศและความทันสมัย ส่งผลต่อความตื่นตัวของประชาชนในการเรียกร้องให้รัฐบาลเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็น รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินภารกิจของภาครัฐ อาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นล้วนส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบการพัฒนานักบริหารระดับสูงในอนาคตอย่างมีนัยสำคัญ

หากพิจารณาถึงระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ พบว่า แนวความคิดในหลายประเทศมีมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงออกเป็น 2 มุมมองหลัก ได้แก่ ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ดังเช่นประเทศฝรั่งเศส ที่มีระบบการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงที่มาจากมุมมองอาชีพเป็นฐานอย่างชัดเจน ส่วนสหรัฐอเมริกามีจุดเด่นในเรื่องของการมีระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) เนื่องด้วยมีการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงทั้งจากกลุ่มตำแหน่งประเภทบุคลากรภาครัฐประจำ (Career Reserved) และกลุ่มตำแหน่งประเภททั่วไป (General Positions) นอกจากนี้ ในหลายประเทศดังเช่น ประเทศสหราชอาณาจักรและออสเตรเลีย มีแนวโน้มเคลื่อนที่จากมุมมองแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based) ไปสู่มุมมองแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based) มากยิ่งขึ้น โดยเป็นการผสานรวมข้อดีของทั้งสองระบบเข้าด้วยกัน ซึ่งเรียกมุมมองระบบนักบริหารระดับสูงนี้ว่า ระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ โดยการเปิดโอกาสในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรจากภายนอก[4] เป็นการเพิ่มทางเลือกในการค้นหาผู้เข้ามารับตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมากขึ้น ซึ่งรวมไปถึงผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในเฉพาะด้านอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ระบบนักบริหารระดับสูง หรือ Senior Executive Service (SES) นั้นเป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่มีการดูแลนักบริหารระดับสูงแยกออกมาต่างหากเป็นการเฉพาะ ประเทศที่ใช้ระบบนักบริหารระดับสูง ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสหราชอาณาจักร ส่วนประเทศฝรั่งเศส ไม่มีระบบนักบริหารระดับสูงแยกออกมาต่างหาก แต่อยู่ภายใต้การดูแลจากหน่วยงานกลางการบริหารงานบุคคล

ในขณะที่ระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย หากพิจารณาตามมุมมองของระบบนักบริหารระดับสูงนั้น มีมุมมองระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) แม้ว่านโยบายการสรรหาและคัดเลือกของข้าราชการพลเรือนจะเป็นนโยบายที่มาจากทั้งแบบเปิดและแบบปิด ประกอบกับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 56 ที่มีการเปิดโอกาสให้มีการบรรจุและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ซึ่งมาจากบุคลากรภายนอกได้นั้น แต่ในสภาวการณ์กลับพบว่า ลักษณะการขึ้นสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงยังคงเป็นการไต่เต้าจากตำแหน่งในระดับล่างไปสู่ระดับสูง ทำให้นโยบายการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงของไทยจึงเน้นนโยบายแบบปิด รวมไปถึงแม้ว่าในภาครัฐไทยจะมีรูปแบบการสร้างระบบนักบริหารแยกเป็นระบบต่างหาก โดยมี “ศูนย์นักบริหารระดับสูง” เป็นผู้ที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงโดยตรงก็จริง แต่ทว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนั้นยังไม่มีการดำเนินการอย่างเต็มรูปแบบในการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง ซึ่งข้อเท็จจริงพบว่า ในด้านการพัฒนาสมรรถนะ การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน นักบริหารระดับสูงยังคงได้รับการดูแลจากหน่วยงานกลางบริหารบุคคล

---

[4] Kuperus, H. and Rode, A. (2008). *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States* (Study Commissioned by the French EU-Presidency), Maastricht, European Institute of Public Administration, p.9.

เฉกเช่นข้าราชการพลเรือนในระดับตำแหน่งทั่วไป[5]

จากบริบทของระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศและภาครัฐของไทยดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เมื่อพิจารณาถึงประเด็นสำคัญของงานวิจัยเกี่ยวกับระบบนักบริหารระดับสูงกลับมีข้อถกเถียงในประเด็นที่ว่าระบบนักบริหารระดับสูงควรจะเป็น "ระบบแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based)" หรือ "ระบบแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based)" ในระบบแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ นักบริหารระดับสูงมาจากการได้รับการคัดเลือกตั้งแต่เริ่มต้นของการเข้าสู่การเป็นข้าราชการ/พนักงานของรัฐและผ่านกระบวนการคัดเลือกและการแต่งตั้ง รวมไปถึงการเลื่อนระดับในเวลาต่อมา ในขณะที่ระบบแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง นักบริหารระดับสูงมาจากการได้รับการคัดเลือกจากหลากหลายภาคส่วน ประกอบด้วย กลุ่มพนักงานของรัฐที่มีคุณสมบัติผ่านตามเกณฑ์ที่กำหนด ผู้สมัครที่มาจากภาคเอกชนและต้องการเข้ารับการคัดเลือกเป็นนักบริหารระดับสูงในหน่วยงานภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างระหว่างสองระบบนี้ค่อย ๆ แคบลงเมื่อระบบแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based) เริ่มรับเอาแนวคิดการคัดเลือกนักบริหารจากภาคเอกชนและภาคส่วนอื่น ๆ มากขึ้น ในขณะที่ระบบแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based) ก็เริ่มรับแนวคิดการสร้างศักยภาพในระยะยาวในฐานะที่เป็นนักบริหารมืออาชีพมากขึ้น[6] นอกจากนี้ ในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องต่อการบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูงนั้น มีข้อถกเถียงที่ว่าระบบควรจะมีการบริหารจัดการแบบ "รวมศูนย์ (Centrally Managed)" หรือ "กระจายอำนาจ (Decentralized)" ด้านหนึ่งมีมุมมองว่า ระบบนักบริหารระดับสูงควรมีการบริหารจัดการโดยหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติการคัดเลือกและการแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารงานผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน อีกด้านหนึ่งมีมุมมองว่า บทบาทของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางควรเป็นเพียงการกำกับดูแล (Regulatory Functions) แก่หน่วยงานภาครัฐ[7] และกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้แก่ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ

ด้วยประเด็นข้อถกเถียงดังที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ต้องกลับมาพิจารณาว่า ในปัจจุบันการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศและภาครัฐไทย ทั้งในด้านมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง รูปแบบการบริหารจัดการ และแนวปฏิบัติในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน เป็นอย่างไร เพื่อให้เห็นถึงมุมมองและแนวทางในการปฏิบัติต่อการปรับตัวในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของไทย นอกจากนี้ ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของไทยยังขาดงานวิจัยที่ใช้เป็นข้อมูลประกอบในการวางแผนการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการฉายภาพอนาคตที่ควรจะเป็นของระบบนักบริหารระดับสูงในช่วง 10 ปีข้างหน้า โดยการพิจารณาตั้งแต่มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงว่า ระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยควรจะเป็นไปตามมุมมองใดระหว่างระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) หรือระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) และรูปแบบในการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงนั้น

---

[5] หน่วยงานเดียวกันกับที่ดูแลระบบข้าราชการพลเรือนทั่วไปที่มีบทบาทในการดูแลนักบริหารระดับสูงในด้านอื่น ๆ มีดังต่อไปนี้ การพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง เป็นบทบาทหน้าที่ของสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน การบริหารผลงาน เป็นบทบาทหน้าที่ของสำนักตรวจสอบและประเมินผลกำลังคน การกำหนดคุณสมบัติและการกำหนดค่าตอบแทน เป็นบทบาทหน้าที่ของสำนักพัฒนาระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน

[6] Kuperus, H. and Rode, A. (2008). *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States* (Study Commissioned by the French EU-Presidency), Maastricht, European Institute of Public Administration

[7] Lafuente, M., Manning, N., and Watkins, J. (2012). *International Experiences with Senior Executive Service Cadres.* Retrieved October 10, 2017 from http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1285601351606/GET_Note_Recently_Asked_Questions_Senior_Executive_Services.pdf

มีการดำเนินการอย่างไร มีลักษณะการดำเนินการแบบรวมศูนย์อำนาจหรือแบบกระจายอำนาจให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น ๆ เป็นผู้บริหารจัดการร่วมด้วย รวมถึงแนวปฏิบัติในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทนเป็นอย่างไร ประเด็นที่กล่าวมาทั้งหมดจึงเป็นที่มาของการศึกษาและการวิจัยในครั้งนี้

1.2 คำถามการวิจัย

1.2.1 ระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของต่างประเทศ (ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย) เป็นไปตามมุมมองใดระหว่างระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) หรือระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) และมีรูปแบบการบริหารจัดการเป็นแบบใด รวมถึงมีแนวทางปฏิบัติที่ใช้ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงอย่างไร

1.2.2 ปัจจุบัน (พ.ศ.2561) ระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยเป็นไปตามมุมมองใดระหว่างระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) หรือระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) และมีรูปแบบการบริหารจัดการเป็นแบบใด รวมถึงมีแนวทางปฏิบัติที่ใช้ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงอย่างไร

1.2.3 แนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยควรเป็นอย่างไร

<u>คำถามย่อยที่ 1</u> ระบบนักบริหารระดับสูงควรมีที่มาจากระบบราชการอาศัยการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) หรือนักบริหารระดับสูงที่มาจากบุคลากรภายนอกโดยพิจารณาจากความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) หรือจากทั้งสองมุมมอง อย่างไร

<u>คำถามย่อยที่ 2</u> ทิศทางการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง ควรมีรูปแบบในการบริหารจัดการอย่างไร

<u>คำถามย่อยที่ 3</u> แนวทางปฏิบัติที่ใช้ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน ควรเป็นอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์

1.3.1 เพื่อศึกษาและทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของต่างประเทศ (ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย) ตั้งแต่มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง รูปแบบการบริหารจัดการ และแนวปฏิบัติในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน

1.3.2 เพื่อศึกษาและทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ตั้งแต่มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง รูปแบบการบริหารจัดการ และแนวปฏิบัติในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน

1.3.3 เพื่อศึกษาแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย

1.3.4 เพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1.4.1 ขอบเขตในด้านเนื้อหา

การวิจัยในครั้งนี้จำแนกขอบเขตทางด้านเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วน (ตามวัตถุประสงค์) กล่าวคือ **ส่วนแรก** มุ่งศึกษาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของต่างประเทศ (ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย) ตั้งแต่มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง รูปแบบการบริหารจัดการ และแนวปฏิบัติในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการเลือกศึกษาจากประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย โดยที่แต่ละประเทศนั้นถือเป็นต้นแบบระบบนักบริหารระดับสูงทั้งจากมุมมองทั้ง 3 มุมมองที่เป็นไปตามระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) และระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) **ส่วนที่สอง** มุ่งศึกษาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย เริ่มจากการทบทวนโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งและระดับข้าราชการพลเรือน ไปสู่การเชื่อมโยงถึงคำจำกัดความนักบริหารระดับสูงตามระบบนักบริหารระดับสูงของไทย (Senior Executive Service: SES) ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างของการศึกษานี้ หลังจากนั้นจึงทำการทบทวนตามขอบเขตเชิงเนื้อหาตั้งแต่การทบทวนมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐไทย รูปแบบการบริหารจัดการ รวมถึงแนวปฏิบัติในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน และ **ส่วนที่สาม** มุ่งศึกษาแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย เป็นการสรุปผลการฉายภาพอนาคตถึงแนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐไทยในช่วง 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570) ว่า ควรมีทิศทางในการดำเนินการอย่างไร และควรมีแนวปฏิบัติเช่นไร ตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้การพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงนั้นมีการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวให้สอดรับต่อบริบทแวดล้อมที่เกิดขึ้นทั้งจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ในการศึกษานี้ผู้วิจัยใช้ขอบเขตเชิงเนื้อหาในการศึกษาตั้งแต่มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง รูปแบบการบริหารจัดการ และแนวปฏิบัติในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน ซึ่งเป็นประเด็นการศึกษาเช่นเดียวกับการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศและภาครัฐไทย

1.4.2 ขอบเขตในด้านกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ (1) ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง (2) ผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ (3) ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักวิชาการ (4) ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักบริหารระดับสูง รวม 18 คน[5] โดยผู้วิจัยทำการคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ในการกำหนดผู้ทรงคุณวุฒิ (Panel Experts) เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการคาดการณ์แนวโน้มที่ควรจะเป็นในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ

1.4.3 ขอบเขตในด้านวิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง แนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย แบ่งออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

---

[5] ตามหลัก EDFR จำนวนกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ 17 คน ถือเป็นจำนวนที่เพียงพอต่อการทำให้เกิดความเชื่อมั่นในระดับสูงต่อการสังเคราะห์ภาพอนาคต

ระยะที่ 1 ศึกษาข้อมูล วิเคราะห์เอกสารจากแนวคิดทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง สำหรับกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยและการกำหนดกรอบประเด็นการศึกษา

ระยะที่ 2 การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ (ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย) และภาครัฐไทยในปัจจุบัน โดยการค้นคว้าจากเอกสาร กฎหมาย กฎ ระเบียบ และฐานข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศและภาครัฐไทย เพื่อให้ได้บริบทและสภาพปัจจุบันของการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงทั้งในต่างประเทศและภาครัฐของไทย

ระยะที่ 3 การศึกษาแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ในการศึกษาวิจัยในระยะที่ 3 นี้ผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาภาพอนาคตที่ควรจะเป็นด้วยเทคนิค EDFR (Ethnographic Delphi Future Research)

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศและภาครัฐของไทย หมายถึง ผลการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในปัจจุบัน (พ.ศ. 2561) ทั้งในต่างประเทศและภาครัฐของไทยว่า เป็นไปตามมุมมองใดระหว่างระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) หรือระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) และมีรูปแบบการบริหารจัดการเป็นแบบใด รวมถึงแนวทางปฏิบัติที่ใช้ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน ควรเป็นอย่างไร

แนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย หมายถึง ภาพรวมแนวโน้มเกี่ยวกับการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงที่ควรจะเป็น ตลอดจนคาดการณ์ถึงสิ่งที่ควรดำเนินการในช่วงเวลาอีก 10 ปีข้างหน้า ประกอบด้วยมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง และแนวปฏิบัติในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน

ผู้เชี่ยวชาญ หมายถึง กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักวิชาการ และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักบริหารระดับสูง

นักบริหารระดับสูง หมายถึง นักบริหารระดับสูงในการวิจัยครั้งนี้ จำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 1 (Brand 1) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น (ตำแหน่งระดับ 9 บส.) นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 2 (Brand 2) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 10 บส.) นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 3 (Brand 3) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 11 บส.)

นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 1 (Brand 1) หมายถึง ตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น (ตำแหน่งระดับ 9 บส.) ได้แก่ ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม โดยให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี

นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 2 (Brand 2) หมายถึง ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 10 บส.) ได้แก่ (1) รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง (2) หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม (3) รองหัวหน้า

ส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี โดยให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี เสนอผ่านรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้อนุมัติ

นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 3 (Brand 3) หมายถึง ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 11 บส.) ได้แก่ (1) หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง (2) หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี โดยให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติ

บริบทแวดล้อมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูง หมายถึง บริบทแวดล้อมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูงตามตัวแบบ PEST Analysis แบ่งออกเป็น 4 มิติ ได้แก่ ปัจจัยทางการเมือง (Political Factor) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Economic Factor) ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม (Sociocultural Factor) และมิติเทคโนโลยี (Technology Factor)

มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง หมายถึง ระบบนักบริหารระดับสูงที่มาจาก 3 มุมมองหลัก ได้แก่ ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) หรือระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service)

รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง หมายถึง รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงบนฐานแนวคิดของการรวมศูนย์หรือกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ (Centrally Managed Versus Decentralized) โดยการพิจารณาว่าระบบบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงนั้นมุ่งเน้นการทำหน้าที่บริหารบุคลากรทั้งการสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ฝึกอบรม การธำรงรักษา และนโยบายด้านค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เป็นบทบาทของหน่วยงานกลางของรัฐ หรือให้หน่วยงานกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดระเบียบทั่วไป ส่วนการระบุตำแหน่งการสรรหาและคัดเลือก หรืออาจรวมถึงการเจรจาต่อรองสัญญาจ้างได้ด้วยตัวหน่วยงานเอง

การกำหนดคุณสมบัติ หมายถึง คุณสมบัติของนักบริหารระดับสูง พิจารณาจากโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งนักบริหารระดับสูง สมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (Competency) และคุณสมบัติของผู้ได้รับการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงตามแต่ละระดับตำแหน่ง

การคัดเลือกและแต่งตั้ง หมายถึง การคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ประกอบด้วยผู้มีอำนาจในการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง ลักษณะกระบวนการคัดเลือก และผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งตามแต่ละระดับตำแหน่ง

การพัฒนา หมายถึง การพัฒนานักบริหารระดับสูงตั้งแต่ก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง จนไปถึงการพัฒนาหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงตามแต่ละระดับตำแหน่ง

การบริหารผลงาน หมายถึง รูปแบบการบริหารผลงาน พิจารณาจากหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงานของนักบริหารระดับสูง รวมไปถึงระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง

การกำหนดค่าตอบแทน หมายถึง การกำหนดค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูง พิจารณาจากค่าตอบแทนพื้นฐาน (อัตราเงินเดือน) และค่าตอบแทนพิเศษอื่น ๆ (เช่น รางวัล เงินพิเศษ) ตามแต่ละระดับตำแหน่ง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 หน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการดูแลระบบนักบริหารระดับสูง เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบในการกำหนดแนวทางและวางแผนในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

1.6.2 เป็นแนวทางสำหรับผู้ที่สนใจศึกษาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐ โดยหวังว่าผู้ที่สนใจจะสามารถนำเอาผลการศึกษาไปต่อยอดสำหรับการทำวิจัยที่เกี่ยวข้องและเป็นแนวทางให้กับผู้ที่ต้องการศึกษาระบบอื่น ๆ ที่ใช้ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐ

บทที่ 2
ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ ผู้วิจัยได้ศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ จากเอกสารทางวิชาการ วารสาร หนังสือ รายงานการวิจัยและการสืบค้นข้อมูลผ่านระบบอินเทอร์เน็ต เพื่อใช้เป็นพื้นฐานข้อมูลในการทำความเข้าใจและประมวลประเด็นที่สำคัญในการศึกษา ในหัวข้อ 2.1-2.3 เป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับแนวคิดของระบบนักบริหารระดับสูง แนวความคิดว่าด้วยการเมืองกับการบริหาร รวมถึงบริบทแวดล้อมในมิติต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูงในช่วง 10 ปีข้างหน้า เพื่อเป็นมุมมองที่สำคัญต่อการนำไปสู่การกำหนดประเด็นการศึกษาและกรอบแนวคิดในการวิจัย สำหรับในบทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง มีรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับระบบนักบริหารระดับสูง
- 2.1.1 นิยามของคำว่า “นักบริหารระดับสูง” และ “ระบบนักบริหารระดับสูง”
- 2.1.2 มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง
- 2.1.3 รูปแบบการบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูง

2.2 แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์
- 2.2.1 การกำหนดคุณสมบัติ
- 2.2.2 การคัดเลือกและการแต่งตั้ง
- 2.2.3 การพัฒนา
- 2.2.4 การบริหารผลงาน
- 2.2.5 การกำหนดค่าตอบแทน

2.3 แนวความคิดว่าด้วยการเมืองกับการบริหาร
- 2.3.1 แนวคิดการแบ่งแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน (Politic-Administrative Dichotomy)
- 2.3.2 แนวคิดการเมืองกับการบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ (No Politic-Administrative Dichotomy)

2.4 บริบทแวดล้อมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูง
- 2.4.1 ปัจจัยการเมือง (Political Factor)
- 2.4.2 ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Economic Factor)
- 2.4.3 ปัจจัยด้านสังคมวัฒนธรรม (Sociocultural Factor)
- 2.4.4 ปัจจัยด้านเทคโนโลยี (Technology Factor)

2.5 สรุปประเด็นศึกษาแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย

2.6 กรอบแนวคิดในการวิจัย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับระบบนักบริหารระดับสูง

ลำดับถัดไปเป็นการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับระบบนักบริหารระดับสูง ประกอบด้วย นิยามของคำว่า "นักบริหารระดับสูง" และ "ระบบนักบริหารระดับสูง" เป็นการอธิบายถึงการให้คำนิยามของนักบริหารระดับสูงและระบบนักบริหารระดับสูงในแต่ละประเทศ ตลอดจนข้อถกเถียงในแต่ละรายประเด็นที่เกี่ยวข้องต่อการให้คำนิยามดังกล่าว ส่วนมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง เป็นการนำเสนอถึงวัตถุประสงค์ของมุมมองระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) มุมมองระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) และมุมมองระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) รวมไปถึงแนวโน้มที่มีต่อมุมมองระบบนักบริหารระดับสูงในประเทศต่าง ๆ และสุดท้าย รูปแบบการบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูง เป็นการนำเสนอหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจำแนกรูปแบบการบริหารจัดการของระบบนักบริหารระดับสูงที่มีความแตกต่างกันไป ซึ่งผู้วิจัยขอนำเสนอรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.1 นิยามของคำว่า "นักบริหารระดับสูง" และ "ระบบนักบริหารระดับสูง"

การให้คำนิยามของคำว่า "นักบริหารระดับสูง" มีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ เช่น สหราชอาณาจักรจะใช้คำว่า "Senior Civil Service" เนเธอร์แลนด์ใช้คำว่า "Senior Public Service" เอสโตเนียใช้คำว่า "Top Public Service" และในอีกหลายประเทศ อาทิ ฝรั่งเศสและโรมาเนียจะใช้คำว่า "Senior Civil Servant" ซึ่งให้คำนิยามว่าเป็น "ข้าราชการพลเรือนในระดับสูง" ในปัจจุบันจึงยังเป็นข้อถกเถียงเกี่ยวกับการให้ความหมายเฉพาะเจาะจงที่เหมาะสมอยู่ อาทิ การใช้คำว่า "Senior Civil Service" เพราะคำว่า "อาวุโส (Senior)" อาจทำให้เกิดการสับสนว่าเกี่ยวข้องกับความอาวุโสด้านประสบการณ์การทำงานในระบบราชการ (Experience) ซึ่งอาจไปปรากฏอยู่ในการบริหารงานภาครัฐในทุกส่วนได้ ส่วนคำว่า "Top Public Service" เป็นการให้ความหมายที่ค่อนข้างชัดเจนอยู่พอสมควรว่า หมายถึง การบริหารงานในระดับสูงในระบบราชการ (หมายถึงระดับตำแหน่งที่สูง) ในทางตรงกันข้ามคำว่า "Highest Civil Service" กลับมิได้บ่งชี้ถึงระดับชั้นในระบบราชการที่ชัดเจน[9]

ธนาคารโลก (World Bank)[10] ระบุว่า "นักบริหารระดับสูง (Senior' Public Service)" เป็นกลุ่มบุคลากรข้าราชการพลเรือนที่ได้รับการแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่บริหารงานในระดับสูงที่สุดของระบบราชการและมีอำนาจการตัดสินใจในระดับรองจากรัฐมนตรีเท่านั้น โดยนักบริหารระดับสูงเหล่านั้นมักทำหน้าที่ในหน่วยงานราชการระดับชาติหรือหน่วยงานที่ตัดสินใจในพื้นที่ของจังหวัด (หรือภูมิภาค) หรือเป็นหัวหน้าของหน่วยงาน ซึ่งมักจะมิใช่ผู้ทำหน้าที่ในเชิงเทคนิค หรือผู้ให้บริการแนวหน้า หรือที่ปรึกษาของรัฐมนตรี ขณะเดียวกันนักบริหารระดับสูงจะมุ่งเน้นความเป็นมืออาชีพ มีสมรรถนะในการบริหารจัดการมากขึ้นและลดบทบาทในเชิงเทคนิคลง อย่างไรก็ตาม ขอบข่ายของนักบริหารระดับสูงค่อนข้างกว้างขวางครอบคลุมทั้งระบบบริหารงานภาครัฐมากกว่าจำกัดเพียงภาคส่วนหรือหน่วยงานเฉพาะใดหน่วยงานหนึ่ง ทั้งนี้ นักบริหารระดับสูงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการบริหารในระบบราชการหนึ่ง ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในระดับต่าง ๆ มักถูกคาดหวังว่า ต้องเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ ผลงาน ความซื่อสัตย์ และนวัตกรรมในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงาน

---

[9] Kuperus, H. and Rode, A. (2008). *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States* (Study Commissioned by the French EU-Presidency), Maastricht, European Institute of Public Administration.

[10] World Bank. (2012). *Senior Public Service: High Performing Managers of Government*. Retrieved October 10, 2017 from http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/epublishdocs/SPS%20note%201216.pdf

ส่วนนิยามของนักบริหารระดับสูงที่ได้รับการยอมรับอีกนิยามหนึ่งเป็นของ OECD (2008)[11] ได้ระบุคำว่า "ระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Civil Service)" ให้หมายถึง "โครงสร้างและระบบที่รองรับบุคลากรในตำแหน่งระดับสูงที่อยู่ในระบบการบริหารงานภาครัฐที่มิใช่ข้าราชการฝ่ายการเมือง" ซึ่งการให้นิยามจะชี้ชัดว่าหมายถึง "อาชีพข้าราชการ" หรือ "ข้าราชการประจำ" ในฐานะผู้ให้บริการแก่ประชาชนโดยจะได้รับการคัดเลือกและการแต่งตั้ง เพื่อทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำด้านนโยบาย หรือผู้ที่ส่งมอบบริการสาธารณะให้กับประชาชน หรือผู้ที่ส่งมอบบริการขององค์การ โดยบริการสาธารณะดังกล่าวเป็นการบริหารจัดการจากส่วนกลางผ่านสถาบันและกระบวนการที่เป็นระเบียบแบบแผน เพื่อให้เกิดมั่นคง (Stability) และมีความเป็นมืออาชีพ (Professionalism) ขณะเดียวกันยังคงมีความยืดหยุ่น (Flexibility) ในการบริหารงานภาครัฐ เพื่อให้สอดรับกับบริบทการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลภายใต้กระบวนการที่เหมาะสมอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม คำนิยามดังกล่าวยังคงมีข้อโต้แย้งในหลายประเด็น โดยเฉพาะความไม่ชัดเจนและไม่สอดคล้องกับบริบทของบางประเทศในสหภาพยุโรป อาทิ การมองว่าเป็นระบบบุคลากรเชิงโครงสร้าง (Structured Personnel System) พบว่า ในบางประเทศไม่มีโครงสร้างระบบนักบริหารระดับสูงแยกออกมาเป็นการเฉพาะ รวมถึงมีมุมมองว่าเป็นระบบการยอมรับในบุคลากร (Recognized Personnel System) ซึ่งตีความได้หลากหลาย ตลอดจนการตีความของนักบริหารระดับสูงที่รวมไปถึงที่ปรึกษาของรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นระดับตำแหน่งอื่น ๆ ที่มิได้อยู่ในระดับตำแหน่งตามภารกิจของหน่วยงาน ทั้งนี้ เพื่อจัดการกับข้อโต้แย้งดังกล่าว Kuperus และ Rode[12] จึงได้กำหนดนิยามความหมายของ "ระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service: SES)" ว่า[13] เป็นระบบบริหารจัดการบุคลากรในตำแหน่งนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ ทั้งที่ได้รับการยอมรับจากผู้มีอำนาจในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ หรือผ่านความเข้าใจร่วมกันภายในกลุ่มดังกล่าว ตลอดจนเป็นกรอบในการพัฒนาอาชีพที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการในการทำงานด้านการให้คำปรึกษานโยบายหรือการดำเนินการ เพื่อการให้บริการสาธารณะหรือการส่งมอบบริการสาธารณะขององค์การไปสู่ประชาชน

2.1.2 มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง

การวิเคราะห์มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงโดยทั่วไปจะพิจารณาจากระบบการจ้างงานนักบริหารระดับสูง ซึ่งสามารถจำแนกออกได้มี 2 มุมมองหลัก คือ หนึ่ง มุมมองระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) และมุมมองระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) กล่าวคือ ระบบแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based) เป็นระบบการจ้างนักบริหารระดับสูงที่มีมุมมองความเป็นอาชีพเป็นฐานสำคัญ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเชื่อมโยงในระบบราชการกับนักบริหารระดับสูงที่อยู่ภายใต้วัฒนธรรมเดียวกัน ซึ่งจะช่วยให้การทำงานร่วมกันและการสื่อสารภายในองค์การภาครัฐง่ายดายมากยิ่งขึ้นและสะดวกต่อการเคลื่อนไหวภายใน ดังนั้น ระบบดังกล่าวจึงมีการเตรียมความพร้อมข้าราชการหรือบุคลากรจากหน่วยงานภายในระบบราชการที่มีความเชี่ยวชาญในหน่วยงานหรือสายงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน เพื่อพิจารณาไปสู่การเลื่อนระดับตำแหน่งนักบริหารระดับสูงต่อไป

---

[11] OECD, (GOV/PGC/PEM). (2008). *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries*; Paris, 31 January 2008.

[12] Kuperus, H. and Rode, A. (2008). *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States* (Study Commissioned by the French EU-Presidency), Maastricht, European Institute of Public Administration, p. 4.

[13] ระบบนักบริหารระดับสูง เรียกเป็นภาษาอังกฤษที่มีความหลากหลายแตกต่างกันออกไปตามแต่ละบริบทของแต่ละประเทศ อาทิ คำว่า "Senior Civil Service" หรือ Senior Administrative Service หรืออาจเรียกว่า Senior Public Service แต่ที่นิยมใช้คือคำว่า Senior Executive Service และใช้คำเรียกโดยย่อว่า SES ซึ่งในงานวิจัยการศึกษาในครั้งนี้จะขอเรียกระบบนักบริหารระดับสูงว่า Senior Executive Service หรือ SES

ส่วนระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มทางเลือกในการค้นหาผู้เข้ามารับตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมากขึ้น ซึ่งรวมไปถึงผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในเฉพาะด้าน พร้อมกันนั้น มุมมองดังกล่าวยังช่วยกระตุ้นส่งเสริมการแข่งขัน การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม และการปรับเปลี่ยนภายในของระบบข้าราชการพลเรือนอีกด้วย ข้อดีของระบบนี้ คือ สอดรับกับแนวทางการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น ทำให้ง่ายต่อการสรรหาบุคลากรที่เหมาะสมมีสมรรถนะสอดรับกับความต้องการเฉพาะสำหรับกิจกรรมนั้น ๆ รวมทั้งง่ายต่อการแยกความแตกต่างของการจ้างงานและเงื่อนไขการจ้างอื่น ๆ ให้สอดคล้องต่อสภาวะการแข่งขัน ดังนั้น มุมมองนี้จะสามารถพิจารณาสรรหาบุคลากรเพื่อดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจากภายในหรือภายนอกหน่วยงานก็ได้ หากมีคุณสมบัติหรือสมรรถนะเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการตามลักษณะของงานและหน่วยงาน

อย่างไรก็ตาม มีหลายประเทศได้รวมข้อดีของทั้งสองระบบเข้าด้วยกัน ซึ่งเรียกมุมมองระบบนักบริหารระดับสูงนี้ว่า ระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ โดยการเปิดโอกาสในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรจากภายนอก[14] เป็นการเพิ่มทางเลือกในการค้นหาผู้เข้ามารับตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมากขึ้น ซึ่งรวมไปถึงผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในเฉพาะด้านอีกด้วย กระนั้นก็ตาม การจำแนกว่าแต่ละส่วนใดใช้ระบบใดยังคงสามารถทำได้ไม่ยากมากนัก กล่าวคือ ระบบแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based) มีรูปแบบการคัดเลือกมาจากสายอาชีพในระบบราชการเท่านั้น ส่วนระบบแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based) ผู้สมัครจะได้รับการพิจารณาเป็นการเฉพาะตำแหน่ง เพื่อมาดำรงตำแหน่งที่สำคัญของแต่ละหน่วยงานไปด้วย สำหรับตัวอย่างกรณีที่แต่ละประเทศนำรูปแบบการจ้างในทั้ง 3 ระบบมีดังนี้

[14] Kuperus, H. and Rode, A. (2008). *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States* (Study Commissioned by the French EU-Presidency), Maastricht, European Institute of Public Administration, p. 9.

ตารางที่ 2.1 ตัวอย่างประเทศที่มีระบบแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based) ระบบแบบผสมผสาน (Hybrid-Based) และระบบแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based)

ระบบแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based)	ระบบแบบผสมผสาน (Hybrid-Based)	ระบบแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based)
• ออสเตรีย • เบลเยียม • ไซปรัส • ฝรั่งเศส • เยอรมัน • กรีซ • ฮังการี • ไอร์แลนด์ • ลักเซมเบิร์ก • โปรตุเกส • โรมาเนีย • สเปน • บัลแกเรีย	• อิตาลี • ลัตเวีย • ลิทัวเนีย • มัลตา • โปแลนด์ • สโลวาเกีย • สโลเวเนีย	• สาธารณรัฐเชก • เดนมาร์ก • เอสโตเนีย • ฟินแลนด์ • เนเธอร์แลนด์ • สวีเดน • สหราชอาณาจักร

(**ที่มา:** Kuperus, H. and Rode, A. (2008). *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States* (Study Commissioned by the French EU-Presidency), Maastricht, European Institute of Public Administration, p. 9)

นอกจากนี้ ในหลายประเทศมีระบบนักบริหารระดับสูง เพื่อใช้ในการสรรหาและคัดเลือกนักบริหารระดับสูงแยกออกมาจากระบบการจ้างงานปกติหรือระบบหลัก โดยส่วนใหญ่มีแนวโน้มเคลื่อนที่จากระบบการจ้างงานภายใต้ระบบแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพไปสู่การนำระบบแบบมุ่งเน้นตำแหน่งมาใช้มากยิ่งขึ้น ซึ่งมีรูปแบบของการสรรหาบุคลากรเพื่อดำรงตำแหน่งระดับสูงบนพื้นฐานของระบบคุณภาพและผลงาน ขณะเดียวกันประเทศที่ใช้ระบบแบบมุ่งเน้นอาชีพกลับมีแนวโน้มปรับตัวนำด้วยการนำองค์ประกอบบางส่วนของระบบตำแหน่งมาร่วมพิจารณานักบริหารระดับสูง เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในหน่วยงาน[15] ทำให้ในทางปฏิบัติแล้วระบบการจ้างงานนักบริหารระดับสูง ยังมีทั้งประเทศที่คงเลือกระบบใดเพียงระบบเดียว (จาก 3 ระบบ) ขณะเดียวกันมีหลายประเทศที่พยายามเปลี่ยนแปลงรูปแบบเดิมไปสู่อีกรูปแบบหนึ่ง อาทิ ฮังการีมีแนวโน้มเคลื่อนที่จากระบบแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพสู่ระบบผสมผสาน ลิทัวเนียมีแนวโน้มเคลื่อนที่จากระบบผสมผสานสู่ระบบแบบมุ่งเน้นตำแหน่งมากยิ่งขึ้น ขณะที่เนเธอร์แลนด์กลับมีแนวโน้มเปลี่ยนจากระบบแบบมุ่งเน้นตำแหน่งไปสู่ระบบผสานผสานกับระบบแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพมากขึ้น เป็นต้น

[15] Kuperus, H. and Rode, A. (2008). *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States* (Study Commissioned by the French EU-Presidency), Maastricht, European Institute of Public Administration.

2.1.3 รูปแบบการบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูง

การจำแนกระบบการจัดการนักบริหารระดับสูง สามารถอาศัยหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไป 3 ประการ[16] ได้แก่ *หนึ่ง ความเป็นทางการกับการยอมรับ (Formalized Versus Recognized)* โดยพิจารณาว่ามีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือมีนโยบายให้การรองรับอย่างเป็นทางการแยกออกมาจากการบริหารจัดการข้าราชการพลเรือนทั่วไป หรือเป็นเพียงการให้การยอมรับโดยบรรทัดฐานทั่วไปในลักษณะที่ไม่เป็นทางการเพียงเท่านั้น *สอง เน้นการรวมศูนย์หรือกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ (Centrally Managed Versus Decentralized)* โดยพิจารณาว่าเป็นระบบบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงนั้นมุ่งเน้นการทำหน้าที่บริหารบุคลากรทั้งการสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ฝึกอบรม การธำรงรักษา และนโยบายด้านค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เป็นบทบาทของหน่วยงานกลางของรัฐ หรือให้หน่วยงานกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดระเบียบทั่วไป ส่วนการระบุตำแหน่ง การสรรหาและคัดเลือก หรืออาจรวมถึงการเจรจาต่อรองสัญญาจ้างได้ด้วยตัวหน่วยงานเอง และ *สาม ระบบแบบมุ่งเน้นอาชีพ หรือระบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Career-Based Versus Position-Based)* โดยระบบแบบมุ่งเน้นอาชีพ กระบวนการสรรหาจะมาจากการไต่เต้าของบุคลากรภายในตั้งแต่เริ่มต้นเข้ามาทำงาน และจะมีการเลื่อนขั้นตามประสบการณ์ และการสอบแข่งขัน จนได้รับเลือกเป็นผู้บริหารระดับสูงในที่สุด ขณะที่ระบบตำแหน่ง สามารถพิจารณาบุคคลที่สมควรได้รับตำแหน่งในขอบข่ายที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ไม่เพียงบุคลากรภายในหน่วยงานเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนภายนอก ที่มีคุณสมบัติตรงกับความต้องการสามารถเข้ามาสู่กระบวนการสรรหาได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ระบบทั้งสองมีแนวโน้มผสมผสานข้อดีระหว่างกันมากขึ้น เช่น ระบบอาชีพ มีการเปิดรับสมัครบุคลากรจากภายนอกเข้าสู่ตัวระบบราชการมากขึ้น จนนำไปสู่การนำข้อดีของแต่ละระบบมาปรับใช้ในจนนำไปสู่ระบบแบบผสมผสาน (Hybrid-Based)

นอกจากนี้ การจำแนกรูปแบบของกลุ่มนักบริหารระดับสูงแล้ว ยังมีการจำแนกรูปแบบของระบบนักบริหารระดับสูงในหน่วยงานภาครัฐนั้น สามารถจำแนกโดยอาศัยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ได้หลากหลาย ขึ้นอยู่กับมิติและมุมมองของผู้ศึกษา กระนั้นก็ตามในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปได้มีการจำแนกออกเป็น 5 ตัวแบบ[17] ประกอบด้วย

รูปแบบแรก ระบบนักบริหารระดับสูงแบบรวมศูนย์ (Centralized SES Organization) เป็นระบบนักบริหารระดับสูงที่มีการกำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการโดยกฎหมายหรือระเบียบระดับชาติ โดยมีการแยกฐานะของกลุ่มคนกลุ่มนี้ออกมาเป็นการเฉพาะ มีหน่วยงานกลางที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและบริหารระบบนักบริหารระดับสูง ทั้งด้านการสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง การจัดวางระบบค่าตอบแทน การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเลื่อนตำแหน่ง รวมทั้งมีเงื่อนไขพิเศษอื่น ๆ แยกออกจากระบบบริหารราชการทั่วไป

รูปแบบที่สอง การยกสถานะและเงื่อนไขพิเศษในกลุ่มนักบริหารระดับสูง (Formalized SES Status With Special Conditions) โดยนักบริหารระดับสูงได้รับการกำหนดให้มีขึ้นอย่างเป็นทางการโดยกฎหมายหรือระเบียบระดับชาติ ให้อยู่ในฐานะข้าราชการพลเรือนที่แยกต่างหากและพิเศษออกจากระบบข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป แต่ไม่อยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานกลางของรัฐ และโดยทั่วไปการบริหารจัดกระทำโดยหน่วยงานภายในขององค์การนั้น ๆ

รูปแบบที่สาม การกำหนดสถานะขึ้นโดยไม่มีเงื่อนไขพิเศษ (Formalized SES Status Without Special Conditions) เป็นการอนุมานจากกฎหมายหรือระเบียบระดับชาติ ว่ากลุ่มคนกลุ่มนี้เป็นนักบริหารระดับสูงในฐานะ

---

[16] Lafuente, M., Manning, N., and Watkins, J. (2012). *International Experiences with Senior Executive Service Cadres.* Retrieved October 10, 2017 from http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1285601351606/GET_Note_Recently_Asked_Questions_Senior_Executive_Services.pdf

[17] Kuperus, H. and Rode, A. (2008). *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States* (Study Commissioned by the French EU-Presidency), Maastricht, European Institute of Public Administration, pp. 4-5.

กลุ่มข้าราชการที่แยกออกมาต่างหากและมีความพิเศษ แต่ไม่มีหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการหรือสนับสนุนข้าราชการกลุ่มนี้เป็นการเฉพาะ ในกรณีเช่นนี้นักบริหารระดับสูงจะมีระบบการบริหารจัดการจากหน่วยงานเดียวกันกับระบบราชการทั่วไป แม้กลุ่มนักบริหารระดับสูงเหล่านี้จะมีสถานะแตกต่างกับข้าราชการทั่วไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่มิได้มีเงื่อนไขพิเศษใด ๆ เมื่อเทียบกับข้าราชการอื่น ๆ ภายในระบบเดียวกัน

รูปแบบที่สี่ การยอมรับกลุ่มนักบริหารระดับสูงและมีการกำหนดเงื่อนไขพิเศษ (Recognized SES Group With Special Conditions) กล่าวคือ นักบริหารระดับสูงมิได้ถูกกำหนดสถานะขึ้นอย่างเป็นทางการในกฎหมายหรือระเบียบระดับชาติ แต่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจะเป็นตำแหน่งที่ถือได้ว่ามีความพิเศษมากกว่าทั่วไปและมีสถานะทางสังคมที่พิเศษด้วย โดยกลุ่มนี้ยังมีเงื่อนไขที่พิเศษทั้งกระบวนการสรรหา การบรรจุ การสนับสนุน และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ

รูปแบบที่ห้า ไม่มีองค์การหรือการรองรับการดำรงอยู่ของนักบริหารระดับสูง (No Special SES Recognition or Organization) นักบริหารระดับสูง มิได้ถูกกำหนดไว้อย่างเป็นทางการทางกฎหมายหรือระเบียบระดับชาติ รวมทั้งยังมิได้มีการระบุถึงเงื่อนไขพิเศษที่แตกต่างออกไปจากข้าราชการอื่น ๆ อีกด้วย ดังนั้น โดยทั่วไปข้าราชการทุกกลุ่มจึงมีเงื่อนไขและได้รับสิทธิประโยชน์ที่เหมือนกันภายใต้ระบบเดียวกันเท่านั้น

ตารางที่ 2.2 รูปแบบการบริหารจัดการของระบบนักบริหารระดับสูง

รูปแบบของระบบนักบริหารระดับสูง	กฎหมาย	เงื่อนไขพิเศษ	หน่วยงานกลาง
รูปแบบที่ 1	กฎหมายระดับชาติระบุให้แยกสถานะออกมาแบบชัดเจน	มี	มีหน่วยงานที่ดูแลนักบริหารระดับสูงโดยเฉพาะ
รูปแบบที่ 2	กฎหมายระดับชาติระบุให้แยกสถานะออกมาแบบชัดเจน	มี	หน่วยงานที่ดูแลเป็นหน่วยงานเดียวกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป
รูปแบบที่ 3	กฎหมายระดับชาติระบุให้แยกสถานะออกมาแบบชัดเจน	ไม่มี	หน่วยงานที่ดูแลเป็นหน่วยงานเดียวกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป
รูปแบบที่ 4	ไม่มีกฎหมายรองรับ แต่สังคมให้การยอมรับว่ามีสถานะพิเศษ	มี	หน่วยงานที่ดูแลเป็นหน่วยงานเดียวกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป
รูปแบบที่ 5	ไม่มีกฎหมายรองรับและไม่มีการยอมรับว่ามีสถานะพิเศษ	ไม่มี	หน่วยงานที่ดูแลเป็นหน่วยงานเดียวกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป

(**ที่มา:** สรุปเนื้อหาจาก Kuperus, H. and Rode, A. (2008). *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States* (Study Commissioned by the French EU-Presidency), Maastricht, European Institute of Public Administration, pp. 4-5)

2.2 แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์

2.2.1 การกำหนดคุณสมบัติ

ในการกำหนดคุณสมบัติที่เกี่ยวเนื่องกับงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยขอนำเสนอแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องต่อการกำหนดคุณสมบัติใน 2 ส่วนสำคัญ กล่าวคือ ส่วนแรก เป็นการกล่าวถึงหลักการที่เกี่ยวข้องต่อมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อการกำหนดคุณสมบัติของนักบริหารระดับสูง ส่วนที่สอง เป็นแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องต่อสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง โดยขอนำเสนอรายละเอียดดังต่อไปนี้

หลักการการจำแนกตำแหน่ง (Position Classification)

การจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) เป็นการกำหนดตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบด้วยการนำระบบคุณธรรมมาเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งหลักการสำคัญของการจำแนกตำแหน่ง สามารถพิจารณาออกเป็น 2 หลักการสำคัญ[18] ประกอบด้วย *หลักการกำหนดบุคลากรให้เหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ (Put the right man on the right job)* เป็นการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในระดับตำแหน่งต่าง ๆ โดยการกำหนดระดับความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ เพื่อเป็นเงื่อนไขคุณสมบัติสำคัญในการให้บุคลากรได้ดำรงระดับตำแหน่งนั้น ๆ ตามความเหมาะสม และ*หลักการกำหนดค่าตอบแทนตามค่าของงาน (Equal pay for equal work)* เป็นการกำหนดตำแหน่งด้วยการประเมินค่าตอบแทนตามความยุ่งยากหรือซับซ้อนงาน (Difficulty and Complexity) หน้าที่และความรับผิดชอบของงาน (Duty and Responsibility) และความรู้ ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน (Knowledge and Ability)

อย่างไรก็ตาม กระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันที่เพิ่มสูงขึ้น การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็ว ข้อท้าทายเหล่านี้ส่งผลให้ประชาชนเกิดความคาดหวังในการบริหารงานภาครัฐมากขึ้นไปด้วย ภาครัฐจึงจำต้องปรับตัวให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจจากประชาชน ดังนั้น หลักการสำคัญที่จำต้องพิจารณาถึงการกำหนดค่าตอบแทนมิใช่เพียงคำนึงถึง 2 หลักการสำคัญที่กล่าวมาข้างต้นเท่านั้น แต่ข้อพิจารณาที่ต้องคำนึงถึงเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักการจำแนกตำแหน่ง ควรพิจารณาจาก*หลักการในการบริหารตำแหน่งแบบเปิด* ด้วยการกำหนดสมรรถนะของผู้ที่มีความเหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งดังกล่าวควบคู่ไปกับหลักค่าของงาน เพื่อเป็นการเปิดโอกาสและสร้างระบบคุณธรรมให้แก่ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานภาครัฐมากขึ้น ซึ่งในหลายประเทศโดยส่วนใหญ่มีแนวโน้มเคลื่อนที่จากระบบการจ้างงานภายใต้ระบบแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based) ไปสู่การนำระบบแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based) มาใช้มากยิ่งขึ้น โดยมีรูปแบบของการสรรหาบุคลากรเพื่อดำรงตำแหน่งในระดับต่าง ๆ ที่มีจุดเน้นในด้านระบบคุณภาพและผลงาน ขณะเดียวกันประเทศที่ใช้ระบบแบบมุ่งเน้นอาชีพกลับมีแนวโน้มปรับตัวนำด้วยการนำองค์ประกอบบางส่วนของระบบตำแหน่งมาร่วมพิจารณาด้วย เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในหน่วยงาน[19] *หลักการกระจายอำนาจการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐ* โดยให้ส่วนราชการได้มีอำนาจและบทบาทหน้าที่ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ตามเงื่อนไขและคุณสมบัติที่แต่ละส่วนราชการต้องการบุคลากรนั้น ๆ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว

---

[18] สำนักงาน ก.พ. (2551). *ระบบการกำหนดตำแหน่งและค่าตอบแทน*. นนทบุรี: กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักบริหารกลาง สำนักงาน ก.พ.

[19] Kuperus, H. and Rode, A. (2008). *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States* (Study Commissioned by the French EU-Presidency), Maastricht, European Institute of Public Administration.

มีรูปแบบการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ที่มีความยืดหยุ่นและอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานการบริหารทรัพยากรมนุษย์จากหน่วยงานกลาง เพื่อให้แต่ละส่วนราชการมีการดำเนินการเป็นไปในทิศทางเดียวกัน *หลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์* เพื่อสร้างขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของภาครัฐโดยยึดเป้าหมายในการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล เมื่อพิจารณาถึงหลักการกำหนดค่าตอบแทนนั้นล้วนมีความสัมพันธ์ต่อการจำแนกตำแหน่งด้วยเหตุผลที่ว่า โดยหลักการแล้วนั้นการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้ปฏิบัติงานนั้นอยู่บนพื้นฐานการประเมินค่างานเป็นสำคัญด้วยการพิจารณาจากความยุ่งยากหรือซับซ้อนงาน (Difficulty and Complexity) หน้าที่และความรับผิดชอบของงาน (Duty and Responsibility) และความรู้ ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน (Knowledge and Ability) ดังที่กล่าวมาข้างต้น

จากหลักการจำแนกตำแหน่งที่กล่าวมาข้างต้น ส่งผลให้มีการกำหนดกรอบโครงสร้างการบริหารตำแหน่งแยกเป็น 4 กลุ่ม โดยมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 45[20] “ตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ” มี 4 ประเภท ประกอบด้วย ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ตำแหน่งประเภทวิชาการ และตำแหน่งประเภททั่วไป โดยมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของสายงานประเภทบริหารนั้น จำแนกออกเป็น 4 สายงาน ได้แก่ สายงานบริหาร สายงานบริหารงานปกครอง สายงานบริหารการทูต และสายงานตรวจราชการกระทรวง สามารถพิจารณาจากรายละเอียดมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งออกเป็น (1) ด้านหน้าที่ความรับผิดชอบงานใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านแผนงาน ด้านบริหารงาน ด้านบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านทรัพยากรและงบประมาณ (2) คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง (3) ความรู้ความสามารถทักษะและสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่ง ซึ่งจะกล่าวถึงในลำดับถัดไป

แนวคิดหลักเกี่ยวกับสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง

แนวคิดหลักที่สำนักงานข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ใช้อ้างอิงเพื่อการกำหนดสมรรถนะคือแนวคิดของเดวิด แมคคลีแลนด์ (McClelland)[21] โดยให้คำจำกัดความของสมรรถนะว่าเป็นคุณลักษณะที่ทำให้บุคลากรบางกลุ่ม/บางคนในองค์กรปฏิบัติงานได้ผลงานโดดเด่นกว่าคนอื่น ๆ โดยบุคลากรเหล่านั้นได้แสดงคุณลักษณะดังกล่าวมากกว่าเพื่อนร่วมงานอื่น ๆ ในสถานการณ์หลากหลายกว่า และได้ผลงานดีกว่าผู้อื่น[22] ทั้งนี้สำนักงาน ก.พ. ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าคำจำกัดความของสมรรถนะตามแนวคิดของสำนักงาน ก.พ. หมายความถึงพฤติกรรมที่ส่งผลให้เกิดผลงานที่โดดเด่นเมื่อเทียบกับบุคลากรคนอื่น ๆ ในองค์การ แม้ว่าสำนักงาน ก.พ. จะไม่ได้อ้างอิงถึงแนวคิดของสเปนเซอร์และสเปนเซอร์ (Lyle Spencer and Signe Spencer)[23] แต่ในคู่มือของสำนักงาน ก.พ.ได้อธิบายองค์ประกอบเชิงคุณลักษณะของบุคคลโดยใช้ภาพตัวแบบภูเขาน้ำแข็งเป็นตัวแบบในการอธิบายดังภาพที่ 2.1

---

[20] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. (2551, 25 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 125 ตอนที่ 22 ก. หน้า 16.

[21] McClelland, D. C. (1973). Testing for Competence Rather Than for Intelligence. *American Psychologist*. 28(1), 1–14.

ศาสตราจารย์ McClelland เป็นผู้ที่เคยได้รับหน้าที่สำคัญให้ทำการคัดเลือกนักการทูตให้กับรัฐบาลอเมริกัน พร้อมกับจำแนกสมรรถนะที่ทำให้นักการทูตที่มีผลงานโดดเด่นโดยพบว่านักการทูตที่มีผลงานโดดเด่นจะมีสมรรถนะ 3 ข้อ คือ Cross-Cultural Interpersonal Sensitivity, Positive Expectations of Others, Speed in Learning Political Networks

[22] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2553). *คู่มือการกำหนดความรู้ ความสามารถและสมรรถนะสำหรับตำแหน่ง*. นนทบุรี: บริษัท ประชุมช่าง จำกัด, หน้า 1.

[23] Spencer, L. and Spencer, S. (1993). *Competency at Work: Models for Superior Performance*. New York: John Wiley and Sons, Inc.

ภาพที่ 2.1 ตัวแบบภูเขาน้ำแข็ง (องค์ประกอบของคุณลักษณะส่วนบุคคล)



(ที่มา: ปรับจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2548). *คู่มือสมรรถนะราชการพลเรือนไทย.* กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., หน้า 3)

สำนักงาน ก.พ. ได้อธิบายความหมายขององค์ประกอบของคุณลักษณะส่วนบุคคลในแต่ละระดับ ตามที่ได้ระบุไว้ในภาพที่ 2.1 ดังนี้[24]

1) ความรู้ (Knowledge) คือ สิ่งหรือข้อมูลที่มีอยู่ในบุคคลในแต่ละหัวข้อหรือแต่ละเรื่องแบบเฉพาะเจาะจง เช่น ความรู้ในภาษาคอมพิวเตอร์ (Computer Language)

2) ทักษะ (Skills) คือ ความเชี่ยวชาญ ความชำนาญต่าง ๆ ที่ทุกคนสามารถปฏิบัติและมีได้ เช่น ความสามารถในการเขียนโปรแกรมคอมพิวเตอร์

3) บทบาททางสังคม (Social Role) คือ บทบาทที่บุคคลแสดงออกต่อหน้าสาธารณะ บทบาทเหล่านี้สามารถสะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมของบุคคล

4) ภาพลักษณ์ภายใน (Self-Image) คือ ความเป็นตัวของตัวเองซึ่งสะท้อนความเป็นเอกลักษณ์ของบุคคลนั้น

5) อุปนิสัย (Traits) คือ ลักษณะหรือการปฏิบัติตามความเคยชินของบุคคล การแสดงออกซึ่งลักษณะใดลักษณะหนึ่งซ้ำ ๆ

6) แรงขับ (Motives) คือสิ่งจูงใจที่เปรียบเสมือนตัวที่คอยขับเคลื่อนให้บุคคลนั้นแสดงพฤติกรรมนั้น เนื่องจากพฤติกรรมที่แสดงออกมาเป็นตัวบ่งบอกถึงความพึงพอใจ เช่น ความต้องการที่จะทำบางอย่างให้สำเร็จและมีความต้องการที่จะทำในบางอย่างให้ดียิ่งกว่าเดิม เป็นต้น

---

[24] Spencer, L. and Spencer, S. (1993). *Competency at Work: Models for Superior Performance.* New York: John Wiley and Sons, Inc สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2548). *คู่มือสมรรถนะราชการพลเรือนไทย.* กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.

จากแนวคิดหลักเกี่ยวกับสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง นำมาสู่จัดทำสมรรถนะหลักของนักบริหารเพื่อใช้ในโครงการสรรหาและคัดเลือกนักบริหารระดับสูง สำหรับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ซึ่งผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจะต้องเข้ารับการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ. แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม 12 ด้าน[25] ได้แก่ กลุ่มที่ 1 การบริหารคน ประกอบด้วย (1) การปรับตัวและความยืดหยุ่น (Adaptability and Flexibility) (2) การพัฒนาทักษะในการสื่อสาร (Communication) (3) การประสานสัมพันธ์ (Collaboratives) กลุ่มที่ 2 ความรอบรู้ในการบริหาร ประกอบด้วย (1) การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Managing Change) (2) การมีจิตมุ่งบริการ (Customer Service Orientation) (3) การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) กลุ่มที่ 3 การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ประกอบด้วย (1) การรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) (2) การทำงานให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ (Achieving Result) (3) การบริหารทรัพยากร (Managing Resources) กลุ่มที่ 4 การบริหารอย่างมืออาชีพ ประกอบด้วย (1) การตัดสินใจ (Decision Making) (2) การคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Thinking) (3) การพัฒนาความเป็นผู้นำ (Leadership)

การประเมินสมรรถนะหลักของนักบริหารระดับสูงดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นเสมือนการคัดกรองคุณสมบัติด่านแรกของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งของนักบริหารระดับสูงในประเภทสายงานบริหารในระดับต่าง ๆ มากขึ้น ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การพิจารณานั้นมีความแตกต่างกันออกไปตามแต่ละระดับตำแหน่ง (สามารถพิจารณาเพิ่มเติมได้จาก บทที่ 5 การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย)

อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้มีคุณสมบัติได้เข้ามาสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในระดับตำแหน่ง ๆ แล้วนั้น ตามคู่มือของสำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดว่า นักบริหารระดับสูงในขณะดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ต้องมีคุณสมบัติด้านทักษะ ความรู้และสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานในตำแหน่ง 3 ประเภทด้วยกัน คือ[26]

1) สมรรถนะหลักหรือ Core Competency คือ สมรรถนะที่พนักงานทุกตำแหน่ง/ทุกหน่วยงานในองค์การต้องมี โดยสมรรถนะหลักนี้องค์การกำหนดขึ้นเพื่อผลักดันให้พนักงานขับเคลื่อนผลการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายหรือภารกิจของหน่วยงาน สำหรับข้าราชการพลเรือนทุกคนประกอบไปด้วยสมรรถนะ 5 สมรรถนะ คือ (1) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Motivation) (2) การบริการที่ดี (Service Mind) (3) การสั่งสมความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ (Expertise) (4) จริยธรรม (Integrity) (5) ความร่วมแรงร่วมใจ (Teamwork)

2) สมรรถนะหน้าที่งานหรือ Functional Competency คือ สมรรถนะที่กำหนดขึ้นสำหรับแต่ละตำแหน่งงานนั้น ๆ

3) สมรรถนะทางการบริหาร (Managerial Competency) ซึ่งนักบริหารระดับสูงที่ดำรงตำแหน่งในประเภทสายงานบริหาร จำต้องมีสมรรถนะทางการบริหาร 6 สมรรถนะ ประกอบด้วย (1) สภาวะผู้นำ (Leadership) (2) วิสัยทัศน์ (Visioning) (3) การวางกลยุทธ์ภาครัฐ (Strategic Orientation) (4) ศักยภาพเพื่อนำการปรับเปลี่ยน (Change Leadership) (5) การควบคุมตนเอง (Self-Control) (6) การสอนงานและการมอบหมายงาน (Coaching and Empowering Others)

ทั้งนี้ สมรรถนะที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานของผู้ดำรงตำแหน่งประเภทสายงานบริหารนั้น มีผลโดยตรงและมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งต่อกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในแง่ที่ว่า สมรรถนะดังกล่าวนั้นเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการประเมินผลการปฏิบัติงานของนักบริหารระดับสูงว่า มีคุณลักษณะ พฤติกรรม และผลลัพธ์ในระดับใด

---

[25] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2544). *สมรรถนะหลักของนักบริหารระดับสูง*. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/article/07_phaakhphnwk_ch_smrthnat haangkaarbrihaar.pdf

[26] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2548). *คู่มือสมรรถนะราชการพลเรือนไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.

หากพิจารณาว่าคุณสมบัติของการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในระดับนั้นยังมีคุณสมบัติที่มิครบถ้วนหรือยังขาดคุณสมบัติบางประการ ย่อมนำไปสู่การพัฒนานักบริหารระดับสูงให้มีสมรรถนะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับตำแหน่งในระดับนั้น ๆ ต่อไป รวมถึงส่งผลต่อการกระบวนการอื่น ๆ ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เช่น การออกแบบการสรรหาคัดเลือกบุคลากรใหม่ เป็นต้น

2.2.2 การคัดเลือกและการแต่งตั้ง

การสรรหาและคัดเลือกเพื่อให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงโดยทั่วไปนั้น สามารถจำแนกได้เป็น 2 กรณี คือ (1) นโยบายการสรรหาแบบเปิด เป็นรูปแบบการสรรหาที่เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถมีคุณสมบัติที่เหมาะสมสามารถสมัครในตำแหน่งดังกล่าวโดยเสมอภาค ซึ่งนโยบายการสรรหาเช่นนี้จะมุ่งเน้น “การยอมรับในประสบการณ์และความชำนาญงานของบุคคล” เป็นสำคัญ สามารถเริ่มปฏิบัติงานในตำแหน่งระดับสูงได้หากมีคุณสมบัติด้านความรู้และความสามารถตามที่กำหนด (2) นโยบายการสรรหาแบบปิด เป็นรูปแบบการสรรหาที่กำหนดคุณสมบัติและตำแหน่งไว้เป็นมาตรฐาน ไม่มุ่งเน้นการพิจารณาจากประสบการณ์และความชำนาญงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะเปิดเฉพาะตำแหน่งระดับต่ำสุดก่อนแล้วจึงค่อยไต่เต้าไประดับสูงต่อไป

สำหรับการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 52[27] กำหนดไว้ว่า “การสรรหาเพื่อให้ได้บุคคลมาบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและให้แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าว ตลอดจนประโยชน์ของทางราชการ” ซึ่งเจตนารมณ์ของการสรรหาและคัดเลือกนักบริหารระดับสูงเห็นว่า เป็นวิธีการสรรหาบุคคลตามระบบคุณธรรม (Merit System) โดยใช้หลักการสรรหาบุคลากรที่ประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ 4 ประการ คือ ประการที่ 1 ใช้หลักความสามารถ (Ability) โดยการกำหนดเงื่อนไขการรับสมัครบุคลากร ประการที่ 2 ใช้หลักความเสมอภาค (Equality) โดยคำนึงถึงหลักการแห่งสิทธิของความเสมอภาคของบุคคลที่มีคุณสมบัติคุณวุฒิทางการศึกษาและประสบการณ์การทำงาน หรือเคยผ่านงานมาแล้วตรงตามเงื่อนไขของการประกาศรับสมัคร ประการที่ 3 ใช้หลักความมั่นคง (Security) เป็นการให้หลักประกันความมั่นคงแห่งอาชีพให้แก่บุคลากรทุกระดับในองค์การ ประการที่ 4 ใช้หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) ในการบริหารงานบุคคล องค์การจะกำหนดหลักการปฏิบัติสำหรับบุคลากรโดยให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การวางตนเป็นกลางทางการเมือง

มุมมองของการสรรหาและคัดเลือกนักบริหารระดับสูง

มุมมองของการสรรหาและคัดเลือกนักบริหารระดับสูงดังที่กล่าวมาข้างต้นถึงการพิจารณาจาก 3 มุมมองหลัก คือ หนึ่ง มุมมองระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) เป็นระบบการจ้างนักบริหารระดับสูงที่มีมุมมองความเป็นอาชีพเป็นฐานสำคัญ และมุมมองระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) เพื่อเพิ่มทางเลือกในการค้นหาผู้เข้ามารับตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมากขึ้น และสุดท้าย ระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ในการนำกลยุทธ์การสรรหาคัดเลือกไปใช้ให้สอดคล้องกับองค์การนั้น Steward และ Brown[28] ได้อธิบายไว้ดังต่อไปนี้

---

[27] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. (2551, 25 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 125 ตอนที่ 22 ก. หน้า 19.

[28] G.L. Stewart and K.G. Brown. (2009). *Human Resource Management: Linking Strategy to Practice*, John Wiley & Sons, p.158.

กรณีแรก หากองค์การเน้นประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน จำต้องคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ในระดับกว้างมากกว่าผู้ที่มีความรู้เฉพาะเจาะจง ซึ่งการสรรหานี้จะใช้วิธีการสร้างบุคลากรให้มีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมขององค์กร เพื่อต้องการธำรงรักษาบุคลากรให้อยู่กับองค์การในระยะยาว เรียกว่า "Loyal Soldier"

กรณีที่สอง หากองค์การเน้นประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและองค์การนั้น ๆ มีลักษณะการใช้ความรู้ความสามารถไม่เฉพาะด้านหรือเฉพาะเจาะจงมากนัก จึงเลือกใช้วิธีการจ้างด้วยการให้ค่าตอบแทนตามงานที่มอบหมายเท่านั้น เรียกว่า "Bargain Laborer" ในกรณีเช่นนี้มิใช่กลยุทธ์ในการสรรหาคัดเลือกนักบริหาร แต่จะใช้ในการจ้างเหมาบริการเพื่อประหยัดต้นทุน

กรณีที่สาม องค์การต้องการผู้เชี่ยวชาญที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง เช่น มีความรู้ในสาขาที่กำหนด กรณีนี้องค์การสรรหาด้วยวิธีการสร้างบุคลากร (Making Talent) โดยการเลือกสรรคนที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับวัฒนธรรมองค์การและสนับสนุนให้บุคลากรดังกล่าวได้รับการพัฒนาศักยภาพที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น การให้ทุนการศึกษา เป็นต้น เพื่อนำองค์ความรู้ที่ได้รับในการพัฒนามาประยุกต์ใช้และขับเคลื่อนการปฏิบัติงานให้แก่องค์การได้บรรลุผลสำเร็จต่อไป เรียกว่า Committed Expert

กรณีที่สี่ หากองค์การนั้นต้องการสร้างความแตกต่าง รวมถึงขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงบางอย่าง แต่มิได้คาดหวังให้บุคลากรเหล่านั้นยังคงอยู่กับองค์การ มักเลือกวิธีการสรรหาจากบุคลากรภายนอก (External) เป็นสำคัญและสร้างแรงจูงใจให้บุคคลเหล่านั้น โดยการจ้างในราคาที่ค่อนข้างสูง เรียกว่า Free Agent

เมื่อพิจารณาถึงสภาพการณ์ปัจจุบันของการสรรหาและคัดเลือกนักบริหารระดับสูง พบว่า รูปแบบการสรรหาและคัดเลือกยังคงมุ่งเน้นในการสร้างบุคลากรที่มีความจงรักภักดีต่อองค์การ ดังเห็นได้จาก ลักษณะการขึ้นสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงยังคงเป็นการไต่เต้าจากตำแหน่งในระดับล่างไปสู่ระดับสูง ที่มุ่งเน้นการธำรงรักษาบุคลากรให้อยู่กับองค์การในระยะยาว เรียกว่า "Loyal Soldier"

ลักษณะกระบวนการคัดเลือก

การสรรหาและคัดเลือกที่เน้นความสอดคล้องระหว่างคนกับองค์การ (Person Organization Fit) เป็นการพิจารณาความสอดคล้องกันระหว่างบุคลิกภาพ เป้าหมาย คุณค่าและความชำนาญในการสื่อสารระหว่างบุคคลกับบรรยากาศและวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งลักษณะกระบวนการคัดเลือกให้เกิดความสอดคล้องระหว่างคนกับองค์การมี 4 วิธี กล่าวคือ

1. การทดสอบความสามารถ (Ability Test) เป็นการทดสอบความสามารถด้านสติปัญญา เพื่อพิจารณาว่าบุคลากรดังกล่าวนั้นมีความชำนาญหรือมีองค์ความรู้ในบริบทของงานนั้นมากน้อยเพียงใด

2. การทดสอบบุคลิกภาพ (Personality Tests) เป็นการพิจารณาถึงคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมของผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือก เช่น อุปนิสัย ความสามารถและทักษะในการปรับตัวเข้ากับสังคม ความสามารถในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า การตัดสินใจ สภาวะทางอารมณ์ การควบคุมตนเอง เป็นต้น

3. การสัมภาษณ์ (Interviews) เป็นวิธีการคัดเลือกที่กล่าวได้ว่าสำคัญอย่างยิ่งในการจ้างงานเพราะเป็นโอกาสที่ผู้สมัครได้พบปะกับนายจ้างและองค์การที่ตนเองจะเข้าไปทำงานด้วย และเป็นการประเมินความเข้ากันได้เป็นการยืนยันความเหมาะสมสอดคล้องระหว่างบุคคลและองค์การ

4. การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) เป็นการกำหนดประเด็นการสัมภาษณ์ที่มีการกำหนดคำถามไว้ล่วงหน้า และเป็นชุดคำถามที่มีความเกี่ยวข้องกับงาน ได้แก่ คำถามที่เกี่ยวกับความรู้ในการทำงาน (Job Knowledge Questions) คำถามเกี่ยวกับการแก้ไขเมื่อเกิดสถานการณ์ (Situation Questions) คำถามเกี่ยวกับความต้องการหรือความเต็มใจต่อการทำงาน (Work Requirement Questions) รวมทั้งเป็นข้อคำถามที่ทดสอบ

การปฏิบัติงาน (Job-Sample Situation Questions) ซึ่งลักษณะการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างที่จะมีความเที่ยงตรงสูงสำหรับการประเมินความเหมาะสมระหว่างบุคคลกับกลุ่มและองค์การ

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งในภาครัฐไทยจากคู่มือของสำนักงาน ก.พ.[29] ได้อธิบายว่า ในกระบวนการการคัดเลือกบุคลากรเข้าสู่ภาครัฐมีกระบวนการคัดเลือกบุคลากรในเบื้องต้น คือ การทดสอบความรู้ความสามารถทั่วไป หรือ การทดสอบภาค ก. ขั้นตอนต่อไปคือการทดสอบความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่งหรือการทดสอบภาค ข. เป็นการทดสอบว่าผู้สมัครนั้นมีความรู้ความสามารถในตำแหน่งที่จะเข้ามาปฏิบัติหรือไม่มีความเข้าใจในหน้าที่หรือตำแหน่งที่จะต้องเข้ามาปฏิบัติงานมากน้อยเพียงใด และขั้นตอนการทดสอบสุดท้ายคือการทดสอบภาค ค. คือการทดสอบความเหมาะสมกับตำแหน่งว่าผู้สมัครนั้นมีความเหมาะสมกับตำแหน่งในหน่วยงาน/ส่วนราชการที่เปิดรับหรือไม่ ซึ่งในส่วนนี้เป็นภาพสะท้อนของสมรรถนะซึ่งเป็นคุณลักษณะเชิงพฤติกรรม

2.2.4 การพัฒนา

ในการพัฒนานักบริหารระดับสูง เมื่อเข้าสู่ระดับตำแหน่งต่าง ๆ ในส่วนนี้เป็นประเด็นศึกษาเพื่ออธิบายกรอบการทำความเข้าใจและตอบคำถามการวิจัยใน 2 ประการ ประกอบด้วย ประการแรก การบริหารจัดการหลักสูตรนักบริหารระดับสูง เป็นการทำความเข้าใจและนำเสนอถึงบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบว่าหน่วยงานกลาง หรือส่วนราชการต่าง ๆ หรืออื่น ๆ ใครมีบทบาทอย่างไร ดำเนินการอย่างไรต่อการบริหารจัดการหลักสูตร ประการที่สอง รูปแบบและการพัฒนานักบริหารระดับสูง มีรูปแบบวิธีการพัฒนาอย่างไร เพื่อให้นักบริหารระดับสูงมีสมรรถนะที่เหมาะสมต่อตำแหน่ง ผู้วิจัยจึงขอนำเสนอรายละเอียดดังต่อไปนี้

แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหลักสูตรนักบริหารระดับสูง

การบริหารจัดการหลักสูตร สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ระยะ[30] กล่าวคือ ระยะที่ 1 การวางแผนจัดหลักสูตรการพัฒนา ประกอบด้วย (1) หน่วยงานฝึกอบรม มีบทบาทในการเตรียมหลักสูตรการพัฒนา การติดต่อประสานวิทยากรและสถานที่จัดฝึกอบรม และการประสานงานภายในอื่น ๆ (2) หน่วยงานต้นสังกัด เป็นกลุ่มเป้าหมายที่จะเข้ารับการพัฒนาและผลลัพธ์ที่คาดหวังจากหลักสูตรภายหลังมีการดำเนินการเสร็จสิ้นการฝึกอบรม (3) หน่วยงานวัดผลลัพธ์ เป็นการกำหนดผลลัพธ์ขององค์การที่ต้องการได้ทั้งในด้านความรู้ ทักษะ ความสามารถที่จำเป็นในอนาคต รวมถึงผลการปฏิบัติงานที่ต้องการให้เกิดขึ้นของผู้ปฏิบัติงานเป็นรายบุคคล ระยะที่ 2 การดำเนินการพัฒนาเป็นขั้นตอนในการดำเนินการจัดฝึกอบรมในแต่ละวัน ความสอดคล้องระหว่างเนื้อหาการฝึกอบรมกับวัตถุประสงค์ของหลักสูตร การบริหารจัดการงบประมาณรายวัน การรายงานสรุปความก้าวหน้าของการจัดฝึกอบรม เช่น ปัญหาและข้อเสนอแนะต่าง ๆ เป็นต้น ระยะที่ 3 การดำเนินการเมื่อสิ้นสุดการฝึกอบรม ประกอบด้วย (1) หน่วยงานฝึกอบรม มีบทบาทหน้าที่ในการจัดทำสรุปรายงานการจัดฝึกอบรม งบประมาณค่าใช้จ่าย สรุปการประเมินผลและการติดตามผล (2) หน่วยงานต้นสังกัด ดำเนินการนำผลที่ได้รับจากการจัดหลักสูตรไปดำเนินการที่เกี่ยวข้องต่อการขับเคลื่อนองค์การ รวมถึงการให้ความร่วมมือในการติดตามประเมินผล (3) หน่วยงานวัดผลลัพธ์ ดำเนินการวัดผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ของหลักสูตรที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตที่สำคัญของการบริหารจัดการหลักสูตรในแต่ละระยะดังที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อให้การดำเนินการพัฒนามีเป้าหมายที่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนในแต่ละช่วงของการดำเนินการย่อมมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งนักวิชาการอย่างชัยพร วิชชาวุธ

---

[29] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2548). *คู่มือสมรรถนะราชการพลเรือนไทย.* กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., หน้า 6.

[30] ดนัย เทียนพุฒ. (2543). *การจัดทำแผน HRD สู่สหัสวรรษหน้า.* กรุงเทพฯ: บริษัท ดีเอ็นที คอนซัลแตนท์ จำกัด.

และคณะ (2546)[31] เห็นว่า การกำหนดบทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการหลักสูตรนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่จะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการ โดยกำหนดบทบาทหน้าที่ออกเป็น 4 ฝ่าย ได้แก่ *ผู้ปฏิบัติงาน* มีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบในการพัฒนาตนเอง เช่น การจัดแผนในอาชีพ (Career Plan: CP) แผนพัฒนาตนเองรายบุคคล (Individual Development Plan: IDP) เป็นต้น และการประเมินผลการพัฒนาด้วยตนเอง *ผู้บังคับบัญชา* มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาตนเองของผู้ปฏิบัติงาน เช่น การให้คำปรึกษาต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องต่อความจำเป็นในการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงาน รวมถึงสอดคล้องต่อความจำเป็นในการพัฒนาของผู้ปฏิบัติงานเอง นอกจากนี้ บทบาทที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การประเมินผลการพัฒนาตนเองของผู้ปฏิบัติงาน (ซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา) และการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของหน่วยงาน *หน่วยงานในการพัฒนาและจัดฝึกอบรม* มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในการสนับสนุนการพัฒนาตนเองให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน เช่น การดำเนินการจัดฝึกอบรมและพัฒนาหลักสูตรต่าง ๆ การพัฒนาฐานข้อมูลความรู้ รวมถึงการประเมินผลการพัฒนาและการจัดฝึกอบรมต่าง ๆ และ*หน่วยงานต้นสังกัด* มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาตนเองของผู้ปฏิบัติงานภายในสังกัด เช่น การสนับสนุนด้านงบประมาณในการพัฒนา การส่งเสริมการเรียนรู้ด้วยวิธีการต่าง ๆ การสนับสนุนด้านการพัฒนาและการฝึกอบรมด้วยการสร้างวิทยากรภายในหน่วยงาน การส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้บังคับบัญชาเป็นพี่เลี้ยงให้แก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา รวมถึงการสับเปลี่ยนหมุนเวียนหน้าที่การปฏิบัติงานและการประเมินผลการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของหน่วยงาน

รูปแบบและวิธีการพัฒนานักบริหารระดับสูง

รูปแบบและวิธีการพัฒนานักบริหารระดับสูงนั้น ในที่นี้ผู้วิจัยขอจำแนกรูปแบบและวิธีการพัฒนานักบริหารระดับสูงออกเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ แนวทางการพัฒนาการเรียนรู้ระหว่างการปฏิบัติงาน (On the Job Training) และแนวทางการพัฒนาการเรียนรู้นอกการปฏิบัติงาน (On the Job Training) ดังนี้

แนวทางการพัฒนาการเรียนรู้ระหว่างการปฏิบัติงาน (On the Job Training)[32] โดยมีเทคนิคในการพัฒนานักบริหารระดับสูงด้วย*วิธีการสอนงาน (Coaching)* เป็นการจัดกิจกรรมการสอนงานให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาและการให้ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงาน *เทคนิคการมอบหมายงาน (Understudy Assignment)* เป็นการมอบหมายงานที่ยากและมีความท้าทายให้แล้วเสร็จในระยะเวลาตามที่กำหนด *โครงการพัฒนาศักยภาพผู้บริหาร (Project and Committee Assignment)* เป็นการกำหนดให้นักบริหารระดับสูงได้ศึกษาปัญหาในหน่วยงานของตนเอง หลังจากนั้นจึงดำเนินการจัดทำแผนงานและโครงการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาวิธีการทำงานให้ดียิ่งขึ้น *การประชุมทีมงาน (Staff meeting)* ร่วมกันทำความเข้าใจกับปัญหาหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งจากภายนอกหน่วยงานที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงาน รวมถึงร่วมกันระดมความคิดเห็นเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ร่วมกัน

แนวทางการพัฒนาการเรียนรู้นอกการปฏิบัติงาน (On the Job Training)[33] โดยมีเทคนิคในการพัฒนานักบริหารระดับสูงด้วยการเรียนรู้จากกรณีศึกษา (Case Study) เป็นการให้รายละเอียดของสถานการณ์จริงและร่วมกันอภิปรายถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาจากกรณีศึกษานั้น การประชุมทางวิชาการ (Conference) การสัมมนา (Seminar) การศึกษาต่อ (Further education) การพัฒนาในห้องเรียนโดยมีวิทยากรเป็นผู้นำการเรียนรู้ (Classroom-led) เป็นต้น

---

[31] ชัยพร วิชชาวุธ และคณะ. (2546). *รายงานการวิจัยเรื่อง การพัฒนานโยบาย กลไกการพัฒนาและการประเมินติดตามผลการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.).

[32] Sherman, Bohlander and Chrudew. (1988). *Managing Human Resources.* Ohio: South-Western Publishing Company.

[33] Wills, M. (1993). *Managing the Training Process: Putting the Basic into Practice*. London: McGraw-Hill.

ส่วนรูปแบบและวิธีการพัฒนานักบริหารระดับสูงนั้น สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภทหลัก หนึ่ง เทคนิคการฝึกอบรมโดยใช้วิทยากรเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ และสอง เทคนิคการฝึกอบรมโดยใช้ผู้เข้าอบรมเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ สำหรับเทคนิคการฝึกอบรมโดยใช้วิทยากรเป็นศูนย์กลาง จำแนกออกได้ 5 รูปแบบ ได้แก่ การบรรยาย (Lecture) การอภิปรายเป็นคณะ (Panel Discussion) การประชุมปาฐกถาหรือการประชุมทางวิชาการ (Symposium) การสาธิต (Demonstration) และการสอนงาน (Coaching) ส่วนเทคนิคการฝึกอบรมโดยใช้กลุ่มเป้าหมายหรือผู้เรียนเป็นศูนย์กลางมีค่อนข้างหลากหลายกลวิธี จำแนกออกได้เป็น 14 รูปแบบ ได้แก่ การระดมสมอง (Brainstorming) การประชุมกลุ่มย่อย (Buzz Session) กรณีศึกษา (Case Study) การประชุมใหญ่ (Convention) เกมการบริหาร (Management Game) การแสดงบทบาทสมมติ (Role Playing)[34] การสัมมนา (Seminar) การทัศนศึกษา (Field Trip) การประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) การฝึกประสาทสัมผัส (Sensitivity Training) การใช้กิจกรรมสันทนาการ (Recreational Activity) การฝึกหัดงาน (Apprenticeship Training) การโยกย้ายสับเปลี่ยนงาน (Job Rotation) และการสร้างสถานการณ์จำลอง (Simulation Technique) ทั้งนี้ การเรียนรู้ที่มีประสิทธิผลสูง จำเป็นต้องสอดรับกับกลวิธีและรูปแบบการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับเนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์การเรียนรู้ เนื่องจากรูปแบบและวิธีการฝึกอบรมแต่ละประเภทมีข้อดีข้อเสียที่แตกต่างกัน

2.2.4 การบริหารผลงาน

คำว่า “ผลงาน (performance)” เป็นคำที่มีความหมายที่ครอบคลุมในมิติของผลลัพธ์ (outcomes) พฤติกรรม (behavior) หรือทั้งผลลัพธ์และพฤติกรรม[35] ส่วนคำว่า “การบริหารผลงาน” (performance management) มีลักษณะกระบวนการที่ต่อเนื่องกัน เพื่อระบุ ประเมิน และพัฒนาผลงานของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่และทีมงานให้สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์การ ซึ่งครอบคลุมการวางแผนผลการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย การทบทวนและประเมินผลการปฏิบัติงาน และการพัฒนาความรู้ ทักษะ และความสามารถของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่พฤติกรรม[36] รวมทั้งยังเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสภาพแวดล้อมของงานเพื่อช่วยให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้อย่างเต็มความสามารถและบรรลุเป้าหมายขององค์การ[37] ส่วนสำนักงาน ก.พ. ได้ให้นิยามคำว่า “การบริหารผลงาน” หมายถึง กระบวนการดำเนินการอย่างเป็นระบบ เพื่อผลักดันให้ผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการบรรลุเป้าหมาย โดยการเชื่อมโยงเป้าหมายการปฏิบัติราชการในระดับองค์กร หน่วยงาน และบุคคลเข้าด้วยกัน โดยผ่านกระบวนการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน การพัฒนาผู้ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม การติดตามผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง การประเมินผลการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนด และมีการนำผลการประเมินไปใช้ประกอบการพิจารณาตอบแทนความดีความชอบแก่ผู้ปฏิบัติงาน[38]

ระบบการบริหารผลงาน (Performance Management System)

ระบบการบริหารผลงาน โดยทั่วไปขึ้นอยู่กับการประยุกต์ใช้ตามกรอบแนวคิดของแต่ละองค์การ สามารถพิจารณาได้เป็น 2 มุมมอง กล่าวคือ มุมมองแรก เป็นแนวคิดระบบการบริหารผลงาน ตามแนวคิดของ Dr. Wil-

---

[34] Wentling, T. L. (1992). *Plannning for Effective Traning: A Guide to Curriculum Development*. Rome: FAO.

[35] Armstrong, M. (2015). *Armstrong's handbook of performance management: An evidencebased guide to delivering high performance* (5th ed.). London: Kogan Page.

[36] Dessler, G. (2017). *Human resource management* (15th ed.). Harlow: Pearson Education.

[37] Snell, S. A., Morris, S. S., and Bohlander, G. W. (2016). *Managing human resource* (17th ed.). Boston, MA: Cengage Learning.

[38] สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ. (2552). *คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการ: ภาพรวมระบบบริหารผลงานและระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการ*. นนทบุรี: พี.เอ.ลีฟวิ่ง.

liam Edwards Deming[39] ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผน (Plan) เป็นการตัดสินใจว่าต้องดำเนินการอย่างไร การดำเนินการ (Do) เป็นการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามการวางแผน การตรวจสอบ (Check) เป็นการตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งที่ได้ดำเนินการว่าสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่วางแผนไว้หรือไม่ และการดำเนินการแก้ไขและปรับปรุงเป็นการพิจารณาถึงแนวทางการแก้ไขในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ระบบการบริหารผลงาน ตามแนวคิดของ Lepak และ Gowan[40] ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การวางแผนและกำหนดเป้าหมายผลการปฏิบัติราชการ (Planning) (2) การติดตาม (Reviewing) (3) การพัฒนา (Development) (4) การประเมินผลการปฏิบัติราชการ (Appraisal) (5) การให้ผลตอบแทน (Rewarding) ซึ่งระบบการบริหารผลงานของภาครัฐไทยมีการดำเนินการในรูปแบบนี้ ดังภาพที่ 2.2

ภาพที่ 2.2 ระบบการบริหารผลงานของภาครัฐไทย[41]



อย่างไรก็ดี แนวคิดเกี่ยวกับระบบบริหารผลงานที่น่าสนใจอีกแนวความคิดหนึ่ง คือ ระบบบริหารผลงาน (Performance Management System) ของโรเบิร์ต บาคอล (Robert Bacal)[42] ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ดังภาพที่ 2.3

---

[39] Deming, W.E. (1986). *Out of the Crisis* (2nd ed.). Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.

[40] Lepak, D. and Gowan, M. (2010) *Human Resource Management Managing employee for competitive advantage.* New Jersey: Pearson Education, Inc.

[41] สามารถอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับระบบบริหารผลงานของภาครัฐไทยได้ในบทที่ 5 การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย

[42] Bacal, R. (1999). *Performance management.* NY (USA): McGraw-Hill. ISBN 0-07-071866-0

ภาพที่ 2.3 ระบบบริหารผลงาน (Performance Management System) ของโรเบิร์ต บาคอล (Robert Bacal)



จากภาพที่ 2.3 สามารถอธิบายเพิ่มเติมได้ดังนี้

1) การวางแผนการปฏิบัติงาน (Performance Planning) เป็นการทำความเข้าใจและสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานกับผู้บังคับบัญชาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการต่าง ๆ โดยมีการกำหนดเป้าหมายความสำเร็จขององค์การเป็นตัวตั้ง เพื่อนำไปสู่การกำหนดแผนการปฏิบัติงานเป็นรายบุคคล

2) การติดต่อสื่อสาร (Ongoing Performance Communication) เป็นการตรวจสอบ กำกับผลการปฏิบัติงานว่าเป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานที่ได้ระบุไว้หรือไม่

3) การจัดเก็บข้อมูล การสังเกต และการบันทึก (Data Gathering, Observing and Documenting) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลการปฏิบัติงานรายบุคคล เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงและการพัฒนาผลการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4) การประชุมเพื่อทบทวนผลการปฏิบัติงาน (The Performance Appraisal Meeting) เป็นการทบทวนผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาระหว่างผู้ปฏิบัติงานกับผู้บังคับบัญชา เพื่อประเมินผลการดำเนินงานของผู้ปฏิบัติงานว่ามีการดำเนินการบรรลุเป้าหมายใดไปแล้วบ้าง หรือมีความคืบหน้าในการปฏิบัติงานมากน้อยเพียงใด

5) การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานและการปรับปรุงผลงาน (Performance Diagnosis and Improvement) ในขั้นตอนนี้เป็นการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาในการปฏิบัติงาน โดยผู้บังคับบัญชาจะช่วยในการสอนงานหรือการให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ เพื่อช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานได้พัฒนาความรู้และทักษะสำหรับนำไปปรับปรุงผลการปฏิบัติงานของตนเองให้ดียิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ระบบการบริหารผลงานในภาครัฐของไทยที่พัฒนาขึ้นโดยสำนักงาน ก.พ. เกิดขึ้นจากเจตนารมณ์ที่ต้องการพัฒนาระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานในระดับบุคคลของข้าราชการพลเรือน โดยต้องการให้เห็นถึงความสำคัญของข้าราชการทุกระดับ ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของส่วนราชการ ระบบบริหารผลงานเป็นเครื่องมือในการบริหารส่วนราชการที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการทำงานโดยสมบูรณ์ ตั้งแต่เริ่มงานจนสำเร็จ มิใช่เน้นแค่เรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงานเท่านั้น แต่ถูกออกแบบมาเพื่อที่จะพัฒนาผลการปฏิบัติงาน สร้างความเชื่อมโยงความสอดคล้องกันผลการปฏิบัติงานในทุกระดับและเสริมสร้างประสิทธิภาพประสิทธิผลของส่วนราชการ

แนวทางการประเมินผลงาน (performance appraisal)

การประเมินผลงาน (performance appraisal) หมายถึง การวัดผลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานโดยเปรียบเทียบกับมาตรฐานผลการปฏิบัติงาน โดยสามารถดำเนินการได้ใน 4 แนวทาง[43] ได้แก่ แนวทางคุณลักษณะ แนวทางพฤติกรรม แนวทางผลลัพธ์ และแนวทางผสมผสาน ดังนี้

ตารางที่ 2.3 แนวทางการประเมินผลงาน (performance appraisal)

แนวทางการประเมินผลงาน	สาระสำคัญ	การประเมินผลงานพิจารณาจาก
แนวทางคุณลักษณะ (trait approach)	มุ่งเน้นคุณลักษณะที่ทำให้เกิดการแสดงออกของพฤติกรรมต่าง ๆ ซึ่งแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ ในการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแนวทางคุณลักษณะจะเป็นการกำหนดคุณลักษณะ มาตรฐาน หรือสมรรถนะในการทำงานที่พึงประสงค์ขึ้นมาเป็นเกณฑ์ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน	คุณลักษณะของแต่ละบุคคล เช่น ความอดทน ความเชื่อมั่นในตนเอง ความสามารถในการปรับตัว และความริเริ่ม เป็นต้น
แนวทางพฤติกรรม (behavioral approach)	การประเมินพฤติกรรมตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดเรื่องสมรรถนะ (competency) ซึ่งต้องการวัดผลการปฏิบัติงานในลักษณะ “how” ออกเป็นพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานที่ต้องแสดง เพื่อให้บรรลุผลการปฏิบัติงาน หรือทำให้เกิดผลการปฏิบัติงานที่โดดเด่น	สมรรถนะหลัก สมรรถนะตามหน้าที่ สมรรถนะทางการบริหาร และสมรรถนะตามตำแหน่งงาน
แนวทางผลลัพธ์ (result approach)	การประเมินผลในรูปแบบของผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) ที่เกิดขึ้นจากการทำงาน การประเมินผลลัพธ์จะเป็นการเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับเป้าหมายที่ได้ทำการตกลงไว้ ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ และประสิทธิภาพ ซึ่งการประเมินตามแนวทางนี้มีประโยชน์ต่อการตัดสินใจทางการบริหาร โดยเฉพาะในเรื่องการตัดสินใจจ่ายค่าตอบแทนให้กับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่	ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลัก (key performance indicator: KPI)
แนวทางผสมผสาน (combine approach)	การประเมินผลการปฏิบัติงานที่รวมทั้งการประเมินผลลัพธ์และการประเมินพฤติกรรม เป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานที่มุ่งตอบคำถาม “what” อะไรที่เป็นผลลัพธ์ที่ต้องการจากผู้ปฏิบัติงาน และ “how” ผู้ปฏิบัติงานจำเป็นต้องมีพฤติกรรมอย่างไรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายผลการปฏิบัติงาน	การวัดผลการปฏิบัติงานหลัก (KPI) และสมรรถนะ (competency)

[43] Herman Aguinis. (2009). *Performance Management*. Pearson/Prentice Hall. ISBN 0-13-814691-8

หากพิจารณาจากตารางข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ในปัจจุบันนั้นการประเมินผลงานของนักบริหารระดับสูงมีแนวทางการประเมินผลงานแบบผสมผสาน (combine approach) ซึ่งมีองค์ประกอบของการประเมินผลงาน 5 องค์ประกอบ ได้แก่ องค์ประกอบที่ 1 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจพื้นฐาน งานประจำ งานตามหน้าที่ปกติ หรืองานตามหน้าที่ความรับผิดชอบหลัก งานตามกฎหมาย กฎ นโยบายของรัฐ หรือมติคณะรัฐมนตรี (Functional Based) องค์ประกอบที่ 2 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจยุทธศาสตร์ แนวทางปฏิรูปภาครัฐ นโยบายเร่งด่วน หรือภารกิจที่ได้รับมอบหมายเป็นพิเศษ (Agenda Based) องค์ประกอบที่ 3 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจพื้นที่/ท้องถิ่น ภูมิภาค จังหวัด กลุ่มจังหวัด หรือการบูรณาการการปฏิบัติงานหลายพื้นที่หรือหลายหน่วยงาน (Area Based) องค์ประกอบที่ 4 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักความรู้ ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะที่ใช้ในการปฏิบัติงานตามที่ ก.พ. กำหนด (Competency Based) และองค์ประกอบที่ 5 ศักยภาพในการเป็นนักบริหารเพื่อการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ และนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล และแผนหลักในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ (Potential Based) ซึ่งมีการนำตัวชี้วัดผลงานหลัก (Key Performance Indicators: KPIs) มาใช้เป็นเครื่องมือกำหนดเป้าหมายการทำงานของบุคคลร่วมกัน โดยให้ผู้บังคับบัญชาติดตามผลการปฏิบัติงานหาแนวทางในการพัฒนาผู้ปฏิบัติงานและประเมินผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดผลงานหลักที่กำหนดนั้น ๆ

2.2.5 การกำหนดค่าตอบแทน

ในการกำหนดค่าตอบแทนนั้น มีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างแรงจูงใจในการเพิ่มประสิทธิภาพของผลการปฏิบัติงาน โดยหลักการกำหนดค่าตอบแทนนั้น สามารถพิจารณาจากแนวคิดทฤษฎีและหลักการที่สำคัญ ออกเป็นกรอบความคิดพื้นฐานที่สำคัญ ได้แก่ *ทฤษฎี AMO Theory* ซึ่ง Boxall และ Purcell[44] อธิบายว่า ระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ดีต้องเปิดโอกาสและต้องสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรได้แสดงความสามารถ และเช่นเดียวกันหากองค์การต้องการผลการปฏิบัติงานที่ดีกว่าองค์การอื่น ๆ ย่อมต้องจ่ายค่าตอบแทนในระดับที่สูงขึ้น รวมไปถึงการเปิดโอกาสให้บุคลากรได้แสดงศักยภาพด้วยเช่นกัน ทฤษฎีความคาดหวัง (Expectancy Theory) โดย Vroom[45] เห็นว่า การสร้างแรงจูงใจในการจ่ายค่าตอบแทน ถือเป็นการกระตุ้นพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น และสุดท้าย ทฤษฎีความเสมอภาค (Equity Theory)[46] การกำหนดค่าตอบแทนนั้นเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงความเสมอภาค เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานมักเทียบเคียงค่าตอบแทนที่ได้รับกับภาระงาน ทักษะ ประสบการณ์ที่ตนเองได้ปฏิบัติงานในบทบาทหน้าที่ของตนเอง รวมถึงการเปรียบเทียบกับบุคลากรคนอื่น ๆ ที่อยู่ในส่วนงานเดียวกันอีกด้วย

หากย้อนกลับมาพิจารณาถึงการกำหนดค่าตอบแทนของภาครัฐไทย จากคู่มือระบบค่าตอบแทน สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ[47] พบว่า หลักการกำหนดค่าตอบแทนนั้น ประกอบด้วย *หลักความพอเพียง (Adequacy)* ที่นายจ้างควรกำหนดค่าตอบแทนที่สอดคล้องกับการดำรงชีวิตให้สามารถเลี้ยงดูครอบครัวได้ *หลักความเป็นธรรม (Equity)* ต้องมีความเท่าเทียมสำหรับผู้ที่มีความรู้ความสามารถ วุฒิและประสบการณ์ที่เหมือนกัน *หลักความสมดุล (Balance)* เป็นความสมดุลในสัดส่วนของเงินเดือนกับสวัสดิการและความสมดุลระหว่างเงินกับงาน *หลักความมั่นคง (Security)* การคำนึงถึงความมั่นคงในการดำเนินชีวิต รวมถึงสุขภาพและความปลอดภัย หรือความเสี่ยงในการทำงานของพนักงาน *หลักการจูงใจ (Incentive)* ทำให้พนักงานจูงใจในการทำงานให้ดีขึ้นทั้งในปริมาณและคุณภาพ เช่น

---

[44] P. Boxall, and J. Purcell. (2007). *Strategy and Human Resource Management* (2nd ed.). Basingstoke and New York: Palgrave MacMillan.

[45] E. Locke, and G.P. Latham. (1990). *A Theory of Goal Setting and Task Performance,* Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ.

[46] J.S. Adams. (1965). "Inequity in social exchange", *Advances in Experimental Social Psychology,* 2: 267-299.

[47] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2555). *คู่มือระบบค่าตอบแทน สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ.* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ สำนักงาน ก.พ.

การให้เงินโบนัสประจำปี การให้เบี้ยขยัน เป็นต้น หลักการควบคุม (Control) ต้องควบคุมให้อยู่ภายใต้งบประมาณที่กำหนดและเหมาะสมกับความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay) ในแต่ละปี สอดคล้องกับ Milkovich และคณะ[48] ที่ว่า ในการกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสมนั้นต้องคำนึงถึงหลักการหลายประการที่สำคัญ ได้แก่ การมีประสิทธิภาพที่สูงขึ้น การคำนึงถึงความเป็นธรรม การยอมรับ และมาตรฐานทางจริยธรรม รวมถึงการกำหนดค่าตอบแทนนั้นต้องมีความสอดคล้องกับบริบทขององค์การ (Organizational Context) เป็นสำคัญด้วย[49]

ทั้งนี้ ในการกำหนดค่าตอบแทนไม่เพียงแต่พิจารณาจากหลักการที่สำคัญข้างต้นเท่านั้น แต่ยังต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ในการกำหนดค่าตอบแทนอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็น มาตรฐานการครองชีพและค่าครองชีพ (Standard of Living and Cost of Living) ค่าของงาน (Job Value) อัตราค่าตอบแทนในตลาดแรงงาน (Market Rate) กฎหมาย (Law and Regulation) ผลผลิต (Productivity/Performance) อำนาจต่อรอง (Bargaining Power) นโยบายองค์การ (Policy) ลักษณะงาน (Nature of Work) ลักษณะพื้นที่ และความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay)

ดังนั้น ในการกำหนดค่าตอบแทนสิ่งที่ต้องพิจารณาเป็นประเด็นสำคัญ สามารถกำหนดได้ใน 2 ระดับ ได้แก่ ระดับการกำหนดค่าตอบแทนในภาพรวม (Pay Level) และการกำหนดค่าตอบแทนในระดับโครงสร้างงาน (Job Structure) ซึ่งหากพิจารณาถึงระดับการกำหนดค่าตอบแทนในภาพรวม องค์การจะต้องพิจารณาถึงความท้าทายในการแข่งขันสองประการ ได้แก่[50] ประการแรก การแข่งขันด้านอัตราราคาเทียบเคียง เนื่องจากการปรับค่าตอบแทนที่สูงขึ้นย่อมส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณของภาครัฐในการจ้างงานบุคลากรที่สูงขึ้นตามไปด้วย ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณในด้านอื่น ๆ ตามมาด้วย ประการที่สอง การแข่งขันด้านแรงงาน (Labor Market Competition) องค์การจะมีบุคลากรที่เพียงพอทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ โดยการสร้างแรงดึงดูดและแรงจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานเข้ามามีส่วนร่วมต่อการบริหารงานภาครัฐมากยิ่งขึ้น

2.3 แนวความคิดว่าด้วยการเมืองกับการบริหาร

แนวความคิดว่าด้วยการเมืองกับการบริหาร สามารถจำแนกมุมมองทางความคิดออกเป็น 2 มุมมองหลัก ประกอบด้วย *มุมมองที่หนึ่ง* เห็นว่าควรแบ่งแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวได้รับความสนใจตั้งแต่ ค.ศ. 1887 โดยวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวในบทความชื่อว่า "The Study of Administration" นอกจากนี้ นักคิดคนสำคัญที่มีมุมมองร่วมกัน ได้แก่ แฟร็งค์ เจ กู๊ดนาว (Frank J. Goodnow) ลีโอนาร์ด ดี ไวท์ (Leonard D. White) และแม็กซ์ เวเบอร์ (Max Weber) โดยมีสาระสำคัญของมุมมองความคิดที่ว่า ควรแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน เนื่องด้วยการเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายและข้อกฎหมาย (เป็นบทบาทหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายการเมือง) ส่วนการบริหารนั้นเป็นเรื่องของการนำนโยบายและข้อกฎหมายไปปฏิบัติ (เป็นบทบาทหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายประจำ) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐในด้านการบริหารจึงไม่ควรอยู่ภายใต้การเมืองและเรื่องของผลประโยชน์ ในขณะที่ *มุมมองที่สอง* มีข้อคิดเห็นโต้แย้งจากมุมมองที่หนึ่งในประเด็นที่ว่า การเมืองกับการบริหารนั้นไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด เนื่องจากในการบริหารนั้นเป็นเรื่องของการเมือง ซึ่งนักคิดคนสำคัญที่ให้มุมมองในประเด็นนี้ คือ

---

[48] G.T. Milkovich, J.M. Newman, and B. Gerhart. (2011). *Compensation*, (10th ed.). New York: McGraw-Hill.

[49] M. Tremblay, and D. Chenever. (2005). "The effectiveness of compensation strategies in international technology intensive firms", *International Journal of Technology Management*, 31 Nos 3/4: 222-239; B. Gerhart, and S.L. Rynes, (2003), *Compensation: Theory, Evidence, and Strategic Implications*, Sage Publications: Thousand Oaks, CA.

[50] R.A. Noe, J.R. Hollenbeck, B. Gerhart, and P. Wright. (2000). *Human resource management: Gaining a competitive advantage.* New York: McGraw-Hill/Irwin, pp.390-391.

พอล เฮนสัน แอพพลีบี (Paul Henson Appleby) ได้อธิบายว่า ในเรื่องของการบริหารนโยบายและการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องผูกพันกันอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ นอร์ตัน อี ลอง (Norton E. Long) ยังเป็นผู้สนับสนุนแนวคิดที่ว่า การบริหารคือการเมือง โดยมองว่าอำนาจเป็นสิ่งที่มิได้ผูกขาดอยู่ที่ผู้นำ หากแต่อำนาจเป็นสิ่งที่กระจัดกระจายอยู่ในทั่วทั้งองค์การ นักบริหารระดับสูงจำต้องอาศัยฐานอำนาจในการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองต่อการกำหนดทิศทางของการปฏิบัติหน่วยงานให้เป็นไปตามนโยบายอีกด้วย สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยขอนำเสนอแนวความคิดว่าด้วยการเมืองกับการบริหาร ดังต่อไปนี้

2.3.1 แนวคิดการแบ่งแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน (Politic-Administrative Dichotomy)

แนวคิดการแบ่งแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน (Politic/Administrative Dichotomy) เริ่มขึ้นจากระบบอุปถัมภ์และการเล่นพรรคเล่นพวกทางการเมืองในสหรัฐอเมริกาส่งผลให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติของระบบราชการลดลง นำไปสู่การเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบราชการ โดยมีการออกกฎหมาย The Service Reform Act[51] ในปี ค.ศ. 1883 ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 1887 วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ได้เขียนบทความชื่อว่า "The Study of Administration"[52] โดยมีสาระสำคัญว่า เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารจะต้องแยกออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด โดยฝ่ายการเมือง มีหน้าที่ในการออกกฎหมายและกำหนดนโยบายสาธารณะ ส่วนฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ในการนำเอานโยบายออกไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามเป้าหมาย ซึ่งข้าราชการนั้นต้องมีความเป็นอิสระทางการเมืองและอุทิศตนเป็นกลไกของรัฐบาล ในขณะที่ฝ่ายการเมืองจะต้องเคารพในหลักการมิใช่เป็นการใช้ข้าราชการเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์

นักคิดคนสำคัญที่มีมุมมองร่วมกัน ดังเช่น แฟร็งค์ เจ กู๊ดนาว (Frank J. Goodnow)[53] ให้ข้อเสนอสำคัญ คือ การแบ่งหน้าที่ของรัฐควรแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ หน้าที่ทางการเมืองและหน้าที่ทางการบริหาร ซึ่งหน้าที่ทางการเมืองจะเป็นเรื่องของนโยบายและการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ และหน้าที่ทางการบริหารจะเป็นการบริหารและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ นอกจากนี้ การปฏิรูปการปกครองก็ต้องยอมรับความจริงว่า หน้าที่การเมืองและหน้าที่การบริหารของรัฐแยกออกจากกันได้ การบริหารไม่ควรอยู่ภายใต้การเมืองและเรื่องของผลประโยชน์ ส่วนลีโอนาร์ด ดี ไวท์ (Leonard D. White)[54] มีมุมมองว่า การบริหารเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง ส่วนการเมืองเป็นเรื่องของค่านิยม ซึ่งเป้าหมายของการบริหารงานคือ การประหยัดและความมีประสิทธิภาพ ซึ่งแม็กซ์ เวเบอร์ (Max Weber)[55] ได้ชี้ให้เห็นและเน้นย้ำว่า ระบบราชการ (Bureaucracy) คือ การบริหารจัดการโดยตำแหน่ง มากกว่าการบริหารจัดการโดยบุคคล ซึ่งเป็นรูปแบบการใช้อำนาจตามกฎหมาย (Legal Domination)

อย่างไรก็ตาม เหตุผลสำคัญของการแบ่งแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกันนั้น ผู้วิจัยขอรวบรวมผลการประมวลถึงเหตุผลสำคัญจากงานวิจัยต่าง ๆ โดยมีพื้นฐานมาจากแนวความคิดของการแบ่งแยกการบริหารออกจากการเมือง ดังต่อไปนี้

---

[51] กฎหมาย The Service Reform Act มีหลักการสำคัญ คือ การปรับปรุงการบริหารงานราชการให้มีการบริหารงานเทียบเท่ากับเอกชน และให้การบริหารแยกออกจากการเมืองแบบเด็ดขาด เพื่อให้ข้าราชการวางตัวเป็นกลางทางการเมือง

[52] Woodrow Wilson. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly,* Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), pp. 197-222.

[53] Frank J. Goodnow. (1900) . *Politics and Administration A Study in Government.* Retrieved January 5, 2019 from https://archive.org/details/politicsadminist00goodrich/page/vi

[54] White, Leonard D. (1995). *Introduction to Study of Public Administration.* New York: MacMillan.

[55] Weber, Max. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization.* (T. Par sons, trans.). New York: Free Press.

เหตุผลของการแบ่งแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน

สร้อยตระกูล อรรถมานะ[56] ให้เหตุผลของการแบ่งแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกันไว้ 7 ประการ ประกอบด้วย เหตุผลในเรื่องอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ การเข้าดำรงตำแหน่ง ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง ความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง ระดับความรู้ความสามารถและความชำนาญงาน ความเป็นกลางทางการเมือง และข้อจำกัดด้านพฤติกรรม ดังนี้

ประการที่ 1 อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยทั่วไปข้าราชการฝ่ายการเมือง (ทางการเมือง) เป็นฝ่ายที่แสดงออกถึงเจตนารมณ์ซึ่งประชาชนจึงต้องศึกษาและวางกรอบนโยบายสาธารณะ เพื่อให้ข้าราชการประจำ (ทางการบริหาร) เป็นผู้นำนโยบายไปขับเคลื่อนให้เกิดผลสำเร็จ ดังนั้น ข้าราชการฝ่ายการเมือง จึงมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาแนวนโยบายให้เป็นไปตามความรับผิดชอบตามเจตนารมณ์ที่ได้ให้ไว้กับประชาชน ส่วนข้าราชการประจำ มีอำนาจหน้าที่ในการรับเอานโยบายสาธารณะที่มาจากการกำหนดโดยข้าราชการฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งนอกจากข้าราชการประจำจะต้องรับบทบาทหน้าที่ดังกล่าวแล้วนั้น จำต้องให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อให้ข้าราชการฝ่ายการเมืองสามารถศึกษาและกำหนดแนวนโยบายให้มีความถูกต้องและเป็นนโยบายที่สามารถดำเนินการได้จริง

ประการที่ 2 การเข้าดำรงตำแหน่ง ข้าราชการฝ่ายการเมือง สามารถเข้ารับการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ได้โดยผ่านการเลือกตั้งจากประชาชน หรือผู้มีอำนาจในทางการเมืองด้วยเหตุผลทางการเมือง ส่วนข้าราชการประจำสามารถเข้ารับการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ได้ด้วยกระบวนการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประการที่ 3 ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายเมืองมีกำหนดระยะเวลา 4 ปี และ/หรือมีการพ้นตำแหน่งเมื่อมีเหตุผลอื่น ๆ อาทิ การปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรี การยุบสภาฯ การรัฐประหาร แต่นักการเมืองนั้นสามารถกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้อีกหากได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งในทางการเมือง ในขณะที่ฝ่ายบริหารนั้น มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งเกษียณอายุราชการ หากไม่มีความผิดหรือไม่ออกจากตำแหน่งตามระยะเวลาที่กำหนด

ประการที่ 4 ความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง ข้าราชการฝ่ายการเมืองมีความมั่นคงในอาชีพน้อยกว่าข้าราชการประจำ โดยที่เมื่อผ่านกระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้แล้วนั้น ข้าราชการประจำจะอยู่ในตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลชุดใดเข้ามาบริหารงานภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีความต่อเนื่องและเป็นปกติ ส่วนข้าราชการฝ่ายการเมืองจะมีการเปลี่ยนแปลงทางตำแหน่งบ่อยครั้งด้วยเหตุดังกล่าว ความมั่นคงในอาชีพของข้าราชการฝ่ายการเมืองจึงมีน้อยมากเมื่อเทียบกับข้าราชการประจำ

ประการที่ 5 ระดับความรู้ความสามารถและความชำนาญงาน ข้าราชการฝ่ายการเมือง เป็นผู้ที่มีความรู้ทางการบริหารทั่วไป (Generalist) อย่างไรก็ตาม มีหลายกรณีที่นักการเมืองมีประสบการณ์หรือมีความเชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ (Specialist) ส่วนข้าราชการประจำ เป็นผู้ที่มีความรู้และความชำนาญงานอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นผู้ปฏิบัติงานในลักษณะประจำและต่อเนื่อง ซึ่งคุณลักษณะดังกล่าว ทำให้ข้าราชการประจำสามารถนำเอานโยบายของฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติได้อย่างเห็นผล

ประการที่ 6 ข้อจำกัดด้านพฤติกรรม ข้าราชการฝ่ายการเมือง จำต้องยึดถือความต้องการของประชาชนเป็นที่ตั้ง แต่ความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชนอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้เสมอ ซึ่งแตกต่างกับข้าราชการ

---

[56] สร้อยตระกูล อรรถมานะ. (2543). *ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

ประจำที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบข้อกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ทำให้ข้าราชการประจำมีพฤติกรรมในการทำงานที่แตกต่างจากข้าราชการฝ่ายการเมือง

ประการที่ 7 ความเป็นกลางทางการเมือง ข้าราชการฝ่ายการเมืองโดยทั่วไปจะมีอุดมการณ์ทางการเมืองโดยเฉพาะอุดมการณ์ของพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัดอยู่ ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าการมีอุดมการณ์ที่แตกต่างกันย่อมมีการเลือกปฏิบัติ (political discrimination) ส่วนข้าราชการประจำ ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่ง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้วางตัวเป็นกลางไม่เข้าข้างฝ่ายใด แต่มุ่งประโยชน์ส่วนรวมเป็นสรณะ

อย่างไรก็ตาม สถาบันพระปกเกล้า[57] ได้ให้ข้อเสนอเพิ่มเติมเกี่ยวกับเหตุผลของการแบ่งแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกันไว้ 5 ประการ ประกอบด้วย เหตุผลของความต้องการที่จะควบคุมและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ความต้องการในตัวบุคลากรของแต่ละฝ่ายไม่เหมือนกัน ความต้องการที่แตกต่างกันในเรื่องของความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง[58] ความต้องการในการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และความสมเหตุสมผลในการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่าย ดังนี้

ประการที่ 1 ความต้องการที่จะควบคุมและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน การแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน เพื่อให้ฝ่ายหนึ่งสามารถควบคุมและถ่วงดุลการใช้อำนาจของอีกฝ่ายหนึ่งได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติงานที่ไม่เป็นไปตามทำนองคลองธรรม อีกฝ่ายหนึ่งสามารถยับยั้งได้ทันท่วงที

ประการที่ 2 ความต้องการในตัวบุคลากรของแต่ละฝ่ายไม่เหมือนกัน โดยทั่วไปการกำหนดคุณสมบัติของการเป็นข้าราชการฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ข้าราชการฝ่ายการเมือง มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสนใจในการบริหารกิจการบ้านเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ ในขณะที่ข้าราชการประจำ มีการกำหนดคุณสมบัติไว้โดยตำแหน่งเฉพาะ เนื่องจากเป็นผู้ปฏิบัติงานที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญเฉพาะในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จ

ประการที่ 3 ความต้องการในการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามแนวความคิดของมองเตสกิเออ (Montesquieu) ในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และตุลาการ ยังไม่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เพียงพอ ตราบใดที่ยังมิได้มีการแบ่งแยกฝ่ายการเมืองกับการบริหารออกจากกัน ซึ่งหากทั้งสองฝ่ายมีการแบ่งแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดแล้วนั้น แต่ละฝ่ายต่างปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การปฏิบัติงานตามขอบเขตของตนเอง โดยที่อีกฝ่ายสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจได้ก็ถือว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนย่อมได้รับความคุ้มครองมากกว่าที่ทั้งสองฝ่ายจะรวมเป็นฝ่ายเดียวกัน

ประการที่ 4 ความสมเหตุสมผลในการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่าย ในการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายต่างมุ่งไปสู่การบรรลุผลการปฏิบัติงานตามที่กำหนดไว้ ซึ่งแต่ละฝ่ายนั้นได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานที่มีความเหมาะสม แต่มักจะมีลักษณะการดำเนินการที่ตรงกันข้าม เช่น ข้าราชการฝ่ายเมืองมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการให้รางวัลแก่ผู้สนับสนุนตน การกลั่นแกล้งจากฝ่ายข้าราชการประจำ เป็นต้น ส่วนข้าราชการประจำใช้ระบบคุณธรรมในการคัดเลือกและการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง โดยมีความเป็นอิสระภายในขอบเขตที่กำหนด และปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง และนิยมตัดสินปัญหาโดยให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้รับผิดชอบการตัดสินใจ อาจกล่าวได้ว่า แม้ว่าทั้งสองฝ่ายต้องการความสมเหตุสมผลในการปฏิบัติงานที่เหมือนกัน แต่ในทางปฏิบัติการบรรลุถึงความสมเหตุสมผลนั้นแตกต่างกัน จึงควรให้มีการแยกทั้งสองฝ่ายออกจากกัน

---

[57] สถาบันพระปกเกล้า. (2547). *ระบบราชการกับการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

[58] ในประเด็นนี้มีความสอดคล้องกับเหตุผลของการแบ่งแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน ในประการที่ 4 ความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง ของสร้อยตระกูล อรรถมานะ ผู้วิจัยจึงขอไม่นำเสนอในประเด็นดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ภายใต้แนวคิดการแบ่งแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน (Politic/Administrative Dichotomy) กลับมีข้อโต้แย้งจากในประเด็นที่ว่า การเมืองกับการบริหารนั้นไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด เนื่องจากในการบริหารนั้นเป็นเรื่องของการเมือง ดังจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

2.3.2 แนวคิดการเมืองกับการบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ (No Politic-Administrative Dichotomy)

แนวคิดการเมืองกับการบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ (No Politic-Administrative Dichotomy) อยู่บนฐานคิดที่ว่า การบริหารนั้นเป็นกระบวนการหนึ่งของการเมือง เรื่องของการบริหารนโยบายและการเมืองเป็นเรื่องที่มีความผูกพันกันอย่างใกล้ชิด โดยนักคิดคนสำคัญอย่าง พอล เฮนสัน แอพพลีบี (Paul Henson Appleby) ได้อธิบายว่า อำนาจในการกำหนดนโยบายนั้นมิใช่อำนาจในการผูกขาดของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หากแต่เป็นอำนาจจากทั้ง 3 ฝ่าย คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด เนื่องจากการตัดสินใจทางนโยบายของฝ่ายการบริหารเป็นไปตามสภาพแวดล้อมทางการเมือง โดยการบริหารนั้นเป็นการกระทำโดยตรงของข้าราชการฝ่ายการเมืองในนามประชาชน ข้าราชการฝ่ายการเมืองมีหน้าที่ตัดสินใจในทางการบริหารภายใต้การควบคุมของประชาชน ซึ่งนอร์ตัน อี ลอง (Norton E. Long)[59] ได้เน้นย้ำให้เห็นว่า อำนาจ (Power) เป็นเสมือนเลือดหล่อเลี้ยงองค์การ ซึ่งอำนาจมิได้ผูกขาดแก่ผู้นำองค์การเท่านั้น แต่นักบริหารระดับรองลงมาก็มีอำนาจได้เช่นกัน ดังนั้น “อำนาจจึงเป็นสิ่งที่กระจายอยู่ทั่วไปในองค์การ” นักบริหารจะยังคงอยู่ได้หากต้องอาศัยฐานอำนาจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมถึงการกำหนดนโยบายต้องอาศัยการสนับสนุนทางการเมืองด้วย เช่น การสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม ดังนั้น ความสำเร็จของการบริหารงานภาครัฐนั้นมิได้ขึ้นอยู่กับตัวข้าราชการหรือหน่วยงานเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม ซึ่งต้องพิจารณาถึงโครงสร้างอำนาจทางสังคมทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม เหตุผลสำคัญของการเมืองกับการบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้นั้น เนื่องจากทั้งข้าราชการฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำต่างมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์และใกล้ชิดกันอยู่ตลอดเวลา โดยสามารถพิจารณาออกได้เป็น 3 ประการสำคัญ ประกอบด้วย เหตุผลเชิงโครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรม ดังต่อไปนี้

เหตุผลสำคัญของการเมืองกับการบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้

ประการที่ 1 ด้านโครงสร้าง ระบบการเมือง ประกอบด้วยด้วยระบบย่อย (Sub-system) ต่าง ๆ อาทิ ระบบพรรคการเมือง ระบบการเลือกตั้ง และระบบบริหาร ถือเป็นระบบย่อย (Sub-system) ระบบหนึ่งของระบบการเมืองที่มิอาจแยกออกจากกันได้

ประการที่ 2 ด้านกระบวนการ[60] การตัดสินใจ (Decision Making) สำหรับการกำหนดเป้าหมายนั้นไม่เพียงแต่เป็นเรื่องคุณค่า (Value) แต่ยังเกี่ยวข้องกับข้อมูลและข้อเท็จจริง (Fact) ในการกำหนดเป้าหมายส่วนหนึ่งด้วย ซึ่งโดยนัยสำคัญนั้น นักการเมืองจะต้องพึ่งพาอาศัยข้าราชการประจำในแง่ของการข้อมูลและต้องอาศัยความเชี่ยวชาญจากงานเฉพาะด้านของผู้ที่ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องอีกด้วย สอดคล้องกับงานศึกษาของจิดาภา ถิรศิริกุล[61] ที่ให้ข้อคิดเห็นว่า ฝ่ายบริหารจะต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องต่อการกำหนดนโยบายในทางใดทางหนึ่ง ซึ่งการทำหน้าที่ในการเสนอข้อมูลข่าวสารให้แก่ฝ่ายการเมือง ถือเป็นบทบาทหนึ่งที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับฝ่ายการเมือง

---

[59] Norton E. Long. (1949). Power and Administration. In *Public Administration*. Vol. 9, No. 4, Autumn, 1949.

[60] ศุภสวัสดิ์ พัชวาลย์. (2558). *ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ*. นนทบุรี: บริษัท เอ.พี. กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด.

[61] จิดาภา ถิรศิริกุล. (2554). การเมือง การบริหาร และการกำหนดนโยบายสาธารณะ ภายใต้แนวคิดการบริหารกับการเมืองที่ไม่แยกออกจากกันในบริบทสังคมตะวันตกและในบริบทสังคมไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* ปีที่ 9 ฉบับที่ 3 เดือนกันยายน - ธันวาคม 2554.

ประการที่ 3 ด้านพฤติกรรม การเมืองการบริหารนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างยิ่งในด้านของการกำหนดนโยบาย โดยข้าราชการประจำนั้นจะทำหน้าที่ในการเสนอข้อมูลข่าวสารและให้คำแนะนำทางนโยบายแก่ฝ่ายการเมือง นอกจากนี้ ผู้นำฝ่ายบริหารโดยแท้จริงนั้นนับเป็นหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญมิได้มอบอำนาจหน้าที่ในการปรับใช้กฎหมายให้เท่านั้น แต่ยังได้ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการออกพระราชกำหนดและกฎหมายในระดับที่ต่ำกว่า เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานอีกด้วย อาจกล่าวได้ว่าฝ่ายบริหารดูเหมือนจะทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการด้วย[62]

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายข้าราชการฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำ ในประเด็นนี้มีคำอธิบายจากมุมมองของนักวิชาการสองท่านคือ Christopher Hood และ Martin Lodge[63] ซึ่งมองว่าสัมพันธภาพระหว่างภาครัฐ (นักบริหารระดับสูง) และกลุ่มบุคคลที่อยู่ในระบบการเมือง (ฝ่ายการเมือง) โดยกลุ่มบุคคลที่อยู่ในระบบการเมืองเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของนักบริหารระดับสูงผ่านช่องทางการกำหนดกฎหมาย รวมทั้งการกำหนดข้อตกลงในการปฏิบัติหน้าที่ ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้เรียกว่า "Public Service Bargains (PSBs)" หรือการต่อรองการให้การบริการสาธารณะ

Christopher Hood อธิบายว่า[64] จุดสมดุลของ PSBs มาจากการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน ซึ่งข้าราชการประจำจะให้สิทธิบางอย่างแก่นักการเมืองเพื่อแลกกับความมั่นคงขององค์การ (มองในเชิงนโยบายที่จะออกมาจากนักการเมือง) ในขณะที่นักการเมืองเมื่อได้รับการเลือกตั้งจะเข้ามาดำรงตำแหน่งในฐานะข้าราชการฝ่ายการเมือง (รัฐมนตรี) และให้การจ้างงานแก่ข้าราชการประจำ ซึ่งข้าราชการประจำจะตอบแทนด้วยการใช้ความสามารถและแสดงความจงรักภักดีโดยการควบคุม ดังนี้

> *ประการแรก* ข้าราชการการเมืองจะเป็นผู้บังคับบัญชาโดยอ้อมที่ส่งผลโดยตรงต่อข้าราชการประจำ ซึ่งข้าราชการทางการเมืองอาจมีแนวโน้มที่จะควบคุมและแทรกแซงการปฏิบัติงานเฉพาะกิจบางอย่าง หากการดำเนินการของข้าราชการประจำนั้นไม่ได้รับการยอมรับจากข้าราชการทางการเมือง
>
> *ประการที่สอง* นักบริหารระดับสูงในฐานะผู้บริหารภาครัฐจะควบคุมระบบการตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเป้าหมายเชิงนโยบาย
>
> *ประการที่สาม* กลไกในการทำให้ข้าราชการประจำสามารถดำเนินการบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดจากการกำหนดโดยข้าราชการทางการเมือง ซึ่งข้าราชการประจำจะตระหนักถึงเป้าหมายที่วางไว้และจะถูกกระตุ้นให้หากลยุทธ์ในการดำเนินงานเพื่อไปสู่เป้าหมายเป็นไปตามกระบวนการและรองรับด้วยข้อกฎหมาย ในขณะที่ข้าราชการทางการเมืองกล้าที่จะเผชิญต่อความเสี่ยงในการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อทำให้ตนบรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่วางไว้

อาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำนั้นเป็นผลประโยชน์ต่างตอบแทนที่มิสามารถแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกันได้ สอดคล้องกับข้อค้นพบที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมจากงานวิจัยอื่น ๆ ได้พบมุมมองเกี่ยวกับการเมืองกับการบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ในสังคม

---

[62] สร้อยตระกูล อรรถมานะ. (2544). *ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

[63] Christopher Hood and Martin Lodge. (2006). *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty—and Blame*. Oxford University Press Oxford: Hardback.

[64] Christopher Hood. (2002). Control, Bargains, and Cheating: The Politics of Public-Service Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 12, No. 3(July): 309-332.

ไทย ซึ่งในงานศึกษาของจิดาภา ถิรศิริกุล[65] พบว่า ลักษณะการเมืองกับการบริหารไม่อาจแยกออกจากกันได้ในสังคมไทย มี 2 ลักษณะ กล่าวคือ *ลักษณะที่ 1* ข้าราชการประจำมีความเกี่ยวข้องต่อการกำหนดนโยบายให้แก่ข้าราชการฝ่ายการเมือง ด้วยการนำเสนอข้อมูลและการให้ข้อเสนอแนะโดยเฉพาะนโยบายเชิงเทคนิค ดังเห็นได้จากการนำเสนอข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายของข้าราชการฝ่ายการเมือง การนำเสนอแนวทางการนำไปปฏิบัติ ตลอดจนการร่างกฎหมาย กฎระเบียบของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม หรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตีความของการนำนโยบายไปปฏิบัติ *ลักษณะที่ 2* สังคมไทยเป็นสังคมที่ข้าราชการประจำมีความเข้มแข็ง อาจเรียกได้ว่าเป็น "ระบอบอมาตยาธิปไตย" หรือ "รัฐราชการ" (Bureaucratic Politics) โดยฝ่ายบริหารมีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนประเทศ ขณะที่ฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งมีความอ่อนแอ ซึ่งฝ่ายบริหารมีระดับของการไม่ยอมรับไปจนถึงการปฏิเสธหลักความเป็นตัวแทนของประชาชนของฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ดังเห็นได้จากการกำหนดนโยบายสาธารณะทางเศรษฐกิจในช่วง พ.ศ. 2475-2530 อยู่ภายใต้การกำหนดนโยบายจากข้าราชการประจำ เช่น ข้าราชการประจำจากกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งกราแฮม ที ออลลิสัน (Graham T. Allison)[66] กล่าวว่า การที่ข้าราชการประจำเข้าไปแทรกแซงหรือมีส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบายของข้าราชการฝ่ายการเมืองนั้น เหตุผลหนึ่ง คือ ความพยายามที่จะเข้าไปเจรจาเพื่อปกป้อง รักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ให้แก่หน่วยงานของตนเอง

2.4 บริบทแวดล้อมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูง

การเปลี่ยนแปลงบริบทแวดล้อมต่าง ๆ สามารถส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งในรูปแบบของโอกาสและข้อท้าทายต่อระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้ ทั้งนี้ หากวิเคราะห์ภายใต้กรอบแนวคิดสถาบันนิยมใหม่ (New Institutionalism) กล่าวได้ว่า ระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service) ย่อมมีโอกาสได้รับอิทธิพลในมิติต่าง ๆ ได้ ในที่นี้ผู้วิจัยได้สำรวจบริบทแวดล้อมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูงตามตัวแบบ PEST Analysis แบ่งออกเป็น 4 มิติ ได้แก่ ปัจจัยทางการเมือง (Political Factor) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Economic Factor) ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม (Sociocultural Factor) และมิติเทคโนโลยี (Technology Factor) รายละเอียดดังนี้

2.4.1 ปัจจัยการเมือง (Political Factor)

ปัจจัยทางการเมือง ถือเป็นบริบทแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อปรัชญา แนวคิด และระบบข้าราชการพลเรือนเป็นอย่างมาก โดยทั่วไปการวิเคราะห์ปัจจัยทางการเมืองมักวิเคราะห์ถึงระบอบการเมือง สถาบันการเมือง รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายรัฐบาล (และผู้มีอำนาจของรัฐ) ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของแนวนโยบายการบริหารจัดการและระบบนักบริหารระดับสูง นอกจากนี้ การบริหารจัดการและหน้าที่ของระบบข้าราชการพลเรือนมักจะขึ้นอยู่กับกรอบทางกฎหมายที่มีความเฉพาะเจาะจง โดยที่กฎหมายจะกำหนดขอบเขต บทบาท และความรับผิดชอบ ซึ่งกฎหมายมักจะกำหนดให้มีหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารระบบข้าราชการพลเรือน หน่วยงานเหล่านี้มักได้รับอำนาจจากกฎหมายให้ทำหน้าที่ดูแลบุคลากรของรัฐตั้งแต่สรรหาไปจนกระทั่งเกษียณอายุ[67]

---

[65] เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

[66] Graham T. Allison. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown.

[67] M. Jae Moon and Changho Hwang. (2013). The State of Civil Service Systems in the Asia-Pacific Region: A Comparative Perspective. *Review of Public Personnel Administration*, 33(2): 126.

อย่างไรก็ตาม หากมองในแง่ของโครงสร้างองค์การยังสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ *รูปแบบที่หนึ่ง หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหาร (Executive Agencies)* ได้แก่ หน่วยงานในรูปแบบ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมักอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี และ*รูปแบบที่สอง หน่วยงานอิสระ (Independent Agencies)* อาทิ หน่วยงานที่มีรูปแบบคณะกรรมการบริหารจัดการโดยอิสระแยกออกมาต่างหากจากระบบข้าราชการพลเรือนทั่วไป ทั้งนี้ แต่ละประเทศจะมีการกำหนดให้ภารกิจของรัฐต่าง ๆ ไปอยู่ในรูปแบบการบริหารงานของหน่วยงานในรูปแบบแรกหรือรูปแบบที่สองก็ได้ อาทิ กรณีของกระทรวงว่าด้วยความปลอดภัยและบริหารงานภาครัฐของเกาหลีใต้และกระทรวงข้าราชการพลเรือนของไต้หวัน อยู่ภายใต้การบริหารงานในรูปแบบที่หนึ่งในระดับ “กระทรวง” ในขณะที่องค์การบริหารงานบุคคลแห่งชาติของญี่ปุ่น และสำนักงานจัดการบุคคลของสหรัฐฯ กลับใช้รูปแบบที่สอง คือ การจัดตั้งหน่วยงานอิสระขึ้นมาทำหน้าที่บริหารจัดการเป็นการเฉพาะในรูปแบบที่สอง[68] นอกจากนี้ ในบางประเทศอาจให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าว แยกออกมาอยู่ภายใต้ “องค์การอิสระของรัฐ” เช่น ในกรณีของไต้หวัน คณะกรรมการอบรมและคุ้มครองข้าราชการพลเรือนและคณะกรรมการกำกับดูแลของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ อยู่ภายใต้หน่วยงานที่มีชื่อว่า “Examination Yuan” ซึ่งทำหน้าที่ในการดูแลตรวจสอบคุณสมบัติของข้าราชการพลเรือนและถือเป็น 1 ใน 5 อำนาจสูงสุดของรัฐ[69] ขณะเดียวกันนั้น หน่วยงานกลางด้านการบริหารงานบุคคล กลับอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร เป็นต้น[70] ขณะที่บางประเทศมีการปรับปรุงโครงสร้าง (Reorganization) สลับกันไปมาระหว่างสองรูปแบบ เช่น กรณีของเกาหลีใต้ นอกจากนี้ หลายประเทศจะมีกรอบทางกฎหมายสำหรับการจัดวางระบบบริหารข้าราชการพลเรือน ตั้งแต่การจัดตั้ง การพัฒนา และการปฏิรูป ดังนั้น กรอบทางกฎหมาย (Legal Framework) จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่อาจส่งผลต่อระบบบริหารข้าราชการพลเรือนและระบบนักบริหารระดับสูงได้

นอกเหนือจากกรอบทางกฎหมายของรัฐแล้ว ในการพิจารณาปัจจัยทางการเมืองขาดเสียมิได้ที่ต้องพิจารณาถึง “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ” ทั้งนี้ หากพิจารณามุมมองความสัมพันธ์ดังกล่าวในเชิงทฤษฎีข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นมีรากฐานมาจากการที่มาและบทบาทหน้าที่ของ “ข้าราชการฝ่ายการเมือง” และ “ข้าราชการประจำ” มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ข้าราชการฝ่ายการเมืองมาจากการเลือกตั้งและพรรคการเมืองซึ่งเป็นบุคคลและองค์การที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้มาขับเคลื่อนนโยบายที่ได้นำเสนอและสัญญาไว้กับประชาชน ขณะที่ข้าราชการประจำต้องทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนหรือนำนโยบายของนักเลือกตั้งเหล่านั้นสู่การปฏิบัติ กระนั้นก็ตาม มีมุมมองที่จำแนกลักษณะความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายแบ่งออกได้เป็น 4 รูปแบบ *รูปแบบแรก แยกการบริหารออกจากการเมือง* โดยฝ่ายการเมืองทำหน้าที่กำหนดนโยบายและฝ่ายข้าราชการ (ฝ่ายบริหาร) ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ รูปแบบนี้ฝ่ายข้าราชการจะมีอำนาจในการตัดสินใจค่อนข้างสูง *รูปแบบที่สอง การแบ่งงานกันทำ* คือ ทั้งสองฝ่ายต่างมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แต่บทบาทจะแตกต่างกัน โดยฝ่ายข้าราชการทำหน้าที่รวมข้อมูล/องค์ความรู้ และวิเคราะห์ความเป็นไปได้ ส่วนฝ่ายการเมืองจะนำผลประโยชน์และค่านิยมต่าง ๆ มากำหนดเป็นนโยบายและผสานผลประโยชน์ *รูปแบบที่สาม การสร้างดุลยภาพ* โดยทั้งสองฝ่ายต่างมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและเล่นการเมือง แต่ฝ่ายนักการเมืองถือเป็นผู้รักษาผลประโยชน์ปัจเจกชน (จากการเลือกตั้งหรือภาพรวมทั้งสังคม) ขณะที่ฝ่ายข้าราชการประจำจะทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของผู้รับบริการ สุดท้าย *รูปแบบที่สี่ รูปแบบผสมผสานโดยแท้* กล่าวคือ ความแตกต่างของทั้งสองฝ่ายมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ โดยฝ่ายข้าราชการ

---

[68] Ibid.

[69] โดยทั่วไปประเทศต่างๆ จะแบ่งอำนาจรัฐสูงสุดของรัฐออกเป็น 3 ทาง คือ บริหาร ตุลาการ และนิติบัญญัติแต่ในกรณีของไต้หวันนั้น มีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 5 ส่วน เรียกว่า “YUAN” คือ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจในการตรวจสอบ และอำนาจในการควบคุม

[70] Su, T. (2010). Civil service reform in Taiwan. In E. Berman, M.J. Moon, and H. Choi (Eds.). *Public administration in East Asia: Mainland China, Japan, South Korea, and Taiwan.* (pp. 609-626). New York, NY: CRC Press.

ประจำมีโลกทัศน์คล้ายกับนักการเมืองมากขึ้น จึงเปิดโอกาสให้สามารถก้าวขึ้นสู่การดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ เช่น รัฐมนตรี บางประเทศมีการหมุนเวียนกันดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการบริหาร และบางประเทศเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้าไปดำรงตำแหน่งการบริการระดับสูงได้ เป็นต้น[71] ปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำในเชิงโครงสร้าง อาจส่งผลกระทบต่อระบบข้าราชการพลเรือน และระบบนักบริหารระดับสูงของรัฐได้

2.4.2 ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Economic Factor)

ปัจจัยภายในประเทศ

ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้มากที่สุด คือ งบประมาณที่จัดสรรจากรัฐประเภท "งบบุคลากร" ซึ่งครอบคลุมรายจ่ายเพื่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เช่น เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว และค่าตอบแทนพนักงานราชการ ทั้งนี้ หากพิจารณางบประมาณรายจ่ายสำหรับบุคลากรภาครัฐฝ่ายพลเรือนย้อนหลัง เพื่อสำรวจการเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมา สามารถพิจารณาได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.4 งบประมาณรายจ่ายสำหรับบุคลากรภาครัฐฝ่ายพลเรือน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555-2559[72]

หน่วยวิเคราะห์	2555	2556	2557	2558	2559	เฉลี่ย
งบบุคลากร	547,690.90	577,325.10	605,868.90	617,089.90	637,536.10	597,102.18
สัดส่วนต่องบประมาณ	23.01	24.06	23.99	23.96	22.97	23.60
เพิ่มขึ้น	51,795.10	29,634.20	28,543.80	11,221.00	20,446.20	28,328.06
เปลี่ยนแปลง	10.4	5.41	4.94	1.85	3.31	5.18
งบรายจ่ายทั้งหมดของรัฐ	2,380,000.00	2,400,000.00	2,525,000.00	2,575,000.00	2,776,000.00	2,531,200.00

(**ที่มา:** ผู้วิจัยพัฒนาชุดข้อมูลจาก สำนักงบประมาณ ตามรายงาน "งบประมาณโดยสังเขป (ฉบับปรับปรุง) ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554-2559")

จากตารางที่ 2.4 แสดงให้เห็นว่าสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายตั้งแต่ พ.ศ. 2555-2559 งบบุคลากรของภาครัฐมีสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของรัฐไม่เปลี่ยนแปลงจากเดิมมากนักและมีทิศทางในเชิงบวกหรือเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเล็กน้อย โดยเฉลี่ยแต่ละปีพบว่า งบบุคลากรเพิ่มขึ้นประมาณ 2.83 หมื่นล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.18 ต่อปี กระนั้นก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าตั้งแต่ พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา พบว่าสัดส่วนการเปลี่ยนแปลงงบบุคลากรเพิ่มขึ้นต่ำกว่าร้อยละ 5 ต่อปี นอกจากนี้ หากพิจารณาในแง่สัดส่วนงบบุคลากรต่องบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของรัฐ ตั้งแต่ พ.ศ. 2556-2559 พบว่า มีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ แม้เพียงเล็กน้อยก็ตาม จึงอาจอนุมานได้ว่า การบริหารกำลังคนภาครัฐฝ่ายพลเรือนของไทยในมิติงบประมาณ มีแนวโน้มลดขนาดลง (Downside zing) แบบค่อยเป็น

---

[71] Aberbach, J. D., Putnam, R. D., and Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.

[72] ผู้วิจัยพัฒนาชุดข้อมูลจาก สำนักงบประมาณ ตามรายงาน "งบประมาณโดยสังเขป (ฉบับปรับปรุง) ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554-2559"

ค่อยไป เมื่อพิจารณาอัตรากำลังคนภาครัฐฝ่ายพลเรือนพบว่า มีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงในแต่ละปีเพิ่มขึ้นและลดลงแตกต่างกันออกไป ตามแต่ละประเภทการจ้าง ดังนี้

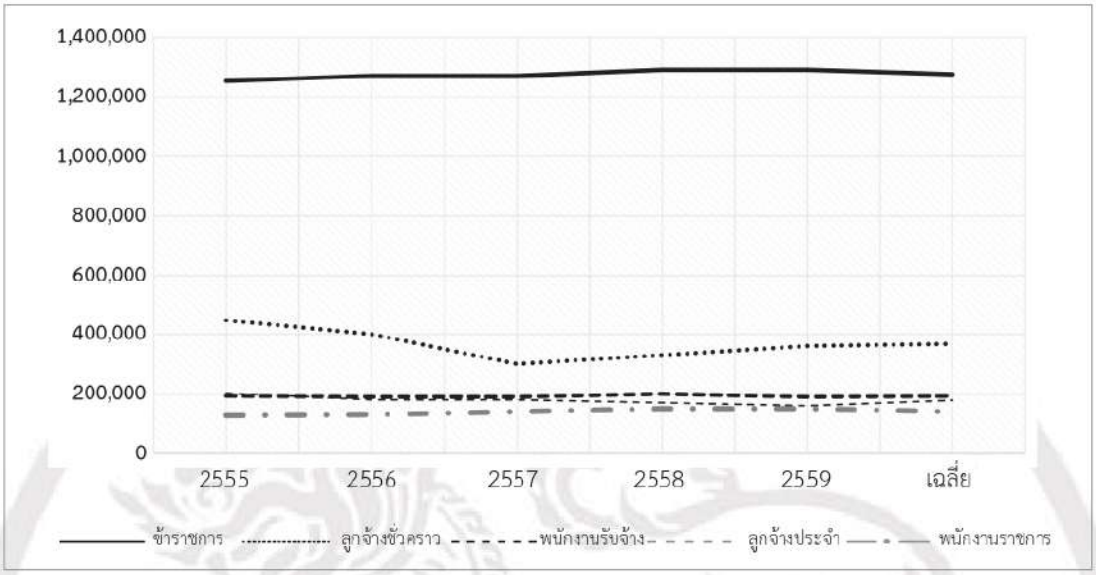
ตารางที่ 2.5 จำนวนและสัดส่วนกำลังคนภาครัฐฝ่ายพลเรือน จำแนกตามประเภทการจ้าง พ.ศ. 2555-2559[73]

หน่วยวิเคราะห์	2555	2556	2557	2558	2559	เฉลี่ย
กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน	2,220,000	2,190,000	2,090,000	2,160,000	2,180,000	2,168,000
เปลี่ยนแปลง	N/a	-1.35	-4.57	3.35	0.93	-0.41
ข้าราชการ	1,252,733	1,270,000	1,270,000	1,290,000	1,290,000	1,274,547
สัดส่วน	56.43	57.99	60.77	59.72	59.17	58.79
เปลี่ยนแปลง	N/a	1.38	0.00	1.57	0.00	0.74
ลูกจ้างชั่วคราว	446,122	400,000	300,000	330,000	360,000	367,224
สัดส่วน	20.10	18.26	14.35	15.28	16.51	16.94
เปลี่ยนแปลง	N/a	-10.34	-25.00	10.00	9.09	-4.06
พนักงานจ้าง	193,298	190,000	190,000	200,000	190,000	192,660
สัดส่วน	8.71	8.68	9.09	9.26	8.72	8.89
เปลี่ยนแปลง	N/a	-1.71	0.00	5.26	-5.00	-0.36
ลูกจ้างประจำ	202,106	180,000	180,000	170,000	160,000	178,421
สัดส่วน	9.10	8.22	8.61	7.87	7.34	8.23
เปลี่ยนแปลง	N/a	-10.94	0.00	-5.56	-5.88	-5.59
พนักงานราชการ	127,296	130,000	140,000	150,000	150,000	139,459
สัดส่วน	5.73	5.94	6.70	6.94	6.88	6.43
เปลี่ยนแปลง	N/a	2.12	7.69	7.14	0.00	4.24

(**ที่มา:** ผู้วิจัยพัฒนาข้อมูลจาก รายงาน "กำลังคนภาครัฐฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2555-2559" เผยแพร่โดย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)

[73] ผู้วิจัยพัฒนาข้อมูลจาก รายงาน "กำลังคนภาครัฐฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2555-2559" เผยแพร่โดย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ภาพที่ 2.4 แนวโน้มอัตรากำลังภาครัฐฝ่ายพลเรือนของไทย ปี พ.ศ. 2555-2559



(**ที่มา:** ผู้วิจัยพัฒนาข้อมูลจาก รายงาน "กำลังคนภาครัฐฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2555-2559" เผยแพร่โดย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)

จากข้อมูลตามภาพที่ 2.4 ชี้ให้เห็นว่า หากจำแนกกำลังคนภาครัฐ พ.ศ. 2555-2560 ตามลักษณะการจ้างงานในตำแหน่งข้าราชการ ยังคงมีสัดส่วนมากที่สุดเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 58.57 ของกำลังคนภาครัฐฝ่ายพลเรือนทั้งหมด รองลงมา คือ ลูกจ้างชั่วคราว เฉลี่ยร้อยละ 16.94 ของกำลังคนภาครัฐฝ่ายพลเรือนทั้งหมด ส่วนรูปแบบการจ้างที่น้อยที่สุด คือ พนักงานราชการ เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 6.43 ของกำลังคนภาครัฐฝ่ายพลเรือนทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ ค่าเฉลี่ยการเปลี่ยนแปลงของกำลังคนภาครัฐฝ่ายพลเรือน พบว่า พนักงานราชการกลับเป็นรูปแบบการจ้างที่มีแนวโน้มขยายตัวมากที่สุด โดยตั้งแต่ พ.ศ. 2556-2559 ลักษณะการจ้างงานของพนักงานราชการมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยต่อปีอยู่ที่ร้อยละ 4.25 และเป็นเพียงรูปแบบเดียวที่มีทิศทางการขยายตัวเชิงบวกอย่างต่อเนื่องทุกปี ขณะที่ลักษณะการจ้างงานแบบข้าราชการมีแนวโน้มขยายตัวเล็กน้อยมาก คือ เฉลี่ยเพียงร้อยละ 0.74 ส่วนที่เหลืออยู่มีการขยายตัวไม่แน่นอนและเฉลี่ยต่อปีติดลบทั้งหมด จากข้อมูลในข้างต้นนี้ กล่าวได้ว่า ระบบการจ้างงานของภาครัฐไทย มีแนวโน้มที่จะรักษาสมดุลระหว่างแนวคิด Privatization ซึ่งได้ถูกนำไปใช้อย่างเข้มข้นหลังการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา กับการรักษาความเป็น "ระบบราชการ (Bureaucracy)" ต่อไป

ปัจจัยภายนอกประเทศ

ในอดีตอิทธิพลจากกระแสโลกาภิวัตน์ต่าง ๆ จากภายนอกประเทศส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบราชการไทยอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 สมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สำหรับการเปลี่ยนแปลงในส่วนหลังนั้น แม้มีข้อโต้แย้งว่าการปฏิรูประบบราชการนั้นเป็นผลผลิตจากความพยายามของรัฐบาลในการทำให้ระบบราชการขับเคลื่อนนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อรักษาผลประโยชน์และความนิยมจากประชาชนมาสู่ตัวรัฐบาลและพรรคไทยรักไทย แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าส่วนหนึ่งมาจากแนวคิดและอิทธิผลของบริบทแวดล้อมภายนอกประเทศด้วย โดยเฉพาะผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย ค.ศ. 1997 หรือวิกฤตต้มยำกุ้ง ทำให้รัฐบาลไทยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขภายใต้กรอบ "ฉันทามติวอชิงตัน (Washington

Consensus)" มีหลักการสำคัญอยู่ 4 ประการ ได้แก่ การรักษาเสถียรภาพ (Stabilization) การเปิดเสรี (Liberalization) การลดการควบคุม (Deregulation) และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ผลพวงจากวิกฤตดังกล่าวทำให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องพึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อนำเงินกู้มาเป็นทุนสำรองระหว่างประเทศไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย แลกกับการที่รัฐบาลต้องปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ และในปี พ.ศ. 2542 รัฐบาลไทยได้กู้เงินจำนวนหนึ่งจากธนาคารโลก (World Bank) เพื่อจัดทำแผนปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ ครอบคลุม 5 ด้าน คือ แผนปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีบริหารงานภาครัฐ แผนปฏิรูประบบงบประมาณ แผนปฏิรูประบบบริหารงานบุคคล แผนปฏิรูปกฎหมาย และแผนปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารงานภาครัฐ นำมาสู่ความต่อเนื่องในการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 ทั้งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง การกำหนดเป้าหมาย การยึดผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน ฯลฯ

สำหรับบริบทแวดล้อมภายนอกประเทศที่อาจเข้ามากระทบต่อระบบราชการของไทยได้โดยตรงในสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตอันใกล้นี้ กล่าวได้ว่า ประเทศไทยได้มีการปรับตัวและเรียนรู้บทเรียนที่ได้จากวิกฤตในช่วงที่ผ่านมาอย่างชัดเจน กระนั้นก็ตามรูปแบบ "วิกฤต" มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง อาทิ การทำสงครามการค้าและการเงินของประเทศมหาอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจของโลก และรัฐไทยจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือกติกาที่ประชาคมโลกร่วมกันกำหนดขึ้น โดยเฉพาะ "เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน" หรือ Sustainable Development Goals (SDGs) 17 เป้าหมายของสหประชาชาติ ซึ่งจะถ่ายทอดลงมาสู่ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐด้วยการสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันเพื่อดึงดูดการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งมีหน่วยงานต่าง ๆ จัดอันดับ เช่น World Economic Forum (WEF) International Institute for Management Development (IMD) และธนาคารโลก

กรณีของธนาคารโลก (World Bank) ได้นำองค์ประกอบด้านประสิทธิภาพของภาครัฐ (Government Efficiency) และประสิทธิผลของภาครัฐ (Government Effectiveness) มาเป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดเพื่อจัดอันดับขีดความสามารถทางการแข่งขันของแต่ละประเทศ สำหรับตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบการบริหารงานภาครัฐและระบบราชการที่น่าสนใจ ได้แก่ มิติประสิทธิผลภาครัฐ ซึ่งพิจารณาคุณภาพของบริการสาธารณะ คุณภาพของข้าราชการพลเรือนและระดับการเป็นอิสระจากแรงกดดันทางการเมือง คุณภาพของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ และความน่าเชื่อถือของภาครัฐในการปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ผู้สนใจลงทุนโดยมีตัวชี้วัดสำคัญ คือ Doing Business หรือ รายงานผลการจัดอันดับความยากง่ายในการเข้าไปประกอบธุรกิจ (ease of doing business) ครอบคลุม 10 ประเด็น ได้แก่ การเริ่มต้นทำธุรกิจ การขออนุญาตก่อสร้าง การจ้างงาน การจดทะเบียนทรัพย์สิน การได้รับสินเชื่อ การคุ้มครองนักลงทุน การชำระภาษี การค้าระหว่างประเทศ การบังคับสัญญา และการปิดกิจการ ขณะที่สถาบันการจัดการนานาชาติ (International Institute for Management Development: IMD) แบ่งการพิจารณาออกเป็น 4 มิติ ได้แก่ มิติสภาวะทางเศรษฐกิจ (Economic Performance) มิติประสิทธิภาพของภาครัฐ (Government Efficiency) มิติประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ (Business Efficiency) และมิติโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ตัวอย่างตัวชี้วัดที่น่าสนใจ ได้แก่ ความเป็นอิสระทางการเมืองของนักบริหารในระบบราชการ การไม่ทำตัวเป็นอุปสรรคขัดขวางการทำธุรกิจของราชการ เป็นต้น[74]

กล่าวได้ว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ สามารถเข้ามามีอิทธิพลต่อการพัฒนาระบบราชการพลเรือนและการบริหารงานบุคคลของไทย ทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น นักบริหารระดับสูงจะต้องเตรียม

[74] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน http://opdc.go.th/psic/file/ranking.pdf

ความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเชื่อมโยงของระบบเศรษฐกิจและการเมืองของโลกที่มีอิทธิพลต่อรัฐบาลไทย ตลอดจนนักบริหารระดับสูงในฐานะผู้ปฏิบัติ การทำงานของนักบริหารระดับสูงจะเกิดข้อท้าทายทั้งเพื่อตอบสนองภารกิจที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ การรักษาสมดุลของฝ่ายการเมือง พร้อมกับการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนและการแข่งขันของไทยในเวทีโลกไปพร้อมกัน

2.4.3 ปัจจัยด้านสังคมวัฒนธรรม (Sociocultural Factor)

Anthony Hall (1997)[75] ได้ให้คำจำกัดความของระบบอุปถัมภ์ว่า "ระบบอุปถัมภ์ (patron-client system)" หมายถึง การที่บุคคลที่มีอำนาจ สถานภาพ อำนาจอันชอบธรรม และอิทธิพล เข้าไปมีความสัมพันธ์กับผู้ที่ด้อยกว่า ที่เรียกว่า "ผู้ถูกอุปถัมภ์ (Client)" ในลักษณะของความสัมพันธ์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน โดยรูปแบบความสัมพันธ์ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ระบบดังกล่าวมีที่มาจากระบบศักดินาในยุโรปตะวันตกและญี่ปุ่น รวมทั้งถูกใช้ในยุคล่าอาณานิคมของสเปนและโปรตุเกสในละตินอเมริกา รวมทั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งในสังคมประเทศกำลังพัฒนานั้น ระบบอุปถัมภ์สามารถเชื่อมโยงระหว่างบุคคลที่มีสถานภาพต่ำ ไปจนถึงบุคคลที่มีสถานภาพสูงระดับชาติได้ โดยไม่จำเป็นต้องผูกติดกับระบบราชการเพียงอย่างเดียว[76] สำหรับในประเทศไทยนั้น โยชิฟูมิ ทามาดะ และพิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ (2537)[77] ช่วยทำให้เห็นภาพชัดเจนในการกล่าวถึงการเมืองไทยในด้านที่ไม่เป็นทางการและระบุว่า ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจต่างฝ่ายต่างใช้อำนาจและอิทธิพลเพื่อผลประโยชน์ของตัวเอง

เมื่อพิจารณาไปที่การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทยถูกมองว่าเป็นเกมการเมืองรูปแบบหนึ่งที่แต่ละฝ่ายต่างมีกลยุทธ์เพื่อนำไปใช้ซึ่งกันและกัน โดยกลยุทธ์ดังกล่าวนั้นสามารถจำแนกออกได้ 5 ลักษณะ ได้แก่ *ลักษณะที่ 1 นัยสำคัญของระบบอุปถัมภ์* ซึ่งฝังรากลึกอยู่ในระบบราชการของไทย ระบบอุปถัมภ์ (patron-client system) มีความสำคัญและอิทธิพลต่อการแต่งตั้งโยกย้ายและเลื่อนตำแหน่งมากกว่าระบบคุณธรรม (merit system) ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาจะมีการแลกเปลี่ยนประโยชน์ซึ่งกันและกัน ผู้อุปถัมภ์อาจเป็นนักการเมืองหรือข้าราชการ ฝ่ายข้าราชการสามารถเปลี่ยนตัวผู้อุปถัมภ์ใหม่ตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลได้ *ลักษณะที่ 2 การแต่งตั้งโยกย้ายนักบริหารระดับสูงเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนและใช้ระยะเวลายาวนาน* ผู้ถูกเสนอชื่ออาจถูกถอดถอนชื่อออกระหว่างกระบวนการได้ บางครั้งอาจเกิดจากการถูกร้องเรียนหรือถวายฎีกาคัดค้านการดำรงตำแหน่ง *ลักษณะที่ 3 ช่วงเวลาที่มีความสำคัญ* หรือต้องจับตา คือ ช่วงเดือนกันยายน-ตุลาคมของทุกปี ซึ่งข้าราชการระดับสูงมีการเกษียณอายุราชการและการนับปีงบประมาณใหม่ในวันที่ 1 ตุลาคม ของทุกปี ช่วงเวลาดังกล่าวอาจเรียกได้ว่า ก่อให้เกิดการเล่นการเมืองในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงเกิดขึ้น *ลักษณะที่ 4 การนำแนวคิด Democratic Governance มาใช้* ในการทำลายชื่อเสียงหรือทำลายฝ่ายตรงข้าม เพื่อขัดขวางการดำรงตำแหน่งระดับสูง มากกว่าการนำมาใช้ในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชน โดยเฉพาะการกล่าวหาและตั้งคณะกรรมการสอบสวนจากต้นสังกัด และสุดท้าย *ลักษณะที่ 5 เมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่* เกมการเมืองจะมีการต่อสู้เริ่มขึ้นอีกครั้ง โดยฝ่ายการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลจะมีการล้างไพ่ในหน่วยงานที่รัฐมนตรีนั้น ๆ เป็นต้นสังกัดอยู่ เพื่อผลักดันบุคคลที่อยู่ในความอุปถัมภ์ของตนเองขึ้นมาดำรงตำแหน่งแทน อาจกล่าวได้ว่า เป็นสร้างหรือรักษาฐานอำนาจ หรือให้เข้ามาทำประโยชน์อื่น ๆ

---

[75] Hall, A. (1997). Patron-Client Relations: Concepts and Terms. In S. W. Schmidt, L. Guasti, C. H. Lande and J. C. Scott (Eds.), *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism.*

[76] Hall, A. (1997). Patron-Client Relations: Concepts and Terms. In S. W. Schmidt, L. Guasti, C. H. Lande and J. C. Scott (Eds.), *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism.*

[77] โยชิฟูมิ ทามาดะ และพิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2537). อิทธิพล และ อำนาจ การเมืองไทยด้านที่ไม่เป็นทางการ, *รัฐศาสตร์สาร* ปีที่ 19 ฉบับที่ 2 หน้า 75-96.

แก่ตนเอง หากเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญจะยิ่งมีความรุนแรงในเกมการแข่งขันมากขึ้น[78]

อย่างไรก็ตาม แม้ระบบอุปถัมภ์จะมีความเป็นมาอย่างยาวนานและฝังรากลึกในระบบราชการไทย แต่ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงภาครัฐสมัยใหม่และกระบวนการโลกานุวัติ จึงได้มีการนำ "ระบบคุณธรรม (Merit System)" ที่มีรากฐานของแนวคิดมาจากหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาปรับใช้ เพื่อลดทอนการเกิดระบบอุปถัมภ์และการเล่นพรรคเล่นพวกจากเกมการเมือง ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้กำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นของธรรมาภิบาล ประกอบด้วย หลักการมีส่วนร่วม หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักความพร้อมรับผิดชอบ หลักการสนองตอบ หลักการฉันทามติ และหลักความเสมอภาค[79] ส่งผลให้ในภาครัฐไทยเองมีการนำ "ระบบคุณธรรม" มาปรับใช้ในการบริหารงานบุคคล โดยการใช้ระบบการบริหารงานบุคคลที่อาศัยความรู้ความสามารถเป็นหลักที่ไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัว ทั้งนี้ หลักการสากลของระบบคุณธรรม ประกอบด้วย 4 ประการ[80] ได้แก่ *ประการแรก หลักความเสมอภาคและความเท่าเทียม* โดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีคุณสมบัติทุกคนสามารถสอบเข้าแข่งขันรับราชการได้อย่างยุติธรรม ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงภูมิหลัง ชาติตระกูล สีผิว เชื้อชาติ และปราศจากการเล่นพรรคเล่นพวก *ประการที่สอง หลักความรู้ความสามารถของบุคคล* เป็นเกณฑ์การคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับระดับตำแหน่ง รวมทั้งการโยกย้ายและเลื่อนตำแหน่ง *ประการที่สาม หลักความมั่นคงในอาชีพ* โดยการจ้างงานตลอดชีพและมีความก้าวหน้าในอาชีพอย่างชัดเจน มีหลักประกันการป้องกันมิให้ถูกกลั่นแกล้งจนออกจากราชการอย่างอยุติธรรม ตลอดจนมีหลักประกันต่าง ๆ อาทิ เงินเดือน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ *ประการสุดท้าย หลักความเป็นกลางทางการเมือง* โดยพยายามป้องกันอิทธิพลของฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซง และฝ่ายข้าราชการประจำเองต้องปฏิบัติราชการอย่างตรงไปตรงมาเช่นกัน

ในกรณีของไทยได้รับอิทธิพลจากระบบดังกล่าว ดังปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นกลไกสำคัญในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการพลเรือนสามัญ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์การกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ การพิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม รวมไปถึงการออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง อำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์การกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ก.พ.ค. เป็นเสมือนองค์การด่านสุดท้ายในฝ่ายบริหารที่จะพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการพลเรือนสามัญให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้น[81]

กล่าวได้ว่า ระบบบริหารงานภาครัฐและการบริหารงานบุคคลภาครัฐฝ่ายพลเรือนของไทย โดยเฉพาะระบบนักบริหารระดับสูง เป็นตำแหน่งที่มีความสุ่มเสี่ยงต่อการเข้ามามีอิทธิพลของฝ่ายการเมือง ซึ่งอาจทำให้ระบบคุณธรรมไม่สามารถทำงานได้อย่างเป็นมีประสิทธิภาพและเป็นกลาง อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันเป็นยุคของข้อมูลข่าวสารที่เปิดกว้างและการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองของไทย เป็นที่จับตามองไม่เฉพาะเพียงประชาชนภายในประเทศเท่านั้น

---

[78] พิทยา บวรวัฒนา. (2556). *ระบบราชการ (Bureaucracy).* กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภาการพิมพ์.

[79] United Nations ESCAP. (2009). *What is Good Governance?*. Retrieved March 10, 2018 from http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf

[80] Lloyd G. Nigro, Felix A. Nigro, J. Edward Kellough. (2014). *The New Public Personnel Administration*. Boston, Mass.: Wadsworth Cengage Learning, cop.

[81] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (ม.ป.ป.). *การพิทักษ์ระบบคุณธรรม.* สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/การพิทักษ์ระบบคุณธรรม

หากแต่การแทรกแซงของฝ่ายการเมืองยังถูกจัดอันดับและเป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวมอีกด้วย

2.4.4 ปัจจัยด้านเทคโนโลยี (Technology Factor)

ปัจจุบันเทคโนโลยีดิจิทัลได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการองค์การทั้งระบบมากยิ่งขึ้น แนวคิดที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการทำงานภาครัฐ คือ ความไว้วางใจจากสาธารณะ (Public Trust) ซึ่งช่วยสร้างความเชื่อมั่นจากประชาชนที่มีต่อความคาดหวังในการดำเนินภารกิจของหน่วยงานภาครัฐในการอำนวยความสะดวกอันเกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ เชื่อมโยงกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนได้ให้อำนาจไว้กับผู้แทนที่ประชาชนเลือก นั่นคือ รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมอบหมายให้ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะและบริหารประเทศให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น เมื่อสิ่งใดที่ประชาชนได้ไว้วางใจ บุคลากรของภาครัฐจึงต้องเคารพ ให้เกียรติกับประชาชนเป็นสำคัญ ความไว้วางใจจากสาธารณะจึงเป็นค่านิยมร่วมที่สำคัญที่หน่วยงานภาครัฐต้องตระหนักอยู่เสมอ เนื่องจากความไว้วางใจจากประชาชนนั้นสามารถสะท้อนถึงความคิดของประชาชนที่มีต่อองค์การ Robert B. Shaw[82] ได้อธิบายถึงปัจจัยที่สำคัญดังกล่าว ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ปัจจัย ได้แก่ ความสำเร็จในภารกิจ ความตรงไปตรงมา และการแสดงความดูแลเอาใจใส่กระนั้นก็ตาม ความตื่นตัวด้านข้อมูลข่าวสารจากประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนำไปสู่การเกิดขึ้นของแนวคิดว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเปิด (Open Governance) เพื่อรองรับรูปแบบการให้ข้อมูลของภาครัฐเปิดกว้างต่อการเข้าถึงของประชาชน โดยปราศจากควบคุมหรือจำกัดสิทธิใด ๆ เป้าหมายสำคัญ คือ การมีแหล่งข้อมูล มีเครื่องมือ มีสาระ มีการเข้าถึงได้ เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใส การมีส่วนร่วมตรวจสอบการทำงานของรัฐ และสร้างมูลค่าในการบริการ และเป็นแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญอันนำไปสู่แนวคิดดังกล่าวมีข้อถกเถียงและเห็นความสำคัญในการบริหารงานภาครัฐและในแวดวงวิชาการ คือ การขยายตัวของเทคโนโลยีสารสนเทศและความทันสมัย

แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเปิด (Open Governance) ครอบคลุมไปถึงมิตินโยบายสาธารณะและการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ (นอกเหนือจากข้อมูลข่าวสาร) ซึ่งต้องเปิดกว้าง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เนื่องจากภาครัฐไม่สามารถรับมือกับข้อท้าทายด้านการเปลี่ยนแปลงภายนอกและความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ภายใต้การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) โดยเฉพาะเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) จะเห็นได้ว่า แนวโน้มของการบริหารภาครัฐแบบเปิดนี้ได้รับอิทธิพลมาจากความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในยุคปัจจุบัน ซึ่งส่งผลต่อการตื่นตัวของประชาชนในการเรียกร้องให้รัฐบาลเปิดเผยข้อมูลในระบบผ่านช่องทางต่าง ๆ ตามรูปแบบการพัฒนาของเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นของภาครัฐ รวมทั้งสามารถร่วมตรวจสอบการดำเนินภารกิจของรัฐบาล[83]

ดังนั้น ในมิติการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ต้องคำนึงถึงปัจจัยเหล่านี้ ในฐานะข้อท้าทายที่ส่งผลต่อความเชื่อมั่นและไว้วางใจจากประชาชน ที่ผ่านมา แม้จะมีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารทรัพยากรบุคคล (HRIS: Human Resource Information System) มาใช้ในการบริหารจัดการด้านงานบุคคลภาครัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นทั้งการสรรหา การวิเคราะห์งาน การควบคุมตำแหน่ง ด้านค่าตอบแทน สวัสดิภาพและ

---

[82] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Shaw, F. B. (1997). *Trust in Balance.* San Francisco: Jossey-Bass.

[83] ทิพย์ศรินี ภัคธนกุล และทศพล เชี่ยวชาญประพันธ์. (2559). *การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐสู่ การเป็นรัฐบาลแบบเปิด: นวัตกรรมการบริหารราชการแผ่นดินยุคดิจิทัลของประเทศไทย.* ในการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 18 ประจำปี 2559 เติมชีวิต คืนชีวา ประชาธิปไตย. (น.99-123). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สิทธิประโยชน์ การประเมินผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนการฝึกอบรมและส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรในรูปแบบต่าง ๆ แต่กลับพบว่ายังเป็นการตอบโจทย์ในด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดการเป็นหลัก แต่ข้อท้าทายในอนาคตยังเป็นเรื่องของความเชื่อมั่นไว้วางใจจากประชาชน (Trust) ซึ่งรัฐจำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลในทุกมิติกับประชาชน การบริหารงานบุคคลภาครัฐต้องสามารถตอบคำถามไม่เฉพาะกับคนในภาครัฐ แต่ต้องตอบคำถามต่อสาธารณชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และต่างประเทศอีกด้วย นอกจากนี้ ภาครัฐกำลังพัฒนาระบบบริหารจัดการฐานข้อมูลแบบองค์รวมขนาดใหญ่ (Big Data) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผน กำหนดกลยุทธ์ และการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพสูงสุด หากมองในแง่นี้ความโน้มเอียงของระบบนักบริหารระดับสูงจะมีทิศทางที่ตอบโจทย์การทำงานบนพื้นฐานของระบบสมรรถนะ (Competency-based Management) มีเป้าหมายและทิศทางที่ชัดเจนยิ่งขึ้น อาจกล่าวได้ว่าการเติบโตและการเปิดกว้างของรัฐ ทำให้ทิศทางการบริการงานบุคคลภาครัฐโดยรวมมีแนวโน้มมาสู่การเน้นการบริหารจัดการภายใต้ระบบคุณธรรมและความคาดหวังด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย

2.5 สรุปประเด็นศึกษาแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องต่อศึกษาแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐในอีก 10 ปีข้างหน้า ผู้วิจัยได้วิเคราะห์และสังเคราะห์จนนำไปสู่การกำหนดกรอบประเด็นของการศึกษา พบว่าในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงนั้นสามารถพิจารณาประเด็นการศึกษาจำแนกออกได้เป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย *กลุ่มแรก* การศึกษาเกี่ยวกับมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง เพื่อให้เห็นถึงปรัชญาและแนวคิดของระบบนักบริหารระดับสูง *กลุ่มที่สอง* รูปแบบการบริหารจัดการ เพื่อให้เห็นทิศทางในฐานะกลไกสำคัญของการขับเคลื่อนในการดูแลนักบริหารระดับสูง และ*กลุ่มที่สาม* แนวปฏิบัติที่นำมาใช้ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง เพื่อนำไปปรับใช้และเป็นแนวทางในการบริหารทรัพยากรบุคคลนักบริหารระดับสูงให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป ซึ่งผู้วิจัยขอนำเสนอประเด็นศึกษาแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย โดยมีทั้งหมด 7 ประเด็นการศึกษา ดังต่อไปนี้

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย
1. มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง	1. ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) 2. ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) 3. ระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service)
2. รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง	การรวมศูนย์หรือกระจายอำนาจในการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง
3. การกำหนดคุณสมบัติ	1. โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งนักบริหารระดับสูง 2. สมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Competency) 3. คุณสมบัติของผู้ได้รับการดำรงตำแหน่งนักบริหาร

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย
4. การคัดเลือกและการแต่งตั้ง	1. ผู้มีอำนาจในการคัดเลือก 2. กระบวนการคัดเลือก 3. ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง
5. การพัฒนา	1. การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง 2. การพัฒนาหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง
6. การบริหารผลงาน	1. รูปแบบการบริหารผลงาน 2. รูปแบบการจ้างงาน
7. การกำหนดค่าตอบแทน	1. ค่าตอบแทนพื้นฐาน (อัตราเงินเดือน) 2. ค่าตอบแทนพิเศษอื่น ๆ (เช่น รางวัล เงินพิเศษ)

2.6 กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย เป็นการศึกษาเพื่อให้ระบบนักบริหารระดับสูงภาครัฐไทยเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากบริบทภายนอกประเทศและภายในประเทศ การศึกษาในครั้งนี้จึงมุ่งเน้นเป็นการศึกษาวิจัยในอนาคต โดยริเริ่มจากการทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของต่างประเทศและภาครัฐไทยในปัจจุบัน เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับบริบทและทิศทางของการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงแต่ละประเทศ ไปสู่การศึกษาภาพอนาคตที่ควรจะเป็นต่อแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย โดยมีกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังภาพที่ 2.5

ภาพที่ 2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย



บทที่ 3
ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาวิจัยแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย เป็นการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ (ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย) และภาครัฐไทยในปัจจุบัน ตลอดจนการศึกษาอนาคตภาพใน 3 ประเด็นที่เกี่ยวข้องต่อการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง คือ มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง และแนวทางปฏิบัติที่ใช้ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัตินักบริหารระดับสูง การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (ทั้งก่อนและหลังจากได้รับการคัดเลือก) การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน

การศึกษาวิจัยเรื่อง แนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย มีขั้นตอนการดำเนินการโดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 ศึกษาข้อมูล วิเคราะห์เอกสารจากแนวคิดทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง สำหรับกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยและการกำหนดกรอบประเด็นการศึกษา

ระยะที่ 2 การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ (ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย) และภาครัฐไทยในปัจจุบัน โดยการค้นคว้าจากเอกสาร กฎหมาย กฎ ระเบียบ และฐานข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศและภาครัฐไทย เพื่อให้ได้บริบทและสภาพปัจจุบันของการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงทั้งในต่างประเทศและภาครัฐของไทย

ระยะที่ 3 การศึกษาแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย โดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้วยเทคนิค EDFR (Ethnographic Delphi Future Research) รวมถึงร่างแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย โดยหาแนวโน้มที่ควรจะเป็นมากที่สุด (Most-likely scenario) และมีความสอดคล้องทางความคิดเห็นระหว่างการสัมภาษณ์จากผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ได้แนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ดังภาพที่ 3.1

ภาพที่ 3.1 แสดงขั้นตอนการดำเนินการวิจัยเรื่อง แนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย



คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากภาพที่ 3.1 ระยะเวลาและขั้นตอนการดำเนินการวิจัยแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ผู้วิจัยมีขั้นตอนในการดำเนินการ ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

ระยะที่ 1 ศึกษาข้อมูล วิเคราะห์เอกสารจากแนวคิดทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยสืบค้นข้อมูลหลักการ แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ จากเอกสารทางวิชาการ วารสาร หนังสือ รายงานการวิจัยและการสืบค้นข้อมูลผ่านระบบอินเทอร์เน็ต นโยบาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เอกสารเผยแพร่ตลอดจนข้อมูลและสถิติ และทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย โดยผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาโดยแบ่งกรอบการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมออกเป็น 2 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ 1 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องต่อการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง

1. แนวคิดเกี่ยวกับระบบนักบริหารระดับสูง ประกอบด้วย คำจำกัดความของนักบริหารระดับสูง มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง
2. แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์
3. บริบทแวดล้อมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูง

กลุ่มที่ 2 แนวความคิดว่าการเมืองกับการบริหาร

จากการทบทวนวรรณกรรมและสรุปสาระสำคัญ นำไปสู่การกำหนดกรอบวิจัยและการกำหนดประเด็นในการศึกษาและการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ สำหรับเป็นแนวทางในการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ (ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย) และภาครัฐไทยในปัจจุบัน และการศึกษาแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย โดยมีกรอบการศึกษาดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 ประเด็นการศึกษาแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย
1. มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง	1. ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) 2. ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) 3. ระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service)
2. รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง	การรวมศูนย์หรือกระจายอำนาจในการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง
3. การกำหนดคุณสมบัติ	1. โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งนักบริหารระดับสูง 2. สมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Competency) 3. คุณสมบัติของผู้ได้รับการดำรงตำแหน่งนักบริหาร

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย
4. การคัดเลือกและการแต่งตั้ง	1. ผู้มีอำนาจในการคัดเลือก
	2. กระบวนการคัดเลือก
	3. ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง
5. การพัฒนา	1. การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง
	2. การพัฒนาหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง
6. การบริหารผลงาน	1. รูปแบบการบริหารผลงาน
	2. รูปแบบการจ้างงาน
7. การกำหนดค่าตอบแทน	1. ค่าตอบแทนพื้นฐาน (อัตราเงินเดือน)
	2. ค่าตอบแทนพิเศษอื่น ๆ (เช่น รางวัล เงินพิเศษ)

ระยะที่ 2 การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ (ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย) และภาครัฐไทยในปัจจุบัน ซึ่งมีวิธีการดำเนินการดังนี้

1. ศึกษาและทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ (ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย) และภาครัฐไทยในปัจจุบัน ภายใต้กรอบการวิเคราะห์ 3 ประเด็นที่เกี่ยวข้องต่อการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง คือ มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง และแนวทางปฏิบัติที่ใช้ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัตินักบริหารระดับสูง การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (ทั้งก่อนและหลังจากได้รับการคัดเลือก) การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน โดยศึกษาตามกรอบการวิเคราะห์ที่ได้จากระยะที่ 1

2. สำรวจข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ วารสาร หนังสือ รายงานการวิจัยและการสืบค้นข้อมูลผ่านระบบอินเทอร์เน็ต นโยบาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เอกสารเผยแพร่ ตลอดจนข้อมูลและสถิติ และทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ (ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย) และภาครัฐไทยในปัจจุบัน

3. วิเคราะห์และสังเคราะห์ผลการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ (ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย) และภาครัฐไทยในปัจจุบันตามกรอบประเด็นการศึกษา โดยการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ (ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย) เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติหรือข้อเสนอแนะที่สำคัญต่อระบบนักบริหารระดับสูงของไทย ส่วนการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยนั้น เป็นการทำความเข้าใจถึงสภาพปัจจุบันของระบบนักบริหารระดับสูงว่า มีบริบทในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างไร และมีการเปลี่ยนแปลงจากสภาพปัจจุบันไปสู่แนวโน้มที่ควรจะเป็นได้อย่างไร ซึ่งผู้วิจัยจะขอนำเสนอวิธีการศึกษาในส่วนถัดไปเกี่ยวกับการศึกษาแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย

ระยะที่ 3 การศึกษาแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561- 2570)

การศึกษาในระยะนี้เป็นการศึกษาแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย โดยการประยุกต์เทคนิควิธีวิจัยอนาคต (Future Research) ด้วยเทคนิค EDFR (Ethnographic Delphi Future Research) ซึ่งผู้วิจัยขออธิบายคุณลักษณะของการวิจัยอนาคตด้วยเทคนิค EDFR ดังต่อไปนี้

เทคนิค EDFR (Ethnographic Delphi Future Research)

แนวทางการวิจัยอนาคตแบบ EDFR เป็นเทคนิควิจัยที่ผสมผสานระหว่างเทคนิคการวิจัยแบบ EFR (Ethnographic Future Research) และเทคนิควิจัยแบบ Delphi เข้าด้วยกัน โดยรวมจุดดีและแก้ไขจุดอ่อนของแต่ละเทคนิค เพื่อให้มีความยืดหยุ่นในระเบียบวิธีวิจัยและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ตามปัญหาและวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่มีความหลากหลาย ซึ่งขั้นตอนการวิจัยแบบ EDFR (Ethnographic Delphi Future Research) มีขั้นตอนคล้ายกับเทคนิควิจัยแบบ Delphi แต่ต่างกันที่เทคนิควิจัยแบบ EDFR มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมมากกว่าเทคนิควิจัยแบบ Delphi ซึ่งการวิจัยอนาคตแบบ EDFR สามารถสรุปขั้นตอนสำคัญได้ 6 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นตอนการกำหนดและเตรียมตัวกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งขั้นตอนนี้มีความสำคัญมาก ในการกำหนดกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเป็นกลุ่มตัวอย่าง ถือว่ากลุ่มผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ในเรื่องที่ศึกษามีความสามารถมองหรือคาดการณ์อนาคตได้ชัดเจนถูกต้องมากกว่าบุคคลทั่วไป ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายของหน่วยงาน กลุ่มผู้บริหาร และกลุ่มนักวิชาการ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ค่อนข้างมีความคิดเป็นอิสระ ทำให้รายละเอียดต่อผลการศึกษามีแนวโน้มเป็นไปได้หลากหลายรูปแบบ ตลอดจนจำนวนผู้เชี่ยวชาญในการวิจัยนั้นขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายของการวิจัยเช่นกัน ซึ่งจำนวนผู้เชี่ยวชาญขึ้นอยู่กับลักษณะของกลุ่ม งานวิจัยของแมคมิลแลน Macmillan (1971)[84] พบว่า จำนวนผู้เชี่ยวชาญมีผลต่อความคลาดเคลื่อนของคำตอบ หากผู้เชี่ยวชาญมีจำนวนตั้งแต่ 17 คนขึ้นไป ค่าความคลาดเคลื่อนจะมีน้อยที่สุด ตามตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2 จำนวนผู้เชี่ยวชาญและการลดลงของความคลาดเคลื่อน

จำนวนผู้เชี่ยวชาญ	ความคลาดเคลื่อน	ความคลาดเคลื่อนลดลง
1-5	1.20-0.70	0.5
5-9	0.70-0.58	0.12
9-13	0.58-0.54	0.04
13-17	0.54-0.50	0.04
17-21	0.50-0.48	0.02
21-25	0.48-0.46	0.02
25-29	0.46-0.44	0.02

[84] อ้างถึงใน เกษม บุญอ่อน. (2522). เดลฟาย: เทคนิคในการวิจัย. *ครุรุปริทัศน์, 10* (10): 26-28.

จำนวนผู้เชี่ยวชาญในแต่ละรอบนั้นควรให้คงที่ แต่เทคนิค EDFR มีความยืดหยุ่นต่อสภาพความเป็นจริงที่ว่าผู้เชี่ยวชาญไม่สามารถเป็นกลุ่มตัวอย่างให้ได้เสมอ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นที่จำนวนผู้เชี่ยวชาญในแต่ละรอบต้องเท่ากัน ซึ่งในรอบแรกควรมีจำนวนมาก รอบที่สองอาจลดลงได้บ้างเล็กน้อย และสัดส่วนระหว่างผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ผู้วิจัยจะเป็นผู้กำหนดเองโดยการเลือกผู้เชี่ยวชาญที่มีความสำคัญมากต่อประเด็นนั้น

ขั้นตอนที่ 2 การสัมภาษณ์ด้วยเทคนิค EDFR เป็นการประยุกต์การสัมภาษณ์แบบ EFR เพื่อให้ผู้ให้สัมภาษณ์แสดงความคิดเห็นและจินตนาการต่อแนวโน้มในอนาคตทั้ง 3 ภาพอนาคต คือ อนาคตในแง่ดี (Optimistic-realistic scenario) อนาคตในแง่ร้าย (Pessimistic-realistic scenario) และอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุด (Most-probable scenario) หรืออาจเลือกสัมภาษณ์เฉพาะแนวโน้มในอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุด (Most-probable scenario) โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นไปในแง่ดีหรือแง่ร้าย ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษาทำประยุกต์การให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับภาพอนาคต โดยการศึกษานี้เป็นการศึกษาภาพอนาคตที่ควรจะเป็นมากที่สุด (Most-likely scenario) เพื่อเป็นแนวทางและข้อเสนอแนะให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้สำหรับการพิจารณาในการวางแผนการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง

ในการสัมภาษณ์ด้วยเทคนิค EDFR ผู้วิจัยต้องไม่มีการปิดกั้นหรือมีขอบเขตความคิดของผู้ให้สัมภาษณ์ และเมื่อผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลครบแล้ว ผู้สัมภาษณ์จะต้องมีการทบทวนคำถามและทบทวนมุมมองกับผู้ให้สัมภาษณ์เป็นระยะ (Cumulative Summarization) เพื่อความเข้าใจตรงกันในแต่ละมุมมอง เพราะสิ่งที่ผู้สัมภาษณ์จะต้องคำนึงถึงการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ คือ ความชัดเจน ความเข้าใจอย่างครอบคลุมทั้งบริบทเนื้อหา และความเชื่อมโยงของประเด็น ในการสัมภาษณ์เทคนิค EDFR ผู้วิจัยต้องเพิ่มเติมประเด็นแนวโน้มที่ได้จากการสัมภาษณ์กับผู้ให้สัมภาษณ์คนแรกและเชื่อมโยงกับการสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์คนต่อไป ซึ่งผู้วิจัยต้องขอให้ผู้เชี่ยวชาญได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องที่ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริง เพื่อให้เกิดแนวโน้มในอนาคตที่มีความหลากหลายรูปแบบมากที่สุด

ขั้นตอนที่ 3 การสังเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยต้องนำข้อมูลที่ได้รวบรวมจากการสัมภาษณ์ในรอบที่ 1 จากการสัมภาษณ์ด้วยเทคนิค EDFR มาวิเคราะห์และสังเคราะห์อย่างละเอียด และนำข้อมูลที่วิเคราะห์และสังเคราะห์มาเขียนเป็นประเด็นแนวโน้ม เพื่อสร้างแบบสอบถามต่อไป

ขั้นตอนที่ 4 การสร้างเครื่องมือแบบสอบถาม เมื่อผู้วิจัยวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลการสัมภาษณ์ด้วยเทคนิค EDFR แล้ว ทำการเขียนแนวโน้มในแบบสอบถาม ซึ่งควรใช้ภาษาที่สั้น กะทัดรัดชัดเจน แต่ให้คงความหมายเดิมของผู้เชี่ยวชาญไว้ให้มากที่สุด หากผู้เชี่ยวชาญใช้ภาษาที่ชัดเจนแล้วก็ไม่ต้องแก้ไขใด ๆ แต่หากไม่ชัดเจนผู้วิจัยสามารถปรับปรุงแก้ไขได้โดยต้องตรงประเด็นมากที่สุด ผู้วิจัยไม่ควรทำหน้าที่ตัดสินใจแทนผู้เชี่ยวชาญ แต่ทำหน้าที่ของผู้วิจัยในการเขียนแนวโน้ม คือ การสังเคราะห์ การตีความภาษา ให้ตรงกับสิ่งที่ผู้เชี่ยวชาญต้องการมากที่สุด ในการเขียนแนวโน้มแบบสอบถามผู้วิจัยต้องเขียนแนวโน้มที่มีประเด็นแนวโน้มเดียวต่อ 1 ข้อ ไม่ให้มีแนวโน้มย่อย ๆ อยู่ในแนวโน้มใหญ่ เพราะไม่เช่นนั้นคะแนนที่ออกมาจะทำให้ตีค่าลำบาก ประกอบกับพยายามหลีกเลี่ยงถ้อยคำที่คลุมเครือ เช่น ดีขึ้น เลวลง เพิ่มขึ้น ลดลง แต่ต้องทำการขยายความให้ชัดเจน

ขั้นตอนที่ 5 การใช้เทคนิควิจัยแบบ Delphi ในขั้นนี้ผู้เชี่ยวชาญจะได้รับแบบสอบถามที่สมบูรณ์ โดยการให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณาแนวโน้มตามข้อคำตอบที่เคยสัมภาษณ์ด้วยเทคนิควิจัย EDFR เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญยืนยันคำตอบเดิม หรือพิจารณาคำตอบใหม่ โดยหากผู้เชี่ยวชาญเปลี่ยนแปลงคำตอบต้องบอกเหตุผลที่ชัดเจนแก่ผู้วิจัย จากนั้นผู้วิจัยทำการรวบรวมแบบสอบถาม เพื่อนำมาวิเคราะห์และประมวลผลค่าทางสถิติต่อไป ในการใช้เทคนิควิจัยแบบ Delphi สามารถทำได้หลายรอบประเด็น คือ การกำจัดข้อที่ไม่เห็นด้วยกับคำตอบกลุ่มใหญ่ให้ได้มากที่สุด จนคำตอบทุก

คำตอบเป็นเสียงส่วนใหญ่ (Consensus) และนำไปสู่การมองอนาคตในมุมมองเดียวกัน

สำหรับจำนวนรอบที่เหมาะสมขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมาย งบประมาณ เวลาและกำลังคนของการทำวิจัย โดยการหยุดในรอบใดต้องดูว่าคำตอบที่ได้ มีความเป็นเอกภาพ (Homogeneity) ของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญครอบคลุมเรื่องที่ต้องการศึกษาหรือไม่ ในเรื่องจำนวนรอบ[85] พบว่า การทำจำนวนรอบ 3 รอบเป็นจำนวนรอบที่พอดี แต่เทคนิคการวิจัยแบบ EDFR เปิดโอกาสให้ทำ 2 รอบได้ ถ้าตอบสนองจุดมุ่งหมาย หรือที่เรียกว่า Mini EDFR

ขั้นตอนที่ 6 การเขียนผลการวิจัยอนาคตแบบ EDFR สามารถเลือกเขียนผลการวิจัยออกมาเป็น 3 อนาคตภาพ คือ อนาคตในแง่ดี (Optimistic-realistic scenario) อนาคตในแง่ร้าย (Pessimistic-realistic scenario) และอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุด (Most-probable scenario) การเลือกเขียนขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายของการวิจัย หากผู้วิจัยต้องการย้ำถึงแนวโน้มที่ควรจะเป็นค่อนข้างสูง สามารถกำหนดค่ามัธยฐาน (Median) ในกรณีที่แบบสอบถามเป็น Rating Scale 5 ระดับ โดยอาจกำหนดค่ามัธยฐาน (Median) ระดับมาก คือ 3.5 ขึ้นไปเป็นเกณฑ์ในการนำแนวโน้มมารายงานผล และดูความสอดคล้องของคำตอบโดยการพิจารณาจาก Interquartile Range (Q3-Q1) ไม่เกิน 1.5 หรือ Mode Median ไม่เกิน 1 ซึ่งหลักการเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องเป็นเช่นนั้นเสมอไป อาจเลือกทำเฉพาะ Interquartile Range ไม่พิจารณา Mode Median ก็ได้ แต่ถ้าดำเนินการตามที่เสนอจะทำให้ได้ผลดีขึ้นในทางสถิติ ข้อสำคัญจะต้องมีเกณฑ์ เพื่อจะสามารถรายงานได้อย่างเป็นระบบ สำหรับภาษาที่ใช้ในการเขียนผลการวิจัยอนาคตแบบ EDFR จะต้องเขียนด้วยภาษาที่เป็นทางการ กะทัดรัด ชัดเจน เพื่อให้เกิดความเข้าใจของผู้อ่าน

ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยในระยะที่ 3 การศึกษาแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570) มีขั้นตอนการดำเนินการ โดยแบ่งออกเป็น 7 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนในการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ แบ่งเป็น 7 ขั้นตอนของ EDFR คือ

1. ขั้นตอนการกำหนดและเตรียมผู้เชี่ยวชาญ

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ (1) ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง (2) ผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ (3) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักวิชาการ (4) ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักบริหารระดับสูง โดยผู้วิจัยทำการคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญแบบเจาะจง (Purposive sampling) ในการกำหนดผู้ทรงคุณวุฒิ (Panel Experts) ซึ่งมีเกณฑ์การเลือกผู้เชี่ยวชาญ ดังนี้

ตารางที่ 3.3 เกณฑ์การเลือกผู้เชี่ยวชาญในการดำเนินการวิจัย

ระดับผู้เชี่ยวชาญ	คุณสมบัติ
(1) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง	เป็นผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งหรือกำลังดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีกระทรวงมาก่อน
(2) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ	เป็นผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งหรือกำลังดำรงตำแหน่งในการนำนโยบายที่เกี่ยวข้องต่อการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยไปปฏิบัติ

[85] จุมพล พูลภัทรชีวิน. (2530). เทคนิคการวิจัยแบบ EDFR. *วารสารวิจัยสังคมศาสตร์, 1*(1): 34-57.

ระดับผู้เชี่ยวชาญ	คุณสมบัติ
(3) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักวิชาการ	เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ทางด้านวิชาการที่เกี่ยวข้องต่อการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย
(4) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักบริหารระดับสูง	เป็นผู้ที่เคยดำรงตำแหน่ง หรือกำลังดำรงตำแหน่ง นักบริหารระดับสูงทั้งในระดับตำแหน่ง 9 ระดับตำแหน่ง 10 และระดับตำแหน่ง 11

2. ขั้นตอนการสัมภาษณ์ด้วยเทคนิคอีดีเอฟอาร์ (EDFR) รอบที่ 1

ในการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญเป็นการสัมภาษณ์แบบเปิดประเด็นและไม่ชี้นำ (Non-Directive Open Ended) โดยมุ่งเน้นอนาคตที่ควรจะเป็นมากที่สุด (Most-likely scenario) ซึ่งผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้วยตนเอง พร้อมทั้งจดบันทึก การใช้เทปบันทึกเสียงและการบันทึกภาพ ทั้งนี้ต้องได้รับอนุญาตจากผู้เชี่ยวชาญก่อน ส่วนขณะสัมภาษณ์ผู้วิจัยสัมภาษณ์เป็นระยะ (Cumulative Summarization) เพื่อสรุปประเด็นและทบทวนให้ผู้เชี่ยวชาญได้เพิ่มเติมในการสัมภาษณ์ ซึ่งเครื่องมือที่ใช้ในขั้นตอนนี้ คือ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) โดยกำหนดกรอบแนวทางในการสัมภาษณ์ ดังนี้

ตารางที่ 3.4 กรอบแนวทางในการสัมภาษณ์

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย
1. บริบทแวดล้อมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูง	1. มิติการเมือง (Political Factor) 2. มิติทางเศรษฐกิจ (Economic Factor) 3. มิติทางสังคมวัฒนธรรม (Sociocultural Factor) 4. มิติทางเทคโนโลยี (Technology Factor)
2. มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง	1. ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) 2. ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) 3. ระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service)
3. รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง	1. ระบบนักบริหารระดับสูงแยกต่างหาก 2. หน่วยงานกลางการบริหารงานบุคคล (ดูแลข้าราชการพลเรือนทั่วไป)
4. การกำหนดคุณสมบัติ	1. โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งนักบริหารระดับสูง 2. สมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Competency) 3. คุณสมบัติของผู้ได้รับการดำรงตำแหน่งนักบริหาร

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย
5. การคัดเลือก	1. ผู้มีอำนาจในการคัดเลือก
	2. กระบวนการคัดเลือก
	3. ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง
6. การพัฒนาสมรรถนะ	1. การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง
	2. การพัฒนาหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง
7. การบริหารผลงาน	1. รูปแบบการบริหาร
	2. ระบบการจ้างงาน
8. การกำหนดค่าตอบแทน	1. ค่าตอบแทนพื้นฐาน (อัตราเงินเดือน)
	2. ค่าตอบแทนพิเศษอื่น ๆ (เช่น รางวัล เงินพิเศษ)

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้สร้างแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) เพื่อเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ โดยนำผลที่ได้จากการศึกษาในระยะที่ 1 ศึกษาข้อมูล วิเคราะห์เอกสารจากแนวคิดทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง กำหนดเป็นประเด็นสัมภาษณ์และเพิ่มเติมประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องต่อบริบทแวดล้อมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูง เพื่อทำความเข้าใจต่อปัจจัยแวดล้อมที่ส่งผลต่อการคาดการณ์แนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570)

3. ขั้นตอนการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ ด้วยเทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยทำการรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์การให้ข้อมูลสัมภาษณ์ที่เหมือนและแตกต่าง ด้วยการจัดระเบียบข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ให้อยู่ในประเภทเดียวกัน ได้แก่ การจัดกลุ่มประเด็น การจัดทำความถี่ของประเด็นแนวโน้ม โดยที่ผู้วิจัยต้องคงรักษาคำพูดของผู้ให้สัมภาษณ์ไว้ให้มากที่สุด

4. ขั้นตอนการสร้างเครื่องมือแบบสอบถาม

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญมาวิเคราะห์เนื้อหา และสร้างเป็นข้อคำถามมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ ตามแบบลิเคิร์ท (Likert Scale) ซึ่งข้อคำถามแต่ละข้อสร้างขึ้นจากการวิเคราะห์คำตอบของผู้เชี่ยวชาญที่ได้ให้ไว้จากการสัมภาษณ์ด้วยเทคนิค EDFR รอบที่ 1 โดยแต่ละระดับของค่าน้ำหนักคะแนน มีดังนี้

ระดับคะแนน 5 หมายถึง ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าข้อความนั้นมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นหรือเป็นจริง มากที่สุด
ระดับคะแนน 4 หมายถึง ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าข้อความนั้นมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นหรือเป็นจริง มาก
ระดับคะแนน 3 หมายถึง ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าข้อความนั้นมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นหรือเป็นจริง ปานกลาง
ระดับคะแนน 2 หมายถึง ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าข้อความนั้นมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นหรือเป็นจริง น้อย
ระดับคะแนน 1 หมายถึง ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าข้อความนั้นมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นหรือเป็นจริง น้อยที่สุด

5. ขั้นตอนการใช้เทคนิควิจัยแบบเดลฟาย (Delphi) หรือการทำ EDFR รอบที่ 2

ผู้วิจัยดำเนินการวิจัยแบบเดลฟาย (Delphi) หรือการทำ EDFR รอบที่ 2 โดยการนำส่งแบบสอบถามผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านได้ประเมินแนวโน้มในแต่ละด้านเป็นรายข้อ แล้วพิจารณาว่าในอีก 10 ปีข้างหน้า แนวโน้มนั้นมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด และนำคำตอบของผู้เชี่ยวชาญในรอบที่ 2 มาวิเคราะห์หาค่ามัธยฐาน (Median) ค่าฐานนิยม (Mode) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของข้อความในแต่ละข้อ (Interquartile Range)

6. ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลจากการใช้เทคนิควิจัยแบบเดลฟาย (Delphi)

การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามในการใช้เทคนิควิจัยแบบเดลฟาย (Delphi) หรือการทำ EDFR รอบที่ 2 ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการตอบแบบสอบถาม ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยค่าสถิติ คือ ค่ามัธยฐาน (Median) ค่าฐานนิยม (Mode) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) โดยกำหนดเกณฑ์ดังนี้

(1) ค่ามัธยฐาน (Median) ที่คำนวณได้จากคำตอบของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ เกณฑ์ความเป็นไปได้หรือแนวโน้มที่จะเกิดขึ้น พิจารณาในระดับมากและมากที่สุด คือ ค่าคะแนนมัธยฐาน ตั้งแต่ 3.50-5.00 โดยการแปลความหมายตามเกณฑ์ที่กำหนด ดังนี้

ตารางที่ 3.5 เกณฑ์ความเป็นไปได้หรือแนวโน้มที่จะเกิดขึ้น

ช่วงค่าน้ำหนักคะแนน	เกณฑ์ที่กำหนด
4.50-5.00	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าข้อความนั้นมีแนวโน้มที่จะเป็นไปได้ มากที่สุด
3.50-4.49	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าข้อความนั้นมีแนวโน้มที่จะเป็นไปได้ มาก
2.50-3.49	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าข้อความนั้นมีแนวโน้มที่จะเป็นไปได้ ปานกลาง
1.50-2.49	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าข้อความนั้นมีแนวโน้มที่จะเป็นไปได้ น้อย
1.00-1.49	ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าข้อความนั้นมีแนวโน้มที่จะเป็นไปได้ น้อยที่สุด

(2) ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) ผู้วิจัยคำนวณหาค่าความแตกต่างระหว่างควอไทล์ที่ 1 (Q1) กับควอไทล์ที่ 3 (Q3) หากค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ที่คำนวณได้ของแนวโน้มใดมีค่าน้อยกว่าหรือเท่ากับ 1.50 แสดงว่า ความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญสอดคล้องกัน (Consensus) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ที่คำนวณได้ของแนวโน้มใดมีค่ามากกว่า 1.50 แสดงว่า ความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญนั้นไม่สอดคล้องกัน ซึ่งผลการวิจัย คือ ผลที่ผ่านเกณฑ์ที่มีค่า Interquartile Range หรือ ค่า Q3 - Q1 มีค่าไม่เกิน 1.5

7. ขั้นตอนการร่างแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570)

ผู้วิจัยเขียนภาพอนาคตโดยการวิเคราะห์เพื่อหาแนวโน้มที่ควรจะเป็นมากที่สุด (Most-likely scenario) และมีความสอดคล้องทางความคิดเห็นระหว่างกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (Consensus) สรุปเป็นแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570) โดยสรุปจากขั้นตอนการดำเนินการวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยสามารถสรุประยะและขั้นตอนการดำเนินวิจัย เพื่อศึกษาแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570) ดังตารางที่ 3.6

ตารางที่ 3.6 สรุประยะและขั้นตอนการดำเนินวิจัย แนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย

ระยะและขั้นตอนการดำเนินการวิจัย	จุดประสงค์	วิธีการดำเนินการ	แหล่งข้อมูล	เป้าหมายของการวิจัย
ระยะที่ 1 ศึกษาข้อมูล วิเคราะห์เอกสารจากแนวคิดทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	เพื่อทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องต่อการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง	ศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ครอบคลุมทั้งแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบบนักบริหารระดับสูง บริบทแวดล้อมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบนักบริหารระดับสูง งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงบริบทของระบบนักบริหารระดับสูงทั้งต่างประเทศและภาครัฐไทย	เอกสารทางวิชาการ วารสาร หนังสือ รายงานการวิจัยและการสืบค้นข้อมูลผ่านอินเทอร์เน็ต	-ประเด็นการศึกษาแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย -กรอบแนวคิดในการวิจัย -ผลการศึกษาการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ (ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย)
ระยะที่ 2 การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของต่างประเทศ (ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย) และภาครัฐของไทย	เพื่อศึกษาและทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของต่างประเทศ (ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย) และภาครัฐของไทย	ศึกษาจากเอกสาร กฎหมาย กฎ ระเบียบ และฐานข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศและภาครัฐไทย	ผลจากการวิเคราะห์เอกสาร	-ผลการศึกษาการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย
ระยะที่ 3 ศึกษาแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย	เพื่อศึกษาแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย	การใช้ระเบียบวิธีวิจัยอนาคตด้วยเทคนิค EDFR	ผู้เชี่ยวชาญ 18 ท่าน	ข้อสรุปและภาพแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย

บทที่ 4
ผลการศึกษา
การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ: ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จำเป็นต้องทำความเข้าใจระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ เพื่อให้ได้มุมมองอย่างรอบด้านและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ ขณะเดียวกันบทเรียนจากประเทศเหล่านี้ ยังสามารถใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์จุดแข็งและข้อจำกัดของระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย เพื่อให้ข้อเสนอแนะต่อระบบนักบริหารระดับสูงของไทยให้เกิดการพัฒนาอย่างมีประสิทธิผลและสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ของการสร้างระบบนักบริหารระดับสูง

การศึกษาและทำความเข้าใจระบบนักบริหารระดับสูงเริ่มจากการทบทวนการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในแต่ละประเทศ (ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย) ว่ามีมุมมองนักบริหารระดับสูงที่แตกต่างกัน 3 มุมมอง ประกอบด้วย หนึ่ง ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) สอง ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) และสาม ระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) ขณะเดียวกันภายใต้มุมมองต่าง ๆ เหล่านี้ จำเป็นต้องเข้าใจถึงบริบทแวดล้อมเชิงสถาบัน (Institutional Context) โดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปแบบการเมืองการปกครองของรัฐ ทั้งที่เป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) และสหพันธรัฐ (Federal State) ซึ่งความแตกต่างของรูปแบบรัฐ มักส่งผลต่อรูปแบบการบริหารงานบุคคลในภาครัฐและระบบนักบริหารระดับสูงในแต่ละประเทศแตกต่างกัน

ดังนั้น เพื่อให้การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีความสมบูรณ์มากที่สุด ผู้วิจัยจึงเลือกทบทวนและศึกษาประเทศต้นแบบระบบนักบริหารระดับสูงทั้งสามระบบ ประกอบด้วย (1) ระบบนักบริหารระดับสูงของประเทศฝรั่งเศสในฐานะตัวแทนของระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) (2) ระบบนักบริหารระดับสูงของสหรัฐอเมริกา ในฐานะตัวแทนของระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) (3) ระบบนักบริหารระดับสูงของสหราชอาณาจักรและออสเตรเลีย ในฐานะตัวแทนของระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service ทั้งนี้ เหตุผลของการเลือกศึกษาทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสานในสองประเทศนั้น เนื่องจากมุมมองของระบบนักบริหารระดับสูงหลายประเทศ มีแนวโน้มมุ่งสู่การเปลี่ยนแปลงจากระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ไปสู่ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) และระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) มากขึ้น เพื่อปรับปรุงและแก้ไขข้อจำกัดของระบบนักบริหารให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุด

ในบทที่ 4 ผลการศึกษาการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ:ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย จึงเป็นการนำเสนอบริบทระบบนักบริหารระดับสูงของต่างประเทศในปัจจุบัน โดยผู้วิจัยได้ทำการทบทวนตั้งแต่มุมมองนักบริหารระดับสูง รูปแบบการบริหารจัดการ รวมถึงแนวทางปฏิบัติที่ใช้

ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน ดังลำดับหัวข้อต่อไปนี้

4.1 ระบบนักบริหารระดับสูงในประเทศฝรั่งเศส

4.2 ระบบนักบริหารระดับสูงในประเทศสหรัฐอเมริกา

4.3 ระบบนักบริหารระดับสูงในประเทศสหราชอาณาจักร

4.4 ระบบนักบริหารระดับสูงในประเทศออสเตรเลีย

4.1 ระบบนักบริหารระดับสูงในประเทศฝรั่งเศส

ฝรั่งเศส เป็นต้นแบบสำคัญของระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) เหมาะสำหรับการศึกษาวิจัย เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคตของระบบนักบริหารระดับสูงของไทย เนื่องจากโครงสร้างของระบบบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศสมีความใกล้เคียงกับภาครัฐไทยอย่างยิ่ง กล่าวคือ ฝรั่งเศสมีฐานะเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) มีโครงสร้างการบริหารราชการแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันกลไกการบริหารงานบุคคลภาครัฐมีลักษณะค่อนข้างรวมศูนย์ (Centralization) ด้วยเหตุดังกล่าว การศึกษาตัวอย่างของประเทศที่มีระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ผู้วิจัยจึงหยิบยกกรณีของฝรั่งเศสเป็นกรณีศึกษาเพื่อใช้ในการกำหนดกรอบการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์ผลการศึกษาในครั้งนี้

4.1.1 มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง

ฝรั่งเศสเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความโดดเด่นของระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ซึ่งเรียกระบบนี้เป็นภาษาอังกฤษว่า “High Level Civil Servants” ซึ่งแตกต่างจากหลายประเทศ กล่าวคือ เป็นระบบที่มิได้ถูกนิยามจากกฎหมายโดยตรง แต่อยู่ในฐานะของตำแหน่งที่คาดหวังและเป็นสถานะทางสังคมที่ได้รับยอมรับโดยนัยสำคัญ ทั้งนี้เป็นผลเนื่องมาจากเงื่อนไขการสรรหา บรรจุแต่งตั้ง สิทธิประโยชน์ และค่าตอบแทนที่แตกต่างจากตำแหน่งข้าราชการทั่วไป[86]

สำหรับระบบการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง จำแนกออกเป็น 2 ส่วน สามารถพิจารณาได้จากตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นหลัก กล่าวคือ *ส่วนแรก* นักบริหารระดับสูงที่ได้รับการการแต่งตั้งโดยรัฐบาลประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี และเอกอัครราชทูต เป็นตำแหน่งที่ไม่มีการทำสัญญาจ้างแบบต่อเนื่อง แต่มีการกำหนดการจ้างงานแบบสัญญาจ้าง ซึ่งอาจถูกเพิกถอนตำแหน่งได้ทุกเมื่อหากพิจารณาว่า ผู้ที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวขาดคุณสมบัติหรือไม่มีความเหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่ง *ส่วนที่สอง* นักบริหารระดับสูงที่ได้รับการแต่งตั้งในรูปแบบเดิม มีการกำหนดระยะเวลาการจ้างงานอย่างชัดเจนเป็นเวลา 3 ปี และสามารถต่ออายุได้อีกหนึ่งครั้ง สำหรับกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งจะไม่มีการกำหนดไว้อย่างเป็นทางการโดยกฎหมาย แต่ถูกตัดสินใจโดยรัฐบาล ส่วนการแต่งตั้งตำแหน่งอื่น ๆ นั้นถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนจากระเบียบกฎหมายที่ถูกรับรองขึ้นโดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีการหารือกับอธิบดีกิจการบริหารและข้าราชการพลเรือน (General Directorate for Administration and Civil Service)[87] ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ของฝรั่งเศส มีข้อดีที่สำคัญ คือ การรักษาบุคลากรในระบบราชการให้

[86] European Union. (2015). Archive: Public employment – France . Retrieved September 15, 2018 from <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public_employment_-_France&oldid=269649>

[87] Ibid.

เกิดความผูกพัน (Engagement) การสร้างความคาดหวัง และกำหนดแนวทางหรือกระบวนการให้ได้มาซึ่งนักบริหารระดับสูงได้ง่ายและไม่มีความซับซ้อนมากนัก

4.1.2 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง

นักบริหารระดับสูงในฝรั่งเศสถือเป็นตำแหน่งที่มีฐานะทางสังคมมากกว่าการกำหนดโดยตรงของกฎหมาย รวมทั้งอาจกำหนดจากบทบาทในฐานะของหุ้นส่วนที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐบาล มีทั้งที่เป็นข้าราชการและมิใช่ข้าราชการ ทั้งนี้ในมุมมองเชิงวัฒนธรรมและความสัมพันธ์ระหว่างนักบริหารระดับสูงและข้าราชการฝ่ายการเมืองมีความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนไม่มีความชัดเจนและใกล้ชิดกันอย่างมาก[88] อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ระบบนักบริหารระดับสูงในฝรั่งเศสมีกระบวนการพัฒนาผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ทำให้กระบวนการได้มาซึ่งนักบริหารระดับสูงเริ่มมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งในปัจจุบันระบบนักบริหารระดับสูงของฝรั่งเศสอยู่ภายใต้การดำเนินการจาก 2 หน่วยงานด้วยกัน ได้แก่ สถาบันการบริหารแห่งชาติ (National Administration School: ENA)[89] เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการบริหารงานบุคคลสำหรับนักบริหารระดับสูงแบบรอบด้าน (Generalist) และสถาบันโปลีเทคนิค (Polytechnic School: EP) เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการบริหารงานบุคคลสำหรับนักบริหารระดับสูงที่มีทักษะและความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง (Specialist) เช่น วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ เป็นต้น ดังนั้น ระบบนักบริหารระดับสูงของฝรั่งเศส จึงเป็นระบบที่มีจุดเน้นในการพัฒนาบุคลากรโดยมุ่งเน้นการพัฒนาตามสมรรถนะเป็นตัวตั้ง พร้อมทั้งให้ความสำคัญต่อการหล่อหลอมความเป็นผู้นำของภาครัฐทั้งที่เป็นนักบริหารระดับสูงแบบรอบด้านนักบริหารแบบรอบด้าน (Generalist) และนักบริหารระดับสูงที่มีทักษะและความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง (Specialist) อย่างมาก

4.1.3 การกำหนดคุณสมบัติ

สำหรับระดับตำแหน่งที่อยู่ภายใต้การดำเนินการของระบบนักบริหารระดับสูงในฝรั่งเศสนั้น ต้องอยู่ในตำแหน่งที่สำคัญ 6 ระดับ ได้แก่ ปลัดกระทรวง (Secretary General of the Ministry) อธิบดีบริหารทั่วไป (Director General) อธิบดี (Director) รองอธิบดี (Deputy Director) ผู้อำนวยการ (Head of Service) และรองผู้อำนวยการ (Deputy Head of Service) โดยในตำแหน่งผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการนั้น มีการกำหนดอย่างชัดเจนว่ากรณีตำแหน่งของหน่วยงานใดจัดอยู่ในระบบนักบริหารระดับสูง ซึ่งตำแหน่งนักบริหารระดับสูงกระจายอยู่ทั้งระบบบริหารราชการส่วนกลางและภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานด้านสาธารณสุข[90]

สำหรับการกำหนดสมรรถนะสำคัญของนักบริหารระดับสูง ได้แก่ สมรรถนะความภักดีต่อองค์การ (Royally) สมรรถนะความรู้ความสามารถทางวิชาการหรือความเชี่ยวชาญในระดับสูง (Excellent academic level in the first jobs) สมรรถนะความสามารถในการส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานร่วมกัน (Union support) สมรรถนะมีขีดความสามารถในการปรับหรือประยุกต์ใช้อย่างแท้จริง (Real capacities of adaptation)[91] จะเห็นได้ว่า การกำหนดสมรรถนะนักบริหารระดับสูงของฝรั่งเศสมุ่งเน้นการเป็นผู้นำในฐานะผู้บริหาร (Administrator) และการเป็นนักบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Position) เพื่อให้การขับเคลื่อนภารกิจของรัฐเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

---

[88] Luc Rouban. (1999). *The Senior Civil Service in France*. Retrieved September 15, 2018 from http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0198294468.001.0001/acprof-9780198294467-chapter-5

[89] หรือเรียกว่า Ecole Nationale d'Administration

[90] L'administration Et De La Fonction Publique. (2003). *Managing Senior Management: Senior Civil Service In France*. Retrieved September 15, 2018 from https://www.oecd.org/gov/pem/33687536.ppt

[91] Ibid.

การเข้าสู่ ENA เปิดรับผู้ที่มีคุณสมบัติอย่างน้อยต้องจบประกาศนียบัตรชั้นสูงหรือเทียบเท่าและมีการสอบแข่งขันที่เปิดในช่วงเดือนสิงหาคม-พฤศจิกายน โดยทั่วไปผู้ที่จะสอบเข้า ENA จะเรียนหลังจากจบการศึกษาที่ Institut d'études politiques de Paris หรือ Prép'Ena (หลักสูตรเตรียมความพร้อมสำหรับการสอบ ENA) โดยแบ่งการสอบออกเป็น 2 ส่วน (1) การสอบข้อเขียน (written part) เป็นการประมวลองค์ความรู้ผ่านการเขียนงานด้านกฎหมายมหาชน เศรษฐศาสตร์ บทบาทของสถาบันภาครัฐและความสัมพันธ์กับสังคม กฎหมายและนโยบายสังคม เป็นต้น (2) การสอบประมวลองค์ความรู้แบบปากเปล่า (oral exam) เพื่อทดสอบและประเมินทักษะผ่านการโต้ตอบของผู้สมัคร เช่น การเมืองระหว่างประเทศ กฎหมายและนโยบายของยุโรป การทดสอบภาษาอังกฤษ การประเมินผ่านการจำลองสถานการณ์ต่าง ๆ รวมทั้งการสอบถามประวัติส่วนตัวของผู้สมัคร สำหรับผลการทดสอบนั้น จะประกาศผลผู้ที่ผ่านการคัดเลือกในช่วงเดือนธันวาคม เมื่อผู้สมัครเข้ารับการพัฒนาสมรรถนะผ่าน ENA เป็นระยะเวลา 2 ปี[92] ส่วนการขึ้นตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนั้น จะเกิดขึ้นหลังจากที่ผู้สมัครเข้ารับการพัฒนาผ่าน ENA ทั้งนี้ กฎหมายของฝรั่งเศสเปิดโอกาสให้ข้าราชการพลเรือนสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยไม่จำเป็นต้องลาออก หรือเรียกว่า การลาออกชั่วคราว (disponibilité) หลังสิ้นสุดตำแหน่งหากยังไม่เกษียณอายุสามารถเข้าสู่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนได้อีก ตำแหน่งส่วนใหญ่ที่ได้รับการคัดเลือก คือ ผู้ช่วยรัฐมนตรี และนักการเมืองอื่น ๆ ส่วนการเข้าสู่ EP ผู้ที่สมัครเข้าสอบจะต้องจบการศึกษาอย่างน้อยระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (Secondary diploma) มีการทดสอบความสามารถทางการบริหารและความเชี่ยวชาญหรือความรู้เชิงเทคนิคทางวิชาชีพเฉพาะ มีระยะเวลาเข้าสู่การพัฒนา 2 ปี และสอบแข่งขันเมื่อจะจบออกไป[93]

4.1.4 การคัดเลือกและการแต่งตั้ง

การคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงในฝรั่งเศส มีการดำเนินการ 2 ลักษณะ ประกอบด้วย *(1) การคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงระยะเริ่มแรก* เป็นการคัดเลือกผ่านสถาบันการบริหารแห่งชาติ (National Administration School: ENA) โดยผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนั้นต้องผ่านการพัฒนาจากสถาบัน ENA ซึ่งมีการดำเนินการสอบคัดเลือกโดยแบ่งสัดส่วนของผู้เข้ารับการพัฒนาออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรก การคัดเลือกจากภายนอก ร้อยละ 50 ของผู้เข้ารับการฝึกอบรม ส่วนที่สอง การคัดเลือกจากภายใน ร้อยละ 40 และส่วนที่สาม การคัดเลือกประเภทที่สาม เป็นการคัดเลือกจากผู้มีประสบการณ์ในการบริหารงานภาคเอกชนอย่างน้อย 8 ปี คิดเป็นร้อยละ 10 การสอบแข่งขันประกอบด้วย การสอบข้อเขียน และการสอบสัมภาษณ์ในสาขาวิชาต่าง ๆ ภายหลังเสร็จสิ้นของการพัฒนาเริ่มแรกซึ่งใช้ระยะเวลา 2 ปี ผู้เข้ารับการคัดเลือกจะพิจารณาจากผลของการพัฒนา ประกอบกับผ่านการดำรงตำแหน่งในระดับตำแหน่งนั้นก่อนเข้าสู่ระบบอย่างน้อย 2 ปี และเป็นผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเท่านั้น[94] ซึ่งผู้ผ่านการคัดเลือกและแต่งตั้งผ่านสถาบัน ENA จะถูกเรียกว่า "สมาชิกกลุ่ม Corps"

(2) การคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงตำแหน่งการบริหารระดับสูง (Top Management Position) เป็นการคัดเลือกตำแหน่งในระดับสูง เช่น อธิบดี (Director) รองอธิบดี (Deputy Director) ผู้อำนวยการ (Head of Service) ซึ่งภาครัฐมีอำนาจในการแต่งตั้งและเป็นการคัดเลือกและแต่งตั้งจากกลุ่มข้าราชการพลเรือน (การคัดเลือกจากภายใน) เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม การคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงนั้น มีแนวปฏิบัติ

---

[92] Ecole nationale d'administration. *Accueil – ENA, Ecole nationale d'administration"* (in French) . Retrieved September 15, 2018 from https://web.archive.org/web/20101009061815/http://www.ena.fr/accueil.php

[93] Ministry of the presidency. (2010). *Public Employment In European Union Member States.* Retrieved September 15, 2018 from https://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%AAncias/Public_Employment_EUMS.pdf

[94] Ibid.

ที่สำคัญ นั่นคือ การคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงมาจากกลุ่ม "Corps"[95] ที่มาจากสถาบันการบริหารแห่งชาติ (ENA) หรือสถาบันโปลีเทคนิค (EP) แม้จะมีการระบุตามกฎหมาย แต่ในบางตำแหน่งอาจมิได้มาจากกลุ่ม Corps ด้วยเหตุผลที่เกี่ยวข้องในแง่ภูมิหลังของตำแหน่งรวมไปถึงการเกิดระบบอุปถัมภ์ในการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง นอกจากนี้ ผู้ที่จะสมัครในตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจะต้องมีการปฏิบัติงานภายในกลุ่ม Corps เป็นระยะเวลาประมาณ 1 ปี

อาจกล่าวได้ว่า ระบบการคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงของฝรั่งเศสนั้น เป็นรูปแบบที่เน้นการรวมศูนย์การบริหารจัดการโดยส่วนกลาง ข้าราชการส่วนใหญ่ที่เข้ามาสู่ระบบมาจากการสอบคัดเลือก และฝึกอบรมพัฒนาผ่านสถาบันเฉพาะที่จัดตั้งขึ้น สถาบันที่มีความสำคัญที่สุด (Grandes Écoles) ได้แก่ สถาบันการบริหารแห่งชาติ (National Administration School: ENA) และสถาบันโปลีเทคนิค (Polytechnic School: EP) ผู้สมัครที่เข้าสู่สถาบันดังกล่าวจะมีสถานะเป็นข้าราชการได้รับเงินเดือน และเพิ่มค่าตอบแทนสำหรับผู้ที่สำเร็จตามหลักสูตรของ ENA และ EP อีกร้อยละ 20 และร้อยละ 25 ตามลำดับ รวมทั้งยังได้รับเกียรติแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐบาลอีกด้วย

4.1.5 การพัฒนา

ในการพัฒนานักบริหารระดับสูงนั้น สามารถจำแนกการพัฒนาออกเป็น 3 ประเภท กล่าวคือ การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง การพัฒนาภายหลังการเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง และการพัฒนานักบริหารระดับสูงในระดับภูมิภาค โดยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดฝึกอบรมและพัฒนานักบริหารระดับสูงที่มีความแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

(1) การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง

การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงระยะเริ่มแรก ผ่านการพัฒนาโดยสถาบันการบริหารแห่งชาติ (National Administration School: ENA) ซึ่งจะมีการพัฒนานักบริหารระดับสูงอยู่ที่ 27 เดือน เมื่อจบการพัฒนานักบริหารระดับสูงในระยะเริ่มแรก นักบริหารระดับสูงจะดำรงตำแหน่ง A+ Category ซึ่งเป็นตำแหน่งระดับสูงและจะใช้การเลื่อนระดับตำแหน่งด้วยระบบ Fast-track

(2) การพัฒนาภายหลังการเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง

การพัฒนาโดยสถาบันการบริหารแห่งชาติ (National Administration School: ENA) และสถาบันโปลีเทคนิค (Polytechnic School: EP) จะดำเนินการฝึกอบรมตามระดับตำแหน่ง และมีการพัฒนาภายหลังร่วมด้วย โดยนักบริหารระดับสูงจะได้รับการฝึกอบรมภายใน 6 เดือนหลังจากได้รับการแต่งตั้ง ตัวอย่าง ประเด็นสมรรถนะที่ได้รับการฝึกอบรม อาทิ ทักษะในการเจรจาต่อรอง ทักษะการสื่อสาร และการกำกับดูแลภาครัฐ เป็นต้น รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์จากผู้บริหารที่มีประสบการณ์ในการบริหารการเปลี่ยนแปลง[96]

(3) การพัฒนานักบริหารระดับสูงในระดับภูมิภาค

การพัฒนาโดยสถาบันการบริหารระดับภูมิภาค (Regional Institute of Administration) เป็นการพัฒนานักบริหารระดับสูงที่อยู่ตามส่วนภูมิภาค โดยรับผิดชอบดำเนินการพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งไปจนถึงภายหลังที่มีการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง

---

[95] กลุ่ม "Corps" ของฝรั่งเศส หมายถึง กลุ่มที่ผ่านการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยสถาบัน ENA

[96] Herma Kuperus and Anita Rode. (2008). Top Public Management: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States . Europe. European Institution of Public Administration, pp.24-25.

4.1.6 การบริหารผลงาน

การประเมินผลการปฏิบัติงานเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี มีการพิจารณาจากกระบวนการสัมภาษณ์เพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานที่จัดขึ้นระหว่างผู้จัดการโครงการ (Project Manager) กับนักบริหารระดับสูง หรือนักบริหารระดับสูงที่มีระดับตำแหน่งสูงกว่า[97] โดยมีการพิจารณาองค์ประกอบตัวบ่งชี้ตามวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ คุณภาพการดำเนินการให้บริการ ขีดความสามารถที่เหมาะสมกับระดับตำแหน่ง และการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยผู้บังคับบัญชาระดับที่สูงกว่าขึ้นไป ทั้งนี้ การประเมินผลการปฏิบัติงานจะถูกพิจารณาเป็นค่าตอบแทนเพิ่มเติมนอกเหนือจากเงินเดือนที่ได้รับไม่เกินร้อยละ 20 ของฐานเงินเดือนทั้งหมด[98]

4.1.7 การกำหนดค่าตอบแทน

การกำหนดค่าตอบแทนมีการพิจารณาถึงองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรก การกำหนดค่าตอบแทนในรูปแบบเงินเดือนที่แตกต่างกันโดยพิจารณาความแตกต่างของนักบริหารระดับสูงที่แตกต่างกันในแต่ละกลุ่ม (Corps) หรือ EPA กับ EP ประการที่สอง ค่าตอบแทนเพิ่มเติมตามระดับตำแหน่ง ขึ้นอยู่กับแต่ละกระทรวงต้นสังกัด เรียกว่า "Inter-Ministerial Level" (กระทรวงมีการแบ่งเป็นเกรดต่าง ๆ) และการจ่ายค่าตอบแทนตามมาตรฐานประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานที่กำหนดหลักเกณฑ์เรียกว่า "Ministerial Level" (แตกต่างกันในระดับตำแหน่ง) โดยมีการกำหนดตามเกณฑ์มาตรฐานผลิตภาพหรือสัดส่วนตามฐานเงินเดือนที่แตกต่างกันแต่ละเกรด[99]

ในการปฏิบัติงานของนักบริหารระดับสูงในฝรั่งเศส พบว่า นักบริหารระดับสูงมีการทำงานนอกเวลา (Overtime) แต่ระยะเวลาอาจมีความมากน้อยแตกต่างกันขึ้นอยู่กับภารกิจ (Functions) การทำงานที่แตกต่างกันยังได้รับค่าตอบแทนการทำงานนอกเวลาโดยมีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติพบว่า มีการทำงานหลากหลายในรูปแบบ เช่น tele-working การปฏิบัติงานที่เป็นภารกิจเฉพาะ (มิได้เป็นงานทั่วไป) ซึ่งพบมากในกลุ่มงานด้านยุติธรรม หรือช่วงของการประชุมจะต้องมีการจัดเตรียมข้อมูลต่าง ๆ เช่น การประสานงานกับทีมงานและการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ในขณะเดียวกันกลับพบว่า นักบริหารระดับสูงจำนวนมาก มิได้ใช้สิทธิวันหยุดพักผ่อนของตนเองทำให้หลายคนมีวันหยุดสะสมเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ในทางปฏิบัตินักบริหารระดับสูงจำนวนมากไม่สามารถหยุดพักงานได้ รวมทั้งในบางกรณีมี "การยืมตัว" มาปฏิบัติราชการในกระทรวงอื่น ๆ หรือสามารถไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการบริหารธุรกิจเอกชน โดยที่ยังคงรักษาสิทธิประโยชน์ไว้ได้เช่นเดิม อาทิ ค่าจ้างและระดับอาวุโสของตำแหน่งเมื่อกลับมาทำงานในหน่วยงานเดิม เป็นต้น[100]

หากพิจารณาโดยภาพรวมระบบนักบริหารระดับสูงของฝรั่งเศส เป็นระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) รวมถึงมีรูปแบบสถานะทางสังคมที่ไม่มีกฎหมายระบุชัดเจนถึงนิยามของการเป็นนักบริหารระดับสูง โดยมีระดับตำแหน่งที่อยู่ภายใต้ระบบนักบริหารระดับสูง จำแนกเป็น 6 ระดับ ตั้งแต่รองผู้อำนวยการไปจนถึงปลัดกระทรวง ซึ่งผู้ที่จะเข้าสู่ระบบนักบริหารระดับสูงจะต้องผ่านการพัฒนาจาก 2 สถาบัน ได้แก่ สถาบันการบริหารแห่งชาติ (ENA) หรือสถาบันโปลีเทคนิค (EP) บนฐานสมรรถนะสำคัญในการพัฒนา เพื่อเป็นบุคลากรที่เป็นทั้งนักบริหารและตำแหน่งเชิงกลยุทธ์ รวมทั้งมีการมุ่งเน้นประเด็นการพัฒนา ได้แก่

---

[97] ลักษณะการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นไปในรูปแบบของการประเมินผลงานตามโครงการที่นักบริหารระดับสูงได้ดำเนินการในการขับเคลื่อนภารกิจตามยุทธศาสตร์และแผนงาน ทำให้การประเมินผลการปฏิบัติงานต้องมีการประเมินจากผู้จัดการโครงการ (Project Manager) ร่วมด้วย

[98] Ibid.

[99] L'administration Et De La Fonction Publique. (2003). *Managing Senior Management: Senior Civil Service In France*. Retrieved September 15, 2018 from https://www.oecd.org/gov/pem/33687536.ppt

[100] Ibid.

สมรรถนะการมีทักษะในการเจรจาต่อรอง สมรรถนะการสื่อสารถ่ายทอด สมรรถนะการกำกับดูแลภาครัฐ สมรรถนะการบริหารการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งจะได้รับค่าตอบแทนเพิ่มเติม 20% สำหรับ ENA และ 25% สำหรับ EP มีการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยผู้จัดการโครงการและนักบริหารระดับที่มีระดับตำแหน่งสูงกว่า มีการกำหนดรูปแบบการจ่ายค่าตอบแทนตามระดับเกรดกระทรวง ระดับตำแหน่ง และผลจากการพัฒนาในแต่ละสถาบันแตกต่างกัน

4.2 ระบบนักบริหารระดับสูงในประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐเมริกา มีการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ (Federal State) มีรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐแบ่งอำนาจเชิงภารกิจอย่างชัดเจน โดยรัฐบาลกลางจะรับผิดชอบภารกิจด้านความมั่นคงของประเทศ การต่างประเทศและระบบเศรษฐกิจการเงินของประเทศเป็นหลัก ส่วนอำนาจการปกครองในเชิงพื้นที่เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลมลรัฐ 50 แห่ง อย่างไรก็ตาม แม้สหรัฐอเมริกามีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ แต่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในส่วนกลางกลับมีความน่าสนใจอย่างยิ่ง เนื่องจากค่อนข้างมีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองหรือผู้ขับเคลื่อนนโยบายอย่างใกล้ชิด ขณะเดียวกันระบบนักบริหารระดับสูงของสหรัฐอเมริกายังมีความสลับซับซ้อนอย่างมาก ซึ่งผู้วิจัยขอนำเสนอรายละเอียดดังนี้

4.2.1 มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง

ในสหรัฐอเมริกาตำแหน่งนักบริหารระดับสูง จำแนกออกเป็น 2 กลุ่มตำแหน่ง[101] ได้แก่ *กลุ่มตำแหน่งที่หนึ่ง กลุ่มตำแหน่งประเภทบุคลากรภาครัฐประจำ (Career Reserved)* เป็นการแต่งตั้งจากบุคลากรประจำคัดเลือกมาจากกระบวนการของการสรรหาและคัดเลือกของหน่วยงานนั้น ๆ (Career Appointments) สามารถดำเนินการแต่งตั้งได้ทั้งตำแหน่งทั่วไปหรือตำแหน่งแบบบุคลากรประจำ โดยผู้เข้ารับการคัดเลือกต้องมีคุณสมบัติหลักของนักบริหาร (Executive Core Qualifications: ECQs) ที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะกรรมการทบทวนคุณสมบัติ (Qualifications Review Board: QRBs)

กลุ่มตำแหน่งที่สอง กลุ่มตำแหน่งประเภททั่วไป (General Positions) เป็นการพิจารณาบุคลากรที่มาจากภายในและบุคลากรภายนอก ประกอบด้วย (1) ตำแหน่งบุคลากรภาครัฐประจำ เป็นการแต่งตั้งจากบุคลากรประจำคัดเลือกมาจากกระบวนการของการสรรหาและคัดเลือกของหน่วยงานนั้น ๆ (Career Appointments) สามารถดำเนินการแต่งตั้งได้ทั้งตำแหน่งทั่วไปหรือตำแหน่งแบบบุคลากรประจำ โดยผู้เข้ารับการคัดเลือกต้องมีคุณสมบัติหลักของนักบริหาร (Executive Core Qualifications: ECQs) ที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะกรรมการทบทวนคุณสมบัติ (Qualifications Review Board: QRBs) (2) ตำแหน่งบุคลากรภาครัฐไม่ประจำ (Non Career Appointments) เป็นการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงในตำแหน่งทั่วไป (General Position) หรือเป็นตำแหน่งนักบริหารระดับสูงประเภท Politically appointed ซึ่งในตำแหน่งนี้สามารถพิจารณานักบริหารระดับสูงจากภายนอกภาครัฐได้ (3) การแต่งตั้งตำแหน่งที่จำกัดระยะเวลา (Limited Term Appointments) สามารถดำเนินการคัดเลือกหรือแต่งตั้งไม่เกิน 3 ปี มีวาระในการดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว และต้องเป็นตำแหน่งทั่วไปของ SES เท่านั้น (4) การแต่งตั้งตำแหน่งที่แต่งตั้งตามความจำเป็นเร่งด่วน (Limited Emergency Appointments) สามารถดำเนินการแต่งตั้งในระยะเวลาไม่เกิน 18 เดือน และต้องเป็นตำแหน่งทั่วไปของ SES เท่านั้น ทั้งนี้ ในการกำหนดสัดส่วนนักบริหารระดับสูง

[101] United States Office of Personnel Management. (2017). *Guide To The Senior Executive Service.* Washington, DC, USA: U.S. Office of Personnel Management Press.

ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้เป็นตำแหน่งบุคลากรภาครัฐประจำ (Career Reserved) อยู่ที่ร้อยละ 50 ส่วนในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงในตำแหน่งทั่วไป (General position) กำหนดให้ตำแหน่งดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 50 และให้พิจารณาบุคลากรภายนอกที่เข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงไม่เกินร้อยละ 10 ของจำนวนตำแหน่งนักบริหารระดับสูงทั้งหมด

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงในสหรัฐอเมริกา มีการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงทั้งจากกลุ่มตำแหน่งประเภทบุคลากรภาครัฐประจำ (Career Reserved) และกลุ่มตำแหน่งประเภททั่วไป (General Positions) ซึ่งพิจารณาบุคลากรมาจากภายในและบุคลากรภายนอก แต่มีจุดเน้นที่ทำให้ระบบนักบริหารระดับสูงเป็นแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) ด้วยเหตุผลที่ว่าในกฎหมายมีการกำหนดระดับตำแหน่งชัดเจน ตลอดจนการคัดเลือกและแต่งตั้งนั้นมุ่งเน้นที่ตำแหน่งเป็นฐานสำคัญ

4.2.2 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง

ระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service) ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1979 อาศัยบทบัญญัติการปฏิรูประบบราชการ เรียกว่า the Civil Service Reform Act (CSRA) ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้นักบริหารระดับสูงต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านการจัดการสาธารณะ จึงได้มีการจัดตั้งระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service) เพื่อใช้เป็นระบบบุคลากรที่แตกต่างออกไป ระบบดังกล่าวจัดตั้งขึ้นเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถบริหารจัดการทรัพยากรของผู้บริหาร รวมถึงเป็นมาตรฐานในการคัดเลือกและพัฒนาผู้บริหารระดับกลางภายใต้กรอบการทำงานสำหรับการรักษาผลประโยชน์ของภาครัฐ สำหรับเป้าหมายของระบบนักบริหารระดับสูงในสหรัฐอเมริกานั้น[102] มีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ 1) ปรับปรุงการบริหารจัดการของภาครัฐ 2) การคัดเลือกและพัฒนานักบริหารระดับสูงให้มีความเป็นผู้นำและมีความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารจัดการ 3) มีความรับผิดรับชอบต่อผลการปฏิบัติงานทั้งในระดับบุคคลและระดับองค์การ

องค์การที่เกี่ยวข้องในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงนั้น ได้แก่ สำนักงานบริหารงานบุคคล (The Office of Personnel Management) และคณะกรรมการทบทวนคุณสมบัติ (Qualifications Review Board: QRBs) องค์การดังกล่าวเป็นผลพวงจากบทบัญญัติ The Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่สำคัญต่อการบริหารงานภาครัฐ โดยมีสาระสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก การรับรองและยึดหลักของระบบคุณธรรม โดยกำหนดว่าการคัดเลือกและการเลื่อนตำแหน่งให้พิจารณาและประเมินจากความรู้ความสามารถเป็นสำคัญ เจตนารมณ์จากบทบัญญัตินี้มุ่งเน้นมิให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในองค์การของภาครัฐและเป็นหลักประกันต่อตัวเจ้าหน้าที่รัฐว่าระหว่างปฏิบัติงานจะดำเนินการอย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ เช่น สีผิว อายุ เพศ หรือสภาพร่างกายพิการ เป็นต้น ประการที่สอง จัดตั้งองค์การใหม่ 3 องค์การ ได้แก่ สำนักงานบริหารงานบุคคล (The Office of Personnel Management) องค์การแรงงานสัมพันธ์ของรัฐบาลกลาง (The Federal Labor Relation Authority) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (The Merit Systems Protection Board)[103] ต่อมามีการออกกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปจริยธรรม The Ethics Reform Act 1989 ได้จัดตั้งสำนักงานจริยธรรมของรัฐบาล The Unites States Office of Government Ethics มีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระในรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา[104]

---

[102] United States Office of Personnel Management. (2017). *Guide To The Senior Executive Service*. Washington, DC, USA: U.S. Office of Personnel Management Press.

[103] Ingraham, Patricia W. and Rosenbloom, David H., Eds. (1992). *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

[104] ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2558). *การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือน เพื่อการพัฒนาระบบราชการอย่างสมดุล และยั่งยืน:กรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในวงราชการ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2561 จาก http://www.academia.edu/1231723/การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือน เพื่อการพัฒนาระบบราชการอย่างสมดุลและยั่งยืน:กรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในวงราชการ

สำนักงานบริหารงานบุคคล (The Office of Personnel Management: OPM) มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการพัฒนานโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลของรัฐ การสนับสนุนหน่วยงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การสนับสนุนงานด้านทรัพยากรบุคคลด้านการจ้างงานและกำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนรับผิดชอบการกำหนดกระบวนการในการดำเนินงานและบริหารระบบเงินเดือนค่าจ้างของรัฐบาลกลาง (Federal wage system) นอกจากนี้ เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการทำงานร่วมกับหน่วยงานราชการต่าง ๆ ในการพิจารณาจำนวนนักบริหารระดับสูงของแต่ละหน่วยงานราชการ ตลอดจนกำหนดคำอธิบายของตำแหน่งต่าง ๆ ที่จะแต่งตั้ง รวมไปถึงการกำหนดคุณสมบัติและการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง นอกจากนี้ มีอำนาจในการกำกับดูแลคณะกรรมการทบทวนคุณสมบัติ (Qualifications Review Board: QRBs) อีกด้วย[105]

ทั้งนี้ คณะกรรมการทบทวนคุณสมบัติ (Qualifications Review Board: QRBs) มีหน้าที่ในการตรวจคุณสมบัติผู้ที่ได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ภายใต้การกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาผู้ดำรงตำแหน่งจากสำนักงานบริหารงานบุคคล (The Office of Personnel Management: OPM) และรับรองคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับเลือกตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ภายหลังที่หน่วยงานได้มีกระบวนการคัดเลือกเสร็จสิ้น ซึ่งคณะกรรมการทบทวนคุณสมบัติ (Qualifications Review Board: QRBs) มีหน้าที่ในการพิจารณาให้ผ่านเกณฑ์หรือไม่ผ่านเกณฑ์[106]

4.2.3 การกำหนดคุณสมบัติ

สภาพโดยทั่วไปในการคุณสมบัติหลักของนักบริหารสูงทั้งฝ่ายข้าราชการการเมืองและฝ่ายบริหาร ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ของนักบริหาร (Executive Core Qualifications: ECQs)[107] มีเป้าหมายสำคัญ คือ การสร้างนักบริหารที่สามารถสร้างวัฒนธรรมขององค์การให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและผู้รับบริการ การสร้างทีมบุคลากรและพันธมิตรเครือข่ายให้ประสบความสำเร็จทั้งภายในและภายนอกองค์การ ซึ่ง ECQs นั้นเป็นเกณฑ์คุณสมบัติสำคัญสำหรับการคัดเลือกในระบบ SES มีองค์ประกอบสำคัญ 5 ด้าน กล่าวคือ (1) การนำการเปลี่ยนแปลง (Leading Change) มีความสามารถในการสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงกลยุทธ์ทั้งภายในและภายนอกองค์การ เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายขององค์การ (2) การเป็นผู้นำ (Leading People) มีความสามารถในการขับเคลื่อนบุคลากรไปสู่วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายขององค์การ การอำนวยความสะดวก การสร้างความร่วมมือ และประสานความขัดแย้งในการทำงานร่วมกัน (3) การทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-Driven) มีความสามารถในการบรรลุเป้าหมายขององค์การและคำนึงถึงความคาดหวังของประชาชนผู้รับบริการ โดยใช้ความรู้ทางเทคนิคในการวิเคราะห์ปัญหาและการคาดการณ์ความเสี่ยง เพื่อบรรลุผลลัพธ์เป็นหลัก (4) ความรอบรู้ในการบริหารจัดการงาน (Business Acumen) มีความสามารถในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ การเงิน และข้อมูลอย่างมีกลยุทธ์ และ (5) การสร้างความร่วมมือและพันธมิตร (building coalitions) มีความสามารถในการสร้างพันธมิตรทั้งภายในหน่วยงาน รัฐบาลกลาง ท้องถิ่น องค์การภาคเอกชน องค์การต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายร่วมกัน ทั้งนี้ คณะกรรมการจะพิจารณาจากประวัติโดยรวมของผู้สมัครในเรื่องที่เกี่ยวกับความรู้ ความสามารถ และทักษะในการปฏิบัติงาน

---

[105] The White House Office of the Press Secretary. (2015). *Executive Order – Strengthening the Senior Executive Service*. Retrieved June 10, 2018 Available at: https://www.whitehouse.gov/the-pressoffice/2015/12/15/executive-order-strengtheningsenior-executive-service

[106] Qualifications Review Board. (2018). *Executive Order on Strengthening the Senior Executive Service: Qualifications Review Board Submission Methods*. Retrieved June 10, 2018 Available at: https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/selectionprocess/ses-qrb-guidance.pdf

[107] United States Office of Personnel Management. (2017). *Guide to The Senior Executive Service*. Washington, DC, USA: U.S. Office of Personnel Management Press.

ในตำแหน่งนั้น ๆ และพิจารณาจากความเป็นมืออาชีพ ประสบการณ์ การศึกษา การฝึกอบรม รวมถึงรางวัลที่เคยได้รับประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติของนักบริหารระดับสูงในสหรัฐอเมริกา มุ่งเน้นการสร้างผู้นำภาครัฐที่มีค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Leadership) มีความเป็นมืออาชีพพร้อมกับมีวิสัยทัศน์ มีรูปแบบการทำงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Result-based) การดึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกภาครัฐมาร่วมมือกันเพื่อขับเคลื่อนพันธกิจขององค์การให้บรรลุเป้าหมายในฐานะภาคีหุ้นส่วน (Partners) แสดงให้เห็นถึงทิศทางการขับเคลื่อนภารกิจภาครัฐที่มุ่งเน้นการทำงานในรูปแบบเครือข่าย (Network-based) มากกว่าการสร้างบทบาทของภาครัฐฝ่ายเดียว จึงอาจกล่าวโดยรวมได้ว่า ระบบนักบริหารระดับสูงของสหรัฐอเมริกา มุ่งเน้นการสร้างผู้นำภาครัฐภายใต้กระบวนทัศน์ใหม่ที่มุ่งเน้น “Governance” มากกว่า “Government” แบบเดิม

4.2.4 การคัดเลือกและการแต่งตั้ง

การคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงของสหรัฐอเมริกา จำแนกเป็น 2 รูปแบบ คือ หนึ่ง การคัดเลือกและแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมือง (political appointee) และสอง การคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในระบบ SES มีรายละเอียดดังนี้

(1) การคัดเลือกและแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมือง (political appointee)

ระบบการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี (The Presidential Appointees) ถือเป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่ให้อำนาจประธานาธิบดีในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ[108]แต่บางตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ทั้งนี้ ระดับตำแหน่งที่ให้อำนาจประธานาธิบดี (Presidential Appointees) ในการคัดเลือกและการแต่งตั้ง สามารถพิจารณาออกได้เป็นดังนี้

ตารางที่ 4.1 แสดงตำแหน่งที่ให้อำนาจประธานาธิบดี (Presidential Appointees) ในการคัดเลือกและแต่งตั้ง

ตำแหน่งที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและต้องขอความเห็นชอบจากวุฒิสภา (Presidential Appointment with Senate Confirmation: PAS)[109]	ตำแหน่งที่ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งแบบเด็ดขาดและไม่ต้องให้วุฒิสภาเห็นชอบ (Presidential Appointment without Senate Confirmation: PA)[110]
- รัฐมนตรี - ปลัดกระทรวง - อธิบดี - เอกอัครราชทูต เป็นต้น	- *กลุ่มที่สังกัดในสำนักงานประธานาธิบดี (Executive Office of the President: EOP)* เช่น ตำแหน่งผู้บริหารในสำนักงานทำเนียบขาว สำนักงานพัฒนานโยบาย และสำนักงานบริหารงาน เป็นต้น - *กลุ่มที่สังกัดในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ (Departments or Agencies)* ปรากฏใน 7 หน่วยงาน เช่น กระทรวง

[108] ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2558). *ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ*. นนทบุรี: บริษัท เอ.พี. กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, หน้า 120-121.

[109] Presidential Appointment with Senate Confirmation หรือ PAS เป็นตำแหน่งในการบริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐมีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้

[110] Presidential Appointment without Senate Confirmation หรือ PA เป็นตำแหน่งในการขับเคลื่อนนโยบายตามเป้าหมายที่กำหนด รวมไปถึงการบริหารงานภาครัฐ

ตำแหน่งที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและต้องขอความเห็นชอบจากวุฒิสภา (Presidential Appointment with Senate Confirmation: PAS)	ตำแหน่งที่ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งแบบเด็ดขาดและไม่ต้องให้วุฒิสภาเห็นชอบ (Presidential Appointment without Senate Confirmation: PA)
	ความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ กระทรวงการบริการสาธารณสุขและมนุษย์ เป็นต้น - *กลุ่มที่สังกัดคณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหาร (Commissions, Councils, Committees, Boards)* ปรากฏใน 23 องค์การ มีทั้งนักบริหารระดับสูงที่เป็นคณะกรรมการปฏิบัติงานเต็มเวลาและไม่เต็มเวลาซึ่งมีวิธีการจ่ายค่าตอบแทนแตกต่างกัน ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงประเภททั่วไป (Position Designated as Senior Executive Service "General": GEN) ตำแหน่งที่มีการแต่งตั้งโดยไม่กำหนดระยะเวลาจำกัด (Schedule Excepted Appointment: SC)

(**ที่มา:** สรุปจาก ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2558). *ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ.* นนทบุรี: บริษัท เอ.พี. กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, หน้า 120-121)

ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับตำแหน่งที่มีการแต่งตั้งโดยไม่กำหนดระยะเวลาจำกัด (Schedule Excepted Appointment: SC) พบว่า ตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งที่มีการแต่งตั้งตามวาระของรัฐบาล เพราะต้องการความไว้วางใจและการตัดสินใจในระดับนโยบาย และเป็นตำแหน่งที่ถูกแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมืองมากที่สุด

นอกจากนี้ ในแต่ละหน่วยงานอาจจะมีการจัดสรรตำแหน่งทุกระดับหรือไม่ก็ได้ อาทิ บางองค์การมีนักบริหารระดับสูงตำแหน่ง PAS พร้อมกับตำแหน่งประเภทอื่น ๆ เช่น PA, SES และ Schedule C ขณะที่บางองค์การมีผู้บริหารสูงสุด เป็นตำแหน่งประเภท PA เพียงอย่างเดียว เป็นต้น ขณะเดียวกันนักบริหารระดับสูงเป็นกลไกที่มีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองค่อนข้างมากและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อความไว้ใจและมั่นใจว่าจะสามารถบริหารงานของรัฐบาลได้ดี และบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งมักมีประสบการณ์เกี่ยวกับนโยบายของฝ่ายการเมืองอยู่แล้ว โดยอาจเคยปฏิบัติงานในส่วนงานระดับนโยบาย (Policy Communities) ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่ได้รับการแต่งตั้งด้วย[111] ปัจจัยส่วนหนึ่งเกิดจากบทบัญญัติ Civil Service Reform Act 1978 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันว่าการบริหารจัดการระดับสูงของรัฐบาลจะสนองตอบต่อความต้องการนโยบายและเป้าหมายของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดให้ OPM ทำหน้าที่บริหารตำแหน่งนักบริหารระดับสูง หน่วยงานราชการสามารถเพิ่มหรือกำหนดตำแหน่งนักบริหารระดับสูงต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขของกรอบอัตรากำลังของหน่วยงานที่มีอยู่โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจาก OPM ซึ่งบุคลากรภาครัฐในระดับรัฐบาลกลาง (Federal Civil Service) ส่วนใหญ่จะต้องมาจากระบบการแข่งขันในระบบคุณธรรมเป็นหลัก

[111] Peters B. Guy. (2010). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration.*, (6th ed.). London: New York Routledge, p.138.

(2) การคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในระบบ SES

ระบบนักบริหารระดับสูง หรือ SES[112] ประกอบด้วย ตำแหน่งระดับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐบาล ถูกออกแบบขึ้นเพื่อคัดเลือกนักบริหารระดับสูงที่ประสิทธิภาพและความเป็นผู้นำ โดยตำแหน่งเหล่านี้ได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากประธานาธิบดี ซึ่งระบบ SES ได้กำหนดขึ้นจากบทบัญญัติ Civil Service Reform Act 1978 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1979 โดยให้อำนาจแก่หน่วยงานราชการในการพัฒนานักบริหารระดับสูง ***แยกโดยเด็ดขาดจากระบบอื่น*** ซึ่งตำแหน่งในระบบนักบริหารระดับสูง หมายถึง ตำแหน่งต่าง ๆ ในระดับบริหาร ระดับที่ปรึกษา และระดับนโยบาย ได้ถูกจัดระดับไว้สูงกว่า General Schedule ระดับ 15 (GS15) ได้แก่ ตำแหน่ง Division Director หรือตำแหน่งอื่น ๆ ที่เทียบเท่าในหน่วยงานบริหารของรัฐบาลกลางโดยอยู่ระดับต่ำกว่า Agency Heads และ Presidential Appointees (PA) ทั้งนี้ ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มตำแหน่ง ได้แก่ **กลุ่มตำแหน่งที่หนึ่ง** ตำแหน่งแบบบุคลากรภาครัฐประจำ (Career Reserved) เป็นตำแหน่งที่ต้องแต่งตั้งจากบุคลากรจากภาครัฐเท่านั้น และ**กลุ่มตำแหน่งที่สอง** ตำแหน่งทั่วไป (General Positions) เป็นตำแหน่งทั่วไปที่นักบริหารระดับสูงประเภทใดก็ได้ดำรงตำแหน่ง ได้แก่ การแต่งตั้งจากบุคลากรประจำคัดเลือกมาจากกระบวนการของการสรรหาและคัดเลือกของหน่วยงานนั้น ๆ (Career Appointments) สามารถดำเนินการแต่งตั้งได้ทั้งตำแหน่งทั่วไปหรืออาชีพ โดยผู้เข้ารับการคัดเลือกต้องมีคุณสมบัติของนักบริหารตามหลัก ECQs ที่ได้รับการอนุมัติโดยคณะกรรมการทบทวนคุณสมบัติ (Qualifications Review Board: QRBs) การแต่งตั้งตำแหน่งบุคลากรไม่ประจำแต่งตั้งในตำแหน่งทั่วไป (Non Career Appointments) สามารถดำเนินการแต่งตั้งได้เฉพาะตำแหน่งทั่วไปเท่านั้น การแต่งตั้งตำแหน่งที่จำกัดระยะเวลา (Limited Term Appointments) สามารถดำเนินการคัดเลือกหรือแต่งตั้งไม่เกิน 3 ปี และต้องเป็นตำแหน่งทั่วไปของ SES เท่านั้น และการแต่งตั้งตำแหน่งที่แต่งตั้งตามความจำเป็นเร่งด่วน (Limited Emergency Appointments) สามารถดำเนินการแต่งตั้งในระยะเวลาไม่เกิน 18 เดือน และต้องเป็นตำแหน่งทั่วไปของ SES เท่านั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้ง คือ กำหนดให้ร้อยละ 50 ของนักบริหารระดับสูง จะต้องเป็นตำแหน่งที่สงวนไว้สำหรับบุคลากรภาครัฐประจำ (career-reserved position) เพื่อให้มั่นใจถึงความเป็นกลางในการปฏิบัติงานและการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ และส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 50 นั้นจัดเป็นประเภทตำแหน่งทั่วไป (general position) ซึ่งอาจมาจากบุคลากรประจำหรือบุคคลภายนอกก็ได้ แต่บุคคลภายนอกจะต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของจำนวนตำแหน่งนักบริหารระดับสูงทั้งหมดและไม่เกินร้อยละ 25 ของตำแหน่งนักบริหารระดับสูงที่ได้รับการจัดสรรให้แต่ละหน่วยงานในส่วนที่เป็นตำแหน่งประเภททั่วไป นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีตำแหน่งประเภทที่มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่จำกัดระยะเวลา (Limited term) เพื่อรองรับงานโครงการพิเศษวาระไม่เกิน 3 ปี และไม่มีการต่อระยะเวลาโดยมีจำนวนไม่เกินร้อยละ 5 ของจำนวนนักบริหารระดับสูงทั้งหมด และประเภทตำแหน่งตามความจำเป็นเร่งด่วน (Limited emergency) เพื่อรองรับสถานการณ์จำเป็นเร่งด่วนที่ไม่คาดคิดวาระไม่เกิน 18 เดือน ได้อีกจำนวนหนึ่ง

โดยสรุป สามารถจำแนกระบบนักบริหารระดับสูงของสหรัฐอเมริกาได้จากการพิจารณาถึง "ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง" ได้ออกเป็น 2 ลักษณะ ประกอบด้วย *หนึ่ง ระบบที่ฝ่ายบุคลากรภาครัฐประจำมีอำนาจแต่งตั้ง* ได้แก่ บุคลากรประจำ และบุคลากรประจำคัดเลือกมาจากกระบวนการของการสรรหาและคัดเลือกของหน่วยงานนั้น ๆ และ*สอง ระบบที่แต่งตั้งโดยอำนาจของฝ่ายการเมือง* ได้แก่ ตำแหน่งทั่วไป ซึ่งอาจมาจากบุคลากรประจำหรือบุคลากรภายนอกก็ได้ รวมทั้งตำแหน่งบุคลากรไม่ประจำแต่งตั้งในตำแหน่งทั่วไป ตำแหน่งที่จำกัดระยะเวลา และตำแหน่งที่แต่งตั้งตาม

---

[112] United States Office of Personnel Management. (2017). *Guide to The Senior Executive Service*. Washington, DC, USA: U.S. Office of Personnel Management Press.

ความจำเป็นเร่งด่วน อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาพบว่าการบริหารงานบุคคลภาครัฐสมัยใหม่นิยมทำสัญญาจ้างมากขึ้น โดยมีการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระยะเวลาหนึ่งประมาน 2-4 ปี การรับสมัครบุคคลเพื่อแต่งตั้งในปัจจุบันนิยมใช้เทคโนโลยีที่ก้าวหน้าขึ้น โดยความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน[113]

4.2.5 การพัฒนา

โครงการพัฒนาผู้สมัครนักบริหารระดับสูง (SES Candidate Development Programs: SESCDP)[114] เป็นหน่วยงานหนึ่งที่ดำเนินงานในด้านการบริหารจัดการสืบทอดตำแหน่ง และอาจใช้ในการระบุและเตรียมนักบริหารระดับสูงที่ต้องการ ซึ่ง SESCDP ได้รับการออกแบบมาเพื่อพัฒนาความสามารถของผู้สมัคร SES ในแต่ละองค์ประกอบหลักของ Executive Core (ECQs) โดยผู้สำเร็จการศึกษาจาก SESCDPs ที่ได้รับการรับรองจาก OPM's Qualifications Review Board (QRB) อาจจะได้รับการแต่งตั้ง SES อาชีพโดยไม่ต้องมีการแข่งขันเพื่อเข้ารับการคัดเลือกและแต่งตั้งต่อไป อย่างไรก็ตามหน่วยงานบางแห่งเปิด SESCDP ให้กับบุคคลในระดับ GS-14 หรือเทียบเท่า แต่ทว่าการรับรอง QRB ไม่ได้รับประกันว่าบุคลากรจะได้เข้ารับการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในระบบ SES เสมอไป รวมทั้งการเข้ามาในระบบ SESCDP ไม่จำเป็นต่อการคัดเลือกเข้าสู่ Senior Executive Service เสมอไป

หลักสูตรต่าง ๆ ของ SESCDP กำหนดขึ้น เพื่อพัฒนาคุณสมบัติหลักของผู้บริหาร (Executive Core Qualifications: ECQs) จำนวน 5 สมรรถนะ ได้แก่ สมรรถนะการเป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง สมรรถนะการเป็นผู้นำคน สมรรถนะการมุ่งเน้นผลลัพธ์ สมรรถนะความสามารถเชิงการบริหาร และสมรรถนะสร้างสัมพันธภาพการทำงานในรูปแบบหุ้นส่วนและเครือข่ายความร่วมมือ นอกจากนี้ ยังมีสมรรถนะพื้นฐานที่จำเป็น อาทิ การสร้างปฏิสัมพันธ์ การสื่อสารถ่ายทอด การเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง การสร้างแรงจูงใจในการทำงานภาครัฐ เป็นต้น[115]

รูปแบบการพัฒนานักบริหารระดับสูงยังมีอีกหลายกรณี อาทิ ในปี ค.ศ. 2011 OPM ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาและฝึกอบรมผ่านวิกิพีเดีย เรียกว่า "Training and Development Policy Wiki" เพื่อเป็นพื้นที่สื่อกลางให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในปี ค.ศ. 2012 ได้มีการเผยแพร่คู่มือแนวทางในการพัฒนานักบริหารระดับสูง Executive Development Best Practices Guide[116] เป็นการรวบรวมแนวปฏิบัติในการพัฒนานักบริหารระดับสูงที่อาศัยความร่วมมือทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนในการสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ที่เรียกว่า "OPM's Executive Onboarding Manual" เพื่อเป็นเครื่องมือและแนวทางสำคัญในการพัฒนาสมรรถนะนักบริหารระดับสูง รวมทั้งมีการพัฒนานักบริหารระดับสูงผ่าน The OPM Manager's Corner โดยกลุ่มเป้าหมายสำคัญ คือ หัวหน้าฝ่ายงาน ผู้อำนวยการ และนักบริหารระดับสูงของรัฐบาลกลาง ที่สามารถพิจารณาหลักสูตรการฝึกอบรมต่าง ๆ ได้จากศูนย์รวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและฝึกอบรมผ่าน The OPM Manager's Corner[117] อาทิ หลักสูตรการสร้างความผูกพันของพนักงาน (Maximizing Employee Engagement) การพัฒนานักบริหารระดับสูงที่มุ่งเน้นผลลัพธ์การปฏิบัติงาน (Linking and Developing SES Results-Focused Performance

---

[113] Evan M. Berman, J. B., Jonathan P. West and Montgomery R. Van Wart. (2016). *Human Resources Management in Public Service: Paradoxes. Processes. and Problems,* London: SAGE Publication Ltd.

[114] U.S. Office of Personnel Management. *Senior Executive Service Candidate Development Programs.* Retrieved July 12, 2018 from https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/candidatedevelopment-programs/

[115] ดูรายละเอียดได้ใน United State Office of Personal Management. (2012). *Guide to Senior Executive Service Qualifications.* (PDF) Online < https://www.opm.gov/policy-dataoversight/senior-executive-service/reference-materials/guidetosesquals_2012.pdf>, pp.3-5.

[116] สามารถดูรายละเอียดคู่มือได้จาก http://chcoc.gov/Transmittals/Attachments/trans5241.pdf

[117] สามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก http://www.hru.gov/mgr_corner/mgr_corner.aspx

Requirements) หลักสูตรการสื่อสารในสภาวะยากลำบาก (Difficult Conversations) เป็นต้น ซึ่งหลักสูตรดังกล่าวได้รับการอนุมัติจากสำนักการจัดการบุคคล (Office of Personnel Management)

สำหรับผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจะต้องผ่านการปฐมนิเทศนักบริหารระดับสูง (SES Briefings) ทั้งสายอาชีพและมิใช่สายอาชีพ เพื่อทำความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของนักบริหารระดับสูง นโยบายต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนคำแนะนำในการทำงานร่วมกันกับสภาคองเกรส เพื่อให้นักบริหารระดับสูงสามารถปฏิบัติงานบนพื้นฐานของความรับผิดชอบ เรียนรู้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ รวมถึงตอบสนองต่อความต้องการขององค์การและสังคมได้ รวมทั้งมีการจัดสัมมนานักบริหารระดับสูง (SES Leadership Seminars) เพื่อสร้างเครือข่ายระหว่างนักบริหารระดับสูง ตลอดจนการสนับสนุนให้นักบริหารระดับสูงได้รับมุมมองแนวคิดใหม่ในการบริหารจัดการอีกด้วย

4.2.6 การบริหารผลงาน

ในปี ค.ศ. 2012 OPM ร่วมกับ OMB กำหนดระบบการประเมินนักบริหารระดับสูง (Basic SES Appraisal System)[118] เพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน สร้างความเป็นธรรม และความโปร่งใสในกระบวนการปฏิบัติงาน ตลอดจนเป็นมาตรฐานและให้ข้อเสนอแนะแก่ภาครัฐในการปรับเปลี่ยนระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งการบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management System for the Senior Executive Service) ประกอบด้วย 6 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การวางแผนการปฏิบัติงาน (Performance Planning) การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Appraising Performance) การทบทวนความก้าวหน้า (Progress Review) สรุปผลการประเมินเบื้องต้น (Initial Summary Rating) การตรวจสอบในระดับสูง (Higher Level Review) และสรุปผลการประเมินประจำปี (Annual Summary Rating) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) การวางแผนการปฏิบัติงาน (Performance Planning) เป็นการวางแผนงานโดยมีการปรึกษาหารือกับผู้บริหารทั้งก่อนหรือหลังของการประเมิน ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาจะต้องทำข้อตกลงร่วมกับนักบริหาร ภายใต้ขอบเขตของการวางแผนการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย ผลการปฏิบัติงานของนักบริหารและอื่น ๆ จะต้องสะท้อนถึงประสิทธิภาพผลการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคล รวมไปถึงข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระดับความสำเร็จของผลการปฏิบัติงานจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมาย กลยุทธ์ และความคาดหวังของผลการปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ตาม ในการบริหารผลการปฏิบัติงานของนักบริหารระดับสูง (Performance Management System for the Senior Executive Service) หน่วยงานแต่ละหน่วยงานควรมีการทบทวนการวางแผนการปฏิบัติงานในระหว่างที่มีการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานให้สอดคล้องต่อสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลง รวมถึงข้อจำกัดทางทรัพยากรขององค์การ เช่น งบประมาณ กำหนดระยะเวลา หรือภาระงาน เป็นต้น โดยผู้บังคับบัญชาสามารถแก้ไขเป็นลายลักษณ์อักษรและให้ข้อเสนอแนะต่อนักบริหารระดับสูงต่อไปได้

(2) การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Appraising Performance) นักบริหารระดับสูง (SES) จะได้รับผลการประเมินสรุปเป็นรายปี โดยที่ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน (SES appraisal system) ของหน่วยงานจะมีการระบุวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดของการประเมิน ซึ่งกำหนดระยะเวลาในการประเมินขั้นต่ำอย่างน้อย 90 วัน

(3) การทบทวนความก้าวหน้า (Progress Review) ผู้บังคับบัญชาจะติดตามผลการปฏิบัติงานของนักบริหารระดับสูงในช่วงของการประเมินผลและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความก้าวหน้าและความคาดหวังจากผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาจะต้องมีการทบทวนความก้าวหน้าอย่างน้อย 1 ครั้งในระหว่างการประเมินผล

---

[118] United States Office Of Personnel Management. (2017). *Guide to The Senior Executive Service.* Employee Services 1900 E Street, NW, Washington, DC 20415 OPM.GOV, p.17.

(4) สรุปผลการประเมินเบื้องต้น (Initial Summary Rating) ผู้บังคับบัญชาจะประเมินตามองค์ประกอบของผลการปฏิบัติ พร้อมทั้งสรุปคะแนนการประเมินโดยภาพรวมและอภิปรายร่วมกันระหว่างนักบริหารระดับสูงกับผู้บังคับบัญชา

(5) การตรวจสอบในระดับสูง (Higher Level Review) หน่วยงานจะต้องเปิดโอกาสให้มีการทบทวนสรุปผลการประเมินเบื้องต้นของผู้บังคับบัญชาก่อนที่จะมีการจัดกลุ่มผลการปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งต่อไปยังคณะกรรมการพิจารณาผลการปฏิบัติงาน (The Performance Review Board: PRB) เพื่อให้มีการทบทวนผลการปฏิบัติงานและให้คำแนะนำกับหน่วยงานเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน รวมไปถึงการให้คำแนะนำในการให้ค่าตอบแทนพิเศษตามผลงาน

(6) สรุปผลการประเมินประจำปี (Annual Summary Rating) เป็นการสรุปผลประเมินอย่างเป็นทางการภายหลังการพิจารณาจากคณะกรรมการพิจารณาผลการปฏิบัติงาน (The Performance Review Board: PRB)

อย่างไรก็ตาม หากผลการปฏิบัติงานของนักบริหารระดับสูงต่ำกว่าเกณฑ์หรือข้อตกลงที่กำหนดไว้ หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานสามารถดำเนินการได้ 2 วิธีการ คือ 1) การปลดออกจากตำแหน่ง หรือการโยกย้ายให้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ 2) หน่วยงานให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนในการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.2.7 การกำหนดค่าตอบแทน

ในสหรัฐอเมริกานั้นมีกำหนดค่าตอบแทนให้แก่นักบริหารระดับสูง สามารถพิจารณาออกเป็น (1) ค่าตอบแทนเงินเดือนขั้นพื้นฐาน และ (2) ค่าตอบแทนพิเศษอื่น ๆ ผู้วิจัยจึงขอนำเสนอรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ค่าตอบแทนเงินเดือนขั้นพื้นฐาน

ในการกำหนดค่าตอบแทนของ SES มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากับ 120 เปอร์เซ็นต์ของอัตราค่าจ้างขั้นพื้นฐานในระดับตำแหน่ง GS-15 และอัตราค่าจ้างที่สูงที่สุดเทียบเท่ากับตำแหน่ง Level III ทั้งนี้ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับ SES พบว่า แนวโน้มมีค่าตอบแทนที่สูงขึ้นสอดคล้องกับอัตราค่าจ้างขั้นพื้นฐานในระดับตำแหน่ง GS-15 จากหนังสือฉบับ EXECUTIVE ORDER 13819 เรื่องการปรับค่าตอบแทน (ADJUSTMENTS OF CERTAIN RATES OF PAY) ในปี 2017[119] พบว่า อัตราค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูงในระดับต่ำสุด-สูงสุด เป็นไปตามตารางที่ 4.2 ประกอบกับรายงาน 2016 Senior Executive Service Report[120] ชี้ให้เห็นเพิ่มเติมว่า แนวโน้มของค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูงมีทิศทางที่สูงขึ้น เมื่อเปรียบเทียบตั้งแต่ปี 2012 ถึง 2016 พบว่าในช่วงปีงบประมาณล่าสุด 5 ปีหลัง มีนักบริหารระดับสูง (SES) เพียงร้อยละ 25 ที่มีรายได้น้อยกว่า $166,345 ต่อปี ตามภาพที่ 4.1

---

[119] U.S. Office of Personnel Management. (2017). *Executive Order 13819 Adjustments of Certain Rates of Pay.* Retrieved April 26, 2018 from. https://www.opm.gov/policy-dataoversight/pay-leave/salaries-wages/pay-executive-order-2018-adjustments-of-certain-ratesof-pay.pdf โปรดดู SCHEDULE 4--SENIOR EXECUTIVE SERVICE p.6.

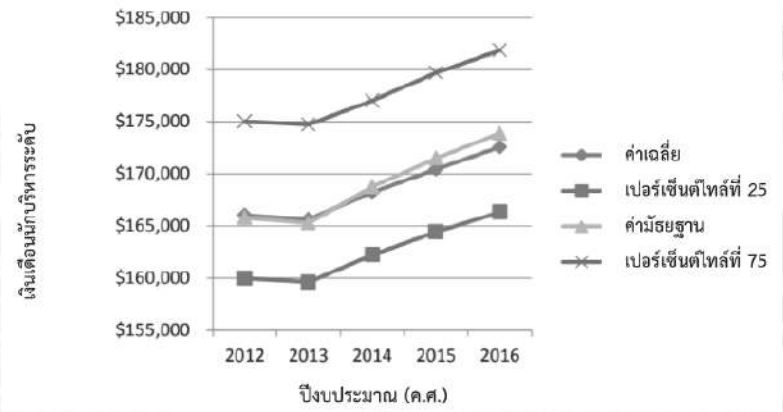
[120] U.S. Office of Personnel Management. (2016). *Senior Executive Service Report 2016.* Retrieved April 26, 2018 from https://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysisdocumentation/federal-employment-reports/reports-publications/ses-summary-2016.pdf

ตารางที่ 4.2 อัตราค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูงในระดับต่ำสุด-สูงสุด

หน่วยงาน	ค่าตอบแทนระดับต่ำสุด (ดอลลาร์)	ค่าตอบแทนระดับสูงสุด (ดอลลาร์)
หน่วยงานที่ผ่านการรับการรับรองให้มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของ SES	126,148	189,600
หน่วยงานที่ไม่ผ่านการรับรองให้มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของ SES	126,148	174,500

(**ที่มา:** U.S. Office of Personnel Management. (2017). *Executive Order 13819 Adjustments of Certain Rates of Pay.* Retrieved April 26, 2018 from https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/salaries-wages/pay-executive-order-2018-adjustments-of-certain-rates-of-pay.pdf โปรดดู SCHEDULE 4–SENIOR EXECUTIVE SERVICE p.6)

ภาพที่ 4.1 แสดงค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่ปี 2012 ถึงปี 2016



(**ที่มา:** U.S. Office of Personnel Management. (2016). Senior Executive Service Report 2016. Retrieved April 26, 2018 from https://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/reports-publications/ses-summary-2016.pdf, p.11)

ทั้งนี้ ระบบในการจ่ายค่าตอบแทนตามผลการปฏิบัติงาน (Performance-Based Pay System) ให้พิจารณาจากการกำหนดนโยบายการจ่ายค่าตอบแทนของแต่ละหน่วยงาน การกำหนดและการปรับค่าตอบแทนตามผลการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคลหรือการพิจารณาจากการมีส่วนร่วมในหน่วยงาน การพิจารณาการให้ค่าตอบแทนแก่นักบริหารระดับสูงสายอาชีพ รวมไปถึงการให้รางวัลตามผลการปฏิบัติงาน (performance awards) นอกจากนี้หน่วยงานแต่ละหน่วยงานมีอำนาจในการชดเชย/ปรับค่าตอบแทนเพิ่มเติม เพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นในด้านต่าง ๆ เช่น การพิจารณาเชิงพื้นที่ปฏิบัติงาน การสร้างแรงจูงใจให้แก่นักบริหารระดับสูง และอื่น ๆ

(2) ค่าตอบแทนพิเศษอื่น ๆ

รางวัล Presidential Rank Awards เป็นรางวัลที่มอบให้แก่ผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานในระดับสูง โดยเป็นนักบริหารระดับสูงประเภทการแต่งตั้งสายอาชีพ (SES career appointees) ซึ่งผู้ที่รับรางวัลนักบริหารโดดเด่น

(Distinguished Rank) จะได้ค่าตอบแทนพิเศษเป็นเงินรางวัล คิดเป็นร้อยละ 35 ของเงินเดือนขั้นพื้นฐานรายปี ส่วนผู้ที่ได้รับรางวัลนักบริหารชมเชย (Meritorious Rank) จะได้ค่าตอบแทนพิเศษเป็นเงินรางวัล คิดเป็นร้อยละ 20 ของเงินเดือนขั้นพื้นฐานรายปี

รางวัลจากผลการปฏิบัติงาน (Performance Awards) หน่วยงานจะต้องมอบค่าตอบแทนพิเศษในรูปแบบโบนัสให้แก่ผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลการปฏิบัติในช่วงการประเมิน 1 ปี รางวัลผลการปฏิบัติงานต้องมีอย่างน้อย ร้อยละ 5 แต่ไม่เกินร้อยละ 20 ของอัตราค่าตอบแทนขั้นพื้นฐาน โดยได้รับการพิจารณาจากหัวหน้าของหน่วยงานนั้น ๆ เป็นผู้กำหนดว่าบุคคลใดมีความเหมาะสมที่จะได้รับรางวัลดังกล่าว ภายหลังจากการพิจารณาข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพิจารณาผลการปฏิบัติงาน (The Performance Review Board: PRB) เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

4.3 ระบบนักบริหารระดับสูงในประเทศสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักร (United Kingdom: UK) มีรูปแบบการปกครองเป็นแบบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญโดยมีระบบรัฐสภา ประกอบด้วย 4 ประเทศ คือ ประเทศอังกฤษ สกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ สามประเทศหลังนี้ได้รับการถ่ายโอนการบริหารกิจการภาครัฐ โดยมีอำนาจที่แตกต่างกัน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายและการปฏิรูประบบราชการของสหราชอาณาจักรนั้น ได้เผยแพร่อิทธิพลทางความคิดไปยังหลายประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานงานภาครัฐตามแนวทางการบริหารงานแบบภาคเอกชนมากยิ่งขึ้น สำหรับภาพรวมของระบบนักบริหารระดับสูงของสหราชอาณาจักร มีรายละเอียดดังนี้

4.3.1 มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง

มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงในประเทศสหราชอาณาจักร สามารถพิจารณาได้จากการคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ซึ่งก่อนมีการดำเนินการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงนั้น หน่วยงานต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ระดับตำแหน่งดังกล่าวควรเปิดให้มีการแข่งขันจากบุคลากรภายนอกหรือไม่ ในกรณีเปิดให้มีการคัดเลือกบุคลากรจากภายนอกเข้ามาแข่งขันคัดเลือกในตำแหน่งดังกล่าว ต้องมีการประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง โดยอาศัยกลไกคณะกรรมการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง เรียกว่า “Senior Leadership Committee” ประกอบด้วย หัวหน้าฝ่ายข้าราชการพลเรือน (Head of Civil Service) หรือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Secretary) เป็นประธานคณะกรรมการและปลัดกระทรวง เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินใจว่าจะใช้วิธีการคัดเลือกแบบใด เมื่อบุคคลภายนอกที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง จะต้องได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจาก Civil Service Commissioners ก่อนตามแต่ละตำแหน่ง นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงจากบุคคลภายนอก จะต้องพิจารณาให้รอบคอบก่อนเพื่อป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) โดยผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากบุคลากรภายนอกจะต้องทำสัญญาซึ่งในสัญญาจะมีการกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งและค่าตอบแทนไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ จากรายงาน Annual Report and Accounts 2016-17 ของ Civil Service Commission[121] ระบุสถานการณ์การคัดเลือกนักบริหารระดับสูง พบว่า ในการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในตำแหน่ง Director (Senior Civil Service

[121] Civil Service Commission. (2017). *Annual Report and Accounts 2016-17*. Retrieved March 10, 2018 from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/736488/CivilServiceCommission_AnnualReport_2016-2017.pdf

pay-band 2) ตำแหน่ง Director General (SCS pay-band 3) และตำแหน่ง Permanent Secretary โดยมี Civil Service Commissioners เป็นประธานสำหรับการคัดเลือกกรณีมีการแข่งขันภายใน ส่วนกรณีเปิดรับบุคลากรภายนอก ในบางโอกาสจะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสำหรับการคัดเลือกนั้น ๆ ตามการตกลงกันของแต่ละหน่วยงาน ในช่วงปี ค.ศ. 2016-2017 มีการคัดเลือกตำแหน่งนักบริหารระดับสูง จำนวน 162 ตำแหน่ง ซึ่งมีผู้ผ่านการคัดเลือก จำนวน 152 ตำแหน่ง และไม่ผ่านการคัดเลือกจำนวน 21 ตำแหน่ง

จากข้อเท็จจริงและสภาวการณ์ที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงขอสรุปเบื้องต้นเกี่ยวกับมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงในประเทศสหราชอาณาจักรนั้น เป็นไปตามระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) ด้วยเหตุผลที่ว่าในประเทศสหราชอาณาจักร มีการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงทั้งจากบุคลากรภายนอกและภายใน เพื่อแข่งขันโดยการสรรหาของคณะกรรมการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง (Senior Leadership Committee)

4.3.2 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง

สหราชอาณาจักรมีการปฏิรูประบบราชการในสมัยมาร์กาเรต แธชเชอร์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี ค.ศ. 1980 ซึ่งในขณะนั้นประเทศเผชิญต่อวิกฤตเศรษฐกิจและขาดความไว้วางใจจากประชาชน จึงมีการปฏิรูประบบราชการที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพของการให้บริการเป็นสำคัญ ต่อมาในปี 1988 จากรายงาน Improving Management in Government The Next Step[122] เสนอให้ภาครัฐไม่เพียงแต่ทำหน้าที่ในงานด้านบริหารเท่านั้น แต่รวมไปถึงการปฏิบัติหน้าที่งานในเชิงบริหารด้วย จึงกำหนดให้มี Chief Executive ในการรับผิดชอบหน้าที่ทางด้านการบริหารงานอย่างเต็มประสิทธิภาพ ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวนั้นสามารถสรรหาได้ทั้งจากบุคลากรที่มาจากภายในหรือภายนอกภาครัฐก็ได้ ทั้งนี้ การปฏิรูประบบราชการในสหราชอาณาจักรโดยเฉพาะการมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพทางการบริหารภาครัฐนั้น ยังคงดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เช่น ในปี 1994 Civil Service White Papers: Continuity and Change และในปี 1995 Taking Forward Continuity and Change ได้มุ่งเน้นหลักการสำคัญในเรื่องของการคัดเลือกข้าราชการที่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันการสรรหาคัดเลือกอย่างยุติธรรม การเลื่อนตำแหน่งโดยยึดหลักระบบคุณธรรม จนนำไปสู่การเกิดระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Civil Service) ในปี 1996 ระบบดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาศักยภาพของนักบริหารระดับสูงให้มีประสิทธิภาพต่อการบริหารงานภาครัฐ

ทั้งนี้ บทบัญญัติ The Civil Service Management Code 1993 กำหนดให้ความสัมพันธ์ระหว่างนักบริหารระดับสูง (ข้าราชการประจำ) แยกออกจากฝ่ายการเมือง (ข้าราชการฝ่ายการเมือง) อย่างชัดเจน ด้วยการนำระบบคุณธรรมและระบบการแข่งขันแบบเผยมาบัญญัติไว้ใน The Constitutional Reform and Government Act 2010 และกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission: CSC) เป็นองค์การอิสระที่ไม่ใช่กระทรวงในสังกัดฝ่ายบริหาร รูปแบบของนักบริหารระดับสูงของสหราชอาณาจักรโดยภาพรวม คือ การปรับเปลี่ยนจากระบบที่เน้นความเป็นอาชีพสู่การเป็นรูปแบบที่ผสมผสานกับระบบที่มุ่งเน้นตำแหน่งมากยิ่งขึ้น จนเกิดเป็นระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) เป็นต้นแบบแก่ประเทศต่าง ๆ

4.3.3 การกำหนดคุณสมบัติ

ปัจจุบันโครงสร้างของระบบข้าราชการพลเรือนในสหราชอาณาจักร จำแนกระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Civil Service) สามารถพิจารณาได้ 5 ระดับ (ตั้งแต่ระดับ Grade 1- Grade 5) ประกอบด้วย เกรด 1

---

[122] Jenkins, K., Caines, K. and Jackson, A. (1988). *Improving Management in Government: The Next Step*. Retrieved March 10, 2018 from https://www.civilservant.org.uk/library/1988_improving_management_in_government_the %20_next_steps.pdf

(Grade 1) คือ ปลัดกระทรวงและรองปลัดกระทรวง เกรด 2 (Grade 2) คือ อธิบดีทั่วไปในหน่วยงานหลักที่สำคัญ เกรด 3 (Grade 3) คือ อธิบดีของหน่วยงานต่าง ๆ เกรด 4 (Grade 4) และเกรด 5 (Grade 5) ได้แก่ อธิบดีและรองอธิบดีของหน่วยงานต่าง ๆ ตามตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 โครงสร้างของระบบข้าราชการพลเรือนในประเทศสหราชอาณาจักร จำแนกระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Civil Service)

Historic Names		Current Structure	
Grade (Pre-1971)	1971 Unified grading structure	1996 SCS changes	SCS bands known as
Cabinet Secretary	Grade 1A	SCS Pay Band 4	Cabinet Secretary
Permanent [Under] Secretary	Grade 1		Permanent Secretary
Deputy [Under] Secretary	Grade 2	SCS Pay Band 3	Director General
Assistant Under Secretary, latterly Under Secretary or Director General	Grade 3	SCS Pay Band 2	Director
Under Secretary or Superintendent	Grade 4	SCS Pay Band 1	Director or Deputy Director
Assistant Secretary or Director	Grade 5		

(**ที่มา:** UK Civil Service, the Cabinet Office. (2010). *Civil Service Equivalent Grades*. Retrieved April 30, 2018 from http://www.stabilisationunit.gov.uk/attachments/article/178/Civil_Service_Equivalent_Grades.xls)

อย่างไรก็ตาม ข้าราชการในสหราชอาณาจักรจะถูกกำหนดกรอบสมรรถนะ 10 สมรรถนะที่เหมือนกัน แต่มีการจัดทำพจนานุกรมสมรรถนะสำหรับผู้ปฏิบัติงานในแต่ละระดับตำแหน่งแตกต่างกันอย่างชัดเจน ประกอบด้วย[123]

(1) สมรรถนะการมองภาพใหญ่ (Seeing the Big Picture) สำหรับนักบริหารระดับสูงเป็นการมองเห็นถึงบริบททางการเมือง ผลกระทบจากการพัฒนา ความสามารถในการกำหนดกลยุทธ์ภายใต้โอกาสต่าง ๆ เพื่อนำมาสู่การสร้างคุณค่าพลเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจ และการเติบโตอย่างยั่งยืน

(2) สมรรถนะการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงพัฒนา (Changing and Improving) นักบริหารระดับสูงมุ่งเน้นการสร้างและกระจายวัฒนธรรมการคิดเชิงสร้างสรรค์ เพื่อสรรค์สร้างนวัตกรรม รวมทั้งบริหารการเปลี่ยนแปลงสามารถบริหารความเสี่ยงต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี ตลอดจนมีความยืดหยุ่นและรับผิดชอบ

[123] Civil Service Human Resource, UK. (2012). *Civil Competency Framework 2012-2017*. (PDF), Retrieved March 10, 2018 from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/436073/cscf_fulla4potrait_2013-2017_v2d.pdf>.

(3) สมรรถนะการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ (Making Effective Decisions) นักบริหารระดับสูงต้องมีความสามารถในการคิดสร้างสรรค์ที่สอดรับกับข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์จริงที่เกิดขึ้น ตลอดจนมีความสามารถในการประเมินทางเลือกเชิงนโยบาย การคาดคะเนผลกระทบ ความเสี่ยง และวิธีการแก้ไขปัญหา

(4) สมรรถนะในการชี้นำและการสื่อสารที่ดี (Leading and Communicating) นักบริหารระดับสูงต้องสามารถกำหนดทิศทางที่ชัดเจน และมีวิสัยทัศน์ที่น่าสนใจ สามารถจัดการและสร้างความผูกพันต่อบุคลากร มีความซื่อสัตย์โปร่งใส และเป็นที่ยอมรับได้

(5) สมรรถนะในการสร้างความร่วมมือและการทำงานแบบหุ้นส่วน (Collaborating and Partnering) นักบริหารระดับสูงต้องสามารถส่งมอบบริการสาธารณะตามวัตถุประสงค์องค์การ ผ่านการสรรค์สร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกัน และสร้างความสัมพันธ์กับหุ้นส่วนต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

(6) สมรรถนะการสร้างขีดความสามารถโดยรวม (Building Capability for All) โดยนักบริหารระดับสูง ต้องมีความสามารถในการบริหารคนเก่ง (talent management) สามารถดึงศักยภาพของบุคลากรสร้างผลงานเพื่อบรรลุเป้าหมายได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต สามารถสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้ข้ามองค์การ อย่างมีแบบแผนและการเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้

(7) สมรรถนะการบรรลุผลลัพธ์เชิงพาณิชย์ (Achieving Commercial Outcomes) นักบริหารระดับสูงต้องสามารถให้นิยามความสำเร็จเชิงเศรษฐกิจ การตลาด และความต้องการของผู้รับบริการ เพื่อส่งเสริมการสร้างรูปแบบการบริหารที่มุ่งเน้นนวัตกรรม การทำงานแบบหุ้นส่วนเชิงพาณิชย์ และการสร้างข้อตกลงเพื่อส่งมอบคุณค่าที่ดีที่สุด ตลอดจนสามารถบริหารจัดการทางการเงิน งบประมาณ ทรัพยากร สัญญาต่าง ๆ เพื่อลำดับความสำคัญเชิงกลยุทธ์ได้

(8) สมรรถนะการส่งมอบคุณค่าทางการเงิน (Delivering Value for Money) นักบริหารระดับสูงต้องมีกลยุทธ์การบริหารและตัดสินใจทางการเงิน เพื่อส่งมอบคุณค่าทางการเงินให้กับองค์การ โดยทำงานร่วมกันกับภาคส่วนภายนอก เพื่อผลลัพธ์ที่สูงที่สุดภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

(9) สมรรถนะการบริหารจัดการเพื่อส่งมอบบริการที่มีคุณภาพ (Managing a Quality Service) นักบริหารระดับสูงต้องสามารถสร้างสภาพแวดล้อมที่นำไปสู่สร้างตัวแบบการส่งมอบบริการที่ชาญฉลาดและสร้างสรรค์ภายใต้ประสิทธิภาพด้านต้นทุนและความเหมาะสม

(10) สมรรถนะการส่งมอบอนาคต (Delivering at Pace) นักบริหารระดับสูงต้องสามารถสร้างวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์การให้บริการ โดยสามารถลำดับความสำคัญ การแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี มีความยุติธรรม และตอบสนองต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างทันท่วงที สมรรถนะนี้เกี่ยวข้องกับการมี “พลัง (Energy)” ของผู้นำในการขับเคลื่อนกิจกรรมขององค์การ ตลอดจนสามารถกระตุ้นและดึงศักยภาพของบุคลากรมาสร้างผลงานให้เกิดประสิทธิภาพในช่วงที่เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายต่าง ๆ

สำหรับการเลื่อนตำแหน่งเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนั้น ใช้รูปแบบการพิจารณาตามกรอบสมรรถนะ (Competency Framework) ที่ได้มีการกำหนดไว้ในแต่ละระดับตำแหน่ง และหน่วยงานที่สังกัด โดยใช้ระบบคุณธรรมเป็นหลัก ทำให้ข้าราชการพลเรือนที่มีขีดสมรรถนะตามที่กำหนดไว้ในพจนานุกรมสมรรถนะ (Competency Dictionary) สามารถเติบโตตามผลงานและสมรรถนะที่ปรากฏไว้ได้ ตามระบบการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง

4.3.4 การคัดเลือกและการแต่งตั้ง

การสรรหาและคัดเลือกนักบริหารระดับสูงให้ดำรงตำแหน่งนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์คุณธรรม (Merit) รวมถึงมีความเป็นธรรม (Fairness) และให้มีการแข่งขันอย่างเปิดเผย (openness)[124] ภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปรัฐธรรมนูญและการบริหารกิจการบ้านเมืองของสหราชอาณาจักร ที่เรียกว่า "The Constitutional Reform and Government Act 2010"[125] บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์การหลักสำหรับการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว เรียกว่า "The Civil Service Commission" เป็นองค์การที่มีสถานะไม่ใช่กระทรวงสังกัดฝ่ายบริหาร รวมถึงเป็นองค์การอิสระจากรัฐบาลและระบบข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้ องค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าว ประกอบด้วย คณะกรรมการ จำนวน 10 คน มีวาระคราวละ 5 ปี (เพียง 1 วาระ) โดยมีบทบาทอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ประการแรก มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักการสรรหาบุคลากร (Recruitment Principle) การตรวจสอบให้มีการดำเนินการตามข้อกำหนดที่เป็นไปตามหลักการสรรหาบุคลากร (Compliance monitoring audit) ตลอดจนการพิจารณาข้อร้องเรียนที่การสรรหาข้าราชการพลเรือนไม่ได้รับความเป็นธรรม ประการที่สอง การรับเรื่องร้องเรียนจากข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติในระเบียบหลักการ รวมถึงขัดต่อค่านิยมของข้าราชการพลเรือนในความเป็นกลางและความซื่อสัตย์สุจริต ประการที่สาม คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่เป็นประธานของคณะกรรมการสรรหาและคัดเลือกนักบริหารระดับสูงในตำแหน่งปลัดกระทรวงและตำแหน่งอธิบดี ตลอดจนการสนับสนุนการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาทางธุรกิจ (The Advisory Committee on Business Appointments: ACOBA) การแต่งตั้งสภาขุนนาง (The House of Lords Appointments Commission: HOLAC) และคณะกรรมาธิการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในภาครัฐ (the Commissioner for Public Appointments: OCPA)[126]

สำหรับการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงมี Office of Civil Service Commissioners (OCSC) เป็นผู้ให้คำแนะนำ ซึ่งหน่วยงานสามารถคัดเลือกนักบริหารระดับสูงได้ด้วยตนเองหรือการจัดจ้างภาคเอกชนสำหรับดำเนินการได้ แต่ต้องดำเนินการภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ Service Commissioners' Recruitment Code ก่อนมีการดำเนินการคัดเลือกนั้นหน่วยงานต้องพิจารณาก่อนในเบื้องต้นว่า ระดับตำแหน่งดังกล่าวควรเปิดให้มีการแข่งขันจากบุคลากรภายนอกหรือไม่ โดยกระบวนการคัดเลือกแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี[127]

กรณีที่ 1 การคัดเลือกนักบริหารระดับสูงที่ต้องดำเนินการร่วมกับ Civil Service Commissioners โดย Civil Service Commissioners จะพิจารณากระบวนการคัดเลือกให้อยู่ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ที่กำหนด รวมถึงการกำหนดคุณสมบัติบุคคล การให้ความเห็นชอบในการประกาศรับสมัคร เป็นประธานกรรมการคัดเลือกและมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกอื่น ๆ

กรณีที่ 2 การคัดเลือกนักบริหารระดับสูงที่หน่วยงานไม่ต้องดำเนินการร่วมกับ Civil Service Commissioners โดยหน่วยงานจะต้องตกลงกับ Civil Service Commissioners ว่าหน่วยงานจะเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกหรือจัดจ้างเอกชนมาดำเนินการ และให้ Civil Service Commissioners พิจารณาว่า ตำแหน่งที่คัดเลือกนั้นมีความสำคัญกับรัฐมนตรีมากน้อยเพียงใด เมื่อได้รับการอนุมัติแล้วนั้น หน่วยงานจะต้องส่งรายงานผลการคัดเลือกให้กับ

---

[124] Civil Service Commissioners. (2008). *CIVIL SERVICE COMMISSIONERS' RECRUITMENT CODE*. Retrieved March 10, 2018 from https://civilservicecommission.independent.gov.uk/civilservice-recruitment/p.16.

[125] Civil Service Commission. (2010). *The Constitutional Reform and Government Act 2010* Retrieved March 10, 2018 http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/contents

[126] ในสหราชอาณาจักร เรียกข้อตกลงดังกล่าวว่า "Senior Appointments Protocol"

[127] Civil Service Commissioners. (2008). *CIVIL SERVICE COMMISSIONERS' RECRUITMENT CODE*. Retrieved March 10, 2018 https://civilservicecommission.independent.gov.uk/civil-servicerecruitment/

Civil Service Commissioners และสามารถแต่งตั้งบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจาก Civil Service Commissioners

ตาม Recruitment Principles (2018)[128] กำหนดให้ Civil Service Commissioners เป็นประธานคณะกรรมการคัดเลือก (หรือมอบให้ผู้แทน) ส่วนรัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจในการติดตามและให้ความเห็นแก่คณะกรรมการ ในเรื่องสมรรถนะ ประสบการณ์ และทักษะของผู้รับการคัดเลือก รวมไปถึงสามารถพิจารณารายชื่อผู้คัดเลือกตามลำดับรายชื่อและเสนอให้แก่คณะกรรมการได้พิจารณาในบางประเด็น ทั้งนี้ ในการคัดเลือกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจในการเป็นคณะกรรมการคัดเลือกและไม่สามารถเพิ่มหรือลดรายชื่อผู้เข้ารับการคัดเลือกได้ เมื่อคณะกรรมการคัดเลือกจะเสนอชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมมากที่สุดเพียง 1 รายชื่อให้แก่รัฐมนตรี ทั้งนี้ ในกรณีที่รัฐมนตรีไม่เห็นด้วยสามารถขอให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาใหม่สามารถดำเนินการได้ แต่ต้องได้รับการอนุมัติจาก The Board of Commission ก่อน และสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกร่วมกับ Civil Service Commissioners

ในกรณีเปิดให้มีการคัดเลือกบุคลากรจากภายนอกเข้ามาแข่งขันคัดเลือกในตำแหน่งดังกล่าว ต้องมีการประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง โดยอาศัยกลไกคณะกรรมการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง เรียกว่า "Senior Leadership Committee" ประกอบด้วย หัวหน้าฝ่ายข้าราชการพลเรือน (Head of Civil Service) หรือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Secretary) เป็นประธานคณะกรรมการและปลัดกระทรวง เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินใจว่าจะใช้วิธีการคัดเลือกแบบใด เมื่อบุคคลภายนอกที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจะต้องได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจาก Civil Service Commissioners ก่อนตามแต่ละตำแหน่ง นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงจากบุคคลภายนอก จะต้องพิจารณาให้รอบคอบก่อนเพื่อป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) โดยผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากบุคลากรภายนอกจะต้องทำสัญญาซึ่งในสัญญาจะมีการกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งและค่าตอบแทนไว้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ข้อพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับสถานการณ์การคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงของสหราชอาณาจักร ในช่วงปี 2016-2017 จากรายงาน Annual Report and Accounts 2016-17 ของ Civil Service Commission[129] ระบุสถานการณ์การคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง พบว่า ในการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในตำแหน่ง Director (Senior Civil Service pay-band 2) ตำแหน่ง Director General (SCS pay-band 3) และตำแหน่ง Permanent Secretary โดยมี Civil Service Commissioners เป็นประธานสำหรับการคัดเลือกกรณีมีการแข่งขันภายใน ส่วนกรณีเปิดรับบุคลากรภายนอก ในบางโอกาสจะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสำหรับการคัดเลือกนั้น ๆ ตามการตกลงกันของแต่ละหน่วยงาน ในช่วงปี 2016-2017 มีการคัดเลือกตำแหน่งนักบริหารระดับสูง จำนวน 162 ตำแหน่ง ซึ่งมีผู้ผ่านการคัดเลือก จำนวน 152 ตำแหน่ง และไม่ผ่านการคัดเลือกจำนวน 21 ตำแหน่ง ดังตารางที่ 4.4

---

[128] Civil Service Commission. (2018). *Recruitment Principles April 2018.* Retrieved June 25, 2018 from https://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2018/03/RECRUITMENT-PRINCIPLES-April-2018-FINAL-.pdf

[129] Civil Service Commission. (2017). *Annual Report and Accounts 2016-17.* Retrieved April 17, 2018 from https://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2017/07/Report-v5-WEB-1.pdf, p.17

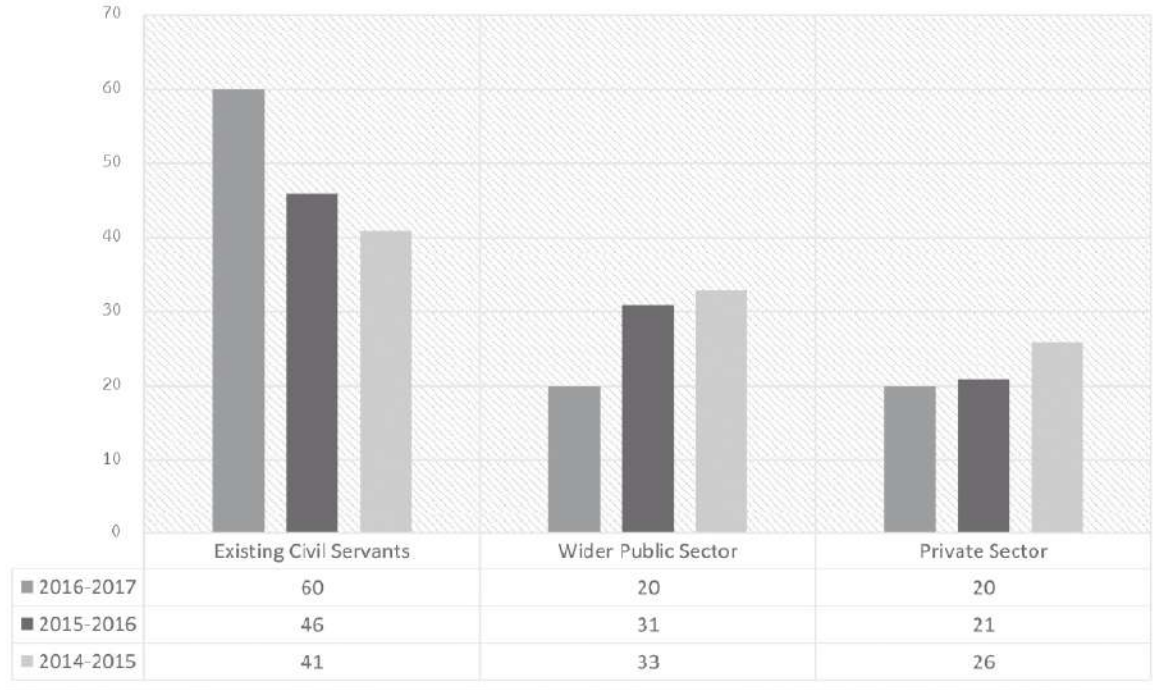
ตารางที่ 4.4 จำนวนผู้สมัครก่อนการคัดเลือกและผลลัพธ์จากการคัดเลือกในระดับตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง ตั้งแต่ปี 2012-2017

	Posts competed			Appointments made			No appointment made
	Open	Internal	Total	Open	Internal	Total	
2016-17	158	4	162	149	4	153	9
2015-16	154	4	158	120	4	124	34
2014-15	77	2	79	71	2	73	6
2013-14	100	16	116	83	15	98	18
2012-13	96	8	104	85	8	93	11

(**ที่มา:** Civil Service Commission. (2017). *Annual Report and Accounts 2016-17.* Retrieved April 17, 2018 from https://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2017/07/Report-v5-WEB-1.pdf, p.17)

รายงานดังกล่าวได้ระบุและวิเคราะห์เพิ่มเติมในตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในตำแหน่ง Director (Senior Civil Service pay-band 2) ตำแหน่ง Director General (SCS pay-band 3) และตำแหน่ง Permanent Secretary ไว้อย่างน่าสนใจ ดังภาพที่ 4.2

ภาพที่ 4.2 ที่มาของผู้ที่ได้รับการดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง ระหว่างปี 2014-2017



(**ที่มา:** Civil Service Commission. (2017). *Annual Report and Accounts 2016-17.* Retrieved April 17, 2018 from https://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2017/07/Report-v5-WEB-1.pdf, p. 20)

หากพิจารณาถึงภาพในข้างต้น สามารถอธิบายได้ว่า[130] 1) ตำแหน่งปลัดกระทรวง (Permanent Secretary) ร้อยละ 75 มาจากบุคลากรภายในซึ่งเป็นข้าราชการ 2) ตำแหน่งอธิบดี (Director General) ร้อยละ 69 มาจากข้าราชการ ร้อยละ 14 มาจากภาครัฐที่เปิดกว้างขึ้น และร้อยละ 17 มาจากภาคเอกชน 3) ตำแหน่งผู้บริหาร (Director) ร้อยละ 55 มาจากข้าราชการ ร้อยละ 23 มาจากภาครัฐที่เปิดกว้างขึ้น และร้อยละ 22 มาจากภาคเอกชน

4.3.5 การพัฒนา

การพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงในประเทศสหราชอาณาจักรนั้น เริ่มต้นเมื่อปี ค.ศ. 1996 โดยมีการจัดหลักสูตรสำหรับพัฒนาเริ่มจากผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง จำต้องเข้าพัฒนาศักยภาพผ่านศูนย์พัฒนา (Development Centre) ซึ่งศูนย์ดังกล่าวมีการดำเนินการร่วมกันระหว่าง Civil Service College และ Recruitment and Assessment Service (RAS) ในการทำหน้าที่ประเมินความต้องการจำเป็นสำหรับการพัฒนาและฝึกอบรม นอกจากนี้ในระดับหน่วยงานจะต้องจัดเตรียมแนวทางสำหรับการพัฒนาและฝึกอบรมนักบริหารระดับสูงทุกคนด้วยการทำ “Route Map” เพื่อกำหนดเป็นทางเลือกโครงการพัฒนาข้าราชการที่มีศักยภาพตามที่กำหนดโดยผ่านสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) สำหรับรูปแบบและวิธีในการพัฒนานั้นมีความหลากหลาย อาทิ การทำแผนพัฒนาตนเอง (Personal Development Plan) นักบริหารระดับสูงจะต้องทำแผนพัฒนาตนเองใน 1 ปี และต้องกำหนดการพัฒนาฝึกอบรมไม่น้อยกว่า 40 ชั่วโมง ใน 1 ปี การประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (Seminar) เป็นบทบาทของหน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานหรือในเรื่องอื่น ๆ ที่เหมาะสม เป็นต้น

4.3.6 การบริหารผลงาน

การบริหารผลการปฏิบัติงานของนักบริหารระดับสูง (Performance Management System for the Senior Civil Service)[131] เป็นการสร้างวัฒนธรรมโดยมุ่งเน้นการส่งมอบการบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ ประกอบด้วยการวางแผนการปฏิบัติงาน (Performance Planning) การทบทวนและการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Review and Assessment) ผลการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน (Performance Differentiation) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) การวางแผนการปฏิบัติงาน (Performance Planning) เป็นการกำหนดเป้าหมายของการปฏิบัติงาน (performance objectives) ให้มีความสอดคล้องกับเป้าหมายทางธุรกิจ/พันธกิจขององค์การ (business goals) โดยที่เป้าหมายของแต่ละรายบุคคลนั้นจะต้องมีความชัดเจนว่าจะส่งมอบบริการสาธารณะในแต่ละด้านให้มีประสิทธิภาพอย่างไร เช่น การบริหารจัดการงบประมาณ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์การ ทั้งนี้ ผู้ปฏิบัติงานจะต้องกำหนดเป้าหมายที่สะท้อนไปในทิศทางเดียวกับแผนการบริหารส่วนราชการนั้น ๆ (Single Departmental Plan: SDP) ตลอดจนการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาสมรรถนะและความรู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดเป้าหมายดังกล่าวนั้นจะต้องกำหนดในช่วงเริ่มต้นของปีงบประมาณและต้องทำข้อตกลงร่วมกับผู้บังคับบัญชา

---

[130] Civil Service Commission. (2017). *Annual Report and Accounts 2016-17.* Retrieved April 17, 2018 from https://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2017/07/Report-v5-WEB-1.pdf, p. 20.

[131] Cabinet office. (2018). *Performance Management arrangements for the Senior Civil Service.* Retrieved July 22, 2018 from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/715717/HR-Practitioners-SCS-Performance-Management-Guidance-v14-May-2018.pdf

การพิจารณาในเบื้องต้นเกี่ยวกับการวางแผนการปฏิบัติงาน

- การพิจารณาจากเป้าหมายที่กำหนดว่า มีการดำเนินการอย่างไรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเหล่านั้น โดยการนำกรอบสมรรถนะ (Competency Framework) และคำแถลงวิสัยทัศน์ (Leadership Statement) มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาร่วม
- เป้าหมายที่กำหนดนั้นต้อง "SMART" ประกอบด้วย เฉพาะเจาะจง (Specific) สามารถวัดผลได้ (Measurable) บรรลุผลสำเร็จ (Achievable) มีความเชื่อมโยง (Relevant) และมีกำหนดระยะเวลา (Timed)
- เป้าหมายนั้นต้องมีการจัดลำดับความสำคัญ
- เป้าหมายที่กำหนดนั้นต้องบันทึกในการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงาน (SCS Performance Agreement Form)
- ผู้บังคับบัญชาจะต้องตรวจสอบและกลั่นกรองว่าเป้าหมายการปฏิบัติงานเหล่านั้นมีความเชื่อมโยงถูกต้องครบถ้วนและเป็นไปตามเงื่อนไขระยะเวลาหรือไม่

(2) การทบทวนและการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Review and Assessment) การทบทวนผลการปฏิบัติงาน (Performance Review) เป็นกระบวนการเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้ทบทวนเป้าหมายของการปฏิบัติงานให้มีความสอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งในประเด็นนโยบายของภาครัฐและแผนการดำเนินงานขององค์การให้มีทิศทางเดียวกัน ตลอดจนทบทวนการปฏิบัติงานทั้งในระยะสั้นและระยะยาวให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาจะต้องร่วมหารือเกี่ยวกับความต้องการในการพัฒนาทักษะในระยะยาว ผ่าน "The 9-box Performance and Potential grid" โดยเครื่องมือดังกล่าวจะเป็นตัวช่วยในการประเมินผลการปฏิบัติงานและการพัฒนาศักยภาพของนักบริหารระดับสูง นอกจากนี้ รายละเอียดต่าง ๆ ที่ระบุใน "The 9-box Performance and Potential grid" หน่วยงานต้นสังกัดจะส่งให้แก่คณะกรรมการผู้บริหารระดับสูงได้พิจารณาร่วมกันด้วย (The Senior Leadership Committee: SLC)

การพิจารณาในเบื้องต้นเกี่ยวกับการทบทวนผลการปฏิบัติงาน (Performance Review)

- ช่วยยืนยันให้ผู้บังคับบัญชาได้แน่ใจว่ามีการปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายตลอดปี
- ผู้ปฏิบัติงานจะได้รับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานทั้งจากผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน นำไปสู่การนำผลสะท้อนกลับที่ได้นั้นจัดทำในรูปแบบเอกสารประกอบการประเมินผลงานในช่วงกลางปีและปลายปี
- เป้าหมายที่กำหนดไว้นั้นจะได้รับการทบทวนซ้ำจากผู้ที่เกี่ยวข้องต่อการปฏิบัติงาน ทำให้เป้าหมายมีความต่อเนื่อง
- เป้าหมายที่มีการแก้ไขใหม่ควรบันทึกในบันทึกในการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงาน (SCS Performance Agreement Form)

(3) การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Assessment) ในการรายงานผลการปฏิบัติงานนั้นควรบันทึก ในการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงาน (SCS Performance Agreement Form) ซึ่งผลการปฏิบัติงานนั้นเป็นการประเมินจาก "สิ่งที่ได้รับ"(What) และ "วิธีการ" (how) ที่นำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จ ซึ่งการการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Assessment) จำแนกการประเมินออกเป็น 2 ช่วง ได้แก่ การประเมินในช่วงกลางปีและการประเมินในช่วงสิ้นปี ดังนี้

- การประเมินผลการปฏิบัติงานในช่วงกลางปี (Performance Assessment: Mid-year) เป็นการประเมินเป้าหมายของผู้ปฏิบัติงานและความต้องการในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ในช่วงครึ่งแรกของการปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการ โดยมีรอบการประเมินในช่วงเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน

การพิจารณาในเบื้องต้นเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานในช่วงกลางปี (Performance Assessment: Mid-year)

- ผู้ปฏิบัติงานจะได้รับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานทั้งจากผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานนำไปสู่การนำผลสะท้อนกลับที่ได้นั้นจัดทำในรูปแบบเอกสารประกอบการประเมินผลงานในช่วงกลางปี
- ผู้บังคับบัญชาประเมินผลการปฏิบัติงานโดยคำนึงถึง “สิ่งที่ได้รับ” (What) และ “วิธีการ” (How) ที่นำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จ
- ผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานจะต้องเห็นพ้องต้องกันต่อผลการปฏิบัติงานในช่วงกลางปีและบันทึกในการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงาน (SCS Performance Agreement Form)

- การประเมินผลการปฏิบัติงานในช่วงสิ้นปี (Performance Assessment: End-year) เป็นการประเมินเป้าหมายของผู้ปฏิบัติงานว่าบรรลุผลลัพธ์มากน้อยเพียงใด ด้วยการพิจารณาจาก “สิ่งที่ได้รับ”(What) และ“วิธีการ” (How) ประเมินจากระดับพฤติกรรมตามกรอบสมรรถนะข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Competency Framework) คำแถลงวิสัยทัศน์ (The Leadership Statement) รวมไปถึงการพิจารณาผู้ปฏิบัติงานตามระเบียบข้อบังคับของข้าราชการพลเรือน ความคาดหวังของผู้บังคับบัญชา และระดับความยาก/ง่ายในการบรรลุวัตถุประสงค์ตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง

การพิจารณาในเบื้องต้นเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานในช่วงสิ้นปี (Performance Assessment: End-year)

- ผู้ปฏิบัติงานจะได้รับการประเมินผลสะท้อนกลับในรูปแบบ 360 องศา
- การรายงานผลการปฏิบัติงานและการจัดกลุ่มผลการประเมินทั้งในระดับต่ำ (Low) ระดับสูง (Top) และระดับบรรลุผล (Achieving) ควรบันทึกในการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงาน (SCS Performance Agreement Form)

(4) การจัดการผลการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน (Performance Differentiation)

ภายหลังมีการประเมินผลการปฏิบัติงานในช่วงสิ้นปีเรียบร้อยแล้ว หน่วยงานต้นสังกัดจะจำแนกผลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้มีผลการประเมินในระดับต่ำ (Low) ระดับสูง (Top) และระดับบรรลุผล (Achieving) ตามตารางด้านล่าง

Performance group	% of staff
Top	Top 25%
Achieving	Next 65%
Low	Bottom 10%

หากผู้ปฏิบัติงานไม่บรรลุเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพด้านการเงิน จะไม่อยู่ในกลุ่มที่มีผลการประเมินในระดับที่สูงกว่า “การบรรลุผล (Achieving)” ในทางกลับกัน หากบรรลุเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพด้านการเงินหรือเป็นการปฏิบัติงานได้เกินเป้าหมาย จะจัดอยู่ในกลุ่มที่มีผลการประเมินใน “ระดับสูง (Top)”

การพิจารณาในเบื้องต้นเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน (Performance Differentiation)

- หากผู้บังคับบัญชามีข้อเสนอแนะควรมีการระบุอย่างชัดเจนว่าเป็นคำแนะนำเบื้องต้นซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเหมาะสม
- ผู้ปฏิบัติงานที่มีผลการประเมินใน “ระดับสูง (Top)” ควรได้รับการพิจารณาจากหน่วยงานต้นสังกัดเพื่อรักษาและพัฒนาศักยภาพในด้านอื่น ๆ ต่อไป
- ผู้ปฏิบัติงานที่มีผลการประเมินใน “ระดับต่ำ (Low)” ควรมีการจัดทำแผนพัฒนาอย่างเข้มข้น เพื่อปรับปรุงทักษะและความสามารถของผู้ปฏิบัติงานนั้น

หากพิจารณาโดยสรุปได้ว่า การบริหารผลการปฏิบัติงานของนักบริหารระดับสูง (Performance Management System for the Senior Civil Service) ริเริ่มตั้งแต่การวางแผนการปฏิบัติงาน เพื่อให้การกำหนดเป้าหมายการทำงานให้สอดคล้องกับเป้าหมาย/พันธกิจขององค์การ จนไปถึงการการทบทวนและการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Review and Assessment) ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Assessment) ซึ่งแบ่งการประเมินออกเป็น 2 ช่วง ได้แก่ การประเมินในช่วงกลางปีและการประเมินในช่วงสิ้นปี โดยพิจารณาจากเป้าหมายของผู้ปฏิบัติงานและความต้องการในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ในช่วงกลางปี และประเมินเป้าหมายของผู้ปฏิบัติงานว่าบรรลุผลลัพธ์มากน้อยเพียงใดในช่วงสิ้นปี อย่างไรก็ตาม จากข้อค้นพบสำคัญของการบริหารผลงานในสหราชอาณาจักร พบว่ามีจุดเด่นในด้านการจัดการผลการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน (Performance Differentiation) โดยมีการจำแนกผลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้มีผลการประเมินในระดับต่ำ (Low) ระดับสูง (Top) และระดับบรรลุผล (Achieving)

4.3.7 การกำหนดค่าตอบแทน

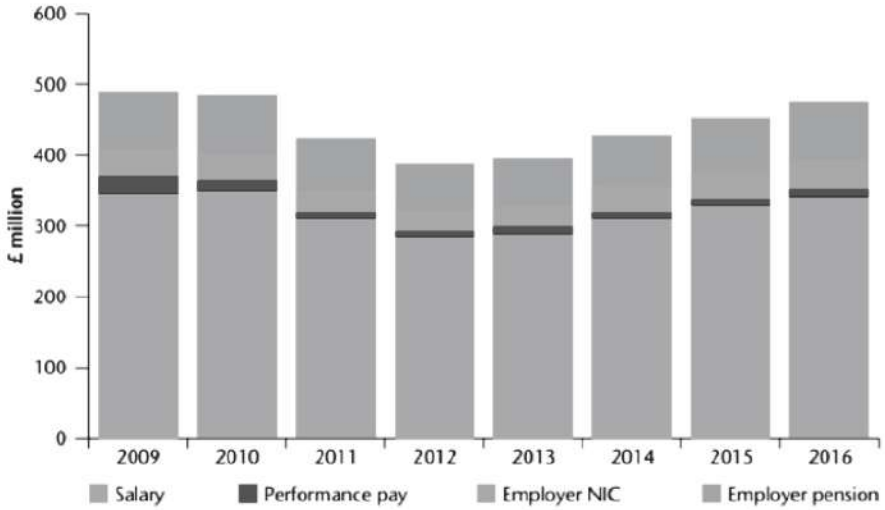
หน่วยงานผู้ดูแลรับผิดชอบในระบบค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูง คือ Senior Salaries Review Body (SSRB) ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลเมื่อปี ค.ศ. 1971 มีบทบาทหน้าที่ในการให้ความมั่นใจแก่ผู้ปฏิบัติงานว่าจะได้รับค่าตอบแทนที่มีความเป็นธรรมและเหมาะสม การให้รางวัลแก่การปฏิบัติงาน ตลอดจนการให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะต่อการพิจารณาค่าตอบแทนให้มีความถูกต้องและเหมาะสม[132] การกำหนดค่าตอบแทนของประเทศสหราชอาณาจักร สามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) การจ่ายค่าตอบแทนตามระดับ (Pay Band) และ (2) การจ่ายค่าตอบแทนพิเศษ (Base Pay Award)

[132] สามารถดูรายละเอียดได้ใน Review Body on Senior Salaries. *REPORT No. 87 Thirty-Ninth Annual Report on Senior Salaries 2017.* p.3.

(1) การจ่ายค่าตอบแทนตามระดับ (Pay Band)

ตามรายงาน Thirty-Ninth Annual Report on Senior Salaries 2017 ของ Senior Salaries Review Body (SSRB)[133] ชี้ให้เห็นว่า การจ่ายค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูงในปี 2017 อยู่ที่มูลค่า 475 ล้านปอนด์ ซึ่งการจ่ายค่าตอบแทนดังกล่าวนั้นมีมูลค่าเพิ่มขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 5 เมื่อเทียบกับปี 2015 สาเหตุมาจากเงินเดือนพื้นฐานมีอัตราเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 4 อัตราค่าจ้างที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลการปฏิบัติงานมีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยที่ร้อยละ 25 อีกทั้งค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับประกันภัยเพิ่มขึ้นร้อยละ 15.8 ตลอดจนเงินบำนาญที่ปรับตัวเพิ่มขึ้น ร้อยละ 5.2 (ดังภาพที่ 4.3)

ภาพที่ 4.3 การจ่ายค่าตอบแทนนักบริหารระดับสูง ช่วงปี 2009-2017



(**ที่มา:** Review Body on Senior Salaries. (2017). *REPORT No. 87 Thirty-Ninth Annual Report on Senior Salaries 2017*. Retrieved April 17, 2018 from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/629679/SSRB_2017_report_Print.pdf, p.51)

เมื่อพิจารณาการจ่ายค่าตอบแทนตามระดับ (Pay Band) ในปัจจุบัน พบว่า การจ่ายค่าตอบแทนนักบริหารระดับสูงโดยส่วนใหญ่อยู่ที่ระดับตำแหน่ง Pay Band 1 ตามตารางที่ 4.5

[133] Review Body on Senior Salaries. (2017). *REPORT No. 87 Thirty-Ninth Annual Report on Senior Salaries 2017*. Retrieved April 17, 2018 from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/629679/SSRB_2017_report_Print.pdf, p.50.

ตารางที่ 4.5 การจ่ายค่าตอบแทนตามระดับ (Pay Band)

Pay Band	Number in Pay Band	Pay Band minimum	Pay Band Maximum	Median Salary
1	2,970	64,000	117,800	75,500
1A	97	67,600	128,900	78,700
2	762	87,000	162,500	98,800
3	135	106,000	208,100	135,900
Permanent Secretaries	39	142,000	200,000	160,00-164,999
Total	4,003			79,400

(**ที่มา:** Review Body on Senior Salaries. (2017). *REPORT No. 87 Thirty-Ninth Annual Report on Senior Salaries 2017*. Retrieved April 17, 2018 from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/629679/SSRB_2017_report_Print.pdf, p.52)

หากพิจารณาจากตารางข้างต้น สามารถอธิบายได้ว่า นักบริหารระดับสูงในระดับตำแหน่ง Pay Band 1-3 มีรายได้อยู่ที่ 64,000-208,100 ปอนด์ ในขณะที่ตำแหน่ง Permanent Secretaries มีรายได้อยู่ที่ 142,000-200,000 ปอนด์ อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบกับค่าตอบแทนในระดับตำแหน่งกันจากภาคเอกชนยังคงมีอัตราค่าตอบแทนในสัดส่วนกว่า ซึ่งในรายงาน Senior Salaries Review Body (SSRB) ชี้ให้เห็นเพิ่มเติมว่า แม้ว่านักบริหารระดับสูงจะมีอัตราการออกจากงาน (turn over) ในระดับต่ำเพียงร้อยละ 10 แต่แนวโน้มคาดว่าจะมีโอกาสเกษียณอายุก่อนกำหนดเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากการสนับสนุนและสิทธิประโยชน์จูงใจในการเกษียณอายุก่อนกำหนด ตลอดจนการจ่ายค่าตอบแทนนักบริหารระดับสูงที่ผ่านมานั้น มีช่องว่างระหว่างการจ่ายค่าตอบแทนแก่นักบริหารระดับสูงที่มาจากบุคลากรภายในกับนักบริหารระดับสูงที่มาจากบุคลากรภายนอก โดยค่าตอบแทนอยู่ที่ 92,000 ปอนด์ (กรณีบุคลากรภายใน) กับค่าตอบแทนอยู่ที่ 102,000 - 102,500 ปอนด์ (กรณีบุคลากรภายนอก)[134]

(2) การจ่ายค่าตอบแทนพิเศษ (Base Pay Award)

การจ่ายค่าตอบแทนพิเศษนี้ให้พิจารณาจากผลการปฏิบัติงาน ภาระของงาน รวมไปถึงความท้าท้ายในงานหรือระดับตำแหน่งของผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้ การจ่ายค่าตอบแทนพิเศษ (Base Pay Award) จากผลการปฏิบัติงานนี้ไม่รวมอยู่ในเงินเดือน แต่ถือเป็นเงินรางวัลพิเศษให้แก่ผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานอยู่ในอันดับสูงสุดที่ร้อยละ 25 จากผู้ปฏิบัติงานทั้งหมด โดยวงเงินค่าตอบแทนพิเศษนี้ไม่เกิน ร้อยละ 3.3 ของการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่นักบริหารระดับสูง[135] หน่วยงานต้นสังกัดจะเป็นผู้กำหนดเป้าหมายของผลการปฏิบัติงาน เพื่อสะท้อนถึงประสิทธิภาพของผลการปฏิบัติงาน ตามตัวอย่างในตารางที่ 4.6

[134] Martin Stanley. *Senior Civil Service Pay*. Retrieved July 22, 2018 from http://www.civilservant.org.uk/information-pay-scs.html

[135] Cabinet Office. (2015). *Government Evidence to the Review Body on Senior Salaries on the Pay of the Senior Civil Service*. Retrieved July 22, 2018 from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/519774/Government_Evidence_Pay_of_the_Senior_Civil_Service.pdf, p.4.

ตารางที่ 4.6 ตัวอย่างการจ่ายค่าตอบแทนพิเศษ (Base Pay Award) ตามหน่วยงานต้นสังกัด[136]

หน่วยงานต้นสังกัด	การจ่ายค่าตอบแทนพิเศษ (Base Pay Award)
ประเภทธุรกิจและนวัตกรรม	การจ่ายค่าตอบแทนพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานและระดับตำแหน่ง • ผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานในระดับ "Top" ของระดับตำแหน่ง SCS1s และ SCS2s จะได้รับรางวัลอยู่ที่ 700-1,000 ปอนด์ • ผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานในระดับ 'Achieving' ของระดับตำแหน่ง SCS1s และ SCS2s จะได้รับรางวัลอยู่ที่ 0-700 ปอนด์ • ผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานในระดับ 'Low' จะไม่ได้รับรางวัลตอบแทนพิเศษ
สำนักงานคณะรัฐมนตรี	การจ่ายค่าตอบแทนพิเศษ (Base Pay Award) กำหนดแก่ผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานในระดับ "Top" เท่านั้น จำแนกตามระดับตำแหน่งงาน ดังนี้ • รางวัลเฉลี่ยสำหรับ SCS1: 1,663 ปอนด์ • รางวัลเฉลี่ยสำหรับ SCS2: 2,178 ปอนด์ • รางวัลเฉลี่ยสำหรับ SCS3: 3,151 ปอนด์
กระทรวงวัฒนธรรม การสื่อสารและการกีฬา	การจ่ายค่าตอบแทนพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานและระดับตำแหน่ง • ผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานในระดับ "Top" จะได้รับการเลื่อนเงินเดือนอยู่ที่ 66,000 ปอนด์ • ผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานในระดับ 'Achieving' จะได้รับการเลื่อนเงินเดือนอยู่ที่ 64,250 ปอนด์ • นอกจากนี้ การจ่ายค่าตอบแทนพิเศษจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 9 เพื่อลดข้อร้องเรียนในการจ่ายค่าตอบแทนที่ไม่เป็นธรรม • ผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานในระดับ 'Low' จะไม่ได้รับรางวัลตอบแทนพิเศษ

(**ที่มา**: Cabinet Office. (2015). *Government Evidence to the Review Body on Senior Salaries on the Pay of the Senior Civil Service.* Retrieved July 22, 2018 from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/742905/Govt_SSRB_evidence_2016.pdf, p.17)

4.4 ระบบนักบริหารระดับสูงในประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียมีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federal State) ประกอบด้วย 6 มลรัฐ ทั้งนี้ รัฐบาลออสเตรเลียได้มีการปฏิรูประบบราชการ ในปี ค.ศ. 1983 มีการแปรรูปภาคราชการไปสู่การดำเนินการแบบภาคเอกชน (Privatization) เช่นเดียวกับสหราชอาณาจักร มีการเปลี่ยนแปลงระบบราชการที่นำไปสู่การเกิดขึ้นของระบบนักบริหารระดับสูงที่มีพัฒนาการมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งผู้วิจัยขอนำเสนอรายละเอียดดังนี้

4.4.1 มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง

ประเทศออสเตรเลียมีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federal State) ประกอบด้วย 6 มลรัฐ ทั้งนี้ รัฐบาลออสเตรเลียได้มีการปฏิรูประบบราชการ ปี ค.ศ. 1983 มีการแปรรูปภาคราชการไปสู่การดำเนินการแบบภาคเอกชน (Privatization) และในปีเดียวกันรัฐบาลได้ออกสมุดปกขาว (White Paper) ที่เกี่ยวข้องการปฏิรูประบบ

[136] โปรดดูเพิ่มเติมใน ANNEX A 2015/16 SCS Pay Award – Application of Flexible Framework by Departments จาก Cabinet Office. (2015). *Government Evidence to the Review Body on Senior Salaries on the Pay of the Senior Civil Service,* p.17.

ราชการในออสเตรเลีย (Reforming the Australia Public Service) สาระสำคัญหลักของสมุดฉบับดังกล่าว คือ การเปิดให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีบทบาทในการแต่งตั้ง การให้ออก รวมไปถึงการจ้างงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ต่อมาได้นำข้อเสนอจากสมุดปกขาวมากำหนดเป็นกฎหมาย "Public Service Reform Act" ด้วยการกำหนดมาตรฐานและสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบคุณธรรม จึงได้มีการตั้งหน่วยงานพิทักษ์และตรวจสอบระบบคุณธรรม (Merit Protection and Review Board) รวมถึงให้มีการจัดตั้งระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service: SES) ด้วยวิธีการเปิดโอกาสให้บุคลากรภายนอกได้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในภาครัฐ ซึ่งในประเทศออสเตรเลียมีการจำแนกบุคลากรออกเป็น 2 ประเภท คือ บุคลากรประจำและบุคลากรไม่ประจำ โดย The Australian Public Commissioner's หรือ APS ทำหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ระบบข้าราชการประจำ ส่วนบุคลากรไม่ประจำในระบบการจ้างงานไม่ต่อเนื่อง คือ ระบบนักบริหารระดับสูง เป็นการสรรหาบุคลากรด้วยการแต่งตั้งตามตำแหน่ง (Position-Based) ผ่านคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Public Service Commissioner) นอกจากนี้ มีการกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล 2 ฉบับ ประกอบด้วย กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานราชการพลเรือน (The Public Service Regulations Act 1999) และการจัดระเบียบการบริหารงานราชการพลเรือน The (Public Service Act 1999) เป็นการจัดระเบียบระบบการบริหารงานภาครัฐด้วยการจำแนกผู้ปฏิบัติงานตามโครงสร้างตำแหน่งเพิ่มขึ้น

จากข้อเท็จจริงที่พิจารณาเบื้องต้น สามารถพิเคราะห์ถึงมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงในประเทศออสเตรเลียนั้น เป็นไปตามระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) ด้วยเหตุผลที่ว่าในประเทศออสเตรเลีย มีการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงทั้งจากบุคลากรภายนอกและภายใน โดยมี APS ทำหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ระบบข้าราชการประจำ ส่วนบุคลากรไม่ประจำ เป็นการสรรหาบุคลากรด้วยการแต่งตั้งตามตำแหน่ง (Position-Based) ผ่านการคัดเลือกและแต่งตั้งจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Public Service Commissioner)

4.4.2 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง

โดยปกติ Australian Public Commissioner's หรือ APS จะมีการประกาศเปิดรับผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายทั้งภายในและภายนอก โดยในทางปฏิบัติจะใช้รูปแบบการโฆษณาประชาสัมพันธ์ผ่านหนังสือพิมพ์ระดับชาติ และแต่ละเขตการปกครอง ซึ่งมีเพียงสองรัฐเท่านั้น คือ Victoria และ South Australia ที่มีเฉพาะการประกาศเป็นการภายใน ขณะที่พื้นที่ทางตอนเหนือของออสเตรเลียโดยส่วนใหญ่กลับพบว่า บ่อยครั้งที่มีการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงโดยไม่ได้มีการประกาศออกมา[137] ทั้งนี้ การกำหนดคุณสมบัติต่าง ๆ จะแตกต่างกันตามความต้องการของแต่ละหน่วยงาน และระดับตำแหน่ง

ตั้งแต่ ค.ศ. 2004 APS ได้มีการสร้างระบบบูรณาการผู้นำระดับสูง (Integrated Leadership System: ILS) การประกาศเพื่อรับสมัครผู้สมควรดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง จะมีการขยายกรอบสมรรถนะเพื่อประเมินผู้สมัครที่มากกว่ากรอบสมรรถนะเดิมที่กำหนดไว้ 5 ประเด็นสมรรถนะ เพื่อรองรับผู้สมัครที่จะเข้ามาเป็นผู้บริหารและนักบริหารระดับสูงได้กว้างมากยิ่งขึ้น โดย ILS จะจำแนกความต้องการสมรรถนะที่แตกต่างกันออกไปตามระดับต่าง ๆ ของระบบนักบริหารระดับสูง และ ILS ยังจัดทำขึ้นเพื่ออธิบายขีดสมรรถนะและพฤติกรรมที่ต้องการใช้เป็นเครื่องมือสำหรับหน่วยงานและบุคคลในการพัฒนาความเป็นผู้นำที่เหมาะสมที่อาจมีความแตกต่างกันออกไป แต่ ILS

---

[137] Patty Renfrow, Andrew Hede and David Lamond. (1998). A Comparative Analysis of Senior Executive Services in Australia. In *Public Productivity & Management Review* June 1998, 21(4):369-385.

ไม่ได้เป็นมาตรฐานการปฏิบัติงาน แต่มุ่งเน้นทักษะและพฤติกรรมที่จำเป็นสำหรับการทำงานของนักบริหารระดับสูงทั้งสามระดับ[138]

4.4.3 การกำหนดคุณสมบัติ

การจำแนกประเภทตำแหน่งของนักบริหารระดับสูง โครงสร้างของระบบข้าราชการพลเรือนในประเทศออสเตรเลีย หากจำแนกตามระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service) สามารถพิจารณาได้ตั้งแต่ระดับ SES Band 1-3[139] แต่สิ่งที่น่าสนใจในกรณีของออสเตรเลียคือ ตำแหน่งปลัดกระทรวง (Secretaries of department) และหัวหน้าส่วนราชการ (Agency Ahead) เป็นระดับตำแหน่งที่ไม่รวมอยู่ในระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service: SES) ซึ่งแตกต่างจากกรณีที่พบในหลายประเทศ

ตารางที่ 4.7 โครงสร้างของระบบข้าราชการพลเรือนในประเทศออสเตรเลีย
จำแนกระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service)

Level/classification	Example position titles
Departmental head	Secretary
Agency head	Chief Executive Officer
SES Band 1	Assistant Secretary (AS)
	Branch Head
	Group Manager (GM)
	Executive Director (ED)
SES Band 2	First Assistant Secretary (FAS)
	Division Head
	Group Executive Director (GED)
SES Band 3	Deputy Secretary (DEPSEC)
	Deputy Chief Executive Officer

(**ที่มา**: Australian Public Service Commission. (2013). *Applying for jobs*. Retrieved July 22, 2018 from https://web.archive.org/web/20130515164901/http://www.apsc.gov.au/aps-employment-policy-and-advice/recruitment-and-selection/applying-for-jobs)

หากพิจารณาโครงสร้างของระบบข้าราชการพลเรือนในประเทศออสเตรเลีย จำแนกระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service) ออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้[140]

---

[138] Australian Public Service Commission. (2011). *Review of the Senior Executive Service. Report to the Special Minister of State for the Public Service and Integrity, February 2011*. Retrieved July 22, 2018 from https://www.apsc.gov.au/sites/default/files/reviewofses.pdf, p.18.

[139] Australian Public Service Commission. (2013). *Applying for jobs*. Retrieved July 22, 2018 from https://web.archive.org/web/20130515164901/http://www.apsc.gov.au/apsemployment-policy-and-advice/recruitment-and-selection/applying-for-jobs

[140] ศุภสวัสดิ์ พัชวาลย์. (2558). *ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ*. นนทบุรี: บริษัท เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด.

(1) **SES Band 1** เป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์แผนงานและการวางแผนงานในระดับนโยบายและประสานงานระหว่างรัฐมนตรีกับบุคลากรภาครัฐในกระทรวงในการดำเนินงานระดับสาขาหรือกลุ่ม ได้แก่ ผู้ช่วยปลัดกระทรวง/ผู้ช่วยอธิบดี (Assistant Secretary: AS) ผู้อำนวยการกอง (Group Manager: GM) หัวหน้าส่วน (Branch Head)

(2) **SES Band 2** เป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่ในการดำเนินงานในระดับกลุ่มงาน ได้แก่ ตำแหน่งผู้ช่วยปลัดกระทรวงอาวุโส (First Assistant Secretary: FAS) ผู้อำนวยการกอง (Division Head Group) Executive Director (GED) และเทียบเท่า

(3) **SES Band 3** เป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่ในการดำเนินงานในระดับสูงที่สุด มีความรับผิดชอบรองจากหัวหน้าส่วนราชการ ได้แก่ Deputy Secretary (DEPSEC), Deputy Chief Executive Officer

สำหรับสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (Competency) นั้น Australian Public Service มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนและพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง โดยมีการกำหนดกรอบสมรรถนะภาวะผู้นำที่จำเป็นสำหรับนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Leadership Capability Framework: SELCF) โดยนักบริหารระดับสูงจะต้องมีสมรรถนะ 5 ด้านหลักที่สำคัญ[141] ประกอบด้วย

(1) สมรรถนะการคิดเชิงยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ (Shapes strategic thinking) โดยนักบริหารระดับสูงต้องสามารถสร้างแรงบันดาลใจในการบรรลุเป้าหมายและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ได้ มุ่งเน้นการทำงานเชิงกลยุทธ์ มีความสามารถในการใช้ข้อมูลและโอกาสต่างๆ ให้เกิดประโยชน์แก่การขับเคลื่อนภารกิจ และมีความสามารถในการตัดสินใจ ตลอดจนแสดงออกซึ่งอัจฉริยภาพและความฉลาดอย่างมีเหตุมีผล

(2) สมรรถนะการมุ่งเน้นผลลัพธ์ (Achieves results) นักบริหารระดับสูงต้องสามารถสร้างขีดความสามารถและตอบสนองเป้าหมายขององค์การได้ มีความเป็นมืออาชีพและความเชี่ยวชาญในภารกิจสูง มีความสามารถในการบริหารการเปลี่ยนแปลงและรับมือกับสภาวการณ์ต่าง ๆ ที่เข้ามากระทบต่อภารกิจและองค์การได้ รวมทั้งมีความมั่นใจในการจัดการกับงานที่ได้รับมอบหมายว่าสามารถบรรลุผลลัพธ์ได้เป็นอย่างดี

(3) สมรรถนะการสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่มุ่งเน้นผลิตภาพ (Cultivates productive working relationships) ได้แก่ การสร้างความสัมพันธ์กับหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ทั้งภายในและภายนอก มีความสามารถในการเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ สามารถประเมินและเข้าใจความแตกต่างหลากหลายของแต่ละบุคคลได้ ตลอดจนเป็นผู้แนะนำ เป็นพี่เลี้ยง และพัฒนาผู้อื่นได้

(4) สมรรถนะความมุ่งมั่นในการทำงานและการยึดถือความซื่อสัตย์ (Exemplifies personal drive and integrity) สามารถแสดงให้เห็นถึงความเป็นมืออาชีพและมีความเป็นธรรมในการบริหาร สร้างการมีส่วนร่วมกับการเผชิญความเสี่ยงร่วมกันและกระตุ้นให้เกิดความกล้าหาญระดับบุคคลได้ มีความมุ่งมั่นในการทำงาน มีความยืดหยุ่นผ่อนปรนตามสถานการณ์ รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงความตระหนักและเชื่อมั่นในตนเอง ตลอดจนมุ่งมั่นในการพัฒนาตนเอง

(5) สมรรถนะการมีทักษะในการสื่อสารและโน้มน้าวที่ดี (Communicates with influence) นักบริหารระดับสูงต้องมีความสามารถในการสื่อสารที่ดีและชัดเจน มีทักษะในการฟัง การทำความเข้าใจ และการถ่ายทอด มีความสามารถในการเจรจาต่อรองและประนีประนอม

---

[141] Australian Public Service Commission. (2018). *Senior Executive Leadership Capability framework*. Retrieved July 22, 2018 https://www.apsc.gov.au/senior-executive-leadershipcapability-framework

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า สมรรถนะของนักบริหารระดับสูงมุ่งเน้นการเป็นผู้นำภาครัฐที่เน้นการมีส่วนร่วมทั้งภายในและภายนอก ภายใต้การขับเคลื่อนภารกิจร่วมกับหุ้นส่วนในเชิงยุทธศาสตร์ นักบริหารระดับสูงจะต้องสามารถให้คำปรึกษาแนะนำข้อเสนอเชิงนโยบาย ตลอดจนขับเคลื่อนโยบายหรือโครงการของภาครัฐได้เป็นอย่างดี มีความพร้อมรับผิด มีความมุ่งมั่นในการบรรลุเป้าหมายการขับเคลื่อนภารกิจภาครัฐและเป้าหมายขององค์การ มีความคิดสร้างสรรค์ สามารถถ่ายทอดวิสัยทัศน์และสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรในองค์การร่วมกันผลักดันให้บรรลุผลลัพธ์

4.4.4 การคัดเลือกและการแต่งตั้ง

The Australian Public Commissioner's หรือ APS เป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ[142] ตลอดจนมีบทบาทในการกำหนดแนวทาง การพิจารณาและคัดเลือกนักบริหารระดับสูงในภาครัฐ ซึ่งมีคณะกรรมการ 2 คณะ ประกอบด้วย Public Service Commissioner และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commissioner) มีบทบาทหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานต่าง ๆ ในการทำงานภายใต้ระบบการบริหารงานภาครัฐแบบใหม่ ให้คำปรึกษาและประเมินการใช้ระเบียบวินัยของบุคลากรภาครัฐ

ในประเทศออสเตรเลียมีการจำแนกบุคลากรออกเป็น 2 ประเภท คือ บุคลากรประจำและบุคลากรไม่ประจำ โดย The Australian Public Commissioner's หรือ APS ทำหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ระบบข้าราชการประจำ ส่วนบุคลากรไม่ประจำในระบบการจ้างงานไม่ต่อเนื่อง คือ ระบบนักบริหารระดับสูง เป็นการสรรหาบุคลากรด้วยการแต่งตั้งตามตำแหน่ง (Position-Based) ผ่านคณะกรรมการ Public Service Commissioner

(1) กระบวนการคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ตำแหน่งปลัดกระทรวง

ปลัดกระทรวง (Secretaries of department) และหัวหน้าส่วนราชการ (Agency Ahead) เป็นระดับตำแหน่งที่ไม่รวมอยู่ในระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service) ในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงตำแหน่งปลัดกระทรวงจะให้อำนาจฝ่ายการเมืองในการพิจารณาค่อนข้างมาก โดยมีการทำสัญญาจ้างเป็นวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนไม่เกิน 5 ปี ทั้งนี้ ในการต่อสัญญานักบริหารระดับสูงสามารถทำได้โดยการย้ายหรือเทียบโอนไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอื่น ๆ ส่วนการสิ้นสุดสัญญาสามารถออกจากราชการเมื่อใดก็ได้ภายใต้ดุลยพินิจของนายกรัฐมนตรี โดยไม่จำเป็นต้องมีการประเมินหรือมีเหตุผลประกอบในการตัดสินใจ ซึ่ง Andrew Podger (2007)[143] กล่าวว่า รูปแบบสัญญาจ้างของนักบริหารระดับสูงนั้นเป็นไปแบบหลวม ๆ นัยที่แท้จริงของสัญญาจ้างนั้นมิใช่เป็นการทำสัญญาแต่อย่างใด หากแต่เป็นเพียงการดำรงตำแหน่งตามความพึงพอใจของนายกรัฐมนตรีเท่านั้น

กระบวนการให้ดำรงตำแหน่งระดับปลัดกระทรวงตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานราชการพลเรือน (The Public Service Regulations Act 1999) เลขาธิการสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลที่มีความเหมาะสมต่อตำแหน่งให้แก่นายกรัฐมนตรี อาจเป็นการเสนอรายชื่อเพียงรายเดียวหรือทำเป็นบัญชีรายชื่อ หรือไม่มีการเสนอชื่อผู้ใดก็ได้ สุดท้ายอำนาจในการพิจารณาและตัดสินใจเลือกบุคคลใดมาดำรงตำแหน่งนั้นจะขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีเท่านั้น[144] อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวนั้น ถือว่าเป็นการให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีโดยตรงในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ตำแหน่งปลัดกระทรวงเฉกเช่นเดียวกับ

---

[142] เทียบได้กับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.)

[143] Andrew Podge. "What Really Happens: Department Secretary Appointments, Contracts and Performance Pay in the Australian Public Service," *The Australian Journal of Public Administration*, 66, 2, 2007, p.136.

[144] Institute for Public Policy Research (IPPR). (2013). *Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas.* London: Cabinet Office.

การแต่งตั้งรัฐมนตรีประจำกระทรวง อาจกล่าวได้ว่า มิใช่การใช้อำนาจทางการเมืองในการแทรกแซงแต่งตั้ง หากแต่เกิดจากการที่กฎหมายให้อำนาจไว้โดยตรง อย่างไรก็ตาม Akash Paun และ Josh Harris[145] กล่าวว่า หากพิจารณาถึงการแต่งตั้งของนักบริหารระดับสูง อาจจะพบว่า ฝ่ายการเมืองมีอำนาจมากในการพิจารณาและคัดเลือก แต่ในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ตำแหน่งปลัดกระทรวงส่วนใหญ่นั้นมาจากบุคลากรภายใน (ข้าราชการประจำ) ส่วนบุคลากรภายนอกนั้นจะได้รับการแต่งตั้งจำนวนน้อย

ในปี 2013 มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระเบียบว่าด้วยการบริหารงานราชการพลเรือน (The Public Service Regulations Act 1999) มีการปรับปรุงกระบวนการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ตำแหน่งปลัดกระทรวงขึ้นใหม่ โดยให้คณะกรรมการข้าราชพลเรือนที่มีความเป็นอิสระเข้ามามีบทบาทมากขึ้นสำหรับการจัดทำรายงานร่วมกับเลขาธิการสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอรายชื่อบุคคลที่มีความเหมาะสมต่อตำแหน่งให้แก่นายกรัฐมนตรี ในกรณีที่ความเห็นไม่ตรงกันจะมีการบันทึกความเห็นลงในรายงานไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ มีการปรับเปลี่ยนการเสนอชื่อการแต่งตั้งจากเดิมที่ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจการตัดสินใจเพียงผู้เดียวไปสู่การให้นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมแก่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (Governor-general) เป็นผู้แต่งตั้งแทนนายกรัฐมนตรี ในกรณีหากต้องการให้พ้นจากการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องเสนอต่อผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้พิจารณา[146]

(2) กระบวนการคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ตำแหน่งที่ต่ำกว่าปลัดกระทรวง

การคัดเลือกนักบริหารระดับสูงที่มีตำแหน่งต่ำกว่าระดับปลัดกระทรวงนั้น อยู่ภายใต้ระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service) เป็นการใช้อำนาจและดำเนินการร่วมกันระหว่าง The Australian Public Service Commissioner's กับปลัดกระทรวง เพื่อกำหนดโครงสร้างของตำแหน่ง กำหนดเงื่อนไข แนวทางปฏิบัติและเกณฑ์มาตรฐานในการคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ทั้งนี้ ในการพิจารณาคัดเลือกส่วนราชการจะตั้งคณะกรรมการคัดเลือก (Selection Committee)[147] ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะทำหน้าที่จัดทำบัญชีรายชื่อด้วยการจัดลำดับผู้สมัครทั้งหมด พิจารณาตามระบบคุณธรรมและมีการประเมินผลด้วยความโปร่งใสและเสมอภาค หลังจากนั้นคณะกรรมการคัดเลือก จัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการและการประเมินรายบุคคลตามลำดับ สำหรับคณะกรรมการ The Australian Public Service Commissioner's จะเข้ามามีบทบาทในการคัดเลือกตำแหน่งระดับ SES Band 3 เท่านั้น ส่วนการคัดเลือกในตำแหน่ง SES Band 2 และ SES Band 1 คณะกรรมการ The Australian Public Service Commissioner's จะส่งตัวแทนเข้าร่วมเป็นกรรมการคัดเลือกเสมอ สำหรับเกณฑ์ในการประเมินพิจารณาจากกรอบความสามารถ (The Senior Leadership Capability Framework)

4.4.5 การพัฒนา

กระบวนการพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง มีการจัดตั้งศูนย์ความเป็นผู้นำและการเรียนรู้

---

[145] Akash Paun and Josh Harris. (2012). *Reforming Civil Service Accountability: Lessons from New Zealand and Australia, Institute for Government*. Retrieved September 15, 2018 from https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Reforming%20civil%20service%20accountability%20-%20final.pdf

[146] ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2558). *การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือน เพื่อการพัฒนาระบบราชการอย่างสมดุลและยั่งยืน:กรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในวงราชการ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2561 จาก http://www.academia.edu/1231723/การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือน เพื่อการพัฒนาระบบราชการอย่างสมดุลและยั่งยืน:กรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในวงราชการ, หน้า 34.

[147] Australian Public Service Commissioner. *Guidance for representatives of the Australian Public Service Commissioner in Senior Executive Service selection processes*. Retrieved October 2, 2018 from https://www.apsc.gov.au/guidance-representativesaustralian-public-service-commissioner-senior-executive-service-selection

(The Centre for Leadership and Learning)[148] เป็นศูนย์ที่มีรูปแบบการพัฒนาที่หลากหลายตอบสนองต่อความต้องการของนักบริหารระดับสูง (Senior Executives) ภายใต้การพัฒนาที่มุ่งเน้นการเพิ่มความสามารถในการเป็นผู้นำด้านกลยุทธ์และการสร้างความเชื่อมั่นในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ศูนย์ฯ ดังกล่าวมีโครงการพัฒนาผู้นำนักบริหารระดับสูงโดยเฉพาะ เรียกว่า "SES leadership programs" ซึ่งรูปแบบการพัฒนาจะเน้นการเรียนรู้และการนำประโยชน์ที่ได้รับไปปฏิบัติจริงบนพื้นฐานการเอื้ออำนวยให้เกิดการเรียนรู้ การเรียนรู้จากการทำงานเป็นฐาน (work-based learning) การเรียนรู้จากเพื่อนร่วมงาน (peer-based learning) รวมถึงการโค้ชผู้บริหาร (executive coaching)

(1) การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง (SES Orientation) เป็นการพัฒนานักบริหารระดับสูงที่จะเข้าสู่ระดับตำแหน่ง SES ให้มีทักษะและความรู้ที่จำเป็นสำหรับการดำรงตำแหน่งระดับ SES Band 1 ซึ่งผู้ที่จะเข้ารับการพัฒนาในโครงการฯนี้จะต้องมีประสบการณ์การทำงานน้อยกว่า 12 เดือน โดยระยะเวลาที่เข้ารับการพัฒนาประมาณ 4 เดือน ในการพัฒนาเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง (SES Orientation) ถือเป็นขั้นตอนเริ่มต้นในการสร้างพื้นฐานทักษะของการเป็นผู้นำระดับสูง เพื่อให้เข้าใจถึงกระบวนการ มาตรฐานในการดำเนินงาน รวมถึงหลักการในการบริหารงานท่ามกลางการเปลี่ยนแปลง ในการพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง (SES Orientation) มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อพัฒนาความสามารถในการบริหารจัดการของนักบริหารในระดับ SES Band 1 รวมถึงพัฒนาความเป็นผู้นำและสามารถปฏิบัติงานในระดับ SES Band 1

(2) การพัฒนาหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ในการพัฒนาหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง สามารถพิจารณาตามระดับตำแหน่งตั้งแต่ SES Band 1-3

SES Band 1[149] มุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพการเป็นผู้นำ รวมถึงการส่งมอบบริการสาธารณะบนความรับผิดรับชอบ นักบริหารกลุ่มนี้จะมีบทบาทในการกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์ การสร้างวัฒนธรรมในองค์การตลอดจนการตัดสินใจเชิงนโยบายและโครงการต่าง ๆ ที่สนองตอบรัฐบาลโดยตรง โดยใช้รูปแบบการพัฒนาผ่านการประชุมเชิงปฏิบัติการ การโค้ชชิ่งนักบริหาร การเรียนรู้จากการปฏิบัติงาน การเรียนรู้จากเพื่อนร่วมงาน ระยะเวลาที่ใช้ในการพัฒนาจำนวน 8 วัน ภายใน 6 เดือน

SES Band 2[150] มุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพการเป็นผู้นำในการปฏิบัติหน้าที่ที่ระดับสูงขึ้นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ นักบริหารกลุ่มนี้จะมีบทบาทในการสร้างกลยุทธ์ขององค์การ การสร้างวัฒนธรรมในองค์การตลอดจนการจัดการความเสี่ยงและโอกาสที่จะเกิดความซับซ้อนจากปัจจัยต่าง ๆ ทั้งจากภายในและภายนอกองค์การ ระยะเวลาที่ใช้ในการพัฒนาจำนวน 12 วัน ภายใน 6 เดือน

SES Band 3[151] มุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพการเป็นผู้นำของทั้งองค์การ นักบริหารกลุ่มนี้จะมีบทบาทสำคัญในการวางแผนการจัดการจัดการทางด้านทรัพยากรทั้งหมดขององค์การ การกำหนดทิศทางขององค์การ การจัดการความสัมพันธ์ของบุคลากรภายในองค์การ ตลอดจนการจัดการความเสี่ยงและโอกาสที่จะเกิดความซับซ้อนจากปัจจัยต่าง ๆ ทั้งจากภายในและภายนอกองค์การ โดยใช้รูปแบบกระบวนการประเมินจากหลายแหล่ง

---

[148] Australian Public Service Commissioner. *Senior Executive Service (SES).* Retrieved October 2, 2018 from http://www.apsc.gov.au/learn-and-develop/for-ses

[149] Australian Public Service Commissioner. *SES Band 1 Leadership program.* Retrieved October 2, 2018 from http://www.apsc.gov.au/learn-and-develop/for-ses/ses-band-1-leadership-program

[150] Australian Public Service Commissioner. *SES Band 2 Leadership program.* Retrieved October 2, 2018 from http://www.apsc.gov.au/learn-and-develop/for-ses/ses-band-2-leadership-program

[151] Australian Public Service Commissioner. *SES Band 3 Leadership program.* Retrieved October 2, 2018 from http://www.apsc.gov.au/learn-and-develop/for-ses/ses-band-3-leadership-program

เพื่อให้ได้ผลสะท้อนกลับ (360 องศา) การปฏิบัติงานและการสะท้อนกลับ การวางแผนการพัฒนาอย่างเข้มข้นเพื่อตอบสนองต่อการบรรลุความสำเร็จในอนาคต และการพัฒนาอื่น ๆ ในรายบุคคล ระยะเวลาที่ใช้ในการฝึกอบรมจำนวน 10 วัน ภายใน 12 เดือน

นอกจากนี้ รูปแบบการพัฒนาอื่น ๆ ที่สำคัญของการพัฒนานักบริหารระดับสูงในประเทศออสเตรเลีย คือ การสับเปลี่ยนนักบริหารระดับสูง (SES secondments) เนื่องจากเห็นว่าเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่จะทำให้นักบริหารระดับสูงได้รับข้อมูลเชิงลึกทั้งในประเด็นของกระบวนการดำเนินงาน แรงกดดันต่าง ๆ จากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็น องค์การภาคประชาสังคม องค์การภาคเอกชน นอกจากนี้ การสับเปลี่ยนนักบริหารระดับสูงจะทำให้ได้ทราบถึงข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับวิธีการบริหารจัดการของเครือจักรภพ (the Commonwealth public sector) ส่งผลกระทบต่อเขตอำนาจศาลอื่น ๆ

4.4.6 การบริหารผลงาน

การบริหารผลการปฏิบัติงานของนักบริหารระดับสูง (Performance Management System for the Senior Civil Service) เป็นการสร้างวัฒนธรรมโดยมุ่งเน้นการส่งมอบการบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ ทั้งนี้ ออสเตรเลียมีการใช้กรอบกลยุทธ์ (Strategic Framework) เป็นเครื่องมือสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์และผลการปฏิบัติงาน โดยมีการประเมินแบบองค์รวมทั้งการขับเคลื่อนพันธกิจของระดับองค์การ ระดับทีมงานหรือหน่วยงานภายใน และระดับปัจเจกบุคคลร่วมกัน เพื่อบรรลุการพัฒนาโดยรวมของภาครัฐ สำหรับกระบวนการบริหารผลงาน ได้มีการสร้างแรงจูงใจด้วยระบบการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (Result-based) ตามข้อกำหนดของสัญญาจ้าง (employment contract) ให้กับนักบริหารระดับสูงเป็นรายเดือน หรือ/และรอบตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ซึ่งเป็นส่วนที่อยู่นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ด้านสิทธิประโยชน์และค่าตอบแทนพื้นฐานกลาง (เช่น เงินเดือนพื้นฐาน โบนัส เงินสมทบกองทุนบำนาญข้าราชการ ค่าครองชีพ) โดยเมื่อผู้บังคับบัญชามีการตัดสินใจเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงแล้ว ยังสามารถขออนุมัติเพิ่มค่าตอบแทนให้กับนักบริหารระดับสูงดังกล่าวเกินกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาได้อีกด้วย[152]

4.4.7 การกำหนดค่าตอบแทน

หน่วยงานผู้ดูแลรับผิดชอบในระบบค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูง คือ Australian Public Service Commissioner (APSC) จากรายงาน Remuneration Report 2016 ได้รายงานภาพรวมประจำปีของการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการพลเรือนของประเทศออสเตรเลีย โดยรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงาน APS ทั้งหมด เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2559 ในรายงานฉบับดังกล่าวนั้นไม่รวมพนักงานที่อยู่ภายใต้ s22(2) (c) of the Public Service Act 1999 รวมไปถึงหัวหน้าส่วนราชการ (Agency Heads) และผู้บริหารสำนักงาน (public office holders) ทั้งนี้ การนำเสนอค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูง ในงานวิจัยฉบับนี้ ขอนำเสนอการจ่ายค่าตอบแทนแก่นักบริหารระดับสูงเท่านั้น นั่นคือ ระดับ SES Band 1-SES Band 3

เมื่อพิจารณาจาก Remuneration Report 2016[153] พบว่า ระบบการกำหนดค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูงในประเทศออสเตรเลียนั้น มีองค์ประกอบในการกำหนดค่าตอบแทนโดยสามารถพิจารณาได้จาก

---

[152] Australian Public Service Commission. (2018). *Executive Remuneration Management Policy.* Retrieved December 16, 2018 from https://www.apsc.gov.au/executive-remunerationmanagement-policy

[153] Australian Public Service Commission. (2016). *APS Remuneration report 2016.* Retrieved October 2, 2018 from https://www.apsc.gov.au/file/4016

1) ค่าตอบแทนพื้นฐาน (Base Salary) 2) ค่าตอบแทนรวม (Total Remuneration Package) 3) ค่าตอบแทนในรูปแบบรางวัล (Total Reward) ตามตารางที่ 4.8

ตารางที่ 4.8 การกำหนดค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูงในประเทศออสเตรเลีย ระหว่างปี 2015-2016

Classification	Base Salary median	Base Salary median movement 2015 to 2016	TRP median	TRP median movement 2015 to 2016	TR median	TR median movement 2015 to 2016
	$	%	$	%	$	%
SES 1	184,626	2.0	243,083	1.3	243,467	1.1
SES 2	239,272	2.8	305,066	1.7	305,616	1.6
SES 3	327,000	4.8	410,874	3.9	411,667	3.8

(**ที่มา** : สรุปข้อมูลจาก Australian Public Service Commission. (2016). *APS Remuneration report 2016.* Retrieved October 2, 2018 from https://www.apsc.gov.au/file/4016, pp. 6-9)

(1) ค่าตอบแทนพื้นฐาน (Base Salary)

เป็นเงินเดือนขั้นพื้นฐานเปรียบเทียบกับพนักงานที่ปฏิบัติงานเต็มเวลา ซึ่งค่าตอบแทนพื้นฐานนี้รวมเข้ากับการจ่ายเงินสมทบเงินบำนาญของพนักงานก่อนหักภาษีอีกด้วย แต่ค่าตอบแทนพื้นฐานนี้ไม่รวมถึงผลประโยชน์อื่น ๆ และโบนัสประจำปี

ในปี 2016 ภาพรวมของค่าเฉลี่ยเงินเดือนพื้นฐานเพิ่มขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 0.3 จำแนกเป็นค่าตอบแทนขั้นพื้นฐานที่ไม่อยู่ในระดับ SES อยู่ที่ร้อยละ 0.3 ส่วนค่าตอบแทนขั้นพื้นฐานที่อยู่ในระดับ SES อยู่ที่ร้อยละ 2.3 ทั้งนี้ ในตารางที่ 4.8 ชี้ให้เห็นเพิ่มเติมถึงการปรับตัวเงินเดือนขั้นพื้นฐานของระดับ SES ที่เพิ่มขึ้นระหว่างปี 2015 และปี 2016 ซึ่งในระดับตำแหน่ง SES Band 3 เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 4.8

(2) ค่าตอบแทนรวม (Total Remuneration Package: TRP)

เป็นเงินเดือนพื้นฐานบวกกับมูลค่าของผลประโยชน์ใด ๆ รวมถึงเงินบำนาญและยานพาหนะ ประกอบด้วยเงินสมทบกองทุนบำนาญ ค่าใช้จ่ายด้านยานพาหนะ เงินเบิกจ่ายค่าเดินทาง เงินค่าที่จอดรถ ผลประโยชน์อื่น ๆ และการชำระเงินเสริมในด้านอื่น ๆ ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงโดยรวมของค่าตอบแทนรวม (Total Remuneration Package: TRP) ตั้งแต่ปี 2015-2016 มีทิศทางเพิ่มขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 0.6 โดยระดับตำแหน่ง SES นั้นมีค่ามัธยฐานเพิ่มขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 1.5

(3) ค่าตอบแทนในรูปแบบรางวัล (Total Reward)

เป็นเงินค่าตอบแทนในรูปแบบโบนัส ได้แก่ โบนัสจากผลการปฏิบัติงานที่จ่ายจริงในช่วง 12 เดือน โบนัสตามผลผลิต โบนัสการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ทั้งนี้ หากพิจารณาจากโบนัสผลการปฏิบัติงานในปี 2016 มีมูลค่าตั้งแต่ 725 เหรียญสหรัฐไปถึง 30,518 เหรียญสหรัฐ (ตั้งแต่ระดับตำแหน่ง APS 1-4 ถึง SES 3) ประกอบกับการ

เปลี่ยนแปลงโดยรวมของค่าตอบแทนในรูปแบบรางวัล (Total Reward) ตั้งแต่ปี 2015-2016 มีทิศทางเพิ่มขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 0.6 โดยระดับตำแหน่ง SES นั้นมีค่ามัธยฐานเพิ่มขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 1.3

จากผลการศึกษาระบบนักบริหารระดับสูง กรณีของประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย สามารถพิจารณาประเด็นเปรียบเทียบรายละเอียดต่าง ๆ ได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.9 เปรียบเทียบระบบนักบริหารระดับสูงของประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย

ข้อพิจารณา	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ออสเตรเลีย
1. มุมมองต่อนักบริหารระดับสูง	• Career-based • ไม่มีกฎหมายชัดเจน เป็นการยอมรับทางสังคม	• Position-based • มีกฎหมายกำหนดระดับตำแหน่งชัดเจน	• Hybrid-based • มีกฎหมายกำหนดระดับตำแหน่งชัดเจน	• Hybrid-based • มีกฎหมายกำหนดระดับตำแหน่งชัดเจน
2. รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง	• นักบริหารระดับสูง มีความสัมพันธ์คลุมเครือกับฝ่ายการเมือง • มีสถาบันส่วนกลางรับผิดชอบ 2 แห่ง 1) สถาบันการบริหารแห่งชาติ (ENA) 2) สถาบันโปลีเทคนิค (EP) • ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจะต้องผ่านสองสถาบันนี้เท่านั้น	• นักบริหารระดับสูง มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับฝ่ายการเมือง • สำนักบริหารงานบุคคล (OPM) เป็นหน่วยงานอำนวยการและกำหนดหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการ • คณะกรรมการทบทวนคุณสมบัติ (QRBs) ตรวจคุณสมบัติผู้ที่ได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงหลังจากหน่วยงานคัดเลือก • นักบริหารระดับสูง มี 4 ที่มา 1) แต่งตั้งจากบุคลากรปฏิบัติงานประจำภาครัฐ 2) แต่งตั้งตำแหน่งบุคลากรไม่ประจำแต่งตั้งในตำแหน่งทั่วไป 3) แต่งตั้งตำแหน่งที่จำกัดระยะเวลา 4) แต่งตั้งตามความจำเป็นเร่งด่วน	• แยกฝ่ายข้าราชการการเมือง ออกจากฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหาร) อย่างชัดเจน • คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (CSC) เป็นองค์การอิสระที่ไม่ใช่กระทรวงในสังกัดฝ่ายบริหาร	• ระบบนักบริหารระดับสูงค่อนข้างเป็นอิสระต่อฝ่ายการเมือง • คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (APS) เป็นหน่วยงานอำนวยการ มีบทบาทหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานต่าง ๆ ในการทำงานภายใต้ระบบการบริหารงานภาครัฐแบบใหม่ ให้คำปรึกษาและประเมินการใช้ระเบียบวินัยของบุคลากรภาครัฐ และมีการสร้างระบบบูรณาการผู้นำระดับสูง (Integrated Leadership System: ILS) บริหารและรับสมัครนักบริหารระดับสูงจากทั้งภายในและภายนอก

ข้อพิจารณา	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ออสเตรเลีย
3. การกำหนดคุณสมบัติ	- สมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (1) ความภักดีต่อองค์การ (2) ความเชี่ยวชาญในอาชีพ (3) การส่งเสริมการทำงานร่วมกัน (4) ความสามารถในการประยุกต์ใช้สู่การปฏิบัติจริง (5) การกำกับดูแลภาครัฐ (6) อื่น ๆ อาทิ การเจรจาต่อรอง การสื่อสาร เป็นต้น	• สมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (1) การนำการเปลี่ยนแปลง (2) ภาวะผู้นำ (3) การทำงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (4) ความรอบรู้ในการบริการจัดการ (5) การสร้างความร่วมมือและพันธมิตร (หุ้นส่วน)	• สมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (1) การมองภาพใหญ่ (องค์รวม) (2) การสร้างความเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงพัฒนา (3) การตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ (4) การชี้นำและสื่อสารที่ดี (5) การสร้างความร่วมมือและการทำงานแบบหุ้นส่วน (6) การสร้างขีดความสามารถโดยรวม (7) การบรรลุผลลัพธ์เชิงพาณิชย์ (8) การส่งมอบคุณค่าทางเศรษฐกิจ (9) การบริหารจัดการเพื่อส่งมอบบริการที่มีคุณภาพ (10) การส่งมอบอนาคต	- สมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (1) การคิดเชิงยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ (2) การมุ่งเน้นผลลัพธ์เป็นเป้าหมาย (3) การสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่มุ่งเน้นผลิตภาพ (4) ความมุ่งมั่นและความซื่อสัตย์ (5) สมรรถนะการมีทักษะในการสื่อสารและโน้มน้าวที่ดี
	• นักบริหารระดับสูงอยู่ในตำแหน่งสำคัญ 6 ระดับ ได้แก่ (1) ปลัดกระทรวง (2) อธิบดีบริหารทั่วไป (3) อธิบดี (4) รองอธิบดี (5) ผู้อำนวยการ (6) รองผู้อำนวยการ	• นักบริหารระดับสูงอยู่ในตำแหน่งสำคัญ 8 ระดับ ได้แก่ (1) ตำแหน่งที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและวุฒิสภาเห็นชอบ (PAS) ได้แก่ รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี และเอกอัครราชทูต (2) ตำแหน่งที่ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งแบบเด็ดขาด (PA) (3) ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงประเภททั่วไป (GEN) (4) ตำแหน่งแต่งตั้งตามอาชีพ (CA) (5) ตำแหน่งที่มิใช่แต่งตั้งตามความเป็นอาชีพ (NCA) (6) ตำแหน่งที่มีการจำกัดวาระ (TA) (7) ตำแหน่งที่มีการแต่งตั้งโดยไม่กำหนดระยะเวลาจำกัด (SC) ตามวาระของรัฐบาล (8) ตำแหน่งที่แต่งตั้งโดยข้อยกเว้นของกฎหมาย (XS)	• นักบริหารระดับสูงอยู่ในตำแหน่งสำคัญ 5 ระดับ ได้แก่ (1) เกรด 1 คือ ปลัดกระทรวงและรองปลัดกระทรวง (2) เกรด 2 คือ อธิบดีทั่วไปในหน่วยงานหลักที่สำคัญ (3) เกรด 3 คือ อธิบดีของหน่วยงานต่างๆ (4)-(5) เกรด 4 และเกรด 5 ได้แก่ อธิบดีและรองอธิบดีของหน่วยงานต่าง ๆ อยู่ในเกรดที่แตกต่างกันตามแต่ละหน่วยงาน	• นักบริหารระดับสูงอยู่ในตำแหน่งสำคัญ 3 ระดับ (Band) ได้แก่ (1) SES Band 1 ได้แก่ ผู้ช่วยปลัดกระทรวง/ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง และหัวหน้าส่วนสาขา (2) SES Band 2 ได้แก่ ตำแหน่งผู้ช่วยปลัดกระทรวงอาวุโส ผู้อำนวยการกอง Executive Director และเทียบเท่า (3) SES Band 3 ผู้ที่มีความรับผิดชอบรองจากหัวหน้าส่วนราชการ

ข้อพิจารณา	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ออสเตรเลีย
4. การคัดเลือกและการแต่งตั้ง	- มีการกำหนดคุณสมบัติอย่างชัดเจน: (1) ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนักบริการระดับสูง ต้องผ่านการสอบคัดเลือกเพื่อเข้าสู่กระบวนการพัฒนาใน EPA สำหรับนักบริหารทั่วไป และ EP สำหรับนักบริหารในหน่วยงานที่ต้องการพัฒนาทักษะและความเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น การต่างประเทศ วิทยาศาสตร์ ฯลฯ (2) ผ่านการครองตำแหน่งก่อนหน้าอย่างน้อย 2 ปี (3) กำหนดคุณวุฒิทางการศึกษาขั้นต่ำแต่ละสถาบัน EPA จบอนุปริญญาเป็นอย่างน้อย ส่วน EP จบประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงเป็นอย่างน้อย	ภายใต้เงื่อนไขที่มุ่งเน้น "Position-based" คุณสมบัติแต่ละตำแหน่งมีความหลากหลาย แต่สามารถจำแนกออกได้ 2 ลักษณะ โดยยึด "ผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้ง" (1) ระบบที่ฝ่ายบุคลากรภาครัฐประจำมีอำนาจแต่งตั้ง ได้แก่ บุคลากรประจำและบุคลากรประจำคัดเลือกมาจากกระบวนการของการสรรหาและคัดเลือกของหน่วยงานนั้น ๆ (2) ระบบที่แต่งตั้งโดยอำนาจของฝ่ายการเมือง ได้แก่ ตำแหน่งทั่วไป ซึ่งอาจมาจากบุคลากรประจำหรือบุคลากรภายนอกก็ได้ รวมทั้งตำแหน่งบุคลากรไม่ประจำแต่งตั้งในตำแหน่งทั่วไป ตำแหน่งที่จำกัดระยะเวลา และตำแหน่งที่แต่งตั้งตามความจำเป็นเร่งด่วน	OCSC เป็นผู้ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานสามารถคัดเลือกนักบริหารระดับสูงได้ด้วยตนเองหรือการจัดจ้างภาคเอกชนสำหรับดำเนินการก็ได้ แบ่งออกเป็น 2 กรณี (1) การคัดเลือกนักบริหารระดับสูงที่หน่วยงานต้องดำเนินการร่วมกับ OCSC (2) การคัดเลือกนักบริหารระดับสูงที่หน่วยงานไม่ต้องดำเนินการร่วมกับ OCSC แต่ต้องทำข้อตกลงกับ OCSC เกี่ยวกับการให้ได้มาซึ่งตัวนักบริหารระดับสูงที่ชัดเจน กรณีเปิดให้มีการคัดเลือกบุคลากรจากภายนอกเข้ามาแข่งขันคัดเลือกในตำแหน่งดังกล่าว ต้องมีการประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง โดยอาศัยกลไกคณะกรรมการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง เรียกว่า "Senior Leadership Committee"	มีการจำแนกบุคลากรออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) บุคลากรประจำและบุคลากรไม่ประจำ APS ทำหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ระบบข้าราชการประจำ (2) บุคลากรไม่ประจำในระบบการจ้างงานไม่ต่อเนื่อง คือ ระบบนักบริหารระดับสูง เป็นการสรรหาบุคลากรด้วยการแต่งตั้งตามตำแหน่ง (Position-Based) ผ่านคณะกรรมการ Public Service Commissioner กำหนดให้ผู้ที่จะสามารถเข้าสู่ SES Band 1 ที่จะเข้าสู่โครงการ SES leadership programs ต้องมีประสบการณ์การทำงานครองตำแหน่งก่อนหน้าไม่น้อยกว่า 12 เดือน
5. การพัฒนา	การเข้าสู่การพัฒนาโดย ENA และ EP จะดำเนินการฝึกอบรมตามระดับตำแหน่ง และมีการพัฒนาภายหลังร่วมด้วย โดยนักบริหารระดับสูงจะได้รับการฝึกอบรมภายใน 6 เดือนหลังจากได้รับการแต่งตั้ง	โครงการพัฒนาผู้สมัครนักบริหารระดับสูง (SESCDP) ได้รับการรับรองโดย QRB สามารถมีโอกาสเข้ารับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง Training and Development Policy Wiki เป็นแหล่งรวบรวมองค์ความรู้ และประสบการณ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจะต้องผ่านการปฐมนิเทศนักบริหารระดับสูง (SES Briefings) ทั้งสายอาชีพและมิใช่สายอาชีพ มีการจัดสัมมนานักบริหารระดับสูง (SES Leadership Seminars) เพื่อสร้างเครือข่ายระหว่างนักบริหารระดับสูง	มีการจัดหลักสูตรสำหรับพัฒนาเริ่มจากผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง จำต้องเข้าพัฒนาศักยภาพผ่านศูนย์พัฒนา (Development Centre) ซึ่งศูนย์ดังกล่าวมีการดำเนินการร่วมกันระหว่าง OCSC และ RAS ในการทำหน้าที่ประเมินความต้องการจำเป็นสำหรับการพัฒนาและฝึกอบรม ระดับหน่วยงาน นักบริหารระดับสูงทุกคนต้องมีการทำ "Route Map" เพื่อกำหนดเป็นทางเลือกโครงการพัฒนาข้าราชการที่มีศักยภาพ ผ่านสำนักงานคณะรัฐมนตรี โดยจัดทำแผนพัฒนารายบุคคลที่ชัดเจน เช่น เข้ารับการสัมมนา และฝึกอบรม ในระยะ 1 ปี	มีการจัดตั้งศูนย์ความเป็นผู้นำและการเรียนรู้ (The Centre for Leadership and Learning) โดยมีโครงการ "SES leadership programs" ซึ่งรูปแบบการพัฒนาจะเน้นการเรียนรู้และการนำประโยชน์ที่ได้รับไปปฏิบัติจริงบนพื้นฐานการเอื้ออำนวยให้เกิดการเรียนรู้ การเรียนรู้จากการทำงานเป็นฐาน การเรียนรู้จากเพื่อนร่วมงาน และการโค้ชผู้บริหาร แบ่งการพัฒนาออกเป็น 2 ระยะ คือ ก่อน และหลังเข้ารับตำแหน่งนักบริหารระดับสูง โดยช่วงก่อนเข้ารับตำแหน่ง SES Band 1 มีระยะเวลาที่เข้ารับการพัฒนาประมาณ 4 เดือน ส่วนช่วงหลังเข้ารับตำแหน่ง กำหนดตามแต่ละ SES Band 1-2-3 มีจำนวนวันที่เข้ารับการพัฒนาและรูปแบบแตกต่างกัน แต่ต้องกระทำภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ รูปแบบการพัฒนา เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ การโค้ชชิ่ง การเรียนรู้จากการปฏิบัติงาน การร่วมงานกัน การประเมิน 360 องศา เป็นต้น

ข้อพิจารณา	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ออสเตรเลีย
6. การบริหารผลงาน	- รอบการประเมิน: การประเมินรายปี - ตัวชี้วัด 3 ประการ (1) คุณภาพการให้บริการ/ดำเนินงาน (2) ระดับสมรรถนะที่มีการพัฒนา (3) การประเมินโดยผู้บังคับบัญชา	- รอบการประเมิน: การประเมินรายปี - ระบบการประเมินนักบริหารระดับสูง (Basic SES Appraisal System) โดยมีการกำหนดข้อตกลง ทบทวนความก้าวหน้าอย่างน้อย 1 ครั้งในรอบการประเมิน (อย่างน้อย 90 วัน) ในรอบปีต้องสรุปผลประเมินและอภิปรายร่วมกันระหว่างนักบริหารระดับสูงกับผู้บังคับบัญชา ส่งไปยัง PRB	- รอบการประเมิน: แบ่งรอบการประเมินออกเป็น 2 รอบ ครึ่งปี และปลายปี การประเมินผลสะท้อนกลับในรูปแบบ 360 องศา ตามกรอบสมรรถนะ (the Civil Service Competency Framework) คำแถลงวิสัยทัศน์ (Leadership Statement) การปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับและความคาดหวังของผู้บังคับบัญชา	ระบบการจ้างงานพิจารณาจาก (1) การจัดทำสัญญาจ้างงานจากบุคลากรภายนอกให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ในกรณีมีการแต่งตั้งตามเวลาที่กำหนดน้อยกว่า 5 ปี หัวหน้าส่วนราชการสามารถต่อสัญญาจ้างได้ โดยจะต้องมีระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี (2) การจัดทำสัญญาจ้างงานในกรณีเปิดรับจากบุคลากรภายในให้มีการดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำจนถึงเกษียณอายุราชการ ทั้งนี้ นักบริหารระดับสูงแต่ละระดับสามารถสมัครเข้ารับการพิจารณาเพื่อให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นไปโดยไม่มีข้อกำหนดว่าจะต้องอยู่ในตำแหน่งนั้น ๆ นานเพียงใด
7. การกำหนดค่าตอบแทน	จำแนกการให้รางวัลตามระบบที่มาของนักบริหารระดับสูง โดยผู้ที่ได้รับการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งจะได้รับค่าตอบแทนเพิ่มเติม 20% สำหรับ ENA และ 25% สำหรับ EP มีการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยผู้จัดการโครงการและผู้บริหารระดับที่สูงกว่า มีการกำหนดรูปแบบการจ่ายค่าตอบแทนตามระดับเกรดกระทรวง ระดับตำแหน่ง และที่มาจากการพัฒนาในแต่ละสถาบันแตกต่างกัน	มีการให้รางวัลหลายรูปแบบ ดังนี้ - รางวัล Presidential Rank Awards สำหรับนักบริหารระดับสูงประเภทการแต่งตั้งสายอาชีพ (SES career appointees) ร้อยละ 35% - รางวัลนักบริหารดีเด่น (Meritorious Rank) จะได้ค่าตอบแทนพิเศษเป็นเงินรางวัล ร้อยละ 20 - รางวัลตามผลการปฏิบัติงาน (Performance Awards) ของหน่วยงานในรูปแบบโบนัสให้แก่ผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศในรอบ 1 ปี เป็นค่าตอบแทนเพิ่มขึ้น ร้อยละ 5-20	การกำหนดค่าตอบแทนเพิ่มเติมสำหรับนักบริหารระดับสูง จำแนกออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) การจ่ายค่าตอบแทนตามระดับ (Pay Band) และแตกต่างกันระหว่างบุคคลภายในและภายนอก (2) การจ่ายค่าตอบแทนพิเศษ (Base Pay Award) ตามผลการปฏิบัติงานไม่เกินร้อยละ 25	การกำหนดค่าตอบแทน 3 องค์ประกอบ ได้แก่ (1) ค่าตอบแทนพื้นฐาน (Base Salary) รวมเข้ากับการจ่ายเงินสมทบเงินบำนาญ (2) ค่าตอบอื่น ๆ ได้แก่ เงินสมทบกองทุนบำนาญ ค่าใช้จ่ายด้านยานพาหนะ เงินเบิกจ่ายค่าเดินทาง เงินค่าที่จอดรถ ผลประโยชน์อื่น ๆ และการชำระเงินให้เสริมในด้านอื่น ๆ (3) ค่าตอบแทนในรูปแบบรางวัล (Total Reward) เป็นเงินค่าตอบแทนในรูปแบบโบนัส ได้แก่ โบนัสจากผลการปฏิบัติงานที่จ่ายจริงในช่วง 12 เดือน โบนัสตามผลผลิต โบนัสการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

ข้อพิจารณาที่ได้จากตารางเปรียบเทียบระบบนักบริหารระดับสูงของประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย แสดงให้เห็นความเหมือนและความแตกต่างของระบบนักบริหารระดับสูงที่ปรากฏขึ้นในแต่ละประเทศ มุมมองหรือตัวระบบหลักในการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง การนิยามความชัดเจนของนักบริหารระดับสูง รูปแบบการบริหารจัดการ การกำหนดคุณสมบัติและสมรรถนะที่จำเป็นของผู้ที่จะเข้าสู่นักบริหารระดับสูง ระบบการพิจารณาคัดเลือกนักบริหารระดับสูงเข้าสู่ตำแหน่ง การพัฒนาสมรรถนะ การบริหารผลงาน และหลักเกณฑ์การกำหนดค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ต่อระบบนักบริหารระดับสูง ดังนี้

มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ในปัจจุบันมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงโดยทั่วไปจะพิจารณาจากระบบการจ้างงานนักบริหารระดับสูง ซึ่งสามารถจำแนกออกได้มี 2 มุมมองหลัก คือ หนึ่ง มุมมองทางด้านอาชีพหรือระบบอาชีพ (Career-Based) และมุมมองทางด้านตำแหน่งหรือระบบตำแหน่ง (Position-Based) ทั้งสองมุมมองต่างมีข้อดีและข้อจำกัดที่แตกต่างกัน โดยที่ในประเทศฝรั่งเศส เป็นระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) มีการจำแนกออกเป็น 2 รูปแบบ เป็นการจ้างงานแบบไม่ต่อเนื่องในกรณีที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาล ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี และเอกอัครราชทูต ส่วนการจ้างงานแบบต่อเนื่องนั้น เป็นนักบริหารระดับสูงที่ได้รับการแต่งตั้งในรูปแบบเดิม มีการกำหนดระยะเวลาการจ้างงานอย่างชัดเจนเป็นเวลา 3 ปี และสามารถต่ออายุได้อีกหนึ่งครั้ง ในขณะที่ สหรัฐอเมริกามีจุดเด่นในเรื่องของการมีระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) เนื่องด้วยมีการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงทั้งจากกลุ่มตำแหน่งประเภทบุคลากรภาครัฐประจำ (Career Reserved) และกลุ่มตำแหน่งประเภททั่วไป (General Positions) ซึ่งพิจารณาบุคลากรมาจากภายในและบุคลากรภายนอก รวมไปถึงมีกฎหมายกำหนดระดับตำแหน่งชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ดังเช่น ฝรั่งเศส ที่มิได้มีระบบที่มิได้ถูกนิยามจากกฎหมายโดยตรง

อย่างไรก็ตาม มีหลายประเทศได้รวมข้อดีของทั้งสองระบบเข้าด้วยกัน หรือระบบผสมผสาน (Hybrid System) ดังเช่น ในสหราชอาณาจักร มีการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงทั้งจากบุคลากรภายนอกและภายใน เพื่อแข่งขันโดยการสรรหาของคณะกรรมการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง (Senior Leadership Committee) และออสเตรเลีย ที่มีการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงทั้งจากบุคลากรภายในและภายนอก โดยมี APS ทำหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ระบบข้าราชการประจำ ส่วนบุคลากรไม่ประจำ เป็นการสรรหาบุคลากรด้วยการแต่งตั้งตามตำแหน่ง (Position-Based) ผ่านการคัดเลือกและแต่งตั้งจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Public Service Commissioner)

รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง เมื่อพิจารณาและสังเคราะห์รูปแบบของระบบนักบริหารระดับสูงจากการศึกษาทบทวนทั้ง 4 ประเทศ พบว่า แต่ละประเทศมีการจำแนกระบบนักบริหารระดับสูงที่แตกต่างกัน โดยสามารถพิจารณาได้จากความสัมพันธ์ที่ชัดเจนหรือคลุมเครือการเป็น “ข้าราชการฝ่ายการเมือง” และ “ข้าราชการประจำ” แบ่งออกได้ตามระดับความเข้มข้นของความเป็นการเมืองได้เป็น 3 ระดับ หนึ่ง รูปแบบที่แยกข้าราชการฝ่ายการเมืองออกจากข้าราชการประจำอย่างชัดเจน ทั้งตำแหน่งนักบริหารระดับสูง และหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง ดังเช่น สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย สอง รูปแบบที่มีความคลุมเครือของตำแหน่งนักบริหารระดับสูงตำแหน่งข้าราชการฝ่ายการเมืองกับการเป็นข้าราชการประจำ แต่จะต้องผ่านการพัฒนาจากสถาบันพัฒนาข้าราชการและสถาบันที่ดูแลฝ่ายข้าราชการโดยเฉพาะ ดังเช่น ฝรั่งเศส สาม รูปแบบที่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง มีทั้งฝ่ายข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำรวมอยู่ในระบบนักบริหารระดับสูง โดย

ไม่กำหนดให้ต้องผ่านสถาบันพัฒนานักบริหารระดับสูง แต่ต้องมีสมรรถนะตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด (สหรัฐอเมริกา) ทั้งนี้แม้แต่ละประเทศจะมีความแตกต่างในแง่ของระบบนักบริหารระดับสูงที่อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายการเมือง หรือความเป็นอิสระของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่แตกต่างกัน ตลอดจนมีความคลุมเครือหรือความชัดเจนต่อการแยกตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในฐานะตำแหน่งข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ข้อพิจารณาที่น่าสังเกตกลับพบว่า ทุกประเทศมีรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางทำหน้าที่ในการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง ในฐานะหน่วยงานอำนวยการและการประสานงาน

การกำหนดคุณสมบัติ ผู้ที่จะเข้าสู่ระบบตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในแต่ละประเทศจำเป็นต้องมีสมรรถนะและระดับสมรรถนะที่พึงประสงค์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งในกรณีของระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) และระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) จะพิจารณาจากการประเมินสมรรถนะก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง โดยมีคณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองคุณสมบัติอย่างชัดเจน อาทิ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย ก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง หรือการทำสัญญาจ้างงาน อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจำต้องมีการพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งโดยสถาบันหรือเป็นไปตามที่หลักสูตรกำหนดไว้ ดังเช่น ฝรั่งเศส สำหรับประเด็นสมรรถนะที่แต่ละประเทศได้กำหนดไว้ให้ผู้ที่จะเข้าสู่การดำรงตำแหน่งจำต้องมีสมรรถนะดังกล่าวนั้นได้มีการกำหนดไว้คล้ายคลึงกัน สามารถสรุปได้ 3 ประการสำคัญ

หนึ่ง การให้ความสำคัญกับภาวะผู้นำในการบริหารกิจการภาครัฐ (Leadership) แต่รูปแบบของผู้นำจะมิใช่การแสดงภาวะผู้นำแบบโดดเดี่ยว หากแต่ต้องนำพาองค์การไปสู่เป้าหมายการคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะภายใต้กระบวนทัศน์ของ “Governance” มากกว่า “Government” โดยมุ่งสร้างความสัมพันธ์กับภาคส่วนหรือเครือข่ายภายนอก ในการร่วมกันขับเคลื่อนเชิงยุทธศาสตร์ ระดมทรัพยากร องค์ความรู้ เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงและรักษาผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เป็นสำคัญ สมรรถนะที่สะท้อนคุณลักษณะดังกล่าว เช่น ภาวะผู้นำ ความภักดีต่อองค์การ การกำกับดูแลภาครัฐ การสร้างความร่วมมือและการทำงานแบบหุ้นส่วนหรือพันธมิตร การเจรจาต่อรอง การชี้นำและสื่อสารที่ดี ความสามารถในการประยุกต์สู่การปฏิบัติ เป็นต้น

สอง การให้ความสำคัญกับการสร้างการเปลี่ยนแปลงผ่านการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management) และการทำงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Result-based) โดยนักบริหารระดับสูงต้องเป็นผู้ที่มีทิศทางในการสร้างการเปลี่ยนแปลงองค์การและภาครัฐภายใต้การมีวิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ แผนงาน และมีการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนเชิงรูปธรรม มุ่งเน้นความสำเร็จมากกว่ากระบวนการ ประเด็นสมรรถนะที่แสดงให้เห็นถึงทิศทางความเป็นผู้นำสร้างความเปลี่ยนแปลง อาทิ การนำการเปลี่ยนแปลง และปรับปรุงพัฒนา การทำงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การมองภาพแบบองค์รวม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม พบว่า กรณีของสหราชอาณาจักรเป็นประเทศเดียวที่กำหนดผลสัมฤทธิ์จากการบริหารที่เกี่ยวกับคุณค่าเชิงพาณิชย์และเศรษฐกิจ เหตุที่เป็นเช่นนี้เป็นผลสืบเนื่องจากระบบราชการในสหราชอาณาจักรยังคงได้รับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์การบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ตั้งแต่ยุคสมัยของนายกรัฐมนตรีมาร์กาเร็ต แทตเชอร์

สาม การให้ความสำคัญกับความซื่อสัตย์สุจริตและธรรมาภิบาล (Integrity and Governance) ในฐานะผู้บริหารงานภาครัฐที่ต้องเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนอิทธิพลจากแนวคิดธรรมาภิบาลนำมาสู่การกำหนดสมรรถนะสำหรับนักบริหารระดับสูง อาทิ ความภักดีต่อองค์การ ความสามารถเป็นแบบอย่างที่ดีในการทำงานและความซื่อสัตย์ เป็นต้น

นอกจากนี้ การกำหนดสมรรถนะเชิงการบริหาร (Professional Competency) จากกรณีศึกษาทั้ง 4 ประเทศ พบว่า โดยส่วนใหญ่การกำหนดสมรรถนะทางการบริหารของนักบริหารระดับสูงถูกกำหนดให้เป็นสมรรถนะที่แยกออกจากข้าราชการทั่วไป 3 ประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย มีเพียงสหราชอาณาจักรเพียงประเทศเดียวเท่านั้น ที่กำหนดประเด็นสมรรถนะ 10 ประการ เป็นสมรรถนะหลักสำหรับข้าราชการทุกประเภทตำแหน่ง ทั้งข้าราชการทั่วไปและนักบริหารระดับสูง เพียงแต่มีการกำหนดให้มีพฤติกรรมบ่งชี้ (Behaviors Indicators) มีความแตกต่างกันออกไปตามระดับตำแหน่ง

การคัดเลือกและแต่งตั้ง ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าทั้งระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) และระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) มีการกำหนดกรอบสมรรถนะ (Competency Framework) สำหรับผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงเหมือนกัน อย่างไรก็ตาม การคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงเป็นหัวใจสำคัญที่นำไปสู่การนิยามความแตกต่างของทั้งสามระบบ กล่าวคือ ประเทศที่มีมุมมองระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ดังเช่นฝรั่งเศส มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง โดยต้องมีการพัฒนาผ่านสถาบัน EPA และ EP อย่างชัดเจน ซึ่งสถาบันดังกล่าวได้มีการกำหนดคุณสมบัติทั้งระดับการศึกษา ระยะเวลาการครองตำแหน่งก่อนหน้า และความรู้ความสามารถเป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะ ในขณะเดียวกันประเทศที่มีระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) มุ่งพิจารณาถึง “สมรรถนะ” ของผู้สมัครที่ต้องมีความพร้อมในการเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงเป็นหลัก ดังกรณีของสหรัฐอเมริกา ที่มีการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงทั้งจากข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำจากหน่วยงานนั้น ๆ

ส่วนประเทศที่มีระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) จะให้อิสระแก่ส่วนราชการต่าง ๆ ในการพิจารณาว่าตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนั้นทางส่วนราชการต้องการเปิดให้มีการคัดเลือกจากบุคลากรภายนอกหรือไม่ ในกรณีที่ส่วนราชการนั้น ๆ ต้องการเปิดรับนักบริหารระดับสูงที่มาจากบุคลากรภายนอกสามารถดำเนินการได้โดยทำข้อตกลงกับหน่วยงานกลาง ดังเช่นกรณีของสหราชอาณาจักรที่กำหนดให้หน่วยงานที่มีความประสงค์รับบุคคลจากภายนอก ต้องทำข้อตกลงกับ OCSC เป็นต้น หรือกรณีของออสเตรเลียในกรณีที่หน่วยงานใดมีความประสงค์สรรหาบุคคลโดยใช้การมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-based) จะต้องผ่านการพิจารณาจาก Public Service Commissioner สะท้อนให้เห็นว่า การคัดเลือกและแต่งตั้งเพื่อพิจารณาผู้ที่มีความเหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจากการเปิดรับบุคลากรภายนอกมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น แต่ในการคัดเลือกและแต่งตั้งบุคลากรจากภายนอกนั้นยังคงไว้ซึ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกลางในการตัดสินใจพิจารณาคัดเลือกร่วมกับส่วนราชการ หรือร่วมกำหนดหลักเกณฑ์บางประการร่วมกับส่วนราชการที่นักบริหารระดับสูงจะเข้าไปดำรงตำแหน่ง จากข้อพิจารณาข้างต้นชี้ให้เห็นว่า แม้ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) จะได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง แต่หน่วยงานส่วนกลางงานบริหารบุคคลยังคงพยายามควบคุม กำกับ ดูแลความมีอิสระของหน่วยงานต่าง ๆ ในการพิจารณาคัดเลือกนักบริหารระดับสูงพอสมควร

การพัฒนา ผลการศึกษาได้แสดงให้เห็นว่า ทั้งประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย มีระบบการพัฒนาสมรรถนะและการเตรียมความพร้อมของผู้ที่จะเข้าสู่ระบบนักบริหารระดับสูงคล้ายคลึงกัน แต่มีรายละเอียดเกี่ยวกับ “หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการหลักสูตรการพัฒนา” ที่มีความแตกต่างกันออกไป สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 รูปแบบ

หนึ่ง การพัฒนานักบริหารระดับสูงผ่านหลักสูตรที่จัดขึ้นโดยหน่วยงานกลางเพียงอย่างเดียว ดังเช่น กรณีของประเทศฝรั่งเศส ผู้ที่จะเข้าสู่ระบบนักบริหารระดับสูงจะต้องผ่านการพัฒนาใน EPA และ EP กรณีของสหรัฐอเมริกา มีโครงการพัฒนาผู้สมัครนักบริหารระดับสูง (SESCDP) เตรียมความพร้อมผู้ที่มีโอกาสขึ้นสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง การปฐมนิเทศนักบริหารระดับสูง (SES Briefings) และมีการจัดสัมมนานักบริหารระดับสูง (SES Leadership Seminars) เพื่อสร้างเครือข่ายระหว่างนักบริหารระดับสูง และกรณีของออสเตรเลีย มีการจัดตั้งศูนย์ความเป็นผู้นำและการเรียนรู้ (The Centre for Leadership and Learning) โดยมีโครงการ SES leadership programs ซึ่งรูปแบบการพัฒนาจะเน้นการเรียนรู้และการนำประโยชน์ที่ได้รับไปปฏิบัติจริงบนพื้นฐานการเอื้ออำนวยให้เกิดการเรียนรู้ การเรียนรู้จากการทำงานเป็นฐาน การเรียนรู้จากเพื่อนร่วมงาน และการโค้ชผู้บริหาร

สอง การพัฒนานักบริหารระดับสูงผ่านที่จัดขึ้นโดยหน่วยงานกลาง และหน่วยงานต้นสังกัดของนักบริหารระดับสูง ซึ่งมีเพียงกรณีของสหราชอาณาจักร ที่มีการจัดหลักสูตรสำหรับพัฒนาเริ่มจากผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงต้องเข้ารับการพัฒนาศักยภาพผ่านศูนย์พัฒนา (Development Centre) ภายใต้ความร่วมมือระหว่าง OCSC และ RAS ในการทำหน้าที่ประเมินความต้องการจำเป็นสำหรับการพัฒนาและฝึกอบรม และผู้ที่จะเข้าสู่การดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงต้องจัดทำ “Route Map” เพื่อกำหนดเป็นทางเลือกโครงการพัฒนาข้าราชการที่มีศักยภาพ ผ่านสำนักงานคณะรัฐมนตรี โดยจัดทำแผนพัฒนารายบุคคลที่ชัดเจน เช่น เข้ารับการสัมมนาและฝึกอบรม ในระยะ 1 ปี เป็นต้น

นอกจากนี้ หากพิเคราะห์รูปแบบการพัฒนานักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ พบว่า มีรูปแบบการพัฒนาออก 2 รูปแบบ *หนึ่ง Off the job training* ได้แก่ การปฐมนิเทศ การสัมมนาเครือข่ายนักบริหารระดับสูง การมีระบบ E-learning เช่น Training and Development Policy Wiki (สหรัฐอเมริกา) เป็นต้น *สอง On the job training* เช่น การพัฒนาจะเน้นการเรียนรู้และการนำประโยชน์ที่ได้รับไปปฏิบัติจริง ภายใต้หลักสูตร SES leadership programs การทำประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) และกระบวนการ Coaching ในประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น นอกจากรูปแบบการพัฒนาที่มีความแตกต่างหลากหลายแล้ว ยังพบว่า ระยะเวลาในการพัฒนานักบริหารระดับสูงในแต่ละประเทศยังมีความแตกต่างกัน อาทิ ฝรั่งเศสมีการพัฒนาระยะเวลา 6 เดือน หลังจากได้รับการแต่งตั้ง กรณีของสหราชอาณาจักรนอกจากต้องเข้ารับการพัฒนาโดยส่วนกลางผ่าน Development Centre ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งยังคงมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลา 1 ปี ผ่านการจัดทำ Route Map ขณะที่ในกรณีของออสเตรเลีย พบว่า แบ่งการพัฒนาออกเป็น 2 ระยะ คือ การพัฒนาก่อนและภายหลังเข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง โดยช่วงก่อนเข้ารับตำแหน่ง SES Band 1 มีระยะเวลาที่เข้ารับการพัฒนาประมาณ 4 เดือน ส่วนภายหลังเข้าดำรงตำแหน่งกำหนดตามแต่ละ SES Band 1-2-3 มีจำนวนวันที่เข้ารับการพัฒนาและรูปแบบแตกต่างกัน แต่ต้องกระทำภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ เป็นต้น

การบริหารผลงาน ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่ารูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของนักบริหารระดับสูงโดยส่วนใหญ่มีการกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานเมื่อครบรอบ 1 ปี ในขณะที่บางประเทศมีการประเมินรอบระหว่างปีเพิ่มเติม ดังเช่น สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าในกรณีที่มีการจัดทำระบบสัญญาจ้าง (Contract) ทั้งในรูปแบบแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-based) และแบบผสมผสาน (Hybrid-Based) นอกเหนือจากการประเมินประจำปีแล้ว จะมีการพิจารณาผลการปฏิบัติงานเมื่อครบกำหนดสัญญาจ้าง ส่วนองค์ประกอบที่ใช้ในพิจารณาการประเมินผลการปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่ประกอบด้วย คุณภาพการบริการหรือการปฏิบัติงาน ระดับการพัฒนาสมรรถนะ ผลการปฏิบัติงานที่ได้แถลงไว้ตามวิสัยทัศน์ การปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ และการประเมินตามความเห็นหรือความคาดหวังของผู้บังคับบัญชา สำหรับกรณีออสเตรเลีย ซึ่งมีมุมมองระบบนักบริหาร

ระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) พบว่า ในกรณีที่ส่วนราชการให้บุคคลภายนอกเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง จะมีสัญญากำหนดไว้อย่างน้อย 5 ปี และจะมีการประเมินผลการปฏิบัติงานว่าจะว่าจ้างต่อหรือไม่ แต่ในกรณีที่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงของบุคคลภายในที่ขึ้นสู่ตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งได้จนเกษียณอายุหรือดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นได้

การกำหนดค่าตอบแทน โดยภาพรวมพบว่า นักบริหารระดับสูงมีการกำหนดค่าตอบแทนเพิ่มเติมพิเศษจากฐานเงินเดือน โดยใช้หลักเกณฑ์ที่เหมือนและแตกต่างกัน นำไปสู่การพิจารณา “หลักเกณฑ์” สำหรับใช้จัดประเภทเพื่อจำแนกได้หลายหลักเกณฑ์ ได้แก่ การกำหนดเกณฑ์ค่าตอบแทนพิเศษตามหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงที่แตกต่างกัน เช่น EPA และ EP ในกรณีของฝรั่งเศส การกำหนดหลักเกณฑ์ตามระดับความแตกต่างของค่าตอบแทนระดับเกรดของหน่วยงานต้นสังกัดของนักบริหารระดับสูง (พบในประเทศฝรั่งเศส) และระดับตำแหน่ง (พบในทุกประเทศที่ทำการศึกษา) การมอบรางวัลพิเศษเป็นเงินพิเศษที่แตกต่างกันโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานต้นสังกัด ดังเช่นสหรัฐอเมริกา การพิจารณาค่าตอบแทนที่แตกต่างกันจากที่มาของนักบริหารระดับสูงตามความแตกต่างของบุคลากรภายนอกและภายใน ดังเช่น สหราชอาณาจักร ตลอดจนการให้รางวัลในรูปแบบเงินพิเศษตามผลการปฏิบัติงาน เช่น โบนัสตามผลผลิต และผลการปฏิบัติงาน ดังเช่นกรณีของออสเตรเลีย หากพิจารณาโดยภาพรวมจะเห็นได้ว่าทุกประเทศไม่ว่าจะอยู่ภายใต้ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) และระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้นักบริหารระดับสูงมีโอกาสได้รับค่าตอบแทนที่พิเศษเพิ่มเติมจากค่าตอบแทนพื้นฐาน (เงินเดือน) โดยเป็นค่าตอบแทนพิเศษตามผลการปฏิบัติงาน (Pay for Performance) ซึ่งให้ค่าตอบแทนรูปแบบของโบนัส เงินเพิ่มเติมจากฐานรายได้ เงินรางวัล และสิทธิพิเศษอื่น ๆ เช่น กรณีของออสเตรเลียมีการให้เงินสมทบกองทุนบำนาญ ค่าใช้จ่ายด้านยานพาหนะ เงินเบิกจ่ายค่าเดินทาง เงินค่าที่จอดรถ ผลประโยชน์อื่น ๆ และการชำระเงินให้เสริมในด้านอื่น ๆ

บทที่ 5
ผลการศึกษา
การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย

การศึกษาและทำความเข้าใจถึงแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจบริบทของระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทยในปัจจุบันก่อน เพื่อให้เข้าใจสภาวการณ์และบริบทที่เกิดขึ้นจริงต่อการคาดการณ์เกี่ยวกับข้อเสนอต่อแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงที่ควรจะเกิดขึ้น

หากพิจารณาโดยภาพรวมของบทที่ 5 ผลการศึกษาการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย ผู้วิจัยเริ่มจากเริ่มจากการทบทวนโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งและระดับข้าราชการพลเรือน เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานว่า นักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทยนั้น อยู่ในประเภทสายงานใดและมีระดับตำแหน่งใดบ้าง จึงนำไปสู่การเชื่อมโยงถึงคำจำกัดความนักบริหารระดับสูงตามระบบนักบริหารระดับสูงของไทย (Senior Executive Service: SES) ด้วยเหตุผลที่ว่า นักบริหารระดับสูงจากกลุ่มตัวอย่างในการศึกษานี้ อยู่ในตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง กรมหรือรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในสำนักนายกรัฐมนตรีและขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี รวมไปถึงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมเท่านั้น ส่วนข้าราชการระดับสูงในตำแหน่งอื่น ๆ อาทิ ตำแหน่งนักปกครอง ผู้ตรวจราชการ นักการทูต และตำแหน่งในสายวิชาการวิชาชีพ เช่น ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 10 ไม่นับรวมในระบบนักบริหารระดับสูง แต่จะมีระบบในการบริหารงานบุคคลแยกออกจากระบบดังกล่าว

ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาและทบทวนตามขอบเขตเนื้อหาที่สำคัญ 3 ส่วน กล่าวคือ *ส่วนแรก* เป็นการทำความเข้าใจมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงว่า ระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยเป็นไปตามมุมมองใดระหว่างระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) หรือระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) *ส่วนที่สอง* รูปแบบในการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงนั้นมีการดำเนินการอย่างไร มีลักษณะการดำเนินการแบบรวมศูนย์อำนาจหรือแบบกระจายอำนาจให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น ๆ เป็นผู้บริหารจัดการร่วมด้วย *ส่วนที่สาม* แนวปฏิบัติในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลงานและการกำหนดค่าตอบแทนเป็นอย่างไร

ลำดับสุดท้ายของการนำเสนอในบทนี้ เป็นการสรุปการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทยในปัจจุบันทั้งหมด ซึ่งผู้วิจัยขอนำเสนอผลการศึกษาตังลำดับหัวข้อต่อไปนี้

5.1 การจำแนกตำแหน่งและระดับของข้าราชการพลเรือน

5.2 คำจำกัดความนักบริหารระดับสูงตามระบบนักบริหารระดับสูงของไทย (Senior Executive Service: SES)

5.3 มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง

5.4 รูปแบบการบริหารจัดการ

5.5 การกำหนดคุณสมบัติ

5.6 การคัดเลือกและแต่งตั้ง

5.7 การพัฒนาสมรรถนะ

5.8 การบริหารผลงาน (Performance Management)

5.9 การกำหนดค่าตอบแทน

5.10 บทสรุปการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย

5.1 การจำแนกตำแหน่งและระดับของข้าราชการพลเรือน

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 45[154] "ตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ" มี 4 ประเภท ประกอบด้วย ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ตำแหน่งประเภทวิชาการ และตำแหน่งประเภททั่วไป ซึ่งในตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญทั้ง 4 ประเภทนั้น มีระดับตำแหน่งที่แยกย่อยออกไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 46[155] "ระดับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ" ทั้งนี้ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1008/ว2 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2558 เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่ง ได้ดำเนินการปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่ง ซึ่งสามารถสรุปการจำแนกตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน ดังตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 การจำแนกตำแหน่งและระดับของข้าราชการพลเรือน

ตำแหน่งข้าราชการพลเรือน	สาระสำคัญ	ระดับตำแหน่งข้าราชการพลเรือน
ประเภทบริหาร (Executive Positions)	ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร	- ระดับต้น (Primary Level) - ระดับสูง (Higher Level)
ประเภทอำนวยการ (Managerial Positions)	ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าระดับกรม และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการ	- ระดับต้น (Primary Level) - ระดับสูง (Higher Level)
ประเภทวิชาการ (Knowledge Worker Positions)	ได้แก่ ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตามที่ ก.พ. กำหนด เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้น	- ระดับปฏิบัติการ (Practitioner Level) - ระดับชำนาญการ (Professional Level) - ระดับชำนาญการพิเศษ (Senior Professional Level) - ระดับเชี่ยวชาญ (Expert Level) - ระดับทรงคุณวุฒิ (Advisory Level)
ประเภททั่วไป (General Positions)	ได้แก่ ตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ และตำแหน่งประเภทวิชาการ ทั้งนี้ ตามที่ ก.พ. กำหนด	- ระดับปฏิบัติงาน (Operational Level) - ระดับชำนาญงาน (Experienced Level) - ระดับอาวุโส (Senior Level) - ระดับทักษะพิเศษ (Highly Skilled Level)

[154] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. (2551, 25 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 125 ตอนที่ 22 ก. หน้า 16.

[155] เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

จากตารางที่ 5.1 สามารถอธิบายภาพรวมของการจำแนกตำแหน่งและระดับของข้าราชการพลเรือนได้ แต่ในการศึกษาวิจัยฉบับนี้มุ่งเน้นตำแหน่งข้าราชการพลเรือน ประเภทบริหาร ผู้วิจัยจึงขออธิบายและทำความเข้าใจตำแหน่งประเภทบริหารเพิ่มเติม ตามระเบียบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่งตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1008/ว2 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2558 เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่ง[156] ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนดให้ อ.ก.พ.กระทรวง[157] ใช้เป็นหลักในการกำหนดตำแหน่งในส่วนราชการ มาใช้เป็นกรอบในการแก้ไขเพิ่มเติม สามารถอธิบายได้ดังนี้

ตำแหน่งประเภทบริหาร ในการกำหนดตำแหน่งประเภทบริหารนั้น ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร โดยสามารถจำแนกระดับข้าราชการพลเรือนออกเป็น 2 ระดับ

ตารางที่ 5.2 การกำหนดตำแหน่งประเภทบริหาร

การกำหนดตำแหน่งประเภทบริหาร	
ตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น	**ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง**
ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมหรือจังหวัด	ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง
ตำแหน่งอัครราชทูต	ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม
ตำแหน่งรองหัวหน้าคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลก	ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรม
ตำแหน่งกงสุลใหญ่	ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด
ตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนราชการ	ตำแหน่งเอกอัครราชทูต
ตำแหน่งผู้ช่วยปลัดกระทรวง	ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง
	ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม
	ตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง
	ตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนด

ทั้งนี้ ในการจัดระดับตำแหน่งในระบบจำแนกตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พิจารณาได้ว่า ตำแหน่งประเภทการบริหารระดับสูง อยู่ในระดับตำแหน่ง 10 บส. และระดับตำแหน่ง 11 บส. ส่วนตำแหน่งประเภทการบริหารระดับต้น อยู่ในระดับตำแหน่ง 9 บส.

หากพิเคราะห์การจำแนกตำแหน่งและระดับของข้าราชการพลเรือน ประเภทการบริหาร ที่นำเสนอไว้ในข้างต้นเชื่อมโยงไปสู่ระบบนักบริหารระดับสูง ตามบันทึกของสำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) เสนอคณะรัฐมนตรี เรื่อง ระบบนักบริหารระดับสูง เมื่อปี พ.ศ. 2544[158] กลับพบว่า

---

[156] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2544). *รวมหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่ง ปี พ.ศ. 2552 - พ.ศ. 2555.* สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/spec-position/condition

[157] ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 47 กำหนดให้ อ.ก.พ.กระทรวงเป็นผู้มีอำนาจในการตำแหน่งที่จะมีในส่วนราชการทั้งในจำนวนตำแหน่ง ประเภทตำแหน่ง สายงาน และระดับตำแหน่ง โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความไม่ซ้ำซ้อน และประหยัดเป็นหลัก

[158] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2544). *บันทึกเสนอคณะรัฐมนตรี เรื่อง ระบบนักบริหารระดับสูง.* สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/ses

> "โครงสร้างตำแหน่งนักบริหารระดับสูง คือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับ 9-11 จำแนกกลุ่มออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ *นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 1 (Brand 1)* เป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับ 9 ได้แก่ ตำแหน่งรองอธิบดี ผู้ช่วยปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า *นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 2 (Brand 2)* เป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับ 10 ได้แก่ ตำแหน่งอธิบดี รองปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า *นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 3 (Brand 3)* เป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับ 11 ได้แก่ ตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า"

จากบันทึกดังกล่าว มีข้อพึงสังเกตได้ว่า ระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service: SES) มีการสร้างและพัฒนานักบริหารระดับสูงในตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง กรมหรือรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในสำนักนายกรัฐมนตรีและขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี รวมไปถึงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมเท่านั้น ส่วนข้าราชการระดับสูงในตำแหน่งอื่น ๆ อาทิ ตำแหน่งนักปกครอง ผู้ตรวจราชการ นักการทูต และตำแหน่งในสายวิชาการวิชาชีพ เช่น ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 10 ไม่นับรวมในระบบนักบริหารระดับสูง แต่จะมีระบบในการบริหารงานบุคคลแยกออกจากระบบดังกล่าว

5.2 คำจำกัดความนักบริหารระดับสูงตามระบบนักบริหารระดับสูงของไทย (Senior Executive Service: SES)

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57[159] การบรรจุและแต่งตั้งให้บุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ประกอบการพิจารณาจากการจัดโครงสร้างทางตำแหน่งของระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service: SES) ทำให้คำจำกัดความของนักบริหารระดับสูงของไทยและขอบเขตกลุ่มตัวอย่างสำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จะจำแนกตำแหน่งประเภทนักบริหารออกเป็น 3 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 1 (Brand 1) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น (ตำแหน่งระดับ 9 บส.) ได้แก่ ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม โดยให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี

นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 2 (Brand 2) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 10 บส.) ได้แก่ (1) รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง (2) หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม (3) รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี โดยให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี เสนอผ่านรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้อนุมัติ

นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 3 (Brand 3) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 11 บส.) ได้แก่ (1) หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง (2) หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี โดยให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

---

[159] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. (2551, 25 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 125 ตอนที่ 22 ก. หน้า 20.

ดังนั้น คำจำกัดความนักบริหารระดับสูงตามระบบนักบริหารระดับสูงของไทย (Senior Executive Service: SES) จึงเป็นคำจำกัดความที่เป็นไปตามโครงสร้างระบบนักบริหารระดับสูงที่ครอบคลุมในตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง กรมหรือรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในสำนักนายกรัฐมนตรีและขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี รวมไปถึงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมเท่านั้น

5.3 มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง

มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยนั้น มิได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่า มีการดำเนินการหรือแนวทางการปฏิบัติด้วยการใช้มุมมองใดในการดำเนินการ หากแต่ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะขอพิเคราะห์จากเอกสารที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ รวมถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เพื่อให้มองเห็นถึงแง่มุมที่เกี่ยวข้องต่อมุมมองของระบบนักบริหารระดับสูง ดังต่อไปนี้

ประการแรก มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงที่สำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ใช้อ้างอิงในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service: SES) ตามบันทึกของสำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) เสนอคณะรัฐมนตรี เรื่อง ระบบนักบริหารระดับสูงเมื่อปี พ.ศ. 2544[160] ได้อ้างอิงว่า หลักพื้นฐานสำคัญในการสร้างระบบนักบริหารระดับสูงคือการมุ่งเน้นการใช้สมรรถนะ (Competency) ของนักบริหารที่มีความรู้ความสามารถสูง สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล้าตัดสินใจและมีความรับผิดชอบ เพื่อนำไปสู่การบริหารงานที่เกิดผลต่อเป้าหมายขององค์การ ตลอดจนสร้างความสามารถในการแข่งขันให้กับประเทศไทยและการปรับตัวต่อกระแสโลกาภิวัตน์ นอกจากนี้ สำนักงาน ก.พ. ยังได้อธิบายถึงที่มาของการสร้างและพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงว่ามีที่มาจาก 3 รูปแบบ ได้แก่[161]

รูปแบบแรก รูปแบบการสร้างระบบนักบริหารแยกเป็นระบบต่างหาก โดยการคัดเลือกและพัฒนานักบริหารระดับสูงให้มีความสามารถเป็นผู้นำ และเป็นเครื่องมือเพิ่มประสิทธิภาพให้ราชการ ระบบนี้ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์

รูปแบบที่สอง รูปแบบการพัฒนากลุ่มข้าราชการที่มีศักยภาพสูงให้ได้รับการเลื่อนตำแหน่งเป็นนักบริหารอย่างรวดเร็ว โดยมีการฝึกอบรมและสับเปลี่ยนงานเป็นระยะ มักใช้ในกลุ่มประเทศเครือจักรภพ ญี่ปุ่น และฝรั่งเศส

รูปแบบที่สาม รูปแบบที่นักบริหารไต่เต้าขึ้นมาในระบบราชการตามปกติ ไม่มีการพัฒนาและเตรียมผู้มีศักยภาพสูงให้ก้าวสู่ตำแหน่งนักบริหาร หรือมีระบบนักบริหารแยกต่างหาก

ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย อาศัยปรัชญาแนวคิดจากรูปแบบแรก รูปแบบการสร้างระบบนักบริหารแยกเป็นระบบต่างหาก และรูปแบบที่สอง รูปแบบการพัฒนากลุ่มข้าราชการที่มีศักยภาพสูงให้ได้รับการเลื่อนตำแหน่งเป็นนักบริหารอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นรูปแบบการสร้างและพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสานกันไป

ประการที่สอง มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงพิจารณาจากรูปแบบการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง หากพิจารณาเพิ่มเติมถึงมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงที่สำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ใช้อ้างอิงในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service: SES) ผู้วิจัยพิจารณาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้จากรูปแบบการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง พบว่า การสรรหาและ

---

[160] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2544). *บันทึกเสนอคณะรัฐมนตรี เรื่อง ระบบนักบริหารระดับสูง*. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/ses

[161] เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

คัดเลือกเพื่อให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงโดยทั่วไปนั้น สามารถจำแนกได้เป็น 2 กรณี คือ *(1) นโยบายการสรรหาแบบเปิด* เป็นรูปแบบการสรรหาที่เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณสมบัติที่เหมาะสมสามารถสมัครในตำแหน่งดังกล่าวโดยเสมอภาค *(2) นโยบายการสรรหาแบบปิด* เป็นรูปแบบการสรรหาที่กำหนดคุณสมบัติและตำแหน่งไว้เป็นมาตรฐาน ไม่มุ่งเน้นการพิจารณาจากประสบการณ์และความชำนาญงาน

จากข้อเท็จจริงและสภาวการณ์ที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงขอสรุปเบื้องต้นเกี่ยวกับมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ยังคงเป็นมุมมองทางด้านอาชีพหรือระบบอาชีพ (Career-Based) ด้วยเหตุผลที่ว่า แม้ว่านโยบายการสรรหาและคัดเลือกของข้าราชการพลเรือนจะเป็นนโยบายที่มาจากทั้งแบบเปิดและแบบปิดประกอบกับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 56 ที่มีการเปิดโอกาสให้มีการบรรจุและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ซึ่งมาจากบุคลากรภายนอกได้นั้น แต่ในสภาวการณ์กลับพบว่า ลักษณะการขึ้นสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงยังคงเป็นการไต่เต้าจากตำแหน่งในระดับล่างไปสู่ระดับสูง ทำให้นโยบายการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงของไทยจึงเน้นนโยบายแบบปิด รวมไปถึงแม้ว่าในภาครัฐไทยจะมีรูปแบบการสร้างระบบนักบริหารแยกเป็นระบบต่างหาก โดยมี “ศูนย์นักบริหารระดับสูง” เป็นผู้ที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงโดยตรงก็จริง แต่ทว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนั้นยังไม่มีการดำเนินการอย่างเต็มรูปแบบในการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง ดังที่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2557 กำหนดให้ “ศูนย์นักบริหารระดับสูง” มีบทบาทอำนาจหน้าที่โดยสรุป คือ *ในมุมมองเชิงนโยบาย* มุ่งเน้นในการพัฒนาวิเคราะห์ระบบและเสนอแนะยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องต่อระบบนักบริหารระดับสูง *ในมุมมองเชิงปฏิบัติ* มุ่งเน้นในการพัฒนากำลังคนเข้าสู่ภาครัฐ การจัดทำฐานข้อมูลนักบริหารระดับสูง การให้คำปรึกษาด้านกำลังคนคุณภาพและระบบนักบริหารระดับสูง รวมไปถึงการติดตามประเมินผลและรายงานสถานการณ์การใช้ประโยชน์กำลังคนคุณภาพและระบบนักบริหารระดับสูง ซึ่งสามารถพิเคราะห์ได้ว่า บทบาทหลักที่สำคัญของศูนย์ระบบนักบริหารระดับสูง มิใช่ระบบการบริหารจัดการเบ็ดเสร็จที่ดูแลนักบริหารระดับสูงตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การประเมินผลและการกำหนดค่าตอบแทน แต่อย่างใด หากแต่เป็นหน่วยงานที่เป็นผู้ทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแล (Regulator) มากกว่าการเป็นผู้ดำเนินการ (Operation) โดยรายละเอียดเพิ่มเติมนั้นผู้วิจัยจะขอนำเสนอในหัวข้อ 5.4 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง

5.4 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง

ปัจจุบันรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) มีบทบาท อำนาจ หน้าที่ทางกฎหมายทั้งในเชิงการควบคุม กำกับ บริหารงาน และดำเนินการ ขณะที่ส่วนราชการต่าง ๆ มีอำนาจอย่างจำกัดเพียงการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดไว้เท่านั้น นอกจากนี้ รูปแบบนักบริหารระดับสูงของข้าราชการพลเรือนในภาครัฐของไทยยังคงรักษารูปแบบที่มุ่งเน้นอาชีพ (Career-based) ไว้ค่อนข้างเหนียวแน่น ทำให้เกิดลักษณะการถ่วงดุลซึ่งกันและกันภายในระบบราชการด้วยกันเอง กล่าวคือ แม้สำนักงาน ก.พ. มีอำนาจในการจัดวางหลักเกณฑ์การกำหนดคุณสมบัติ คัดเลือกตำแหน่ง พัฒนาสมรรถนะ บริหารผลงาน และกำหนดค่าตอบแทนในเบื้องต้น แต่อำนาจในการสรรหาในระดับหน่วยงานในการพิจารณาผู้สมควรเข้ารับการพัฒนาเพื่อเข้าสู่ระบบนักบริหารระดับสูง ยังคงเป็นอำนาจของส่วนราชการเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมเป็นหลัก ซึ่งอยู่ในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” เรียกว่า “อ.ก.พ. สามัญ” โดยจำแนกอนุกรรมการออกไปตามระดับส่วนราชการ อาทิ อ.ก.พ.สามัญประจำกระทรวง

อ.ก.พ.สามัญประจำกรม เป็นต้น รวมทั้งยังให้อำนาจแก่ฝ่ายข้าราชการการเมืองค่อนข้างมากในการพิจารณาตัดสินใจเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่ง สำนักงาน ก.พ. จึงมีโดดเด่นในมิติการพัฒนาเตรียมความพร้อมสร้าง “ว่าที่” หรือผู้สมควรดำรงตำแหน่งให้พร้อมไว้ให้อุปทานเพียงพอต่อความต้องการของอุปสงค์ตำแหน่งเป็นหลัก

ตำแหน่งระบบนักบริหารระดับสูงของข้าราชการพลเรือน ประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็น (ปลัดกระทรวง) หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม (อธิบดี หรือเทียบเท่า เช่น เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) ผู้ว่าราชการจังหวัด เอกอัครราชทูตและผู้แทนถาวรในองค์การระหว่างประเทศ ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง (รองปลัดกระทรวง) ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม (รองอธิบดี หรือเทียบเท่า เช่น รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร) ตำแหน่งผู้ตรวจราชการประจำกระทรวง และตำแหน่งอื่น ๆ ตามที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด อย่างไรก็ตาม ในกรณีของกระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงมหาดไทยนั้น สำนักงาน ก.พ. ได้ให้อิสระในการบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูงในส่วนงานบุคคลที่แยกออกไป ทำให้ “ศูนย์นักบริหารระดับสูง” จึงทำหน้าที่ควบคุม กำกับ และดูแลเฉพาะในส่วนราชการที่เหลืออยู่ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าระบบนักบริหารระดับสูงในระบบข้าราชการพลเรือนในภาครัฐของไทย ได้กระจายอำนาจทางการบริหารโดยอิสระให้กับบางหน่วยงานหรือสองกระทรวงเท่านั้น แต่ในภาพรวมอีก 18 กระทรวงยังคงรวมศูนย์ในการควบคุม กำกับดูแลไว้ที่ส่วนกลางหรือสำนักงาน ก.พ. เป็นหลัก

ภายในสำนักงาน ก.พ. ได้มีหน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการด้านการกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนาสมรรถนะ การบริหารผลการปฏิบัติงาน และการกำหนดค่าตอบแทนเพื่อบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูงในเชิงนโยบายและปฏิบัติ ดังนี้

(1) ศูนย์นักบริหารระดับสูง (ศบส.) ทำหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ พัฒนาระบบ และเสนอแนะนโยบายยุทธศาสตร์กำลังคนคุณภาพและระบบนักบริหารระดับสูง พัฒนารูปแบบและมาตรการดึงดูดกำลังคนคุณภาพสู่ภาคราชการ พัฒนาเครื่องมือและดำเนินการขยายผลการประเมินศักยภาพและสมรรถนะทางการบริหาร รวมทั้งจัดทำข้อมูลและบริหารบัญชี ให้คำปรึกษาแนะนำ ตลอดจนติดตาม ประเมินผล และรายงานสถานการณ์การใช้ประโยชน์กำลังคนคุณภาพและนักบริหารระดับสูง และดำเนินงานสนับสนุนหน่วยงานอื่น ๆ

(2) ศูนย์สรรหาและเลือกสรร (ศสล.) มีบทบาทสำคัญในการกำหนดและพัฒนานโยบาย ระบบ รูปแบบการสรรหาและคัดเลือก ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการสรรหาและคัดเลือกแก่ส่วนราชการ สร้างและพัฒนาเครื่องมือในการสรรหาและสอบคัดเลือก ดำเนินงานด้านการจัดสรรทุนและสอบแข่งขัน จัดทำมาตรฐาน หลักเกณฑ์ แนวทางและพิจารณารับรองวุฒิเพื่อการบรรจุ แต่งตั้ง และดำเนินงานสนับสนุนหน่วยงานอื่น ๆ ศูนย์สรรหาและเลือกสรรมีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษาแนะนำและการกำหนดแนวทางการสรรหาและคัดเลือกนักบริหารระดับสูงให้กับส่วนราชการต่างๆ

(3) สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (สพข.) ดำเนินงานด้านการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และพัฒนาเกี่ยวกับการพัฒนาและฝึกอบรมทรัพยากรบุคคลภาครัฐ รวมทั้งพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรม การผลิต ให้บริการสื่อและเทคโนโลยีในการฝึกอบรมแก่ส่วนราชการ นอกจากนี้ ยังศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยเกี่ยวกับนโยบาย ระบบ และแนวทางการพัฒนาข้าราชการพลเรือน รวมทั้งติดตามและประเมินผลการพัฒนา ดำเนินการจัดและสนับสนุนการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาข้าราชการพลเรือน รวมถึงนักบริหารระดับสูง และดำเนินงานสนับสนุนหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งนี้ บทบาทของสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือนที่เกี่ยวข้องกับระบบนักบริหารระดับสูง คือ การพัฒนาเตรียมความพร้อมผู้ที่มีโอกาสเข้าสู่ตำแหน่งนักบริการระดับสูง โดยการจัดฝึกอบรมโครงการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง (นบส.) และโครงการฝึกอบรมเสริมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง (ส.นบส.)

(4) สำนักพัฒนาระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน (สตค.) มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และพัฒนา ระบบค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ การจำแนกตำแหน่ง ประเมินค่างาน และจัดทำบัญชีเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่ง ระบบจูงใจ รวมทั้งงานด้านการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเกี่ยวกับนโยบาย ระบบ มาตรฐานการจัดและพัฒนาการกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือน ที่สำคัญคือการดำเนินงานด้านการวิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติ วิธีการ และการติดตามประเมินผลการจัดกรอบอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่ง สำนักพัฒนาระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน ดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนักบริหารระดับสูงในด้านการกำหนดตำแหน่ง ค่าตอบแทนประเภทเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ

นอกจากหน่วยงานภายใน 4 หน่วยงานในข้างต้น สำนักงาน ก.พ. ยังมีส่วนราชการภายในอื่น ๆ ซึ่งขับเคลื่อนภารกิจในการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงเช่นเดียวกับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนทั่วไป ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2552 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2556 (ฉบับที่ 2) และ พ.ศ. 2557 (ฉบับที่ 3) อาทิ สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล (สวพ.) สำนักมาตรฐานวินัย (สมว.) สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม (สพค.) ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม (ศสจ.) เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้ถือเป็นหน่วยงานสายงานรองสำนักงาน ก.พ. ทำหน้าที่ในการดำเนินงานด้านการศึกษา วิจัย พัฒนาระบบ ตลอดจนวางหลักเกณฑ์กำกับ และดูแล ให้การบริหารงานบุคคลอยู่ภายใต้ระบบคุณธรรม (Merit System) และยึดการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้อยู่ภายใต้กรอบธรรมาภิบาลเป็นหลัก

5.5 การกำหนดคุณสมบัติ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 45 ที่กำหนดให้ตำแหน่งข้าราชการพลเรือน มี 4 ประเภท ประกอบด้วย ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ตำแหน่งประเภทวิชาการ และตำแหน่งประเภททั่วไป ทั้งนี้ ในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนทั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้นั้น จำต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งเป็นสำคัญ ตามมาตรา 48[162] ให้ ก.พ. จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง โดยจำแนกตำแหน่งเป็นประเภทและสายงานตามลักษณะงาน และจัดตำแหน่งในประเภทเดียวกันและสายงานเดียวกันที่คุณภาพของงานเท่ากัน

มาตรฐานกำหนดตำแหน่งของสายงานประเภทบริหารนั้น จำแนกออกเป็น 4 สายงาน ได้แก่ สายงานบริหาร สายงานบริหารงานปกครอง สายงานบริหารการทูต และสายงานตรวจราชการกระทรวง สามารถพิจารณาจากรายละเอียดมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งออกเป็น (1) ด้านหน้าที่ความรับผิดชอบงานใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านแผนงาน ด้านบริหารงาน ด้านบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านทรัพยากรและงบประมาณ (2) คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง (3) ความรู้ความสามารถทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่ง ทั้งนี้ ในงานศึกษาวิจัยฉบับนี้ผู้วิจัยขออธิบายและทำความเข้าใจเบื้องต้นในสายงานบริหารเท่านั้น[163] ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

---

[162] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. (2551, 25 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 125 ตอนที่ 22 ก. หน้า 17.

[163] ระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service: SES) มีการสร้างและพัฒนานักบริหารระดับสูงในตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง กรมหรือรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในสำนักนายกรัฐมนตรีและขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี รวมไปถึงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมเท่านั้น ส่วนข้าราชการระดับสูงในตำแหน่งอื่น ๆ อาทิ ตำแหน่งนักปกครอง ผู้ตรวจราชการ นักการทูต และตำแหน่งในสายวิชาการวิชาชีพ เช่น ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 10 ไม่นับรวมในระบบนักบริหารระดับสูง แต่จะมีระบบในการบริหารงานบุคคลแยกออกจากระบบดังกล่าว

ลักษณะงานโดยทั่วไปของสายงานบริหาร[164] สายงานนี้ครอบคลุมถึงตำแหน่งต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานบริหารราชการประจำของส่วนราชการระดับกระทรวงหรือระดับกรม ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ รองหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งมีลักษณะที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย กลยุทธ์ และแผนบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับกฎหมาย นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด คณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับราชการในหน้าที่และความรับผิดชอบบริหารและบังคับบัญชาทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการนั้น ๆ และปฏิบัติหน้าที่อันเกี่ยวข้อง โดยตำแหน่งในสายงานบริหารนี้ ได้แก่ นักบริหารระดับต้นและนักบริหารระดับสูง

ทั้งนี้ สำนักงาน ก.พ. **ได้จัดทำสมรรถนะหลักของนักบริหาร** เพื่อใช้ในโครงการสรรหาและคัดเลือกนักบริหารระดับสูง สำหรับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ซึ่งผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจะต้องเข้ารับการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ. โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม 12 ด้าน[165] ดังนี้

ภาพที่ 5.1 สมรรถนะหลักของนักบริหาร



(**ที่มา:** สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2544). *สมรรถนะหลักของนักบริหารระดับสูง.* สืบค้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/article/07_phaakhphnwk_ch_smrrthnathaangkaarbrihaar.pdf)

กลุ่มที่ 1 การบริหารคน ประกอบด้วย (1) การปรับตัวและความยืดหยุ่น (Adaptability and Flexibility) คือ การปรับตัวหรือการเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงานให้เข้ากับทุกสถานการณ์ บุคคล หรือกลุ่มตามความต้องการของงานหรือขององค์การ ตลอดจนสามารถทำความเข้าใจและรับฟังความคิดเห็นในมุมมองที่แตกต่างกัน (2) การพัฒนา

---

[164] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2552). *มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ประเภทสายงานบริหารฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2552.* สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job_specification/1-1-001-intro.pdf

[165] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2544). *สมรรถนะหลักของนักบริหารระดับสูง.* สืบค้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/article/07_phaakhphnwk_ch_smrrthnat haangkaarbrihaar.pdf

ทักษะในการสื่อสาร (Communication) หมายถึง ทักษะและศิลปะในการรับรู้และจับประเด็นจากการฟังและการอ่าน ตลอดจนทักษะในการถ่ายทอดความคิดและโน้มน้าวผู้ฟังและผู้อ่าน โดยการพูด การเขียน และการนำเสนอเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการและได้รับการสนับสนุน หรือเห็นด้วยอย่างชัดเจน และ (3) การประสานสัมพันธ์ (Collaborativeness) โดยการทำงานร่วมกับบุคคลอื่นที่เอื้อต่อการทำงานในองค์การ ด้วยการสร้างความเคารพความเข้าใจซึ่งกันและกัน และสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในการทำงาน

กลุ่มที่ 2 ความรอบรู้ในการบริหาร ประกอบด้วย (1) การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Managing Change) คือ การริเริ่มเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อองค์การเพื่อให้องค์การสามารถบรรลุวิสัยทัศน์ และการให้การสนับสนุนผู้อื่นในองค์การให้นำความคิดริเริ่มที่เป็นประโยชน์ต่อองค์การมาปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ โดยมุ่งเน้นการสนับสนุนด้านการกำหนดขอบเขต ขั้นตอน และช่วงเวลาที่เหมาะสมในการเปลี่ยนแปลง (2) การมีจิตมุ่งบริการ (Customer Service Orientation) คือความมุ่งมั่นในการให้บริการ ช่วยเหลือเสริมสร้างและรักษาความสัมพันธ์กับผู้รับบริการ โดยมุ่งหาความต้องการของผู้รับบริการ กำหนดเป้าหมาย แนวทางการปฏิบัติงานที่สอดคล้องสนองความต้องการของผู้รับบริการในสถานการณ์ต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง และ (3) การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) คือ การสร้างแผนการปฏิบัติงานที่มีการระบุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์เป็นการวางแผนเชิงกลยุทธ์และในระดับปฏิบัติการ โดยพิจารณาเงื่อนไขของเวลา ทรัพยากร ความสำคัญเร่งด่วน และการคาดการณ์ถึงปัญหาและโอกาสที่อาจเป็นไปได้ด้วย

กลุ่มที่ 3 การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ประกอบด้วย (1) การรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) คือ ต้องตระหนักและสำนึกในบทบาทหน้าที่ มุ่งมั่น ตั้งใจ เพื่อปฏิบัติงานตามการตัดสินใจให้บรรลุเป้าหมาย และปฏิบัติตามข้อยืนยันที่ให้กับผู้อื่น ในขณะเดียวกันมีความพร้อมให้ตรวจสอบและพร้อมรับผิดชอบในผลการกระทำและการตัดสินใจ (2) การทำงานให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ (Achieving Result) การบริหารการปฏิบัติงานให้ได้ผลสำเร็จทันการณ์ตามแผนและเป้าหมายที่กำหนดไว้ เพื่อให้ผลผลิตและการบริหารที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของผู้ที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และ (3) การบริหารทรัพยากร (Managing Resources) ความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งภายในและภายนอกองค์การ (บุคลากร ข้อมูล เทคโนโลยี เวลา และทรัพยากรต้นทุนอื่น ๆ) มีการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ได้อย่างเหมาะสม เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การ กลุ่มและบุคคล โดยสามารถสอดรับกับความจำเป็นของการดำเนินการตามนโยบาย

กลุ่มที่ 4 การบริหารอย่างมืออาชีพ ประกอบด้วย (1) การตัดสินใจ (Decision Making) คือ การเลือกดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยพิจารณาจากข้อมูล โอกาส ปัญหา ประเมินทางเลือกและผลลัพธ์ เพื่อการตัดสินใจที่ดีที่สุดในสถานการณ์นั้น ๆ ในเวลาที่เหมาะสม ตลอดจนวิเคราะห์แยกแยะ ระบุประเด็นของปัญหาและตัดสินใจแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ (2) การคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Thinking) คือ การระบุ กำหนดขอบข่ายและวิเคราะห์ปัญหา สถานการณ์ โดยใช้หลักเหตุผลและประสบการณ์ประกอบกัน เพื่อให้ได้ข้อสรุปการตัดสินใจ แนวทางปฏิบัติและแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม อีกทั้งทำให้เห็นศักยภาพและแนวทางใหม่ ๆ และ (3) การพัฒนาความเป็นผู้นำ (Leadership) คือ การสร้างและประชาสัมพันธ์วิสัยทัศน์ขององค์การ ความสามารถในการโน้มน้าวผู้อื่นให้ยอมรับและมุ่งสู่วิสัยทัศน์ขององค์การ ให้การสนับสนุนผู้อื่นทั้งในด้านการให้คำแนะนำ และการให้อำนาจสามารถเจริญก้าวหน้าอย่างมืออาชีพ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาทั้งในระดับบุคคล ทีมงานและระดับองค์การในด้านทัศนคติ การปฏิบัติงานและการตัดสินใจ

คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งสายงานบริหาร ซึ่งสามารถจำแนกตามระดับของตำแหน่งข้าราชการพลเรือน ออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 1 (Brand 1) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น (ตำแหน่ง

ระดับ 9 บส.) นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 2 (Brand 2) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 10 บส.) และนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 3 (Brand 3) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 11 บส.) ตามหนังสือดังตารางที่ 5.3

ตารางที่ 5.3 คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของนักบริหารระดับสูง[166]

คุณสมบัติ	นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 1 (Brand 1) (ระดับ 9 บส.)	นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 2 (Brand 2) (ระดับ 10 บส.) นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 3 (Brand 3) (ระดับ 11 บส.)
ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง	ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งมาแล้ว ดังต่อไปนี้ (1) ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น (2) ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี (3) ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือตำแหน่งประเภทอื่นที่ปฏิบัติงานเช่นเดียวกับอำนวยการมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งรวมกันไม่น้อยกว่า 2 ปี ตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่า (1) หรือ (2)	ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งมาแล้ว ดังต่อไปนี้ (1) ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (2) ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้นมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี (3) ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้นรวมกับดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี (4) ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น และตำแหน่งประเภทอื่นที่ปฏิบัติราชการเช่นเดียวกับประเภทอำนวยการ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด รวมกันไม่น้อยกว่า 3 ปี (5) ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น ประเภทอำนวยการ และตำแหน่งประเภทอื่นที่ปฏิบัติงานเช่นเดียวกับประเภทอำนวยการ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด รวมกันไม่น้อยกว่า 3 ปี (6) ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับทรงคุณวุฒิ ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งประเภทอื่นที่ปฏิบัติราชการเช่นเดียวกับประเภทอำนวยการมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งข้างต้น รวมกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี ตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่า (1) หรือ (2) หรือ (3)

[166] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2560). *หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1008/ว 6 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2560 เรื่อง การปรับปรุงมาตรฐานกำหนดตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง*. สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job_specification/1_1_001_1_new.pdf และ http://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job_specification/1-1-001-2_rev03.pdf

คุณสมบัติ	นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 1 (Brand 1) (ระดับ 9 บส.)	นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 2 (Brand 2) (ระดับ 10 บส.) นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 3 (Brand 3) (ระดับ 11 บส.)
การฝึกอบรม	(1) ผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงของสำนักงาน ก.พ. หรือ (2) ผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงที่ ก.พ. รับรอง	(1) ผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงของสำนักงาน ก.พ. หรือ (2) ผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงที่ ก.พ. รับรอง หากยังไม่เคยผ่านการอบรมหลักสูตรดังกล่าวจะต้องเข้ารับการฝึกอบรมภายในระยะเวลา 1 ปี นับจากวันที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
การประเมินสมรรถนะหลัก	ผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ. และขึ้นบัญชีผ่านการประเมิน โดยบัญชีดังกล่าวมีผลใช้ได้ไม่เกิน 2 ปี	ในกรณีที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามข้อ (6) หรือข้อ (7) ต้องผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ. และขึ้นบัญชีผ่านการประเมิน โดยบัญชีดังกล่าวมีผลใช้ได้ไม่เกิน 2 ปี

(**ที่มา:** สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2560). *หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1008/ว 6 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2560 เรื่อง การปรับปรุงมาตรฐานกำหนดตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง.* สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job_specification/1_1_001_1_new.pdf และ http://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job_specification/1-1-001-2_rev03.pdf)

หากพิจารณาจากตารางที่ 5.3 เกี่ยวกับคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของนักบริหารระดับสูง พบว่า ผู้ที่จะสามารถดำรงตำแหน่งในประเภทบริหารได้นั้น ต้องมีเกณฑ์คุณสมบัติที่สำคัญ นั่นคือ การผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงของสำนักงาน ก.พ. หรือผ่านการอบรมหลักสูตรเทียบเท่านักบริหารระดับสูงที่ ก.พ. รับรอง[167] ประกอบกับผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ. และขึ้นบัญชีผ่านการประเมิน โดยบัญชีดังกล่าวมีผลใช้ได้ไม่เกิน 2 ปี อย่างไรก็ตาม ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 1 (Brand 1) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น (ตำแหน่งระดับ 9 บส.) จะต้องผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรข้างต้นก่อนเข้าสู่การดำรงตำแหน่งเท่านั้น แต่สำหรับนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 2 (Brand 2) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 10 บส.) และนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 3 (Brand 3) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 11 บส.) กลับมีความยืดหยุ่นต่อการพิจารณาเกณฑ์คุณสมบัติก่อนเข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในตำแหน่งนั้น ๆ เนื่องจากหากยังไม่เคยผ่านการอบรมหลักสูตรดังกล่าวจะต้องเข้ารับการฝึกอบรมภายในระยะเวลา 1 ปี นับจากวันที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง นั่นหมายความว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งระดับ 10 บส. และตำแหน่งระดับ 11 บส. ไม่จำเป็นต้องผ่านการอบรมหลักสูตรฯ ดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณาคัดเลือก ในประเด็นนี้จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ผู้วิจัยให้ความสนใจว่า เหตุใดการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวจึงมีความยืดหยุ่นและเอื้อให้ผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาในระดับตำแหน่งนั้นมีช่องทางในการพิจารณาคัดเลือกมากขึ้น เกณฑ์คุณสมบัติดังกล่าวนั้นมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใด และส่งผลต่อการพิจารณาคัดเลือกนักบริหารระดับสูงหรือไม่

[167] หลักสูตรการฝึกอบรมนักบริหารระดับสูงที่ ก.พ. รับรอง สามารถพิจารณาเพิ่มเติมได้ที่หัวข้อ 5.7 การพัฒนาสมรรถนะ

5.6 การคัดเลือกและแต่งตั้ง

การสรรหาและคัดเลือกเพื่อให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงโดยทั่วไปนั้น สามารถจำแนกได้เป็น 2 กรณี คือ (1) นโยบายการสรรหาแบบเปิด เป็นรูปแบบการสรรหาที่เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณสมบัติที่เหมาะสมสามารถสมัครในตำแหน่งดังกล่าวโดยเสมอภาค ซึ่งนโยบายการสรรหาเช่นนี้จะมุ่งเน้น "การยอมรับในประสบการณ์และความชำนาญงานของบุคคล" เป็นสำคัญ สามารถเริ่มปฏิบัติงานในตำแหน่งระดับสูงได้หากมีคุณสมบัติด้านความรู้และความสามารถตามที่กำหนด (2) นโยบายการสรรหาแบบปิด เป็นรูปแบบการสรรหาที่กำหนดคุณสมบัติและตำแหน่งไว้เป็นมาตรฐาน ไม่มุ่งเน้นการพิจารณาจากประสบการณ์และความชำนาญงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะเปิดเฉพาะตำแหน่งระดับต่ำสุดก่อนแล้วจึงค่อยไต่เต้าไประดับสูงต่อไป

สำหรับการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 52 กำหนดไว้ว่า "การสรรหาเพื่อให้ได้บุคคลมาบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและให้แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวตลอดจนประโยชน์ของทางราชการ" ซึ่งเจตนารมณ์ของการสรรหาและคัดเลือกนักบริหารระดับสูง เห็นว่า เป็นวิธีการสรรหาบุคคลตามระบบคุณธรรม (Merit System) โดยใช้หลักการสรรหาบุคลากรที่ประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ 4 ประการ คือ ประการที่ 1 ใช้หลักความสามารถ (Ability) โดยการกำหนดเงื่อนไขการรับสมัครบุคลากร ประการที่ 2 ใช้หลักความเสมอภาค (Equality) โดยคำนึงถึงหลักการแห่งสิทธิของความเสมอภาคของบุคคลที่มีคุณสมบัติคุณวุฒิทางการศึกษาและประสบการณ์การทำงาน หรือเคยผ่านงานมาแล้วตรงตามเงื่อนไขของการประกาศรับสมัคร ประการที่ 3 ใช้หลักความมั่นคง (Security) เป็นการให้หลักประกันความมั่นคงแห่งอาชีพให้แก่บุคลากรทุกระดับในองค์การ ประการที่ 4 ใช้หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) ในการบริหารงานบุคคลองค์การจะกำหนดหลักการปฏิบัติสำหรับบุคลากรโดยให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การวางตนเป็นกลางทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่านโยบายการสรรหาและคัดเลือกของข้าราชการพลเรือนจะเป็นนโยบายที่มาจากทั้งแบบเปิดและแบบปิด ประกอบกับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 56 ที่มีการเปิดโอกาสให้มีการบรรจุและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ซึ่งมาจากบุคลากรภายนอกได้นั้น แต่ในสภาวการณ์กลับพบว่า ลักษณะการขึ้นสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงยังคงเป็นการไต่เต้าจากตำแหน่งในระดับล่างไปสู่ระดับสูง ทำให้นโยบายการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงของไทยจึงเน้นนโยบายแบบปิด

ลำดับถัดไปเป็นการนำเสนอกระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ผู้วิจัยขอนำเสนอหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนของการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง ออกเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย การคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 1 (Brand 1) เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น (ตำแหน่งระดับ 9 บส.) การคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 2 (Brand 2) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 10 บส.) และการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 3 (Brand 3) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 11 บส.) ดังต่อไปนี้

5.6.1 กระบวนการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ระดับ 10 และระดับ 11 ตามหนังสือสำนักงาน

ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540[168] โดยมีสาระสำคัญให้ อ.ก.พ. กระทรวง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาคัดเลือก โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวกำหนดเกณฑ์ประเมินบุคคลให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ และประวัติการรับราชการ รวมถึงคุณลักษณะอื่นที่เหมาะสม ด้วยการให้คณะกรรมการคัดเลือกผู้ที่มีความเหมาะสมจำนวน 3 รายชื่อและเสนอให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้พิจารณา หากเป็นผู้ที่ได้เลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับ 10 บส. ให้เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาในการอนุมัติต่อไป ส่วนผู้ที่เลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับ 11 บส. ให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอรายชื่อให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง หากพิจารณาตามแต่ละระดับตำแหน่ง พบว่า มีความแตกต่างกันออกไปทั้งในหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนของการคัดเลือก ผู้วิจัยจึงขอสรุปกระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ออกเป็น 3 กลุ่ม[169] ดังต่อไปนี้

5.6.1 การคัดเลือกนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 1 (Brand 1)

การคัดเลือกนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 1 (Brand 1) เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น (ตำแหน่งระดับ 9 บส.) ได้แก่ ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม โดยให้ดำเนินการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0701/ว9 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2544[170] และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว13 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2549[171] เรื่อง การคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร 9 ซึ่งมีกระบวนการการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 1 (Brand 1) ตามภาพที่ 5.2

---

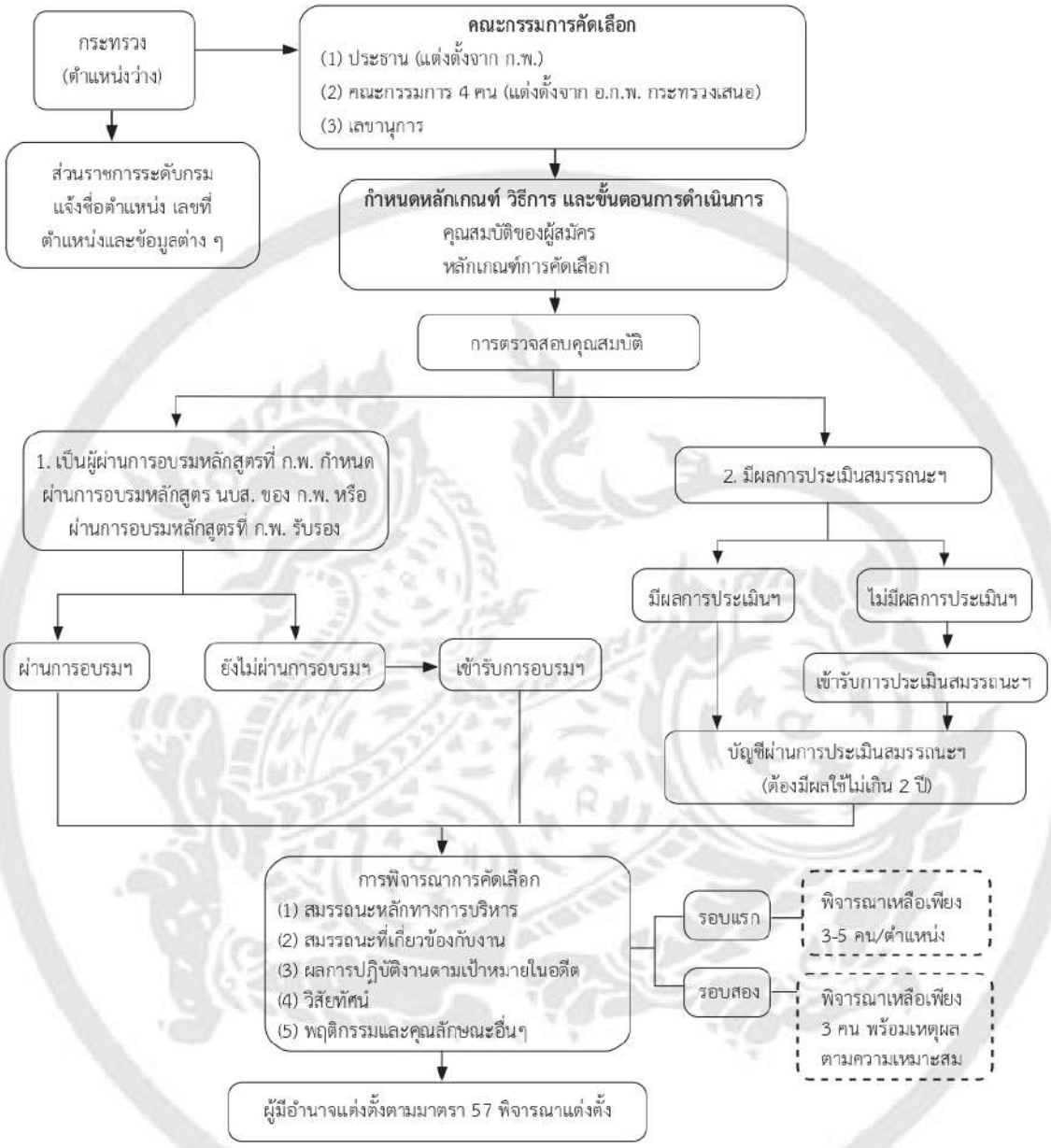
[168] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2540). *การคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ลงมาและระดับ 9 ระดับ 10 ระดับ 11*. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/circular/w22-2540_0.pdf

[169] การจำแนกกลุ่มผู้บริหารระดับสูงตามมุมมองของผู้วิจัย พิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 45 "ตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ" มี 4 ประเภท ประกอบด้วยตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ตำแหน่งประเภทวิชาการ และตำแหน่งประเภททั่วไป ซึ่งในตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญทั้ง 4 ประเภทนั้น มีระดับตำแหน่งที่แยกย่อยออกไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 46 "ระดับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ" ประกอบการพิจารณาจากการจัดโครงสร้างทางตำแหน่งของระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service: SES)

[170] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2544). *การคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร 9*. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/circular/w9-2544_0.pdf

[171] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2549). *การคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร 9*. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/circular/w13-2549_0.pdf

ภาพที่ 5.2 กระบวนการการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 1 (Brand 1)



จากภาพที่ 5.2 สามารถอธิบายถึงหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนของการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 1 (Brand 1) มีสาระสำคัญต่อไปนี้

คณะกรรมการคัดเลือก ให้มีคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับ 9 คณะหนึ่ง ประกอบด้วย (1) ประธาน ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ ก.พ. แต่งตั้งจากรายชื่อที่ อ.ก.พ. กระทรวงเป็นผู้เสนอ (2) คณะกรรมการ จำนวน 4 ท่าน แต่งตั้งโดย อ.ก.พ. กระทรวง (3) เลขานุการ ซึ่ง อ.ก.พ. กระทรวงแต่งตั้งจากหัวหน้าส่วนราชการไม่ต่ำกว่าระดับกอง โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีวาระ 1 ปี

การเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการคัดเลือก ให้ส่วนราชการระดับกรมแจ้งชื่อตำแหน่ง เลขที่ตำแหน่ง และข้อมูลต่าง ๆ สำหรับใช้ประกอบการพิจารณาไปยังกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อส่งต่อให้คณะกรรมคัดเลือก

การกำหนดคุณสมบัติ วิเคราะห์งานในตำแหน่งที่ว่างหรือจะว่าง กำหนดความรู้ ความสามารถ คุณลักษณะ

ที่จำเป็นในการปฏิบัติงานสำหรับตำแหน่ง หรือเป็นการกำหนดว่า พฤติกรรมแบบใด หรือคุณลักษณะแบบใดของผู้เข้ารับการคัดเลือกที่จะสามารถทำงานนั้นได้ประสบความสำเร็จ

แนวทางการคัดเลือก กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนในการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่าง ประกอบด้วย การกำหนดหลักเกณฑ์ในการเลือกสรรว่าแต่ละพฤติกรรมหรือคุณลักษณะต่าง ๆ พิจารณาจากข้อมูลใด เพื่อให้ทราบถึงความรู้ความสามารถ ทักษะของผู้บริหาร ตลอดจนกำหนดวิธีการที่ใช้ในการประเมินด้วยการสัมภาษณ์หรือวิธีการอื่น ๆ

ประกาศรับสมัครคัดเลือก โดยให้ระยะเวลาในการรับสมัครไม่น้อยกว่า 7 วันทำการและต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้าก่อนวันเปิดสมัครไม่น้อยกว่า 3 วันทำการ

คุณสมบัติของผู้สมัคร[172] ผู้ที่มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกยื่นใบสมัครจะต้องมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น ตามที่ ก.พ.กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งและมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ต่อไปนี้

1) ผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงของสำนักงาน ก.พ. ผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ. และขึ้นบัญชีผ่านการประเมิน โดยบัญชีดังกล่าวมีผลใช้ได้ไม่เกิน 2 ปี
2) ผ่านการอบรมหลักสูตรใด ๆ ที่ ก.พ. พิจารณาให้เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเสมือนได้ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงของสำนักงาน ก.พ.แล้ว

ทั้งนี้ หากผู้สมัครมีคุณสมบัติตามข้อ 2) จะต้องเข้ารับการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ.[173] และผลการประเมินมีผลใช้ได้ไม่เกิน 2 ปี

การตรวจสอบคุณสมบัติ ให้กระทรวงจัดส่งรายชื่อผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกไปให้สำนักงาน ก.พ. ตรวจสอบผลการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ.ก่อน หากผลการตรวจสอบปรากฏว่า ผู้สมัครยังมิผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ.หรือถูกยกเลิกการขึ้นบัญชีผู้ผ่านการประเมินฯ จะต้องเข้ารับการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของ ก.พ.ก่อน

การพิจารณาการคัดเลือก ให้คณะกรรมการคัดเลือก พิจารณาเพื่อประเมินความเหมาะสมเกี่ยวกับสมรรถนะหลักทางการบริหาร สมรรถนะที่เกี่ยวข้องกับงาน ผลการปฏิบัติงานตามเป้าหมายในอดีตด้านการบริหารจัดการ วิสัยทัศน์ รวมถึงความประพฤติและคุณลักษณะอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน ในรอบแรกอาจพิจารณาให้เหลือเพียง 3-5 คนต่อ 1 ตำแหน่ง เพื่อประเมินเพิ่มเติม หลังจากนั้นคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมสำหรับตำแหน่งที่จะแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 3 ชื่อต่อ 1 ตำแหน่ง พร้อมทั้งระบุเหตุผลของความเหมาะสมในแต่ละตำแหน่ง เพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจบรรจุตามมาตรา 57 พิจารณาแต่งตั้งต่อไป

---

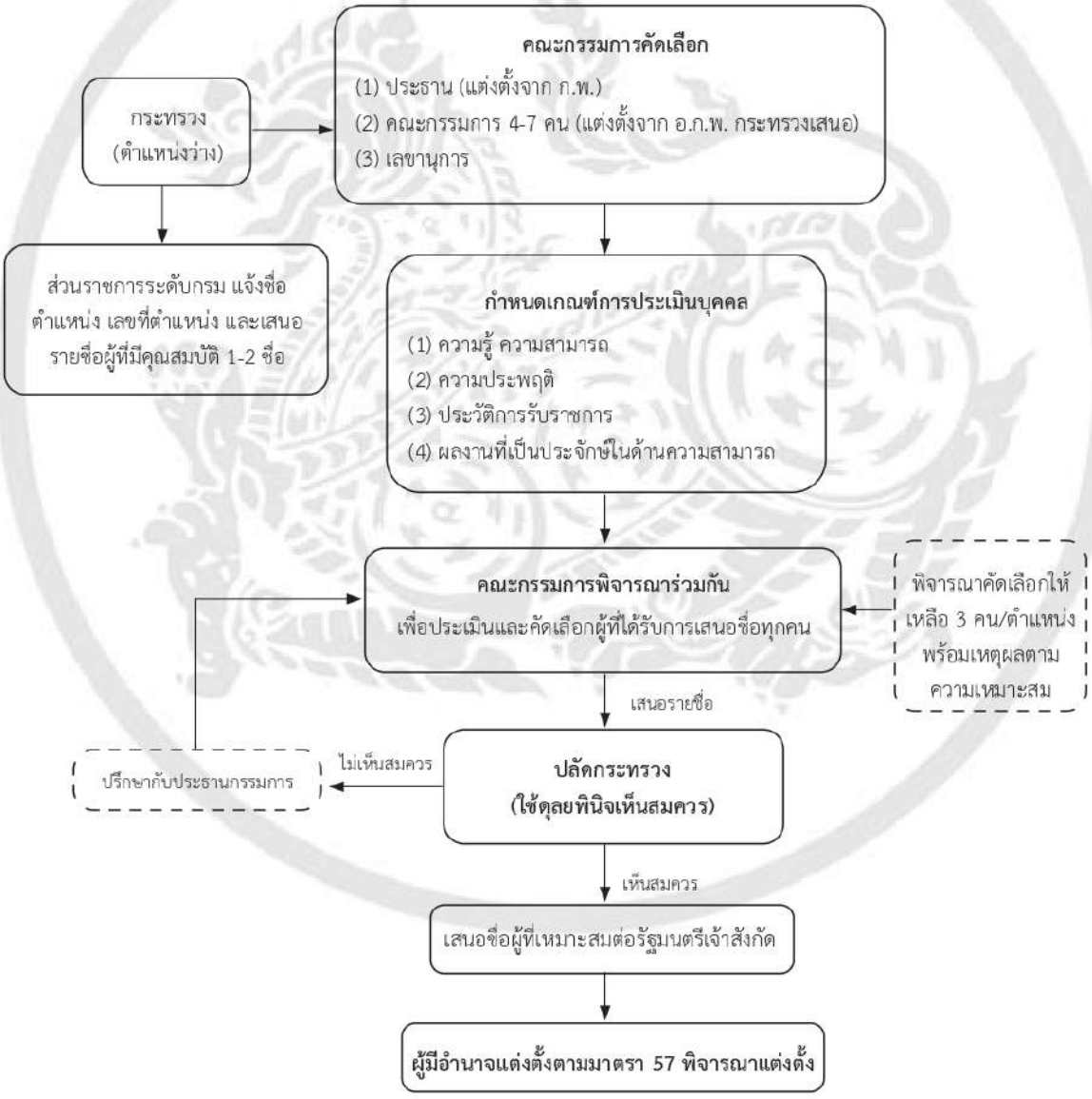
[172] หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0701/ว 9 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2544 พบว่า สาระสำคัญ ในข้อ 2.3 เรื่อง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือกและข้อ 2.4 เรื่องการตรวจสอบผลการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารนั้น มีประเด็นแตกต่างกับหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 13 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2549 ที่ว่า ประการแรก การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิเข้ารับสมัครนั้นจะต้องผ่านการอบรมหลักสูตร นบส. ของสำนักงาน ก.พ. หรือหลักสูตรนักบริหารระดับสูงใด ๆ ที่ ก.พ. รับรอง.เป็นสำคัญ หากผู้สมัครไม่ผ่านอบรมหลักสูตรฯ ตามที่กำหนด ถือว่าไม่มีคุณสมบัติครบถ้วนตั้งแต่ขั้นตอนการยื่นใบสมัคร ประการที่สอง หนังสือฉบับนี้เพิ่มการตรวจสอบผลการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของผู้สมัครก่อน หากผู้สมัครยังไม่ผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารหรือถูกยกเลิกการขึ้นบัญชี จะต้องเข้ารับการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ. ก่อน

[173] การขึ้นบัญชีผู้ผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหาร เป็นการกำหนดให้ผู้มีคุณสมบัติที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร 9 เข้ารับการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารในด้านความรอบรู้ในการบริหารด้านการบริหารอย่างมืออาชีพ ด้านการบริหารคน และด้านการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หรือสมรรถนะหลักทางการบริหารที่ ก.พ. จะกำหนดต่อไป

5.6.2 การคัดเลือกนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 2 (Brand 2)

การคัดเลือกนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 2 (Brand 2) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 10 บส.) ได้แก่ (1) รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง (2) หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม (3) รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี โดยให้ดำเนินการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540[174] ซึ่งมีกระบวนการการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 2 (Brand 2) ตามภาพที่ 5.3

ภาพที่ 5.3 กระบวนการการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 2 (Brand 2)



[174] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2540). *การคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ลงมาและระดับ 9 ระดับ 10 ระดับ 11.* สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/circular/w22-2540_0 pdf

จากภาพที่ 5.3 สามารถอธิบายถึงหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนของการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 2 (Brand 2) มีสาระสำคัญต่อไปนี้

คณะกรรมการคัดเลือก ให้ อ.ก.พ.กระทรวงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คนแต่ไม่เกิน 7 คนเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับ 10 ประกอบด้วย (1) ประธาน ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ ก.พ. แต่งตั้งจากรายชื่อที่ อ.ก.พ. กระทรวงเป็นผู้เสนอ (2) คณะกรรมการ จำนวน 4 ท่าน แต่งตั้งโดย อ.ก.พ. กระทรวง หากเห็นสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการเกิน 5 คนให้แต่งตั้งอีกได้ไม่เกิน 2 คน (3) เลขานุการ ซึ่งคณะกรรมการเลือกผู้ที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการที่รับผิดชอบงานการเจ้าหน้าที่ของกระทรวงหรือกรมในสังกัด โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีวาระ 1 ปี

การเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการคัดเลือก ให้ส่วนราชการระดับกรมแจ้งชื่อตำแหน่ง เลขที่ตำแหน่ง และรายชื่อข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่าง จำนวน 1-2 ชื่อ พร้อมข้อมูลต่าง ๆ สำหรับใช้ประกอบการพิจารณาไปยังกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อส่งต่อให้คณะกรรมคัดเลือก

การพิจารณาการคัดเลือก

1. กำหนดเกณฑ์การประเมินบุคคลให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้งโดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ และประวัติการรับราชการ ซึ่งต้องมีผลงานที่เป็นประจักษ์ในความสามารถเป็นหลัก และพิจารณาคุณลักษณะอื่น ๆ

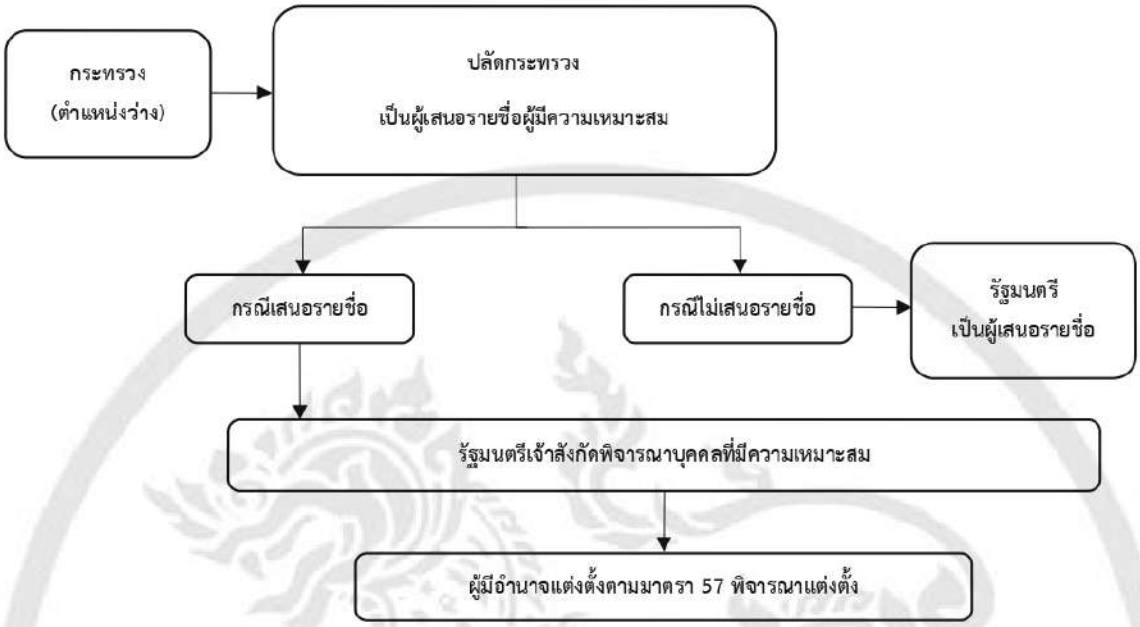
2. ประเมินและคัดเลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อทุกคน โดยพิจารณาเทียบข้อมูลบุคคลทั้งจากคุณสมบัติ ผลงาน ประวัติการรับราชการของแต่ละบุคคลกับหน้าที่ความรับผิดชอบและความต้องการของตำแหน่ง แล้วจึงคัดเลือกให้เหลือผู้ซึ่งเหมาะสมไว้ตำแหน่งละไม่เกิน 3 คน

3. ให้คณะกรรมการเสนอรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกต่อปลัดกระทรวง โดยให้เสนอเรียงลำดับผู้ซึ่งมีความเหมาะสมที่สุดไว้ลำดับแรก พร้อมทั้งระบุเหตุผลประกอบการพิจารณาดังกล่าว หากปลัดกระทรวงใช้ดุลยพินิจเห็นสมควรก็จะเสนอให้รัฐมนตรีสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป แต่หากปลัดกระทรวงเห็นว่ารายชื่อผู้ที่คณะกรรมการเสนอยังไม่เหมาะสมให้ปรึกษากับประธานกรรมการ หรือส่งให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่ตามเห็นสมควร

5.6.3 การคัดเลือกนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 3 (Brand 3)

การคัดเลือกนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 3 (Brand 3) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 11 บส.) ได้แก่ (1) หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง (2) หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี โดยให้ดำเนินการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว9 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2548 ซึ่งมีกระบวนการการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 3 (Brand 3) ตามภาพที่ 5.4

ภาพที่ 5.4 กระบวนการการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 3 (Brand 3)



จากภาพที่ 5.4 สามารถอธิบายถึงหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนของการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 3 (Brand 3) มีสาระสำคัญต่อไปนี้

การพิจารณาการคัดเลือก รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาบุคคลที่เหมาะสมที่จะได้รับการเลื่อนขึ้น แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 ตามแนวการพิจารณาในมาตรา 59 โดยปลัดกระทรวง เป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสม เมื่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาได้ผู้ที่เหมาะสมแล้ว จึงดำเนินการตามขั้นตอนการแต่งตั้งตามมาตรา 57 ต่อไป ในกรณีที่ปลัดกระทรวงไม่เสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือไม่มีผู้เสนอชื่อ หรือผู้มีหน้าที่ต้องเสนอชื่อ เสนอชื่อตนเอง รัฐมนตรีมีสิทธิเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมได้ แล้วดำเนินการตามขั้นตอนการแต่งตั้งตามมาตรา 57 ต่อไป

หลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการคัดเลือกบุคคลเพื่อให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง คณะกรรมการคัดเลือก หรือปลัดกระทรวง (กรณีคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งระดับปลัดกระทรวง) เสนอรายชื่อต่อผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งต่อไป ซึ่งการแต่งตั้งดังกล่าวเป็นไปตามระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 57 ดังจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

5.6.4 การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง

ผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ดำเนินการอาศัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 57[175] ในสาระสำคัญตามบทบัญญัติดังกล่าว สามารถสรุปวิธีการแต่งตั้งออกเป็น 3 รูปแบบ กล่าวคือ

รูปแบบที่ 1 การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 1 (Brand 1) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น (ตำแหน่งระดับ 9 บส.) ได้แก่ ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายก

[175] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. (2551, 25 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 125 ตอนที่ 22 ก. หน้า 20.

รัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี โดยเสนอผ่านรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติก่อนแล้วจึงเสนอนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

รูปแบบที่ 2 การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 2 (Brand 2) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 10 บส.) ได้แก่ (1) รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง (2) หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม (3) รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี ปลัดกระทรวงเป็นผู้สั่งบรรจุ โดยเสนอผ่านรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ได้รับการอนุมัติก่อนแล้วจึงเสนอนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

รูปแบบที่ 3 การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 3 (Brand 3) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 11 บส.) ได้แก่ (1) หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง (2) หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ แต่ต้องได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนแล้วจึงเสนอนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

หากพิจารณากระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งตำแหน่งนักบริหารระดับสูงดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น พบว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตามมาตรา 42 ได้วางกรอบแนวทางในกระบวนการและขั้นตอนการแต่งตั้งตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงให้มีความชัดเจนมากขึ้น เห็นได้จากหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว11 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2542 ได้กำหนดแนวทางในการแก้ไขการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงด้วยการคัดเลือกและแต่งตั้งคณะกรรมการการคัดเลือกที่มีความเป็นกลาง มีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอชื่ออย่างละเอียด การพิจารณาศักยภาพในการปฏิบัติงานในตำแหน่งที่จะได้รับการแต่งตั้ง รวมไปถึงการเปิดโอกาสให้ข้าราชการที่อยู่ในเกณฑ์ที่ได้รับการเสนอชื่อได้เข้ามามีส่วนร่วมในการนำเสนอวิสัยทัศน์ ความคาดหวัง เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และการแก้ปัญหาต่าง ๆ นอกจากนี้ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว22 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2553 ยังได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารและประเภทอำนวยการระดับสูง ซึ่งสาระสำคัญตามหนังสือฉบับนี้เป็นการเสนอรายชื่อข้าราชการที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่าง จำนวน 1-2 รายชื่อ โดยให้คณะกรรมการคัดเลือกที่แต่งตั้งโดย อ.ก.พ. กระทรวง รวมถึงจัดให้มีการประกาศเกณฑ์ในการประเมินบุคคลให้ข้าราชการในสังกัดทราบก่อน การประเมินคัดเลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อและคัดเลือกให้เหลือผู้ที่เหมาะสมตำแหน่งละไม่เกิน 3 คน กรณีตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ยกเว้นตำแหน่งปลัดกระทรวง) เมื่อปลัดกระทรวงใช้ดุลยพินิจและเห็นว่าบุคคลดังกล่าวมีความเหมาะสมจะได้รับการแต่งตั้งพร้อมทั้งระบุเหตุผลประกอบการตัดสินใจ แล้วจึงเสนอต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติต่อไป

แม้ว่าหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนของการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงดังกล่าวจะมีความชัดเจนในขั้นตอนและกระบวนการแต่งตั้งตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง แต่ผู้วิจัยยังคงมีข้อพึงสังเกตที่เป็นประเด็นสำคัญดังนี้

ประการแรก หลักเกณฑ์การพิจารณาการคัดเลือกและแต่งตั้งได้เปลี่ยนระบบการแต่งตั้งจากเดิมเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว ไปสู่การใช้ระบบคณะกรรมการในการพิจารณาคัดเลือก โดยใช้ชื่อที่ว่า “คณะกรรมการการคัดเลือก” ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0701/ว9 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2544 สำหรับการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 1 (Brand 1) เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น (ตำแหน่งระดับ 9 บส.) และตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 สำหรับการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 2 (Brand 2) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 10 บส.) แม้ว่าจะมี

นำเอาระบบคณะกรรมการมาพิจารณาเพื่อเลื่อนตำแหน่งและแต่งตั้งแล้วก็ตาม แต่หากพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือกกลับพบว่า คณะกรรมการคัดเลือกยังคงมาจากผู้แทนกระทรวงเป็นส่วนใหญ่ และมีบุคคลภายนอก จำนวน 2 คน (ผู้แทน ก.พ. ใน อ.ก.พ.กระทรวง และผู้ทรงคุณวุฒิใน อ.ก.พ. กระทรวง) อาจส่งผลให้ข้าราชการฝ่ายการเมืองมีอิทธิพลในการชี้นำการตัดสินใจและแทรกแซงการพิจารณาการคัดเลือกได้โดยง่าย

ประการที่สอง หลักเกณฑ์การพิจารณาการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 3 (Brand 3) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 11 บส.) เป็นระบบการคัดเลือกจากอำนาจของผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว ไม่ได้ใช้รูปแบบของคณะกรรมการคัดเลือก ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 ซึ่งปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ทั้งนี้ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว9 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2548 ยังเปิดช่องว่างให้ข้าราชการฝ่ายการเมืองใช้ดุลยพินิจและแทรกแซงการพิจารณาการคัดเลือกได้ กล่าวคือ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาตำแหน่งระดับปลัดกระทรวง ในกรณีที่ปลัดกระทรวงไม่เสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือไม่มีผู้เสนอชื่อ หรือผู้มีหน้าที่ต้องเสนอชื่อ เสนอชื่อตนเอง รัฐมนตรีมีสิทธิเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมได้

5.7 การพัฒนา

นักบริหารระดับสูงเป็นกลุ่มข้าราชการที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ของภาครัฐให้เกิดผลในทางปฏิบัติ รวมไปถึงการบริหารทรัพยากรของส่วนราชการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น การพัฒนานักบริหารระดับสูง เพื่อให้มีองค์ความรู้ ทักษะ และสมรรถนะที่เหมาะสมกับบริบทในปัจจุบันและทันต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต จึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง

5.7.1 การพัฒนาก่อนเข้าสู่การดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง

ในการพัฒนานักบริหารระดับสูงเกิดประสิทธิภาพสูงสุด สำนักงาน ก.พ. ได้มีมติเห็นชอบให้มีการกำหนดมาตรฐานหลักสูตรการฝึกอบรมนักบริหารระดับสูงขึ้น ในปี พ.ศ. 2550 เพื่อให้สำนักงาน ก.พ. ใช้เป็นกรอบมาตรฐานในการจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมนักบริหารระดับสูง ซึ่งก่อนเข้าสู่การดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ผู้ที่มีคุณสมบัติเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดจะต้องผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงของสำนักงาน ก.พ. หรือหลักสูตรอื่นใดที่เทียบเคียง และเป็นไปตามที่สำนักงาน ก.พ. รับรอง ทั้งนี้ ก่อนเข้าสู่การดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง พบว่าผู้ที่มีคุณสมบัติในการเข้ารับการคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 1 (Brand 1) จำเป็นต้องมีการพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงก่อนเข้ารับการพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ซึ่งจากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรการพัฒนาก่อนเข้าสู่การดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

รูปแบบที่ 1 หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง ดำเนินการโดยหน่วยงานกลาง พบว่า มีการดำเนินการ 1 หลักสูตร คือ หลักสูตรนักบริหารระดับสูง: ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม (นบส. 1) ดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งมีสาระสำคัญของหลักสูตรฯ โดยภาพรวม ดังต่อไปนี้

(1) หลักสูตรนักบริหารระดับสูง: ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม (นบส. 1)

สาระสำคัญโดยภาพรวมของหลักสูตรนักบริหารระดับสูง: ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม (นบส. 1) มีวัตถุประสงค์หลายประการ ได้แก่ (1) เพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการหรือเทียบเท่าในการเข้าสู่ตำแหน่งประเภทบริหารเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้รับ

ความเชื่อมั่นไว้วางใจ เชื่อมั่น ศรัทธา จากผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยจัดการเรียนรู้ในรูปแบบต่าง ๆ ให้ผู้เข้ารับการอบรมได้เรียนรู้และพัฒนาตนเอง และมีส่วนร่วมในการพัฒนาผู้อื่น ตามบทบาทหน้าที่ทางการบริหารและการมีภาวะผู้นำในด้านการบริหารตน และการบริหารคน (Self and People Management) การบริหารทิศทาง และการบริหารเปลี่ยนแปลง (Visioning and Change Management) การบริหารผลลัพธ์และการบริหารทรัพยากรที่มุ่งผลลัพธ์ (Results and Resources Management) (2) เพื่อพัฒนาผู้เข้ารับการฝึกอบรมให้ตระหนักถึงคุณลักษณะและพฤติกรรมที่บ่งชี้ถึงความสามารถทางการบริหารและการมีภาวะผู้นำ เพื่อชีวิตและการทำงานในบริบทสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง โดยกำหนดจุดเน้นของการพัฒนาในเรื่องของการตัดสินใจ การสื่อสาร การประสานงานประสานสัมพันธ์ การปรับตัวและความยืดหยุ่น จิตมุ่งบริการ และการบริหารทรัพยากร

รูปแบบและวิธีการพัฒนา ดำเนินการออกเป็น 4 ช่วง ได้แก่ ช่วงที่ 1 การปฐมนิเทศ เป็นการประเมินบุคลิกภาพเพื่อการพัฒนา (MBTI) การพัฒนากระบวนการคิดของนักบริหาร การวางแผนการจัดทำรายงานการศึกษากลุ่ม การฝึกปฏิบัติการวางแผนการพัฒนาตนเอง และการพัฒนาภาวะผู้นำและเครือข่ายผู้บริหาร ช่วงที่ 2 การฝึกอบรม 4 หมวดวิชา เน้นการเสริมสร้างองค์ความรู้ ความเข้าใจในสมรรถนะนักบริหาร ทำความเข้าใจกับสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง การเรียนรู้จากประสบการณ์และการปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่การผลักดันหรือขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เนื้อหาประกอบด้วย ช่วงที่ 3 การศึกษาดูงานในประเทศ และต่างประเทศ และช่วงที่ 4 ปัจฉิมนิเทศ

ทั้งนี้ จากฐานข้อมูลรายชื่อผู้สำเร็จการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง (นบส. 1)[176] ตั้งแต่มีการดำเนินการหลักสูตรนักบริหารระดับสูง: ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม (นบส.) รุ่นที่ 1 ในปี พ.ศ. 2530 จนถึงรุ่นที่ 86 ปี พ.ศ. 2560 มีผู้สำเร็จการฝึกอบรมตามหลักสูตรฯ ทั้งสิ้น 5,826 คน

อย่างไรก็ตาม ในการพัฒนานักบริหารระดับสูงเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทางสำนักงาน ก.พ. มิได้เป็นหน่วยงานเดียวที่ดำเนินการพัฒนานักบริหารระดับสูงก่อนการเข้าสู่ตำแหน่งประเภทบริหารเท่านั้น หากแต่กำหนดให้ส่วนราชการอื่นสามารถดำเนินการจัดหลักสูตรในการพัฒนานักบริหารระดับสูงได้ โดยทางสำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดกรอบมาตรฐานในการจัดหลักสูตรฝึกอบรมนักบริหารระดับสูงในข้าราชการพลเรือน ซึ่งผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงอื่น ๆ ที่ทางสำนักงาน ก.พ. รับรองให้ถือว่าเสมือนผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงที่ดำเนินการโดยสำนักงาน ก.พ. ดังที่จะกล่าวถึงในรูปแบบที่ 2 หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง ดำเนินการโดยส่วนราชการอื่น ๆ

รูปแบบที่ 2 หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง ดำเนินการโดยส่วนราชการอื่น ๆ

ในการดำเนินการพัฒนานักบริหารระดับสูง ซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชอื่น ๆ นั้น ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1013.1/253 วันที่ 7 ธันวาคม 2559 เรื่อง กรอบมาตรฐานหลักสูตรที่การฝึกอบรม หลักสูตรนักบริหารระดับสูง (ฉบับปี พ.ศ. 2559) ทางสำนักงาน ก.พ. มีมติให้ส่วนราชการนำกรอบมาตรฐานหลักสูตรที่การฝึกอบรม หลักสูตรนักบริหารระดับสูง (ฉบับปี พ.ศ. 2559) ที่ทางสำนักงาน ก.พ. กำหนดขึ้นมาเป็นแนวทางในการดำเนินการจัดฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง ในขณะเดียวกันกรอบมาตรฐานดังกล่าวทางสำนักงาน ก.พ. ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณารับรองหลักสูตรฯ ที่ทางส่วนราชการได้ดำเนินการด้วย โดยสาระสำคัญของกรอบมาตรฐานหลักสูตร

---

[176] สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. (2560). *ฐานข้อมูลรายชื่อผู้สำเร็จการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง (นบส. 1).* สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2561 จาก https://www.ocsc.go.th/csti/ses

ที่การฝึกอบรม หลักสูตรนักบริหารระดับสูง (ฉบับปี พ.ศ. 2559)[177] นั้น ผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่ามีลักษณะกรอบหลักสูตรที่เสมือนกับหลักสูตรนักบริหารระดับสูง: ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม (นบส. 1) ที่ดำเนินการโดยสำนักงาน ก.พ.

ทั้งนี้ ในการรับรองหลักสูตร[178] โดยรายละเอียดสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประการ กล่าวคือ *(1) การขอรับรองหลักสูตร* ส่วนราชการจะต้องดำเนินการจัดทำรายละเอียดหลักสูตรให้เป็นตามกรอบมาตรฐานหลักสูตรที่การฝึกอบรม หลักสูตรนักบริหารระดับสูง (ฉบับปี พ.ศ. 2559) และดำเนินการให้สำนักงาน ก.พ. พิจารณา หาก ก.พ. พิจารณาให้การรับรองหลักสูตรแล้วนั้น ส่วนราชการจึงดำเนินการจัดฝึกอบรมได้ และภายหลังสิ้นสุดการฝึกอบรมในแต่ละปีงบประมาณจะต้องส่งผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการฝึกอบรม รวมทั้งฐานข้อมูลผู้ผ่านการฝึกอบรมให้แก่ทางสำนักงาน ก.พ. *(2) หลักการพิจารณารับรองหลักสูตรโดยสำนักงาน ก.พ.* พบว่า มีการพิจารณา 11 องค์ประกอบ ได้แก่ ชื่อหลักสูตร ปรัชญาและแนวคิด วัตถุประสงค์ของหลักสูตร คุณสมบัติของข้าราชการพลเรือนผู้มีสิทธิสมัครเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง การบริหารจัดการหลักสูตร ผลลัพธ์ที่คาดหวัง งบประมาณดำเนินการ เนื้อหาหลักสูตร ระยะเวลาการฝึกอบรมตลอดหลักสูตร การพัฒนาหลักสูตรเสริม หลักเกณฑ์การสำเร็จการฝึกอบรม ซึ่งในการพิจารณานั้นจะพิจารณาด้านระยะเวลาการฝึกอบรมตลอดหลักสูตรเป็นลำดับแรก หากหลักสูตรที่นำเสนอมีระยะเวลาที่ไม่ครบตามกำหนดก็จะไม่มีการพิจารณาในองค์ประกอบอื่น นอกจากนี้ ทางสำนักงาน ก.พ. จะไม่นำองค์ประกอบด้านคุณสมบัติมาพิจารณา แต่ผู้เข้ารับการฝึกอบรมจะต้องมีคุณสมบัติที่สอดคล้องกับการฝึกอบรมนักบริหารระดับสูงตามปรัชญา แนวคิด และวัตถุประสงค์ของหลักสูตร ทั้งนี้ ทางสำนักงาน ก.พ. จะมีการติดตามประเมินผลหลักสูตรนักบริหารระดับสูงที่ ก.พ. รับรองทุก 3 ปี ซึ่งจะมีการพิจารณาให้ปรับปรุงและแก้ไขตามความเหมาะสมและความจำเป็นระหว่างที่มีการจัดฝึกอบรม

อย่างไรก็ตาม จากการทบทวนในการรับรองหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง ที่ดำเนินการโดยส่วนราชการอื่น ๆ ซึ่งทางสำนักงาน ก.พ. เป็นพิจารณาและรับรองหลักสูตรฯ นั้น พบว่า การรับรองหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง จำแนกออกเป็น 2 กรณี ประกอบด้วย กรณีที่ 1 การรับรองหลักสูตรแบบไม่มีเงื่อนไข และกรณีที่ 2 การรับรองหลักสูตรแบบมีเงื่อนไข กล่าวคือ

กรณีที่ 1 การรับรองหลักสูตรแบบไม่มีเงื่อนไข เป็นหลักสูตรที่ทางสำนักงาน ก.พ.ให้การรับรองผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงที่จัดโดยส่วนราชการและหน่วยงานอื่น ไม่ต้องเข้ารับการฝึกอบรมโครงการฝึกอบรมเสริมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง (ส.นบส.) ของสำนักงาน ก.พ. ก็มีคุณสมบัติเสมือนได้ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง (นบส.1) ของสำนักงาน ก.พ.

กรณีที่ 2 การรับรองหลักสูตรแบบมีเงื่อนไข เป็นหลักสูตรที่ทางสำนักงาน ก.พ.ให้การรับรองผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงที่จัดโดยส่วนราชการและหน่วยงานอื่น แต่จะต้องเรียนหลักสูตรเพิ่มเติมที่ดำเนินการโดยสำนักงาน ก.พ. อีก 1 หลักสูตร คือ หลักสูตรเสริมนักบริหารระดับสูง (ส.นบส.)[179] จึงจะถือว่าเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเสมือนได้ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง (นบส.1) ของสำนักงาน ก.พ.

---

[177] สามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ *กรอบมาตรฐานหลักสูตรที่การฝึกอบรม หลักสูตรนักบริหารระดับสูง (ฉบับปี พ.ศ. 2559)* จาก https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/aenb1_khuumuuekrb59_2.pdf

[178] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2559). *กรอบมาตรฐานหลักสูตรที่การฝึกอบรม หลักสูตรนักบริหารระดับสูง (ฉบับปี พ.ศ. 2559).* สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2561 จาก https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/aenb1_khuumuuekrb59_2.pdf

[179] สามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ *โครงการฝึกอบรมหลักสูตรเสริมนักบริหารระดับสูง (ส.นบส.)* จาก https://register.ocsc.go.th/registration/ses

จากการพิจารณาการรับรองหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงทั้ง 2 กรณีดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงขอสรุปหลักสูตรการฝึกอบรมนักบริหารระดับสูงและผู้ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง ที่จัดโดยส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นที่ ก.พ. รับรอง ตามตารางที่ 5.4

ตารางที่ 5.4 สรุปหลักสูตรการฝึกอบรมนักบริหารระดับสูงและผู้ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง ที่จัดโดยส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นที่ ก.พ. รับรอง

รายชื่อหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง ก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง	หลักสูตรที่มีการรับรองแบบไม่มีเงื่อนไข	หลักสูตรที่มีการรับรองแบบมีเงื่อนไข
1. หลักสูตรนักบริหารระดับสูง: ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม (นบส.1) ของสำนักงาน ก.พ.	√	
2. หลักสูตรนักปกครองระดับสูง (นปส.) ของกระทรวงมหาดไทย	√	
3. หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) โดยมีเงื่อนไขรับรองถึงรุ่นที่ 53	√	
4. หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน (ปรอ.) ของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร โดยมีเงื่อนไขรับรองถึงรุ่นที่ 23	√	
5. หลักสูตรนักบริหารการทูต (นบท.) ของกระทรวงการต่างประเทศ รุ่นที่ 1-10		√
6. หลักสูตรนักบริหารการคลัง (นบค.) ของกระทรวงการคลัง รุ่นที่ 2-5		√
7. หลักสูตรพัฒนานักบริหารการศึกษาระดับสูง กระทรวงศึกษาธิการ (นศส.ศธ.) รุ่นที่ 1-2 และหลักสูตรพัฒนานักบริหารระดับสูง กระทรวงศึกษาธิการ (นบส.ศธ.) รุ่นที่ 3-8		√
8. หลักสูตรผู้บริหารงานยุติธรรมระดับสูง (บยส.) ของกระทรวงยุติธรรม รุ่นที่ 2-3		√
9. หลักสูตรฝึกอบรมนักบริหารระดับสูง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รุ่นที่ 1-2		√
10. หลักสูตรนักบริหารการพาณิชย์ระดับสูง (นพส.) ของกระทรวงพาณิชย์ รุ่นที่ 1		√
11. หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหาร ระดับสูง (ปปร.) หลักสูตร ปปร. รุ่นที่ 1-12	√	
12. หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหาร ระดับสูง (ปปร.) หลักสูตร ปปร. รุ่นที่ 13-21		√
13. หลักสูตรการบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน (ปรม.) หลักสูตร ปรม. รุ่นที่ 1-8	√	
14. หลักสูตรการบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน (ปรม.) หลักสูตร ปรม. รุ่นที่ 9-17		√
15. หลักสูตรการบริหารเศรษฐกิจสาธารณะสำหรับนักบริหารระดับสูง (ปศส.) หลักสูตร ปศส. รุ่นที่ 1-7	√	
16. หลักสูตรการบริหารเศรษฐกิจสาธารณะสำหรับนักบริหารระดับสูง (ปศส.) หลักสูตร ปศส. รุ่นที่ 8-16		√
17. หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) รุ่นที่ 54-55		√
18. หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน (ปรอ.) รุ่นที่ 24-25		√
19. หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐ เอกชน และการเมือง (วปม.) หลักสูตร วปม. รุ่นที่จัดการฝึกอบรมระหว่างปี พ.ศ. 2547-2549	√	
20. หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐ เอกชน และการเมือง (วปม.) หลักสูตร วปม. รุ่นที่ 5-6		√

(**ที่มา:** สรุปข้อมูลจาก สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2559). *กรอบมาตรฐานหลักสูตรที่การฝึกอบรม หลักสูตรนักบริหารระดับสูง (ฉบับปี พ.ศ. 2559).* สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2561 จาก https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/aenb1_khuumuuekrb59_2.pdf)

5.7.2 การพัฒนาภายหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง

ในการพัฒนานักบริหารระดับสู่ภายหลังการเข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่ตำแหน่งระดับ 9 บส. ตำแหน่งระดับ 10 บส. และตำแหน่งระดับ 11 บส. ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1013/ว 27 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2553 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ กำหนดให้ส่วนราชการมีหน้าที่ดำเนินการให้มีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีคุณภาพ คุณธรรม จริยธรรม คุณภาพชีวิต มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 72 ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ในการพัฒนาภายหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง สามารถจำแนกรูปแบบในการดำเนินการพัฒนาออกเป็น 2 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

รูปแบบที่ 1 หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง ดำเนินการโดยหน่วยงานกลาง พบว่า มีการดำเนินการ 2 หลักสูตร ได้แก่ หลักสูตรพัฒนานักบริหารระดับสูง: ผู้บริหารส่วนราชการ (นบส.2) ดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และหลักสูตรหลักสูตรอบรมเชิงปฏิบัติการ “การสร้างผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง (ป.ย.ป.2)” ดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) มีสาระสำคัญของหลักสูตรฯ ดังต่อไปนี้

(1) หลักสูตรพัฒนานักบริหารระดับสูง: ผู้บริหารส่วนราชการ (นบส.2)[180]

สำนักงาน ก.พ. ในฐานะองค์การกลางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ได้พิจารณาเห็นความจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนานักบริหารระดับสูงจึงได้จัดดำเนินการหลักสูตรนักบริหารระดับสูง: ผู้บริหารส่วนราชการ (นบส. 2) สำหรับรองหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อเป็นการเสริมสร้าง (Enhance) เร่งเร้า (Accelerate) และรักษาไว้ (Maintain) ซึ่งศักยภาพและสมรรถนะด้านการบริหารเพื่อให้รองหัวหน้าส่วนราชการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มศักยภาพและมีความพร้อมสำหรับการปฏิบัติงานในระดับที่สูงขึ้นต่อไป รวมทั้งเสริมสร้างเครือข่ายการบริหารในราชการเพื่อให้ผู้บริหารในฐานะรองหัวหน้าส่วนราชการสามารถนำการเปลี่ยนแปลงและขับเคลื่อนประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพอันจะนำไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชนได้อย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์การดำเนินการ (1) เพื่อเสริมสร้างความพร้อมให้ผู้บริหารสำหรับการดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น และมีความพร้อมในการเป็นผู้นำระดับสากล (Global Leader) และเป็นที่ยอมรับจากทุกภาคส่วน (Trusted Leader) (2) เพื่อเสริมสร้างศักยภาพความเป็นเลิศด้านภาวะผู้นำ การขับเคลื่อนองค์การนวัตกรรม และการบริหารเพื่อสนับสนุนให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดสัมฤทธิผลสูงสุด และ (3) เพื่อส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายการบริหารราชการ สำหรับการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการบูรณาการการทำงานร่วมกันเพื่อมุ่งสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน

โครงสร้างหลักสูตร ประกอบด้วยรูปแบบและวิธีการที่หลากหลาย ดังนี้ (1) การอบรมในชั้นเรียน (Training: TN) (2) การพบ หารือ และแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับผู้ทรงคุณวุฒิ (Senior Consultation: SC) (3) การเสริมสร้างองค์ความรู้และประสบการณ์โดยผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิ (Executive Networking: EN) (4) การสัมมนาเชิงวิชาการ (Forum: FR) โดยผู้ทรงคุณวุฒิระดับประเทศ (5) การศึกษาดูงาน (Field Trip: FT) ในต่างจังหวัดและต่างประเทศ (ประเทศประเภท ก ในกลุ่มประเทศอาเซียนบวกสาม)

---

[180] สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. (2544). *หลักสูตรนักบริหารระดับสูง: ผู้บริหารส่วนราชการ (นบส. 2).* สืบค้นเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/csti/sedp

(2) หลักสูตรอบรมเชิงปฏิบัติการ "การสร้างผู้นำแห่งการบริหารการเปลี่ยนแปลง (ป.ย.ป.)

หลักสูตรอบรมเชิงปฏิบัติการ "การสร้างผู้นำแห่งการบริหารการเปลี่ยนแปลง (ป.ย.ป.) เป็นไปตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2560 ที่มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมระยะสั้นที่มุ่งเน้นกิจกรรมการระดมความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานตามนโยบายสำคัญต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งหลักสูตรฯ ดังกล่าว มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ (1) เพื่อสร้างการรับรู้และเข้าใจต่อบริบทใหม่ของการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (2) เพื่อปรับกระบวนการทางความคิด (Mindset) สร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration) และศักยภาพความเป็นผู้นำ (Leadership) (3) เพื่อสร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐในการขับเคลื่อนประเด็นสำคัญ ๆ ตามยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายของรัฐบาลเพื่อพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน โดยสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดหลักสูตรสำหรับปลัดกระทรวง อธิบดี (หลักสูตร ป.ย.ป. 1) และรองผู้ว่าราชการจังหวัด (หลักสูตร ป.ย.ป. 2) ส่วนสำนักงาน ก.พ. เป็นฝ่ายรับผิดชอบหลักในการจัดหลักสูตรสำหรับรองอธิบดี และเทียบเท่า (หลักสูตร ป.ย.ป.2/1) จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยเสนอหลักสูตรที่เกี่ยวข้องต่อการพัฒนานักบริหารระดับสูงที่ได้กำหนดไว้ตามกลุ่มตัวอย่างนี้ นั่นคือ หลักสูตรการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ (หลักสูตร ป.ย.ป. 1)[181] สำหรับปลัดกระทรวง อธิบดี ดำเนินการโดยสำนักงาน ก.พ.ร. และหลักสูตรการสร้างผู้นำแห่งการบริหารการเปลี่ยนแปลง (หลักสูตร ป.ย.ป. 2)[182] สำหรับรองอธิบดี และเทียบเท่า ดำเนินการโดยสำนักงาน ก.พ.

รูปแบบที่ 2 หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงตามกรอบสาระหลักสูตรกลาง ดำเนินการโดยส่วนราชการอื่น ๆ

สาระสำคัญความตอนหนึ่งของหลักเกณฑ์และวิธีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ[183] คือ การให้ส่วนราชการนำกรอบสาระของหลักสูตรกลางไปใช้ในการพัฒนาข้าราชการแต่ละกลุ่ม โดยส่วนราชการอาจเพิ่มหลักสูตรรวมทั้งเนื้อหาวิชาในแต่ละหลักสูตร เพื่อให้เหมาะสมกับการพัฒนาข้าราชการของส่วนราชการได้ สำนักงาน ก.พ. จึงได้กำหนดกรอบสาระหลักสูตรกลางให้ส่วนราชการนำไปใช้ในการพัฒนาข้าราชการแต่ละกลุ่ม โดยหลักสูตรนักบริหารระดับสูงตามกรอบสาระหลักสูตรกลางนั้น เป็นกรอบหลักสูตรการพัฒนาสมรรถนะ[184] ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

หลักสูตรพัฒนาสมรรถนะหลักสำหรับตำแหน่งประเภทบริหาร

กรอบสาระของหลักสูตร ประกอบด้วย (1) สมรรถนะหลัก แนวทางในการพัฒนา และคู่มือการมอบหมายงาน (2) ประสบการณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่ประสบความสำเร็จโดยใช้สมรรถนะหลัก การมุ่งผลสัมฤทธิ์ การสั่งสมความ

---

[181] สามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติม *หลักสูตรการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์* (หลักสูตร ป.ย.ป. 1) จาก https://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=50&content_id=3573

[182] สามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติม *หลักสูตรการสร้างผู้นำแห่งการบริหารการเปลี่ยนแปลง (หลักสูตร ป.ย.ป. 2) สำหรับรองอธิบดี และเทียบเท่า* จาก https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/02-attachment-1-brochure.pdf

[183] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2553). *หลักเกณฑ์และวิธีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ.* สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2561 จาก https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/circular/w27-2553.pdf

[184] หลักสูตรพัฒนาสมรรถนะ เป็นหลักสูตรที่พัฒนาขึ้นเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะหลักที่เหมาะสมกับระดับของกลุ่มเป้าหมาย โดยสมรรถนะหลักจะมี 5 ด้าน ได้แก่ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ บริการที่ดี การสั่งสมความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ การยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรมและจริยธรรม และการทำงานเป็นทีม

เชี่ยวชาญในงานอาชีพ และการทำงานเป็นทีม (3) กรณีศึกษาเพื่อพัฒนาสมรรถนะเรื่องการยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรมและจริยธรรม (4) การดูงาน/การเล่าประสบการณ์จากองค์การภาครัฐหรือเอกชนที่มุ่งเน้นการบริการที่ตอบสนอง ผู้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การ (5) สรุปบทเรียนเพื่อนำไปพัฒนาสมรรถนะหลักสำหรับผู้บริหารในภาคราชการพลเรือน

อย่างไรก็ตาม ข้อพิจารณาพึงสังเกตต่อการพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่ก่อนเข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงไปสู่ภายหลังการดำรงตำแหน่ง พบว่า ในการบริหารจัดการหลักสูตรการพัฒนาสมรรถนะนักบริหารระดับสูงนั้น มีรูปแบบการบริหารจัดการหลักสูตรที่จะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

5.7.3 การบริหารจัดการหลักสูตรนักบริหารระดับสูง

การบริหารจัดการหลักสูตรพัฒนานักบริหารระดับสูง ตั้งแต่ก่อนเข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงไปสู่ภายหลังการดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน พบว่า มีการดำเนินการทั้งในรูปแบบของการรวมอำนาจและกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ กล่าวคือ

ประการแรก การบริหารจัดการหลักสูตรโดยให้หน่วยงานกลางเป็นผู้ดำเนินการ มีหน่วยงานกลางงานบริหารบุคคล (สำนักงาน ก.พ.) ทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการในการจัดหลักสูตรและพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง เช่น หลักสูตรนักบริหารระดับสูง: ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม (นบส.1) ส่วนภายหลังการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ยังคงมีบางหลักสูตรที่หน่วยงานกลางยังคงดำเนินการเอง เช่น หลักสูตรพัฒนานักบริหารระดับสูง: ผู้บริหารส่วนราชการ (นบส.2) และหลักสูตรหลักสูตรอบรมเชิงปฏิบัติการการสร้างผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง (ป.ย.ป. 2/1)

ข้อพึงสังเกตเบื้องต้นของผู้วิจัยพิเคราะห์ว่า เหตุผลและความจำเป็นสำคัญที่ทำให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการหลักสูตร หรือ “การเป็นผู้เล่น” เองนั้น มีเหตุผลหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ (1) หลักสูตรพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนั้น มีผลได้ผลเสียโดยตรงต่อการสร้างความโปร่งใสและความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งประเภทนักบริหารเนื่องจากผู้ที่มีคุณสมบัติในการเข้ารับการคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 1 (Brand 1) จำเป็นต้องผ่านการฝึกอบรมนักบริหารระดับสูงก่อนเข้ารับการพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า การที่สำนักงาน ก.พ. ในฐานะผู้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในงานบริหารบุคคล แต่กลับเป็นผู้ดำเนินการเองนั้น เพื่อต้องการมีบทบาทเป็นผู้การคัดกรองคุณสมบัติและพัฒนานักบริหารระดับสูงให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด (2) เจตนารมณ์ของหลักสูตรที่กำหนดไว้ตามหลักการและเหตุผล รวมไปถึงวัตถุประสงค์ของหลักสูตร พบว่า การพบปะแลกเปลี่ยนเรียนรู้และประสบการณ์ระหว่างการฝึกอบรม มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการทำงานเป็นทีม การสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกัน ส่งผลต่อการปฏิบัติงานในการบริหารภาครัฐในอนาคตได้

ประการที่สอง การบริหารจัดการหลักสูตรโดยให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ เน้นกระจายอำนาจให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ดำเนินการจัดการหลักสูตรเอง โดยหน่วยงานกลางงานบริหารบุคคล (สำนักงาน ก.พ.) ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรและรับรองหลักสูตร ซึ่งมีการจัดหลักสูตรการพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง เช่น หลักสูตรนักปกครองระดับสูง (นปส.) หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐรวมเอกชน (ปรอ.) ซึ่งเป็นหลักสูตรที่ทางสำนักงาน ก.พ. รับรอง ส่วนการพัฒนาภายหลังการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนั้น เป็นการกำหนดกรอบสาระหลักสูตรกลางให้ส่วนราชการนำไปใช้ในการพัฒนาข้าราชการแต่ละกลุ่ม เช่น หลักสูตรพัฒนาสมรรถนะหลักสำหรับตำแหน่งประเภทบริหาร

ข้อพึงสังเกตเบื้องต้นของผู้วิจัยพิเคราะห์ว่า เหตุผลและความจำเป็นสำคัญที่ทำให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นกระจายอำนาจในการบริหารจัดการหลักสูตรดังที่กล่าวมาข้างต้นให้แก่ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการนั้น มีเหตุผลหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ (1) หลักสูตรพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนั้น ในบางหลักสูตรฯ ที่ส่วนราชการดำเนินการและทางสำนักงาน ก.พ. ให้การรับรองนั้น ตามคำให้สัมภาษณ์ของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐให้ข้อคิดเห็นว่า หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงนั้น เป็นหลักสูตรที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานตามที่ทาง ก.พ. กำหนด ทั้งนี้ จากคำสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า เจตนารมณ์สำคัญของการบริหารจัดการหลักสูตร ฯ นั้นทางสำนักงาน ก.พ. ต้องการกระจายอำนาจให้ส่วนราชการให้เข้ามาบริหารจัดการหลักสูตรอยู่แล้ว เพียงแต่ในส่วนราชการหลาย ๆ แห่งยังไม่มีการดำเนินการที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรตามที่กำหนด อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ในบางหลักสูตรฯ นั้นแม้ว่าจะมีการรับรองจากสำนักงาน ก.พ. ให้สามารถเทียบเคียงได้ก็จริง แต่ยังพบว่าในหลาย ๆ หลักสูตรนั้น เป็นหลักสูตรที่ผ่านการรับรองแบบมีเงื่อนไข นั่นหมายความว่าผู้เข้ารับฝึกอบรมต้องพัฒนาเพิ่มเติมจากหลักสูตรเสริมนักบริหารระดับสูง (ส.นบส.) ที่ดำเนินการโดยสำนักงาน ก.พ. อีกหลักสูตรหนึ่งด้วย จึงจะถือว่าผ่านการประเมินหลักสูตรนักบริหารระดับสูง เพื่อเข้าสู่การดำรงตำแหน่งประเภทนักบริหาร (2) รูปแบบและลักษณะเฉพาะของแต่ละส่วนราชการมีความแตกต่างกัน จึงทำให้มีความต้องการนักบริหารระดับสูงที่มีสมรรถนะแตกต่างกัน อาจกล่าวได้ว่า แม้ว่าการบริหารจัดการหลักสูตรนักบริหารระดับสูงจะเน้นกระจายอำนาจให้ส่วนราชการดำเนินการก็จริง แต่หน่วยงานกลางงานบริหารบุคคล (สำนักงาน ก.พ.) ยังคงมีบทบาทในฐานะผู้ควบคุม กำกับดูแล หลักเกณฑ์การบริหารจัดการหลักสูตรให้เป็นไปตามมาตรฐานกลางที่กำหนด

จากผลการทบทวนการพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น สามารถสรุปการพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่ก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงไปจนสู่การพัฒนาภายหลังการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ตลอดจนการบริหารจัดการหลักสูตรที่ดำเนินการโดยหน่วยงานต่าง ๆ ดังตารางที่ 5.5

ตารางที่ 5.5 สรุปผลการทบทวนการพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง

การพัฒนานักบริหารระดับสูง	**การพัฒนาก่อนเข้าสู่การดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง**			**การพัฒนาภายหลังการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง**	
การบริหารจัดการหลักสูตร	รูปแบบที่ 1 ดำเนินการโดยหน่วยงานกลาง	รูปแบบที่ 2 ดำเนินการโดยส่วนราชการอื่น ๆ		รูปแบบที่ 1 ดำเนินการโดยหน่วยงานกลาง	รูปแบบที่ 2 ดำเนินการโดยส่วนราชการอื่น ๆ
กลุ่มเป้าหมาย	ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเข้าสู่การดำรงตำแหน่งประเภทนักบริหาร			นักบริหารระดับสูง 10 บส. และระดับ 11 บส.	นักบริหารระดับ 9 บส. ระดับ 10 บส. และระดับ 11 บส.
หลักสูตรในการพัฒนานักบริหารระดับสูง	หลักสูตร นบส.1 หลักสูตร ส.นบส. (ดำเนินการโดยสำนักงาน ก.พ.)	หลักสูตรที่ผ่านการรับรองแบบมีเงื่อนไข (เทียบเคียงได้จากตารางที่ 5.4)	หลักสูตรที่ผ่านการรับรองแบบไม่มีเงื่อนไข (เทียบเคียงได้จากตารางที่ 5.4)	หลักสูตร นบส.2 หลักสูตร ปยป.2 (ดำเนินการโดย ก.พ.ร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร.)	การพัฒนาสมรรถนะตามกรอบหลักสูตรการพัฒนาสมรรถนะ
หมายเหตุ	ผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรแบบมีเงื่อนไข ต้องเข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มเติมในหลักสูตร ส.นบส. จึงจะถือเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติผ่านการฝึกอบรมตามหลักสูตร นบส.1			-	-

5.8 การบริหารผลงาน (Performance Management)

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้วางหลักการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการให้เป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า โดยมาตรา 76 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อประกอบการพิจารณาและเลื่อนเงินเดือน รวมถึงการพัฒนาและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ประกอบกับหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร.1012/ว 20 ลงวันที่ 3 กันยายน 2552[185] เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ นอกจากนี้ สำนักงาน ก.พ. ได้พัฒนาระบบบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) หรือ PM เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารผลการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์การ

5.8.1 ระบบการบริหารผลงาน (Performance Management System)

ระบบบริหารผลงาน (Performance Management System) เป็นการบริหารแบบบูรณาการที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานของบุคคลในองค์การ เพื่อให้องค์การบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ PM เป็นกระบวนการในการสร้างสภาพแวดล้อมและวิธีการในการทำงานที่สนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การสร้างผลผลิตและผลการปฏิบัติงานที่สูงขึ้น รวมถึงการสร้างความชัดเจนในผลการปฏิบัติงานโดยให้มีความสอดคล้องกับเป้าหมายการปฏิบัติงานในระดับองค์การ โดยสำนักงาน ก.พ. มีการกำหนดรูปแบบการบริหารผลงานแก่นักบริหารระดับสูง ดังภาพที่ 5.5

ภาพที่ 5.5 ระบบบริหารผลงานของนักบริหารระดับสูง



(**ที่มา:** สำนักงาน ก.พ., สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล. (2552). *คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการ: ภาพรวมระบบบริหารผลงานและระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการ.* นนทบุรี: บริษัท พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด, หน้า 2)

---

[185] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2552). *หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ.* สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2561 จาก https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/circular/w20-2552-rules.pdf

จากภาพที่ 5.5 ระบบบริหารผลงาน (Performance Management System)[186] ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การวางแผนและกำหนดเป้าหมายผลการปฏิบัติราชการ (Planning) (2) การติดตาม (Reviewing) (3) การพัฒนา (Development) (4) การประเมินผลการปฏิบัติราชการ (Appraisal) (5) การให้ผลตอบแทน (Rewarding) ซึ่งผู้วิจัยขออธิบายตามลำดับขั้นตอนของระบบบริหารผลงาน ดังต่อไปนี้

1. **การวางแผนและกำหนดเป้าหมายผลการปฏิบัติราชการ (Planning)** กำหนดผลสำเร็จของงานและเป้าหมายที่องค์การคาดหวังจากผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงานระดับต่าง ๆ ในตอนต้นของรอบการประเมิน โดยผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานจะทำหน้าที่ในการวางแผนขั้นตอนและวิธีการดำเนินการร่วมกัน เพื่อให้เข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับเป้าหมายขององค์การว่า ควรดำเนินการในเรื่องใดให้สำเร็จในเวลาใด เหตุใดจึงต้องทำสิ่งเหล่านั้น และผลสำเร็จที่คาดหวังควรมีคุณภาพอย่างไร ทั้งนี้ ในการวางแผนและการกำหนดเป้าหมายร่วมกันนั้น สามารถดำเนินการได้จากการเริ่มต้นกำหนดปัจจัยชี้วัดความสำเร็จของงาน การกำหนดผลงานพื้นฐานที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถดำเนินการให้สำเร็จได้ ตลอดจนกำหนดแผนการปฏิบัติงานเป็นรายบุคคลที่สามารถปรับเปลี่ยนตามเป้าหมายและแผนงานขององค์การได้เมื่อจำเป็น

2. **การติดตาม (Reviewing)** เป็นกระบวนการกำกับติดตามผลงานระหว่างรอบการประเมิน วัดผลสำเร็จอย่างต่อเนื่องว่าสอดคล้องกับเป้าหมายผลการปฏิบัติราชการหรือไม่ เพื่อพิจารณาความก้าวหน้า แนวโน้มผลการปฏิบัติราชการ พร้อมทั้งประเมินสถานการณ์ต่าง ๆ ควบคู่ไปกับการพัฒนา สิ่งสำคัญของการติดตามผลการปฏิบัติงานนั้นผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการต่อเนื่องตลอดรอบการประเมิน โดยเปรียบเทียบผลงานเป้าหมายเป็นระยะ หากพบสถานการณ์ปัญหาที่เป็นข้อติดขัดจะต้องช่วยแก้ไขปัญหานั้นด้วยการให้คำปรึกษาชี้แนะ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมาย

3. **การพัฒนา (Development)** ผลที่ได้รับจากการติดตามผลการปฏิบัติงานจะทำให้ผู้บังคับบัญชารับทราบข้อมูลที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ผลสัมฤทธิ์ของงานและพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งการพัฒนาในที่นี่จึงหมายรวมถึงการพัฒนางานและการพัฒนาผู้ปฏิบัติงาน โดยผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาสองส่วนเพื่อกำหนดเป็นแนวทางในการพัฒนาเป็นรายบุคคล ทั้งนี้ การพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงในระหว่างการดำรงตำแหน่งนั้นได้กล่าวถึงไว้ในหัวข้อก่อนหน้า (หัวข้อ 5.7 การพัฒนาสมรรถนะนักบริหารระดับสูง)

4. **การประเมินผลการปฏิบัติราชการ (Appraisal)** เป็นการประเมินความสำเร็จของงานที่เป็นผลมาจากการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นไปตามที่หน่วยงานกำหนด โดยเปรียบเทียบผลงานกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิบัติงาน ตามเกณฑ์มาตรฐานผลงานที่ผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานกำหนดร่วมกันไว้ตั้งแต่รอบการประเมิน

ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีการประชุมเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2559 ได้มีมติเห็นชอบมาตรการในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ตามคำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติที่ 5/2559 ประกอบกับหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร.1021.3/59 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2561[187] เรื่อง การประเมินข้าราชการพลเรือนประเภทบริหารระดับสูง ได้ระบุว่า ให้หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงและกรม จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานให้ครอบคลุมการสั่งการของนายกรัฐมนตรีซึ่งได้มีข้อสั่งการเพิ่มเติมเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเพื่อรองรับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ ประกอบด้วย (1) การบริหารงานอย่างมีวิสัยทัศน์ สามารถคิดนอกกรอบได้

---

[186] สำนักงาน ก.พ., สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล. (2552). *คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการ: ภาพรวมระบบบริหารผลงานและระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการ*. นนทบุรี: บริษัท พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด, หน้า 2.

[187] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2561). *การประเมินข้าราชการพลเรือนประเภทบริหารระดับสูง*. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2561 จาก https://www.ocsc.go.th/th/blog/2018/08/การประเมินข้าราชการพลเรือนประเภทบริหารระดับสูง

โดยไม่ผิดระเบียบราชการและกฎหมาย (2) การใช้ผลผลิตทางการเกษตรในประเทศให้มากยิ่งขึ้น (3) การสร้างผลงานวิจัยในเชิงคุณภาพและนำไปสู่การผลิตเพื่อใช้งาน และให้มีการจดทะเบียนลิขสิทธิ์ของผลงาน (4) การแก้ปัญหาความยากจน (5) การพัฒนาทรัพยากรบุคคลและสร้างการเรียนรู้ภายในส่วนราชการ และ (6) การสร้างความโปร่งใสและความชัดเจนในการปฏิบัติงานภาครัฐและการใช้จ่ายงบประมาณ

สำหรับการประเมินประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนประเภทบริหารระดับสูงนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนศักยภาพในการเป็นนักบริหารของผู้รับการประเมิน โดยผู้รับการประเมิน ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ดังนี้ ปลัดกระทรวง และตำแหน่งเทียบเท่า รองปลัดกระทรวง และตำแหน่งเทียบเท่า ผู้ตรวจราชการกระทรวง อธิบดี และตำแหน่งเทียบเท่า เอกอัครราชทูต ผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนผู้ประเมิน ประกอบด้วย (1) นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมายหรือมอบอำนาจให้กำกับการบริหารราชการ และกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการเขตตรวจราชการในภูมิภาค (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง (เฉพาะกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติราชการได้) ทั้งนี้ เลขาธิการ ก.พ. จะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางรวบรวมรายงานผลการปฏิบัติงานของผู้รับการประเมิน รวมทั้งข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาสำหรับผู้ประเมิน ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่อไป

หากพิจารณาถึงรายละเอียดของประเมินประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนประเภทบริหารระดับสูงนั้น[188] สามารถพิจารณาได้จากองค์ประกอบของการประเมิน ขั้นตอนของการประเมิน และรอบการประเมิน ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) **องค์ประกอบของการประเมิน** ประกอบด้วย 5 องค์ประกอบ ได้แก่ องค์ประกอบที่ 1 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจพื้นฐาน งานประจำ งานตามหน้าที่ปกติ หรืองานตามหน้าที่ความรับผิดชอบหลัก งานตามกฎหมาย กฎ นโยบายของรัฐ หรือมติคณะรัฐมนตรี (Functional Based) องค์ประกอบที่ 2 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจยุทธศาสตร์ แนวทางปฏิรูปภาครัฐ นโยบายเร่งด่วน หรือภารกิจที่ได้รับมอบหมายเป็นพิเศษ (Agenda Based) องค์ประกอบที่ 3 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจพื้นที่/ท้องถิ่น ภูมิภาค จังหวัด กลุ่มจังหวัด หรือการบูรณาการการปฏิบัติงานหลายพื้นที่หรือหลายหน่วยงาน (Area Based) องค์ประกอบที่ 4 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักความรู้ ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะที่ใช้ในการปฏิบัติงานตามที่ ก.พ. กำหนด (Competency Based) องค์ประกอบที่ 5 ศักยภาพในการเป็นนักบริหารเพื่อการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ และนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล และแผนหลักในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ (Potential Based) ทั้งนี้ ผู้ประเมินจะพิจารณาผลการปฏิบัติงาน พฤติกรรมการปฏิบัติงาน และศักยภาพของผู้รับการประเมินว่าอยู่ในระดับใดตามแบบประเมินข้าราชการพลเรือนประเภทบริหารระดับสูง โดยผู้ประเมินจะประเมินอย่างน้อย 3 องค์ประกอบ ทั้งนี้ ในการประเมินข้าราชการตามองค์ประกอบการประเมินข้างต้น ให้มีการประเมินโดยพิจารณาความรู้ ความสามารถ ทักษะและสมรรถนะ ความวิริยะอุตสาหะ การอุทิศเวลาแก่ราชการ ประสิทธิภาพในการให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน การเบิกจ่ายงบประมาณตามเป้าหมาย การสร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน การปฏิบัติงานเชิงรุกเพื่อให้ทันกับสถานการณ์ ความคิดริเริ่ม ความซื่อสัตย์สุจริต การมีธรรมาภิบาล และความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการประกอบกัน

---

[188] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2559). *คู่มือการประเมินข้าราชการพลเรือน ประเภทบริหารระดับสูง: สำหรับผู้รับการประเมิน*. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2561 จาก https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/article/manual_guide_executive_.pdf

2) ขั้นตอนการประเมิน

ภาพที่ 5.6 ขั้นตอนการประเมินประสิทธิภาพของนักบริหารระดับสูง



จากภาพที่ 5.6 สามารถอธิบายถึงขั้นตอนการประเมินประสิทธิภาพของนักบริหารระดับสูงออกเป็น 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย

ขั้นตอนที่ 1 การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน ผู้รับการประเมินจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานตามแบบรายงานผลการปฏิบัติงาน ความยาวไม่เกิน 3 หน้ากระดาษ A 4 (รายละเอียดแบบรายงานผลการปฏิบัติงานอยู่ในตารางที่ 5.7)

ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมและนำเสนอผลการปฏิบัติงาน สำนักงาน ก.พ. รวบรวมรายงานผลการปฏิบัติงานของผู้รับการประเมิน โดยจำแนกตามสังกัดของผู้รับการประเมิน ดังนี้

ตารางที่ 5.6 แสดงถึงผู้รับการประเมินและผู้ประเมินในการพิจารณาการประเมินประสิทธิภาพของนักบริหารระดับสูง

หน่วยงาน	ผู้รับการประเมิน	ผู้ประเมิน
หน่วยงานที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี	• หัวหน้าส่วนราชการ • รองหัวหน้าส่วนราชการ • ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงอื่น	1. นายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้กำกับการบริหารราชการและสั่งและปฏิบัติราชการ หรือผู้กำกับการบริหารราชการ 2. รองนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับการบริหารราชการและสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี 3. รองนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี
หน่วยงานระดับกระทรวง/กรม	• ปลัดกระทรวง • รองปลัดกระทรวง • ผู้ตรวจราชการ • อธิบดี • เอกอัครราชทูต • ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงอื่น	1. รองนายกรัฐมนตรีที่กำกับการบริหารราชการ 2. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการ
หน่วยงานในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค	• ผู้ว่าราชการจังหวัด	1. รองนายกรัฐมนตรีที่กำกับการบริหารราชการหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่กำกับและติดตามการปฏิบัติราชการเขตตรวจราชการในภูมิภาค 2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ขั้นตอนที่ 3 การประเมินผลการปฏิบัติงาน ผู้ประเมินพิจารณาว่า ผู้รับการประเมินแต่ละรายมีประสิทธิภาพและศักยภาพในระดับใด ตามแบบประเมินข้าราชการพลเรือนประเภทบริหารระดับสูง (รายละเอียดตามแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานอยู่ในตารางที่ 5.8)

ขั้นตอนที่ 4 รวบรวมและนำเสนอผลการประเมิน สำนักงาน ก.พ. รวบรวมผลการประเมินและนำเสนอนายกรัฐมนตรี

3) รอบการประเมินผล แบ่งรอบการประเมินเป็น 2 รอบ ได้แก่ รอบที่ 1 ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 31 มีนาคม และรอบที่ 2 ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ถึงวันที่ 30 กันยายน

ตารางที่ 5.7 แบบรายงานผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนประเภทบริหารระดับสูง

ส่วนที่ 1 : ประวัติข้าราชการ

ชื่อ .....ตำแหน่ง.....

กรม .....กระทรวง.....

ดำรงตำแหน่งเมื่อ.....รวมระยะการเวลาดำรงตำแหน่ง.....ปี.....เดือน

วัน เดือน ปีเกิด..... อายุ.....ปี วันเกษียณอายุราชการ.....

ส่วนที่ 2 : ผลการปฏิบัติงาน **รอบที่ /2561** (ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2560 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2561)

ผลงาน/โครงการสำคัญ	ภารกิจ	สรุปความก้าวหน้า/ความสำเร็จ	ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย/ผู้ได้รับประโยชน์
1.	( ) Function ( ) Agenda ( ) Area		
2.	( ) Function ( ) Agenda ( ) Area		
3.	( ) Function ( ) Agenda ( ) Area		
4.	( ) Function ( ) Agenda ( ) Area		
5.	( ) Function ( ) Agenda ( ) Area		

ลงนาม

ตำแหน่ง.....

ผู้รับการประเมิน

วันที่ ..... เดือน..... พ.ศ. .....

ตารางที่ 5.8 แบบประเมินข้าราชการพลเรือนประเภทบริหารระดับสูง

ส่วนที่ 1 : ข้อมูลของผู้รับการประเมิน

ชื่อ ..... ตำแหน่ง.....

หน่วยงาน..... กระทรวง .....

ส่วนที่ 2 : การประเมินประสิทธิภาพและศักยภาพของผู้รับการประเมิน

( ) ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2558 ถึง วันที่ 31 มีนาคม 2559

( ) ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2559 ถึง วันที่ 30 กันยายน 2559

โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ตามระดับประสิทธิภาพ และศักยภาพของผู้รับการประเมิน

องค์ประกอบการประเมิน	ระดับ			หมายเหตุ
	ต่ำกว่าความคาดหวัง	เป็นไปตามความคาดหวัง	สูงกว่าความคาดหวัง	
1. ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจพื้นฐาน งานประจำ งานตามหน้าที่ปกติ หรืองานตามหน้าที่ความรับผิดชอบหลัก งานตามกฎหมาย กฎ นโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี (Functional Based)				
2. ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจยุทธศาสตร์ แนวทางปฏิรูป ภาครัฐ นโยบายเร่งด่วน หรือภารกิจที่ได้รับมอบหมายเป็นพิเศษ (Agenda Based) (ถ้าไม่มีภารกิจนี้ ไม่ต้องประเมิน)				
3. ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจพื้นที่/ท้องถิ่น ภูมิภาค จังหวัด กลุ่มจังหวัด หรือการบูรณาการการปฏิบัติงานหลายพื้นที่หรือหลายหน่วยงาน (Area Based) (ถ้าไม่มีภารกิจนี้ ไม่ต้องประเมิน)				
4. ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักความรู้ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ตามที่ ก.พ. กำหนด (Competency Based)				
5. ศักยภาพในการเป็นนักบริหารเพื่อการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายที่สำคัญของรัฐบาล และแผนหลักในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ (Potential Based)				

หมายเหตุของผู้ประเมิน

.....

.....

ส่วนที่ 3 : สรุปผลการประเมิน

☐ ระดับคุณภาพ ผู้รับการประเมินได้รับการประเมิน ระดับสูงกว่าความคาดหวัง ทุกองค์ประกอบที่ประเมิน

☐ ระดับมาตรฐาน ผู้รับการประเมินได้รับการประเมิน ระดับสูงกว่าความคาดหวัง ไม่ครบทุกองค์ประกอบที่ประเมิน แต่ไม่มีองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งได้รับการประเมินในระดับต่ำกว่าความคาดหวัง

☐ ระดับต้องปรับปรุง ผู้รับการประเมินได้รับการประเมิน ระดับต่ำกว่าความคาดหวังในองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่ง (แม้ว่าจะได้รับการประเมินในองค์ประกอบอื่นในระดับเป็นไปตามความคาดหวังหรือสูงกว่าความคาดหวัง)

.....

(.....)

นรม. / รอง นรม. / รมต.นร. / รมว. / รมช. /

เลขาธิการ ก.พ.

ผู้ประเมิน

วันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. .....

5. การให้ผลตอบแทน (Rewarding) เป็นระบบและกระบวนการในการเชื่อมโยงผลการประเมินไปสู่กระบวนการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การจ่ายผลตอบแทน (ทั้งในรูปของเงินเดือน โบนัส ฯลฯ) และการเลื่อนเงินเดือน โดยรางวัลที่ผู้บังคับบัญชาสามารถมอบให้แก่ผู้ปฏิบัติงานที่มีผลงานและพฤติกรรมที่ดีอาจเป็นได้ทั้งรางวัลที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น การพิจารณาเลื่อนเงินเดือนในอัตราที่สูงเป็นพิเศษ หรือการกล่าวชมเชยผู้มีพฤติกรรมในการทำงานที่พึงประสงค์ ซึ่งการกำหนดค่าตอบแทนแก่นักบริหารระดับสูงนั้น ทางผู้วิจัยจะขอนำเสนอในหัวข้อ 5.9 เป็นลำดับถัดไป

นอกจากนี้ ระบบการบริหารผลการปฏิบัติงานยังเป็นกระบวนการที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ปฏิบัติงานในการผลักดันผลการปฏิบัติราชการให้สูงขึ้น และสอดคล้องกับทิศทาง เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของส่วนราชการ โดยมีการนำตัวชี้วัดผลงานหลัก (Key Performance Indicators: KPIs) มาใช้เป็นเครื่องมือกำหนดเป้าหมายการทำงานของบุคคลร่วมกัน ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถติดตามผลการปฏิบัติงาน หาแนวทางในการพัฒนาผู้ปฏิบัติงานและประเมินผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดผลงานหลักที่กำหนดนั้น ๆ เพื่อจะได้ให้สิ่งจูงใจสำหรับการเสริมสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานที่มีผลการปฏิบัติราชการดีเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

5.9 การกำหนดค่าตอบแทน

การพิจารณาการกำหนดค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูง พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 2) ทางสำนักงาน ก.พ. ได้มีโครงการปรับระบบค่าตอบแทนให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและออกเป็นคู่มือระบบค่าตอบแทน สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีหลักการในการกำหนดค่าตอบแทนที่สำคัญ ดังนี้

5.9.1 หลักการกำหนดค่าตอบแทน

หลักความพอเพียง (Adequacy) เน้นความพอเพียงแก่การดำรงชีวิตสามารถเลี้ยงดูครอบครัวได้โดยนายจ้างควรกำหนดอัตราค่าจ้างให้ไม่น้อยกว่าระดับต่ำสุด **หลักความเป็นธรรม (Equity)** ต้องมีความเท่าเทียมสำหรับผู้ที่มีความรู้ความสามารถ วุฒิและประสบการณ์ที่เหมือนกัน ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ความเป็นธรรมภายใน (Internal Equity) เงินเท่ากันสำหรับงานที่มีมูลค่าเท่ากัน ความเป็นธรรมภายนอก (External Equity) ค่าตอบแทนที่กำหนดต้องสอดคล้องกับการจ้างงานในตลาดแรงงาน โดยอุปสงค์และอุปทานของตลาดแรงงานมีบทบาทที่สำคัญในการกำหนดค่าจ้างแรงงาน ความเป็นธรรมเฉพาะบุคคล (Individual Equity) การกำหนดค่าตอบแทนจากการพิจารณารายบุคคล เช่น วุฒิการศึกษา ความรู้ความสามารถ ความยากง่ายของงาน ระดับหน้าที่และความรับผิดชอบในตำแหน่งงานนั้น **หลักความสมดุล (Balance)** เป็นความสมดุลในสัดส่วนของเงินเดือนกับสวัสดิการและความสมดุลระหว่างเงินกับงาน **หลักความมั่นคง (Security)** การคำนึงถึงความมั่นคงในการดำเนินชีวิต รวมถึงสุขภาพและความปลอดภัย หรือความเสี่ยงในการทำงานของพนักงาน **หลักการจูงใจ (Incentive)** ทำให้พนักงานจูงใจในการทำงานให้ดีขึ้นทั้งในปริมาณและคุณภาพ เช่น การให้เงินโบนัสประจำปี การให้เบี้ยขยัน เป็นต้น ทั้งนี้ควรกำหนดโครงสร้างเงินเดือนให้มีระดับแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ เพื่อจูงใจให้เกิดการพัฒนาตนเองและแข่งขันต่อการรับภาระหน้าที่ในการทำงานที่สูงขึ้น **หลักการควบคุม (Control)** ต้องควบคุมให้อยู่ภายใต้งบประมาณที่กำหนดและเหมาะสมกับความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay) ในแต่ละปี

ทั้งนี้ ในการกำหนดค่าตอบแทนไม่เพียงแต่พิจารณาจากหลักการที่สำคัญข้างต้นเท่านั้น แต่ยังต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น มาตรฐานการครองชีพและค่าครองชีพ (Standard of Living and Cost of Living) ค่าของงาน (Job Value) อัตราค่าตอบแทนในตลาดแรงงาน (Market Rate) กฎหมาย (Law and Regulation) ผลผลิต (Productivity/Performance) อำนาจต่อรอง (Bargaining Power) นโยบายองค์การ (Policy) ลักษณะงาน (Nature of Work) ลักษณะพื้นที่ และความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay)

ในการกำหนดค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูงนั้น สามารถจำแนกค่าตอบแทนออกเป็น 2 ประเภท[189] ประกอบด้วย (1) เงินเดือนพื้นฐาน (Base Salary) เป็นค่าตอบแทนที่จ่ายให้กับข้าราชการพลเรือนสามัญทุกคนตามประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่ง เพื่อสะท้อนถึงขนาดงาน (Job Size) ผลงาน (Performance) และสมรรถนะ (Competency) (2) ค่าตอบแทนลักษณะอื่น ๆ (Allowance) เป็นค่าตอบแทนที่จ่ายให้กับข้าราชการพลเรือนสามัญตามลักษณะงาน ตำแหน่งงาน สภาพการทำงาน หรือลักษณะเฉพาะต่าง ๆ

5.9.2 เงินเดือนพื้นฐาน (Base Salary)

ในปัจจุบันการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการพลเรือนของภาครัฐไทย ประเภทเงินเดือนพื้นฐานนั้นมีการแบ่งบัญชีเงินเดือนออกเป็น 4 บัญชีตามประเภทตำแหน่ง ได้แก่ ประเภทบริหาร ประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการ และประเภททั่วไป ซึ่งแต่ละประเภทได้มีการกำหนดเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของแต่ละระดับไว้ ในที่นี้ผู้วิจัยขอนำเสนอเงินเดือนพื้นฐาน (Base Salary) เฉพาะประเภทบริหารเท่านั้น ประกอบด้วย บัญชีเงินเดือนข้าราชการตำแหน่งประเภทบริหาร ค่าตอบแทนเมื่อได้รับการประเมินตามผลการปฏิบัติราชการ และค่าตอบแทนเมื่อได้รับการเลื่อนระดับตำแหน่ง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

---

[189] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2555). *คู่มือระบบค่าตอบแทน สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ สำนักงาน ก.พ.

5.9.2.1 บัญชีเงินเดือนข้าราชการตำแหน่งประเภทบริหาร

การได้รับเงินเดือนเมื่อบรรจุเข้ารับราชการ เมื่อบุคคลใดได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้นั้นจะได้รับเงินเดือนตามบัญชีเงินเดือนตามระดับและประเภทตำแหน่งที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง การได้รับเงินเดือนตลอดอายุราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นจะเป็นไปตาม กฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินเดือน พ.ศ. 2551 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ซึ่งกล่าวถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการได้รับเงินเดือนในช่วงเวลาต่าง ๆ ของการรับราชการ ตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการ การมีคุณวุฒิเพิ่มขึ้นหรือสูงขึ้น การเลื่อนระดับตำแหน่ง กฎ ก.พ. ฉบับนี้จึงเป็นสิ่งที่ข้าราชการพลเรือนสามัญควรศึกษาไว้ เพื่อสร้างความเข้าใจในเรื่องการได้รับเงินเดือน

ตารางที่ 5.9 บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหาร[190]

ระดับ	จำนวนเงินเดือน (บาท)	
	ประเภทบริหารระดับต้น	ประเภทบริหารระดับสูง
ขั้นสูง	74,320.00	76,800.00
ขั้นต่ำ	51,140,00	56,380.00
ขั้นต่ำชั่วคราว	24,400.00	29,980.00

(**ที่มา:** พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558. (2558). *บัญชีเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญ.* สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2561 จาก https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/58_phrb_raebiiybkhaaraachkaarphleruuen_chbabthii_2_2558.pdf)

5.9.2.2 ค่าตอบแทนเมื่อได้รับการประเมินตามผลการปฏิบัติราชการ[191]

ค่าตอบแทนเมื่อได้รับการประเมินตามผลการปฏิบัติราชการ เป็นการจ่ายค่าตอบแทนหรือการขึ้นเงินเดือนตามผลงาน เมื่อข้าราชการปฏิบัติงานจนถึงรอบการประเมิน รัฐจะจ่ายค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นการตอบแทนการทำงานและสร้างแรงจูงใจให้กับข้าราชการ การเลื่อนเงินเดือนในแต่ละรอบการประเมินนั้น นอกจากจะพิจารณาถึงผลการประเมินการปฏิบัติราชการแล้ว ยังพิจารณาข้อมูลอื่น ๆ ประกอบด้วย ได้แก่ ข้อมูลการลา พฤติกรรมการมาทำงาน การรักษาวินัย การปฏิบัติตนให้เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการและข้อควรพิจารณาอื่น ๆ โดยในแต่ละรอบการประเมินนั้น ข้าราชการแต่ละคนจะสามารถได้รับการเลื่อนเงินเดือนได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 6 ของฐานในการคำนวณ

---

[190] บัญชีเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญในปัจจุบันกำหนดไว้ท้าย *พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558.* สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2561 จาก https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/58_phrb_raebiiybkhaaraachkaarphleruuen_chbabthii_2_2558.pdf

[191] รายละเอียดการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ (1) กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 (2) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร 1008.1/ว 28 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2552 (3) หนังสือ ถาม-ตอบ เรื่อง การเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552

รอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ในหนึ่งปีงบประมาณกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการปีละ 2 รอบ และกำหนดการเลื่อนเงินเดือนไว้เพียงปีละ 2 ครั้งเท่านั้น ดังตารางที่ 5.10

ตารางที่ 5.10 รอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

รอบการประเมิน	ระยะเวลา	วันที่เลื่อนเงินเดือน
รอบที่ 1	1 ตุลาคม – 31 มีนาคม	1 เมษายน
รอบที่ 2	1 เมษายน – 30 กันยายน	1 ตุลาคม

ทั้งนี้ ฐานในการคำนวณและช่วงเงินเดือนสำหรับการเลื่อนเงินเดือนในแต่ละประเภทและระดับตำแหน่ง ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติม สำหรับการเลื่อนเงินเดือนในวันที่ 1 ตุลาคม 2560 เป็นต้นไป[192] ดังตารางที่ 5.11

ตารางที่ 5.11 ฐานในการคำนวณและช่วงเงินเดือนสำหรับการเลื่อนเงินเดือนในประเภทนักบริหารระดับสูง

ประเภทตำแหน่ง	ระดับ	ช่วงเงินเดือน	ฐานในการคำนวณ	
			ระดับ	อัตรา
บริหาร	สูง	69,920-76,800	บน	71,700
		29,980-69,910	ล่าง	69,910
	ต้น	62,740-74,320	บน	68,530
		24,400-62,730	ล่าง	62,210

(**ที่มา:** สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2558). *การเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2561 จาก https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/circular/w7-2558.pdf)

5.9.2.3 ค่าตอบแทนเมื่อได้รับการเลื่อนระดับตำแหน่ง

สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น เมื่อข้าราชการคนใดได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับตำแหน่งที่สูงขึ้นจะยังคงได้รับเงินเดือนในอัตราเดิม[193] ยกเว้นในกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นมีเงินเดือนในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราต่ำสุดที่ ก.พ. กำหนดของระดับตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้ง ข้าราชการผู้นั้นก็จะได้รับเงินเดือนในอัตราต่ำสุดที่ ก.พ. กำหนดของระดับที่ได้รับการแต่งตั้งนั้น เช่น กรณีที่ข้าราชการได้เลื่อนระดับจากประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการเป็นระดับชำนาญการพิเศษ หากเดิมได้รับเงินเดือนต่ำกว่าเงินเดือนขั้นต่ำชั่วคราวของระดับชำนาญการพิเศษ ข้าราชการผู้นั้นก็จะได้รับเงินเดือนที่อัตราขั้นต่ำชั่วคราวของระดับชำนาญการพิเศษ เป็นต้น

กรณียกเว้นอีกกรณีหนึ่ง คือ กรณีที่ข้าราชการได้รับเงินเดือนสูงสุดของระดับตำแหน่งและได้รับค่าตอบแทนพิเศษจากการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ต่อมาหากข้าราชการผู้นั้นได้รับการเลื่อนระดับตำแหน่ง

---

[192] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2558). *การเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2561 จาก https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/circular/w7-2558.pdf

[193] ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินเดือน พ.ศ. 2551. (2551, 10 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 125 ตอนที่ 128 ก.

ที่สูงขึ้น ข้าราชการผู้นั้นสามารถได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้นโดยนำค่าตอบแทนพิเศษ ซึ่งเป็นผลจากการประเมินผลการปฏิบัติราชการมาบวกรวมเป็นเงินเดือนได้ ทั้งนี้เมื่อรวมแล้วจะต้องไม่เกินเงินเดือนสูงสุดของระดับตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้ง[194]

5.9.3 ค่าตอบแทนลักษณะอื่น ๆ (Allowance)

ในระบบค่าตอบแทนของข้าราชการพลเรือนสามัญยังมีค่าตอบแทนอีกหลายประเภทที่กำหนดขึ้นด้วยวัตถุประสงค์และปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาแตกต่างกัน การกำหนดค่าตอบแทนประเภทต่าง ๆ นี้ก็เพื่อตอบแทนและสร้างแรงจูงใจในการทำงานของข้าราชการพลเรือนสามัญที่แตกต่างกันไปในแต่ละสถานการณ์ ค่าตอบแทนประเภทอื่น ๆ ที่ได้กำหนดขึ้นสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ประกอบด้วย เงินประจำตำแหน่ง เงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือน และสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล (Benefit/Fringe Benefit) เงินรางวัลประจำปี (Bonus) ดังต่อไปนี้

5.9.3.1 เงินประจำตำแหน่ง

การได้รับค่าตอบแทนประเภทอื่น ๆ เป็นค่าตอบแทนที่กำหนดขึ้นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่หลักในตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนด เช่น ตำแหน่งที่ต้องใช้ทักษะด้านการบริหารซึ่งมีความรับผิดชอบทั้งด้านการบริหารแผนงาน แผนเงิน และแผนคนขององค์การ และตำแหน่งที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถทางด้านวิชาชีพ เป็นต้น ทั้งนี้วัตถุประสงค์ในการกำหนดเงินประจำตำแหน่งนั้น เพื่อลดความแตกต่างของอัตราค่าตอบแทนของภาคราชการกับอัตราค่าตอบแทนทางการตลาด รวมไปถึงแก้ปัญหาการสูญเสียกำลังคนในภาคราชการในช่วงเวลาขณะนั้น อย่างไรก็ตาม รายละเอียดในการได้รับเงินประจำตำแหน่งและสายงานที่กำหนดให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งในประเภทและระดับตำแหน่งต่าง ๆ นั้น สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากกฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2551 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 ซึ่งในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยขอนำเสนออัตราเงินประจำตำแหน่งของนักบริหารระดับสูง[195] ตามตารางที่ 5.12

ตารางที่ 5.12 อัตราเงินประจำตำแหน่งและเงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนของนักบริหารระดับสูง

ประเภทตำแหน่ง	เงินประจำตำแหน่ง (บาท/เดือน)	เงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือน (บาท/เดือน)
ระดับสูง (ระดับ 11 บส.)	21,000.00	21,000.00
ระดับสูง (ระดับ 10 บส.)	14,500.00	14,500.00
ระดับต้น (ระดับ 9 บส.)	10,000.00	10,000.00

[194] กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 ข้อ 17 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าตอบแทนพิเศษของข้าราชการและลูกจ้างประจำ ผู้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างถึงขั้นสูงหรือใกล้ถึงขั้นสูงของอันดับหรือตำแหน่ง พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

[195] 1. อัตราเงินประจำตำแหน่งในปัจจุบันเป็นไปตามบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญท้าย พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 2. หลักเกณฑ์ในการได้รับเงินประจำตำแหน่งของตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการและระดับทรงคุณวุฒิเป็นไปตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ ว 18 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2551 เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรับเงินประจำตำแหน่งสำหรับตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการและระดับทรงคุณวุฒิ ที่มีประสบการณ์ ทักษะ และสมรรถนะ

5.9.3.2 เงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือน[196]

เงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือน กำหนดขึ้นด้วยเหตุผลในลักษณะคล้ายคลึงกับเงินประจำตำแหน่ง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อลดความแตกต่างของอัตราค่าตอบแทนภาคราชการในตำแหน่งต่าง ๆ กับอัตราอัตราค่าตอบแทนทางการตลาด และเพื่อรักษาไว้ซึ่งกำลังคนคุณภาพในภาครัฐ ซึ่งในขณะนั้นมีการสูญเสียกำลังคนคุณภาพจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชนเป็นจำนวนมาก โดยข้าราชการที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งจะได้รับเงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนเท่ากับเงินประจำตำแหน่ง ยกเว้นตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการจะไม่ได้รับเงินค่าตอบแทนในส่วนนี้ ซึ่งข้าราชการประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษที่ไม่ได้รับเงินประจำตำแหน่งจะได้รับเงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนในอัตรา 3,500 บาทต่อเดือน ในส่วนเงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนของนักบริหารระดับสูงนั้นเป็นไปตามตารางที่ 5.12

5.9.3.3 สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล (Benefit/Fringe Benefit)

สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล สามารถจำแนกออกเป็น สวัสดิการ เป็นค่าตอบแทนที่ทางราชการจัดให้แก่ข้าราชการในฐานะที่เป็นสมาชิกส่วนหนึ่งขององค์การ เพื่อช่วยให้มีความมั่งคงในการดำรงชีวิต ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจให้ข้าราชการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถแบ่งออกเป็นสวัสดิการที่เป็นตัวเงิน ซึ่งประกอบด้วย ค่ารักษาพยาบาล เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร เงินสวัสดิการสำหรับการปฏิบัติงานประจำสำนักงานในพื้นที่พิเศษ บำเหน็จความชอบ และบำเหน็จ บำนาญ ในส่วนของสวัสดิการที่ไม่เป็นตัวเงินนั้นจะประกอบด้วย การลาประเภทต่าง ๆ และเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ส่วนประโยชน์เกื้อกูล เป็นค่าตอบแทนที่ทางราชการจัดให้แก่ข้าราชการ เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ค่าเช่าบ้าน เงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ รถประจำตำแหน่ง และโทรศัพท์มือถือ

5.9.3.4 เงินรางวัลประจำปี (Bonus)

เงินรางวัลประจำปี (Bonus) เป็นค่าตอบแทนที่จ่ายให้กับข้าราชการในลักษณะเงินรางวัลประจำปีของหน่วยงาน โดยมีการจัดสรรให้กับข้าราชการในองค์การเพื่อเป็นแรงจูงใจในการพัฒนาการปฏิบัติราชการ และเป็นการเชื่อมโยงค่าตอบแทนกับผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและข้าราชการ โดยส่วนราชการจะมีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ และมีการประเมินผลเป็นประจำทุกปีร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ทั้งนี้ การจัดสรรเงินรางวัลประจำปี พิจารณาโดยคำนึงถึง ผลการประเมินการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการและจังหวัด โดยประเมินจากความสำเร็จในการดำเนินการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ขนาดของส่วนราชการ โดยใช้ข้อมูลเงินเดือนและค่าจ้างของข้าราชการและลูกจ้างประจำที่มีผู้ครองตำแหน่ง ณ วันที่ 1 กันยายน จากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง และการมีส่วนร่วมในการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการในพื้นที่ โดยจำแนกเป็น (1) ราชการบริหารส่วนกลาง (2) ราชการบริหารส่วนกลางที่ปฏิบัติราชการอยู่ในส่วนภูมิภาค และ (3) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

จากที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับการพิจารณาการกำหนดค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูงทั้งเงินเดือนพื้นฐาน (Base Salary) และค่าตอบแทนลักษณะอื่น ๆ (Allowance) สามารถสรุปได้ตามตารางที่ 5.13 แสดงค่าตอบแทนเฉลี่ยของผู้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ดังนี้

---

[196] ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนของข้าราชการและลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2547 ฉบับแก้ไข (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2553. (2553, 17 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 127 ตอนพิเศษ 145 ง.

ตารางที่ 5.13 แสดงค่าตอบแทนเฉลี่ยของผู้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย

รายการค่าตอบแทน	ค่าตอบแทนนักบริหารระดับสูง		
	ระดับต้น (ระดับ 9 บส.)	ระดับสูง (ระดับ 10 บส.)	ระดับสูง (ระดับ 11 บส.)
ค่ากึ่งกลางเงินเดือน	59,350	63,095	63,095
เงินประจำตำแหน่ง	10,000	14,500	21,000
ค่าตอบแทน/ค่าครองชีพ	10,000	14,500	21,000
ค่ารักษาพยาบาล	1,150	1,150	1,150
รถประจำตำแหน่ง	25,400	31,800	41,000
เงินสมทบ/ชดเชย กบข.	2,968	3,155	3,155
บำเหน็จบำนาญ	5,935	6,310	6,310
สวัสดิการอื่น ๆ	2,968	3,155	3,155
รวม (ปัดเศษ) (หน่วยต่อเดือน)	**117,780**	**137,670**	**159,870**

(**ที่มา:** สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2554). *ตารางแสดงค่าตอบแทนเฉลี่ยของตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญจำแนกตามประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่ง (แนบท้ายหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 100/ว.17 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2554.* สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2561 จาก https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/attachment6_w.pdf)

5.10 บทสรุปการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย

จากการทบทวนบริบทปัจจุบันของระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย ตั้งแต่การทำความเข้าใจถึงการจำแนกตำแหน่งและระดับของข้าราชการพลเรือน คำจำกัดความนักบริหารระดับสูงตามระบบนักบริหารระดับสูงของไทย (Senior Executive Service: SES) แนวคิดปรัชญาในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ไปจนถึงสาระสำคัญของการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนาสมรรถนะ การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน สามารถสรุประบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย ดังตารางที่ 5.14

ตารางที่ 5.14 สรุปการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย

ข้อพิจารณา	บริบทปัจจุบันของระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย
1. มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง	มุมมองตามระบบอาชีพ (Career Based)
2. รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง	รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ (Centralization)
3. การกำหนดคุณสมบัติ	
โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งนักบริหารระดับสูง	จำแนกตำแหน่งประเภทบริหาร ออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับสูงและระดับต้น
สมรรถนะของนักบริหารระดับสูง	สมรรถนะหลักทางการบริหาร แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม 12 ด้าน **กลุ่มที่** 1 การบริหารคน ประกอบด้วย (1) การปรับตัวและความยืดหยุ่น (Adaptability and Flexibility) (2) การพัฒนาทักษะในการสื่อสาร (Communication) (3) การประสานสัมพันธ์ (Collaborativeness) **กลุ่มที่ 2** ความรอบรู้ในการบริหาร ประกอบด้วย (1) การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Managing Change) (2) การมีจิตมุ่งบริการ (Customer Service Orientation) (3) การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) **กลุ่มที่ 3** การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ประกอบด้วย (1) การรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) (2) การทำงานให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ (Achieving Result) (3) การบริหารทรัพยากร (Managing Resources) **กลุ่มที่ 4** การบริหารอย่างมืออาชีพ ประกอบด้วย (1) การตัดสินใจ (Decision Making) (2) การคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Thinking) (3) การพัฒนาความเป็นผู้นำ (Leadership)
คุณสมบัติของผู้ได้รับการดำรงตำแหน่งนักบริหาร	(1) มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด (2) ผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงของสำนักงาน ก.พ. หรือผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงที่ ก.พ. รับรอง (3) ผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ.
4. การคัดเลือกและการแต่งตั้ง	
ผู้มีอำนาจในการคัดเลือก	- การคัดเลือกนักบริหารระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. เป็นการใช้ระบบคณะกรรมการในการพิจารณาคัดเลือก โดยใช้ชื่อที่ว่า "คณะกรรมการการคัดเลือก" - การคัดเลือกนักบริหารระดับ 11 บส. เป็นระบบการคัดเลือกจากอำนาจของผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว โดยให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ในกรณีที่ปลัดกระทรวงไม่เสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือไม่มีผู้เสนอชื่อ หรือผู้มีหน้าที่ต้องเสนอชื่อ เสนอชื่อตนเอง รัฐมนตรีมีสิทธิเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมได้
กระบวนการคัดเลือก	- การคัดเลือกนักบริหารระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. มีการจัดตั้งคณะกรรมการคัดเลือก เป็นผู้พิจารณาคุณสมบัติที่มีความเหมาะสมตามตำแหน่ง หลังจากนั้นจึงประเมินและคัดเลือกให้เหลือชื่อผู้ที่มีความเหมาะสม 3 รายชื่อ และเสนอให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจเห็นสมควร - การคัดเลือกนักบริหารระดับ 10 บส. ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอชื่อให้แก่รัฐมนตรีใช้ดุลยพินิจในการเห็นสมควร หากปลัดกระทรวงไม่ได้เป็นผู้เสนอชื่อ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมีสิทธิเสนอชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมแก่ตำแหน่งได้

ข้อพิจารณา	บริบทปัจจุบันของระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย
ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง	- การคัดเลือกนักบริหารระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจการแต่งตั้ง - การคัดเลือกนักบริหารระดับ 11 บส. รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง เป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง
5. การพัฒนา	
การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง	**รูปแบบที่ 1** ดำเนินการโดยหน่วยงานกลาง ได้แก่ หลักสูตร นบส.1 หลักสูตร ส.นบส. ดำเนินการโดยสำนักงาน ก.พ. **รูปแบบที่ 2** ดำเนินการโดยส่วนราชการอื่น ๆ ได้แก่ หลักสูตรที่ผ่านการรับรองแบบมีเงื่อนไข และหลักสูตรที่ผ่านการรับรองแบบไม่มีเงื่อนไข
การพัฒนาหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง	**รูปแบบที่ 1** ดำเนินการโดยหน่วยงานกลาง ได้แก่ หลักสูตร นบส.2 ดำเนินการโดย ก.พ. และหลักสูตร ปยป.2 ดำเนินการโดย ก.พ.ร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. **รูปแบบที่ 2** ดำเนินการโดยส่วนราชการอื่น ๆ ได้แก่ การพัฒนาสมรรถนะตามกรอบหลักสูตรการพัฒนาสมรรถนะ
6. การบริหารผลงาน	
รูปแบบการบริหารผลงาน	- รอบการประเมินแบ่งเป็น 2 รอบ คือ รอบกลางปี และรอบปลายปี **- วิธีการประเมิน** ขั้นตอนที่ 1 การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมและนำเสนอผลการปฏิบัติงาน ขั้นตอนที่ 3 การประเมินผลการปฏิบัติงาน ขั้นตอนที่ 4 รวบรวมและนำเสนอผลการประเมิน
ระบบการจ้างงาน	ระบบการจ้างงาน เป็นการจ้างงานแบบต่อเนื่อง
7. การกำหนดค่าตอบแทน	
ค่าตอบแทนพื้นฐาน (อัตราเงินเดือน)	ค่ากึ่งกลางเงินเดือน อยู่ที่ 59,350-63,095 บาท
ค่าตอบแทนพิเศษอื่น ๆ (เช่น รางวัล เงินพิเศษ)	ค่าตอบแทนพิเศษ มีดังนี้ (1) เงินประจำตำแหน่ง อยู่ที่ 10,000-21,000 บาท (2) ค่าตอบแทน/ค่าครองชีพ 10,000-21,000 บาท (3) ค่ารักษาพยาบาล อยู่ที่ 1,150 บาท (4) รถประจำตำแหน่ง อยู่ที่ 25,400-41,000 บาท (5) เงินสมทบ/ชดเชย กบข. อยู่ที่ 2,968-3,155 บาท (6) บำเหน็จบำนาญ อยู่ที่ 5,935-6,310 บาท (7) สวัสดิการอื่น ๆ อยู่ที่ 2,968-3,155 บาท

หากพิจารณาจากตารางที่ 5.14 สามารถสรุปการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย ตั้งแต่การทำความเข้าใจถึง**การจำแนกตำแหน่งและระดับของข้าราชการพลเรือน** ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 45[197] "ตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ" มี 4 ประเภท ประกอบด้วย ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ตำแหน่งประเภทวิชาการ และตำแหน่งประเภททั่วไป โดยตำแหน่งประเภทบริหาร จำแนกออกเป็น 1) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง 2) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น ทั้งนี้ **คำจำกัดความนักบริหารระดับสูงตามระบบนักบริหารระดับสูงของไทย (Senior Executive Service: SES)** ที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยพิจารณาจากตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57[198] การบรรจุและแต่งตั้งให้บุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ประกอบการพิจารณาจากการจัดโครงสร้างทางตำแหน่งของระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service: SES) จึงได้กำหนดตำแหน่งประเภทนักบริหารออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 1 (Brand 1) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น (ตำแหน่งระดับ 9 บส.) นักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 2 (Brand 2) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 10 บส.) และนักบริหารระดับสูงกลุ่มที่ 3 (Brand 3) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 11 บส.) จึงเป็นที่มาของการศึกษาจากกลุ่มนักบริหารระดับสูงทั้ง 3 กลุ่มซึ่งมีระดับตำแหน่งอย่างชัดเจน

ในด้านแนวคิดปรัชญาและการดำเนินการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง พบว่า **ตามมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง** ในปัจจุบันมิได้มีการชี้ชัดหรือระบุอย่างแน่ชัดว่าใช้มุมมองใด แต่จากการพิเคราะห์จากเอกสารที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ รวมถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยจึงขอสรุปเบื้องต้นเกี่ยวกับมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ยังคงเป็นมุมมองทางด้านอาชีพหรือระบบอาชีพ (Career-Based) ด้วยเหตุผลที่ว่า ประการแรก สำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ใช้อ้างอิงในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service: SES) ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย อาศัยปรัชญาแนวคิดจากรูปแบบการสร้างระบบนักบริหารแยกเป็นระบบต่างหาก และรูปแบบการพัฒนากลุ่มข้าราชการที่มีศักยภาพสูงให้ได้รับการเลื่อนตำแหน่งเป็นนักบริหารอย่างรวดเร็ว ประการที่สอง มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงพิจารณาจากรูปแบบการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 56 ให้มีการเปิดรับบุคลากรภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงได้ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า ลักษณะการขึ้นสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงยังคงเป็นไปตามระบบอาชีพ (Career Based) นอกจากนี้ ใน**รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง** มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) มีบทบาท อำนาจ หน้าที่ทางกฎหมายทั้งในเชิงการควบคุม กำกับ บริหารงาน และดำเนินการ ขณะที่ส่วนราชการต่าง ๆ มีอำนาจอย่างจำกัดเพียงการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดไว้เท่านั้น

ส่วนแนวทางปฏิบัติที่ใช้ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัตินักบริหารระดับสูง การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (ทั้งก่อนและหลังจากได้รับการคัดเลือก) การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน พบว่า **การกำหนดคุณสมบัติ** เป็นการกำหนดคุณสมบัติที่เป็นไปมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของสายงานประเภทบริหาร ซึ่งคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการดำรงตำแหน่งประเภทสายบริหารนั้น จะต้องมีคุณสมบัติในการเข้ารับการคัดเลือกและแต่งตั้ง ประกอบด้วย มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงของสำนักงาน ก.พ. หรือผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงที่ ก.พ. รับรอง รวมถึงผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน

---

[197] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. (2551, 25 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 125 ตอนที่ 22 ก. หน้า 16.

[198] เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

ก.พ. เมื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่เหมาะสมต่อตำแหน่งแล้วนั้น นำไปสู่การคัดเลือกและการแต่งตั้ง ซึ่งผู้ที่มีอำนาจในการคัดเลือกและการแต่งตั้งนั้น มีการพิจารณาที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ละระดับตำแหน่ง กล่าวคือ ในการคัดเลือกนักบริหารระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. เป็นการใช้ระบบคณะกรรมการในการพิจารณาคัดเลือก โดยใช้ชื่อที่ว่า "คณะกรรมการการคัดเลือก"ส่วนการคัดเลือกนักบริหารระดับ 11 บส. เป็นระบบการคัดเลือกจากอำนาจของผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว โดยให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ในกรณีที่ปลัดกระทรวงไม่เสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือไม่มีผู้เสนอชื่อ หรือผู้มีหน้าที่ต้องเสนอชื่อ เสนอชื่อตนเอง รัฐมนตรีมีสิทธิเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมได้ ซึ่งแต่ละระดับตำแหน่งต่างมีกระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งที่มีจุดร่วมและจุดต่างกัน กล่าวคือ ในการคัดเลือกนักบริหารระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. มีการจัดตั้งคณะกรรมการคัดเลือก เป็นผู้พิจารณาคุณสมบัติที่มีความเหมาะสมตามตำแหน่ง หลังจากนั้นจึงประเมินและคัดเลือกให้เหลือชื่อผู้ที่มีความเหมาะสม 3 รายชื่อ และเสนอให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจเห็นสมควร ส่วนการคัดเลือกนักบริหารระดับ 10 บส. ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอชื่อให้แก่รัฐมนตรีใช้ดุลยพินิจในการเห็นสมควร หากปลัดกระทรวงไม่ได้เป็นผู้เสนอชื่อ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมีสิทธิเสนอชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมแก่ตำแหน่งได้

การพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (ทั้งก่อนและหลังจากได้รับการคัดเลือก) พบว่า ก่อนเข้าสู่การดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ผู้ที่มีคุณสมบัติในการเข้ารับการคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งระดับ 9 บส. จำเป็นต้องมีการพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงก่อนเข้ารับการพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ซึ่งจากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรการพัฒนาก่อนเข้าสู่การดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 ดำเนินการโดยหน่วยงานกลาง ได้แก่ หลักสูตร นบส.1 หลักสูตร ส.นบส. ทั้งสองหลักสูตรดำเนินการโดยสำนักงาน ก.พ. และรูปแบบที่ 2 ดำเนินการโดยส่วนราชการอื่น ๆ ได้แก่ หลักสูตรที่ผ่านการรับรองแบบมีเงื่อนไข และหลักสูตรที่ผ่านการรับรองแบบมีเงื่อนไข ส่วนการพัฒนาภายหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง เป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งการพัฒนาภายหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 รูปแบบเช่นกัน คือ รูปแบบที่ 1 ดำเนินการโดยหน่วยงานกลาง ได้แก่ หลักสูตร นบส.2 ดำเนินการโดย ก.พ. และหลักสูตร ปยป.2 ดำเนินการโดย ก.พ.ร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. และรูปแบบที่ 2 ดำเนินการโดยส่วนราชการอื่น ๆ ได้แก่ การพัฒนาสมรรถนะตามกรอบหลักสูตรการพัฒนาสมรรถนะ

ในการบริหารผลงาน พบว่า ระบบบริหารผลงาน (Performance Management System) ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การวางแผนและกำหนดเป้าหมายผลการปฏิบัติราชการ (Planning) (2) การติดตาม (Reviewing) (3) การพัฒนา (Development) (4) การประเมินผลการปฏิบัติราชการ (Appraisal) (5) การให้ผลตอบแทน (Rewarding) โดยที่การประเมินผลการปฏิบัติราชการ (Appraisal) ของนักบริหารระดับสูงนั้นมีรอบการประเมินออกเป็น 2 รอบ ได้แก่ รอบที่ 1 ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 31 มีนาคม และรอบที่ 2 ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ถึงวันที่ 30 กันยายน มีการพิจารณาองค์ประกอบในการประเมิน 5 องค์ประกอบ ประกอบด้วย องค์ประกอบที่ 1 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจงาน (Functional Based) องค์ประกอบที่ 2 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจยุทธศาสตร์ (Agenda Based) องค์ประกอบที่ 3 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจพื้นที่ (Area Based) องค์ประกอบที่ 4 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักความรู้ ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะที่ใช้ในการปฏิบัติงานตามที่ ก.พ. กำหนด (Competency Based) องค์ประกอบที่ 5 ศักยภาพในการเป็นนักบริหารเพื่อการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ (Potential Based) โดยมีขั้นตอนการประเมินตั้งแต่ขั้นตอนที่ 1 การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวม

และนำเสนอผลการปฏิบัติงาน ขั้นตอนที่ 3 การประเมินผลการปฏิบัติงาน และขั้นตอนที่ 4 รวบรวมและนำเสนอผลการประเมิน ซึ่งการประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญต่อการเชื่อมโยงผลการประเมินไปสู่กระบวนการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การจ่ายผลตอบแทน (ทั้งในรูปของเงินเดือน โบนัส ฯลฯ) และการเลื่อนเงินเดือน

ในด้าน**การกำหนดค่าตอบแทน** พบว่า พิจารณาจากหลักการสำคัญ ได้แก่ หลักความพอเพียง (Adequacy) หลักความเป็นธรรม (Equity) หลักความสมดุล (Balance) หลักความมั่นคง (Security) หลักการจูงใจ (Incentive) หลักการควบคุม (Control) รวมถึงพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น มาตรฐานการครองชีพและค่าครองชีพ (Standard of Living and Cost of Living) ค่าของงาน (Job Value) อัตราค่าตอบแทนในตลาดแรงงาน (Market Rate) กฎหมาย (Law and Regulation) ผลผลิต (Productivity/Performance) อำนาจต่อรอง (Bargaining Power) นโยบายองค์การ (Policy) ลักษณะงาน (Nature of Work) ลักษณะพื้นที่ และความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay) ทั้งนี้ ในปัจจุบันค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูงนั้น หากจำแนกออกเป็น (1) ค่าตอบแทนพื้นฐาน (อัตราเงินเดือน) อยู่ที่ 59,350-63,095 บาท (2) ค่าตอบแทนพิเศษอื่น ๆ (เช่น รางวัล เงินพิเศษ) ประกอบด้วย เงินประจำตำแหน่ง อยู่ที่ 10,000-21,000 บาท ค่าตอบแทน/ค่าครองชีพ 10,000-21,000 บาท ค่ารักษาพยาบาล อยู่ที่ 1,150 บาท รถประจำตำแหน่ง อยู่ที่ 25,400-41,000 บาท เงินสมทบ/ชดเชย กบข. อยู่ที่ 2,968-3,155 บาท บำเหน็จบำนาญ อยู่ที่ 5,935-6,310 บาท สวัสดิการอื่น ๆ อยู่ที่ 2,968-3,155 บาท รวมค่าตอบแทนต่อเดือน อยู่ที่ 117,780-159,870 บาท

บทที่ 6
ผลการศึกษา
แนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย

การศึกษาในส่วนนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอผลการศึกษาแนวโน้มที่ควรจะเป็นในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยในอนาคต (Future Research) ตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งผู้ศึกษาใช้วิธีการวิจัยแบบ Ethnographic Delphi Future Research (EDFR) ในการศึกษาครั้งนี้ โดยนำเสนอผลการวิจัยดังต่อไปนี้

6.1 ผลการพิจารณาความคิดเห็นข้อมูลบริบทแวดล้อมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูง จากการให้สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมือง

6.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ

6.2.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้เชี่ยวชาญ

6.2.2 ผลการพิจารณาความคิดเห็นต่อข้อมูลแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐจากการให้สัมภาษณ์ของผู้เชี่ยวชาญ รอบที่ 1

6.2.3 ผลการพิจารณาความคิดเห็นต่อข้อมูลแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐจากการให้สัมภาษณ์ของผู้เชี่ยวชาญ รอบที่ 2

6.2.4 สรุปผลการพิจารณาความคิดเห็นต่อแนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ

6.1 ผลการพิจารณาความคิดเห็นข้อมูลบริบทแวดล้อมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูง จากการให้สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมือง

ในส่วนนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษาทางความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนเพิ่มเติมต่อการให้ความเห็นเกี่ยวกับบริบทแวดล้อมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูง โดยการใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured) ในการสัมภาษณ์ ซึ่งผลการพิจารณาความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ของผู้เชี่ยวชาญ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ในการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้มีความต้องการบุคลากรที่มีความตื่นรู้และเท่าทันการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนเป็นนักบริหารที่มีการวางแผนงานเชิงกลยุทธ์ให้สอดรับต่อโลกยุคใหม่ ดังคำให้สัมภาษณ์

> "ในยุคปัจจุบันมันยากขึ้นไปอีกเพราะว่าโลกมันเปลี่ยนแปลงเร็วแล้วมันต้องการคนตื่นรู้กับการเปลี่ยนแปลงและเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง ถึงจะสามารถทันกับนวัตกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและสามารถที่จะทันกับภาวะและสถานการณ์ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น การเปลี่ยนแปลงของโลกยุคปัจจุบันมันมีเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ามาเร็ว สิ่งเหล่านี้ค่อนข้างสำคัญและสิ่งที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือผมรู้สึกว่ามันยังต้องสอดรับกับโลกยุคใหม่นอกจากการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มันยังเปลี่ยนแปลง

กับปรัชญาในแผนการบริหารจัดการยุคใหม่”[199]

ทั้งนี้ ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มข้าราชการทางการเมืองที่ 1 เน้นย้ำให้เห็นว่า “มิติทางการเมือง” เป็นปัจจัยสำคัญอย่างแน่นอนที่ส่งผลต่อนักบริหารระดับสูง เนื่องจากการเมืองเป็นเรื่องของการเข้ามาสู่อำนาจ เมื่อนักการเมืองได้เข้ามาสู่อำนาจ ซึ่งก่อนการเข้าสู่อำนาจนั้นนักการเมืองได้เสนอนโยบายบางประการให้แก่ประชาชน เพื่อให้ตนเองได้รับการเลือกตั้งให้เข้ามาบริหารงานภาครัฐ การเข้ามากุมอำนาจของฝ่ายการเมืองต่อการบริหารงานภาครัฐ หรือตามที่เราเข้าใจกันโดยทั่วไปว่า “การแทรกแซงทางการเมือง”นั้น ก็เพื่อให้นโยบายของฝ่ายการเมืองได้รับการยอมรับจากประชาชน การปฏิบัติงานราชการในหลาย ๆ อย่างจึงจำเป็นต้องผลักดันนโยบายให้เป็นไปในทิศทางที่กลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมืองต้องการให้บรรลุผลสำเร็จ ดังคำให้สัมภาษณ์

> “มิติทางการเมืองมีผลแน่นอนเพราะการเมืองเป็นเรื่องของการเข้ามาสู่อำนาจ นักการเมืองก็เป็นฝ่ายที่จะมากุมนโยบายเพราะนักการเมืองรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกตั้งตัวเองโดยการเสนอนโยบายเพื่อได้รับเลือกตั้งมา ก็ต้องถือว่านโยบายของตัวเองได้รับการยอมรับก็ต้องมาผลักดันนโยบายตามที่ต้องการ”[200]

ที่ผ่านมา ตามมุมมองผู้เชี่ยวชาญกลุ่มข้าราชการทางการเมืองที่ 1 เล็งเห็นว่า รัฐราชการนั้นมีการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจออกไปทั้งในราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แต่ภายหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 กลับพบว่า มีแนวโน้มทำให้รัฐเป็นรัฐที่รวมศูนย์และมีอำนาจในการบริหารมากขึ้น หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่ง เป็น“รัฐราชการที่เข้มแข็ง” ซึ่งผู้เชี่ยวชาญให้ข้อถกเถียงต่อประเด็นนี้ว่า การรวมศูนย์อำนาจเป็นทิศทางสวนกระแสต่อความเป็นสากล เนื่องจากรัฐในหลาย ๆ ประเทศส่วนใหญ่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่าที่ผ่านมาคนไทยได้เรียนรู้ความเป็นประชาธิปไตยที่เป็นวิถีชีวิต กล่าวคือ ในประเด็นการมีส่วนร่วม ประชาชนได้เรียนรู้จากการเลือกตั้ง การเข้ามามีส่วนในกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม สิ่งเหล่านี้นับเป็นตัวสะท้อนและแสดงให้เห็นว่า การที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเสมือนเป็นพื้นที่ให้ประชาชนได้มีที่ยืนในทางเศรษฐกิจและสังคม

> “ที่ผ่านมา ราชการเป็นรัฐรวมศูนย์..แต่ว่าการกระจายอำนาจเริ่มเกิดบ้าง..พอหลังการรัฐประหาร 2557 ทิศทางของผู้ทำรัฐประหารยิ่งทำให้เป็นรัฐรวมศูนย์อำนาจมากขึ้น ทิศทางของเขาคือการสร้างรัฐราชการที่เข้มแข็ง...ตรงนี้มันฝืนความเป็นจริงของโลก รัฐในโลกต้องพยายามการกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ผมคิดว่าในช่วง 4-5 ทศวรรษนี้ประชาชนไทยได้เรียนรู้ความเป็นประชาธิปไตยที่เป็นวิถีชีวิต ... ความคิดของโลกเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนมันเข้ามาและระดมให้ศักยภาพของมนุษย์เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้มากมาย...สิ่งต่าง ๆ ทำให้เขาเรียนรู้ว่าเขามีที่ยืนทางเศรษฐกิจและสังคมในชีวิตเขาได้”[201]

---

[199] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 1 กลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมือง

[200] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 1 กลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมือง

[201] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 1 กลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมือง

ในขณะเดียวกันผู้เชี่ยวชาญกลุ่มข้าราชการทางการเมืองที่ 2 ในข้อคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับมิติทางการเมืองที่ว่า ระบบราชการของภาครัฐไทยนั้น เป็น "อำนาจนิยม" ซึ่งแนวโน้มในช่วง 10 ปีข้างหน้านั้นโครงสร้างทางอำนาจมีการเปลี่ยนแปลงประกอบกับการถูกวางกรอบไว้ด้วยยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ส่งผลให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อนักบริหารระดับสูงที่จะต้องดำเนินงานภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติ นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญได้ชี้ประเด็นให้เห็นเพิ่มเติมว่า แนวโน้มของมิติทางการเมืองข้างหน้าจะกลายเป็น 3 เส้า คือ การเมือง การทหาร และระบบราชการที่มีความเชื่อมโยงต่อกัน ดังคำให้สัมภาษณ์

> "ระบบราชการ อย่างของเราเป็นอำนาจนิยม ซึ่งระบบราชการจะอยู่ภายใต้อำนาจเสมอ มันก็เกิด clash ขึ้นในอนาคต ใน 5 ปีแรกอาจยังไม่เห็นชัดเจน แต่ในช่วง 10 ปี มันจะเริ่ม turn around มันจะเริ่มเห็นรอยต่อ พวก power structure มันจะเริ่มเบี่ยงขึ้น พอช่วง 10 ปี จะเริ่มหน่วงขึ้น ๆ หมุนวนไม่รู้อำนาจ"[202]

> "การเมืองจะเป็นแบบนั้น จะกลายเป็น 3 เส้า การเมือง military และระบบราชการ กลายเป็นเชื่อมกันไปแล้ว เดิมมันแยกกันอยู่ พรรคการเมืองขนาดใหญ่ไม่รู้ว่าตัวเองได้เท่าไร เพราะมันเป็น 3 เส้า การเมือง ทหาร และระบบราชการอีกหนึ่ง"[203]

อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มข้าราชการทางการเมืองที่ 3 ให้ข้อคิดเห็นที่แตกต่างออกไปว่า ความกดดันจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้น จะเริ่มกดดันไปที่โครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐก่อนเป็นลำดับแรก นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อการปรับโครงสร้างของหน่วยงานทั้งในรูปแบบการยุบรวมหน่วยงานหรือการแยกหน่วยงานต่อการทำภารกิจบางอย่าง เพื่อให้สอดรับต่อกระแสความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ ผู้เชี่ยวชาญได้ให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า ในช่วง 10 ปีข้างหน้านั้น ระบบราชการโดยภาพรวมจะต้องทบทวนและปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงานใหม่ ๆ มากขึ้น เช่น การปรับโครงสร้างให้มีความยืดหยุ่นสามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่าย การออกแบบรูปแบบหน่วยงานใหม่ เป็นต้น การปรับโครงสร้างของหน่วยงานดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ส่งผลต่อการกำหนดคุณสมบัติของนักบริหารระดับสูงว่า นักบริหารระดับสูงนั้นต้องมีสมรรถนะอย่างไรจึงจะเหมาะสมต่อลักษณะองค์การ สิ่งเหล่านี้จึงนำไปสู่แรงกดดันต่อการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงที่ต้องเปิดกว้างมากยิ่งขึ้น ซึ่งทิศทางของการคัดเลือกและแต่งตั้งนั้นอาจต้องมีการเปิดรับทั้งจากการโอนย้ายข้ามหน่วยงานหรือการเปิดรับบุคลากรภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง โดยการพิจารณาจากผลงานและความสามารถเป็นสำคัญ ดังคำให้สัมภาษณ์

> "ผมมองว่าแรงกดดันจากการเปลี่ยนแปลงทุกด้านจะเริ่มกดดันไปที่ตัวโครงสร้างก่อน ...จะถูกตั้งคำถามท้าทายมากขึ้นว่าสมควรที่จะอยู่ในรูปแบบเดิมไหม จะต้องมีการไปปรับเปลี่ยนเพื่อรวมแต่ละหน่วยงานหรือจะต้องแยกบางหน่วยงาน ซึ่งใน 10 ปีข้างหน้ามีความเป็นไปได้ว่าภาครัฐอาจจะต้องมาทบทวนเรื่องของโครงสร้างระบบราชการโดยรวม อาจจะต้องมองหาวิธีการที่จะทำให้โครงสร้างมันยืดหยุ่นมากขึ้นและเปลี่ยนแปลงได้ง่ายขึ้นหรืออาจจะต้องรวมถึงการคิดรูปแบบหน่วยงานรูปแบบใหม่... ตรงนี้จะเป็นจุดแรกที่ส่งผลมาว่าแล้วผู้บริหารระดับสูงจะเป็นอย่างไร ถ้ามองในลักษณะนี้ก็เชื่อว่าจะมีแรงกดดันเพิ่มเติมขึ้นว่าการเข้าสู่ตำแหน่ง

---

[202] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 2 กลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมือง

[203] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 2 กลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมือง

ผู้บริหารระดับสูงก็จะมีแนวโน้มที่จะต้องเปิดโอกาสให้มีระบบการสรรหา มีการระบุตัวชี้วัดเกี่ยวกับผลงาน มีการเปิดกว้างมากขึ้นในแง่ของการนำคนจากหน่วยงานอื่นหรือแม้กระทั่งคนนอกที่จะเข้ามาเป็นผู้บริหารระดับสูง"[204]

จากการพิจารณาคำให้สัมภาษณ์ของผู้เชี่ยวชาญกลุ่มข้าราชการทางการเมือง พบว่า บริบทแวดล้อมที่ส่งผลต่อระบบนักบริหารระดับสูงนั้น ผู้เชี่ยวชาญต่างให้ความสำคัญต่อ "มิติทางการเมือง" เป็นลำดับแรก โดยเฉพาะเรื่องของการเมืองภายในประเทศ ซึ่งเป็นแรงกดดันและส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูงเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมือง การเข้ามาสู่อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลในแต่ละสมัย การกำหนดแผนและยุทธศาสตร์ชาติในการขับเคลื่อนประเทศ

6.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ

6.2.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้เชี่ยวชาญ

ผู้วิจัยนำข้อมูลทั่วไปของผู้เชี่ยวชาญ มาจำแนกตามระดับผู้เชี่ยวชาญ (ตามตารางที่ 6.1) และจำแนกตามข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และการตอบแบบสอบถามจากผู้เชี่ยวชาญ (ตามตารางที่ 6.2) ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 6.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้เชี่ยวชาญ จำแนกตามระดับผู้เชี่ยวชาญ

ระดับผู้เชี่ยวชาญ	ผู้เชี่ยวชาญ	
	จำนวน (ท่าน)	ร้อยละ
1. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง	3	16.67
2. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ	3	16.67
3. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักวิชาการ	4	22.22
4. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักบริหารระดับสูง	8	44.44
รวมทั้งสิ้น	18	100.00

จากตารางที่ 6.1 แสดงผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้เชี่ยวชาญ จำแนกตามระดับผู้เชี่ยวชาญ พบว่า กลุ่มผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักบริหารระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 44.44 รองลงมา คือ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักวิชาการ คิดเป็นร้อยละ 22.22 และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ คิดเป็นร้อยละ 16.67 ตามลำดับ

[204] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 3 กลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมือง

ตารางที่ 6.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้เชี่ยวชาญ
จำแนกตามข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และการตอบแบบสอบถามจากผู้เชี่ยวชาญ

ระดับผู้เชี่ยวชาญ	ผู้เชี่ยวชาญที่	ประเด็นการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ รอบที่ 1								การตอบแบบสอบถามรอบที่ 2
		บริบทแวดล้อมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูง	มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง	รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง	การกำหนดคุณสมบัติ	การคัดเลือกและการแต่งตั้ง	การพัฒนา	การบริหารผลงาน	การกำหนดค่าตอบแทน	
กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง	1	√	√	√	√	√				
	2	√	√	√	√	√				
	3	√	√	√	√	√				
กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ	4		√	√	√	√	√	√	√	√
	5		√	√	√	√	√	√	√	√
	6		√	√	√	√	√	√	√	
กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักวิชาการ	7		√	√	√	√	√	√	√	√
	8		√	√	√	√	√	√	√	√
	9		√	√	√	√	√	√	√	√
	10		√	√	√	√	√	√	√	√
กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักบริหารระดับสูง	11		√	√	√	√	√	√	√	√
	12		√	√	√	√	√	√	√	√
	13		√	√	√	√	√	√	√	√
	14		√	√	√	√	√	√	√	√
	15		√	√	√	√	√	√	√	√
	16		√	√	√	√	√	√	√	√
	17		√	√	√	√	√	√	√	√
	18		√	√	√	√	√	√	√	√

จากตารางที่ 6.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้เชี่ยวชาญ จำแนกตามข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และการตอบแบบสอบถามจากผู้เชี่ยวชาญ พบว่า ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ รอบที่ 1 นั้น แบ่งประเด็นการสัมภาษณ์ออกเป็น 3 ส่วน คือ (1) ประเด็นที่สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่ม ได้แก่ มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและการแต่งตั้ง (2) ประเด็นที่สัมภาษณ์เฉพาะกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง ได้แก่ บริบทแวดล้อมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูง และ (3) ประเด็นที่สัมภาษณ์เฉพาะกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักวิชาการ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มี

บทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักบริหารระดับสูง ได้แก่ การพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน ส่วนข้อมูลที่ได้จากการตอบแบบสอบถาม รอบที่ 2 พบว่า ผู้เชี่ยวชาญจากทุกกลุ่ม ตอบแบบสอบถามกลับคืน จำนวน 14 ท่าน

6.2.2 ผลการพิจารณาความคิดเห็นต่อข้อมูลแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐจากการให้สัมภาษณ์ของผู้เชี่ยวชาญ รอบที่ 1

ในส่วนนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษาทางความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักวิชาการ และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักบริหารระดับสูง จำนวน 18 ท่าน เรื่อง แนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย โดยการใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured) ในการสัมภาษณ์ ซึ่งผลการพิจารณาความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ของผู้เชี่ยวชาญ รอบที่ 1 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

6.2.2.1 มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง

แนวโน้มที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง ผลการศึกษาตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ พบว่า มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง เกิดขึ้นได้ 3 แนวโน้ม ดังต่อไปนี้

แนวโน้มที่ 1 ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) เพียงอย่างเดียว ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านต่างมีข้อสนับสนุนต่อแนวโน้มนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ *ประการแรก* ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) เพราะการทำงานในภาครัฐต้องสร้างสมประสบการณ์และสร้างการยอมรับจากบุคลากรภายในหน่วยงาน ดังคำให้สัมภาษณ์

> “ควรมาจาก career based เพราะต้องสร้างสมประสบการณ์ สร้างบารมี สร้างอะไรเยอะที่ทำให้คนยอมรับ”[205]

ประการที่สอง ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) เพราะภาครัฐเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงได้นั้นต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ตลอดจนกฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งผู้ที่เติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) สามารถเรียนรู้และเข้าใจมาอย่างดีแล้ว ดังคำให้สัมภาษณ์

> “เป็น career based เนื่องจากว่าเราจะรู้ระบบหน่วยงานราชการ ระบบการทำงาน และในเรื่องของการประสานงานเชื่อมโยงได้อยู่แล้ว คือ ราชการต้องบอกว่าเป็นหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่ เพราะฉะนั้นการทำงานนอกจากจะประสานงานกับหน่วยงานราชการด้วยกันแล้วก็จะต้องประสานงานกับหน่วยงาน ประชาชน หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เอกชน ผู้ประกอบการอื่น ๆ อีกมากมาย และก็มีกฎระเบียบ สิ่งสำคัญที่สุด คือ กฎระเบียบ ซึ่งภาครัฐเองก็จะเรียนรู้และศึกษาเข้าใจอย่างดีแล้ว”[206]

---

[205] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 12 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[206] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 16 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

ประการที่สาม ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) ที่สามารถโอนย้ายข้ามหน่วยงานได้โดยพิจารณาจากประสบการณ์และความเหมาะสมของบุคคลว่ามีความสอดคล้องกับภารกิจและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ดังคำให้สัมภาษณ์

> "เป็น career based สามารถข้ามหน่วยงานได้ แต่ถ้าในระดับกระทรวง หรืออธิบดีเห็นว่าไม่ควรข้ามกระทรวง ซึ่งมันต้องอาศัยประสบการณ์...ต้องอาศัยเชิงบริหาร ซึ่งทุกคนมีความสามารถ คือเป็นผู้บริหารได้ก็สามารถดำเนินการข้ามกระทรวงได้ แต่ก็ไม่ใช่ทุกกระทรวง อย่างเช่น กระทรวงการต่างประเทศ ก็จำเป็นจะต้องมีประสบการณ์ เพราะฉะนั้นต้องดูในความเหมาะสม"[207]

แนวโน้มที่ 2 ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) เพียงอย่างเดียว ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านต่างมีข้อสนับสนุนต่อแนวโน้มนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ *ประการแรก* ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) เนื่องจากในบางหน่วยงานนักบริหารระดับสูงมีความสัมพันธ์แนบชิดกับฝ่ายการเมือง จึงควรมีการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงที่มาพร้อมกับฝ่ายกับเมือง ดังคำให้สัมภาษณ์

> "ในบางหน่วยงาน เช่น สำนักนายกฯ ควรมีการจัดตั้งนักบริหารระดับสูงที่มาพร้อมกับฝ่ายกับเมือง เปรียบเหมือนกับประธานาธิบดีในประเทศสหรัฐอเมริกา คือมาด้วยกันไปด้วยกัน มาก็ไปพร้อมกับการเมือง แต่ควรทำเช่นนี้กับเฉพาะบางหน่วยงาน"[208]

ประการที่สอง ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) เนื่องจากเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเข้ามาบริหารหน่วยงานที่ต้องอาศัยทักษะเฉพาะด้าน ดังคำให้สัมภาษณ์

> "มันควรจะเป็น position based มากขึ้น เนื่องจากสถานการณ์ทุกวันนี้มันเปลี่ยนไปมาก จะมาทำแบบเก่ามันคงไม่ได้แล้ว การเปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่ที่มีความรู้เฉพาะด้าน น่าจะช่วยให้เราได้เตรียมรับมือกับความเปลี่ยนแปลงต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ได้"[209]

แนวโน้มที่ 3 ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากมุมมองตามการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) และตามความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านต่างมีข้อสนับสนุนต่อแนวโน้มนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ *ประการแรก* ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากมุมมองตามการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) และตามความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแต่ละหน่วยงาน ถ้าหน่วยงานไหนที่เห็นได้ชัดว่ามีภารกิจเกี่ยวข้องกับทักษะเฉพาะด้านก็อาจจะได้รับผลกระทบน้อยจากการเรียกร้องให้มีการเปิดกว้าง โอนข้าม หรือเอาคนนอกเข้ามา บางหน่วยงานที่มองว่าอาศัยทักษะของการบริหารโดยรวม หรือการมีความรู้บางอย่างแล้วเข้ามาโอกาสที่จะเปิดกว้างมากขึ้นก็จะสูงกว่า ดังคำให้สัมภาษณ์

---

[207] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 17 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[208] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 7 กลุ่มนักวิชาการ

[209] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 9 กลุ่มนักวิชาการ

"ขึ้นอยู่กับแต่ละหน่วยงาน ถ้าหน่วยงานไหนที่เห็นได้ชัดว่ามีภารกิจเกี่ยวข้องกับทักษะเฉพาะด้านก็อาจจะได้รับผลกระทบน้อยจากการเรียกร้องให้มีการเปิดกว้าง โอนข้าม หรือเอาคนนอกเข้ามา บางหน่วยงานที่มองว่าอาศัยทักษะของการบริหารโดยรวม หรือการมีความรู้บางอย่างแล้วเข้ามาโอกาสที่จะเปิดกว้างมากขึ้นก็จะสูงกว่า"[210]

"ทั้ง position และ career ถ้าในระบบราชการก็ควรมาจากสายงานระบบราชการ ถ้าในสายงานบางงานของราชการ มองว่าไม่จำเป็นที่ต้องมาจากสายงานราชการ อาจจะเป็นองค์กรเอกชน เช่น สายงานเทคโนโลยี หรือ IT หรือสายในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับงาน routine เป็นงานนวัตกรรมใหม่ทางเทคโนโลยี มันควรจะมาจากด้านข้าง คือสามารถมาจากหน่วยงานเอกชนที่จะเข้ามาเป็นผู้บริหารได้"[211]

ประการที่สอง ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากมุมมองตามการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) และตามความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ 1) บทบาทของหน่วยงานนั้นมีลักษณะเป็นผู้กำหนดนโยบาย เป็นผู้กำกับดูแล หรือเป็นผู้ดำเนินการ 2) การวิเคราะห์โครงสร้างองค์กรว่าเป็นรูปแบบใด เช่น ระบบราชการ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ 3) การวิเคราะห์ลักษณะงานว่างานประเภทใดที่ต้องอาศัยการสั่งสมความสามารถ หรืออาศัยการบริหารจัดการบางอย่าง ดังคำให้สัมภาษณ์

"...เราก็จะต้อง identify ก่อนว่า งานนี้ภาครัฐจะมีบทบาทเป็นอะไรเป็น policy maker, regulator, operation หรือไม่ และภายใต้แต่ละบทบาทของหน่วยงาน โครงสร้างองค์กรจะเป็นในรูปแบบใด เช่น เป็นหน่วยงานของรัฐ pure หรือ semi หรือ quartile แล้วตรงนั้นถึงมา design ว่าแบบงานนี้ไม่ทำแล้ว outsource แต่ผมเชื่อว่าในอนาคตอันไม่นานจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงจัดรูปแบบการจ้างงานในภาครัฐแน่นอน...เปลี่ยนเป็นการจ้างงานรูปแบบอื่นให้หมดไม่ใช่ข้าราชการแล้ว เพราะในระดับ operation อย่างน้อยจะต้องเปลี่ยน จะต้องเป็นพนักงานราชการหรือจ้างเหมาอะไรก็ว่าไป แล้วถ้างานแบบนั้นมันเปลี่ยน แปลว่าก็ต้องดูว่างานนั้นจะยังอยู่กับเราไหม หรือว่าจะออกไป ซึ่งมันก็มีโอกาสเป็นไปได้ว่า ถ้ามันเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรหรือรูปแบบองค์กร ตำแหน่งที่จะมาเป็นผู้บริหารนั้นต้องเปลี่ยนแปลงตาม"[212]

"ถ้ามองว่าเป็น career based หรือ position based ควรมาจากมองที่งาน บริบทของตัวตน ตำแหน่งที่เราจะไปตั้งเขาไว้ที่ไหน งานบางอย่างต้องอาศัย competency หรือสั่งสมความสามารถ เพราะฉะนั้นอันนี้ต้องเป็น career based แต่งานบางอย่างอาจเป็น position based เพราะฉะนั้น ผู้บริหารสามารถมองได้ 2 มุม มุมหนึ่งเขาต้องรู้เชิงเทคนิค อย่างงานบริหารบางอย่าง อีกมุมก็คือ เขาต้องรู้เรื่องการบริหารจัดการ อย่างเช่นเรื่อง business plans เหมือนต้องรู้เรื่องขององค์กร การวางแผนจะวางทิศทางไหน จะขับเคลื่อนอย่างไร การเตรียมคนอย่างไร อย่างนี้คือ business plans เพราะฉะนั้นมองว่า position จะเป็นตัวขับเคลื่อน ณ ปัจจุบัน โดยเฉพาะเรื่องของการมองว่าเราจะขับเคลื่อนอย่างไร ยุทธศาสตร์อะไร innovation อะไร

[210] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 3 กลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมือง

[211] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 15 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[212] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 4 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ

> ที่เป็นกระแสใหม่ ๆ ...ดังนั้น อาจต้องใช้ลูกผสม mix กัน นอกจากนี้เห็นว่า ถ้างานของภาคราชการมันจะมีความชัดเจนของมัน คือ ภารกิจมันชัดเจน พอภารกิจชัดเจน เพราะฉะนั้นคนที่จะมาเป็นผู้บริหารต้องรู้ภารกิจของตนเองถึงจะต่อยอดได้ ดังนั้น จึงมองแล้วว่าคนที่จะเป็นผู้บริหารจะต้องมีส่วนที่เป็น career based เป็นตัวตั้งอยู่ มากกว่าอยู่สัก 60-70% และ position based เข้ามาอีก 30% เข้ามาเติมเต็ม นี่คือผู้บริหาร แต่เขาสามารถเอาตัวช่วยที่เป็น career based ที่มีความเก่ง ที่เป็นมืออาชีพเรื่องของการตลาด เรื่องของการทำกลยุทธ์"[213]

ประการที่สาม ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากมุมมองตามการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) และตามความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) ซึ่งทั้ง 2 มุมมองต่างมีจุดแข็งต่างกัน แต่ควรเปิดโอกาสให้มีนักบริหารระดับสูงมาจากข้างนอก โดยอิงการทำงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเป็นสำคัญ ดังคำให้สัมภาษณ์

> "ผมคิดว่ามันต้องยืดหยุ่นกัน เพราะว่า career based ก็มีจุดแข็งและ position based ก็มีจุดแข็ง จริง ๆ ผมคิดว่าหลายตำแหน่งสามารถเปิดให้คนนอกเข้ามาได้ตั้งแต่วันนี้ ปัจจุบันนี้ในหลาย ๆ ตำแหน่งน่าจะเปิดโอกาสให้คนนอกได้เข้ามามีโอกาส โดยเราใช้ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเป็นตัวตั้งว่า หน่วยงานต้องการผู้บริหารแบบใด..."[214]

ประการที่สี่ ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากมุมมองตามการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) และตามความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละหน่วยงาน หากหน่วยงานใดมีความพร้อมและมีระบบการบริหารจัดการบุคลากรขึ้นสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงอยู่แล้ว สามารถใช้มุมมองการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) แต่หากสถานการณ์ใดที่ขาดแคลนตำแหน่งดังกล่าวและต้องการบริหารหน่วยงานให้สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงสมัยใหม่ สามารถพิจารณาจากความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) ได้ ดังคำให้สัมภาษณ์

> "ควรมาจากทั้ง 2 มุมมอง กรณี position กรณีที่หน่วยงานขาดแคลนบุคลากรและเป็นหน่วยงานที่ต้องบริหารงานให้สอดรับกับเทรนด์ใหม่ ๆ รวมถึงการใช้ career โดยเราต้องจำแนกก่อนว่า ลักษณะองค์กร บางองค์กรมีลักษณะที่ต้องใช้คนนอก strategic position แต่ในขณะเดียวกันต้องเปิดโอกาสให้คนในด้วย"[215]

ประการที่ห้า ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากมุมมองตามการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) และตามความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) แต่ต้องมีการสะสมประสบการณ์ มีความรู้เฉพาะทางจาก 3 ส่วน คือ 1) มีความรู้ในเชิงบริหารราชการตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ 2) การบริหารความคาดหวังของประชาชน 3) เข้าใจวัฒนธรรมองค์กรภาครัฐ ดังคำให้สัมภาษณ์

---

[213] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 13 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[214] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 6 กลุ่มนักวิชาการ

[215] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 10 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

"อาจจะมาจากทั้ง position และ career ได้ แต่ต้องมีการสะสมประสบการณ์ มีความรู้เฉพาะทางจาก 3 ส่วน คือ 1. มีความรู้ในเชิงบริหารราชการตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ 2. การบริหารความคาดหวังของประชาชน 3.เข้าใจวัฒนธรรมองค์กร แต่คิดว่าไม่ง่ายบนพื้นฐานของการพิจารณาโดยมีบุคคลภายนอกเข้ามา"[216]

ประการที่หก ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากมุมมองตามการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) และตามความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) แต่ควรเน้นมุมมองตามการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) เพื่อสร้างการยอมรับและความไว้เนื้อเชื่อใจจากบุคลากรภายในหน่วยงาน ดังคำให้สัมภาษณ์

"ทั้ง position และ career กรณีมาจากระบบ career คือ ให้มันเติบโต มีทิศทาง คือเด็กที่บรรจุมา แล้วสามารถบอกได้ว่า อีกกี่ปีเขาจะอยู่ตำแหน่งไหน อีกกี่ปีถึงจะถึงตำแหน่งสูงสุด ต้องวางระบบ career คือ ระบบภายใน อีกส่วนคือ ระบบ position ถ้าเกิดว่ามีการขาดแคลนในระบบราชการ เราสามารถที่จะมีการ swing คือ ใช้ career ได้ ทั้งนี้ ทั้งนั้นควรใช้ระบบภายในเป็นหลัก เพื่อให้เกิดการไว้เนื้อวางใจ"[217]

ข้อพิจารณาพึงสังเกตเพิ่มเติมจากผู้วิจัยเกี่ยวกับแนวโน้มที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงใน 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570) พบว่า ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มนักบริหารระดับสูงมีข้อคิดเห็นว่าในช่วง 10 ปีข้างหน้าระบบนักบริหารระดับสูงมาจากการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) เพียงอย่างเดียว ในขณะที่กลุ่มนักวิชาการมีข้อคิดเห็นว่า ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) เพียงอย่างเดียว ส่วนแนวโน้มที่ 3 ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากมุมมองตามการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) และตามความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) นั้น เป็นข้อคิดเห็นที่มาจากผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมือง กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มนักบริหารระดับสูง รวมถึงเป็นข้อคิดเห็นที่ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านให้เหตุผลสนับสนุนถึงความเป็นไปได้เกี่ยวกับแนวโน้มนี้มากที่สุด

6.2.2.2 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง

แนวโน้มที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงใน 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570) ผลการศึกษาตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ พบว่า รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงเกิดขึ้นได้ 2 แนวโน้ม ดังต่อไปนี้

แนวโน้มที่ 1 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงแบบรวมศูนย์อำนาจ ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่า ควรมีหน่วยงานกลางแบบเบ็ดเสร็จที่ดูแลนักบริหารระดับสูงตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนาสมรรถนะ การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน ดังคำให้สัมภาษณ์

"ควรมีหน่วยงานกลาง ทำหน้าที่ออกมาตรฐานกลางในเรื่องของโปรโมชั่นและการคัดเลือก"[218]

---

[216] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 11 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[217] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 14 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[218] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 7 กลุ่มนักวิชาการ

> "ควรมีหน่วยงานกลางในการทำหน้าที่กำหนดคุณลักษณะการขึ้นตำแหน่ง การสรรหา การขึ้นบัญชีนักบริหารระดับสูง และส่งนักบริหารระดับสูงไปให้แก่ส่วนราชการเป็นผู้เลือก จำนวน 3 คน หากผู้ใดไม่ได้รับเลือกต้องสามารถให้เหตุผลได้"[219]

แนวโน้มที่ 2 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงแบบกระจายอำนาจ ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านต่างมีข้อสนับสนุนต่อแนวโน้มนี้ด้วยเหตุผลหลายประการเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงแบบกระจายอำนาจในช่วง 10 ปีข้างหน้า ซึ่งตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านเห็นว่า รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงนั้นจำแนกออกได้เป็น 4 รูปแบบ[220] ดังต่อไปนี้

รูปแบบที่ 1 การกระจายอำนาจด้วยการให้ส่วนราชการดำเนินการทั้งหมด ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงขึ้นอยู่กับบริบทแวดล้อมในอนาคตและรูปแบบหน่วยงานเป็นตัวกำหนด เช่น งานด้านดิจิทัลเริ่มเปิดรับบุคลากรภายนอกซึ่งอยู่ในระดับตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิ ส่งผลให้ตำแหน่งที่เข้ามานั้นไม่มีอำนาจในทางการบริหาร แต่อาจเป็นข้าราชการในรูปแบบอื่น เช่น อาจอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการวิสามัญ เป็นต้น ทั้งนี้ การให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการนั้นเน้นให้การบริหารจัดการมีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวได้ต่อการเปลี่ยนแปลง โดยมุ่งเน้นการออกแบบกลไกและระบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงที่ไม่ทำให้การเมืองเข้ามาแทรกแซง ดังคำให้สัมภาษณ์

> "ลักษณะของรูปแบบงาน การจ้างงานที่เปลี่ยนไป ถ้าจะให้ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมอีกอย่างนึงก็คือ เรามีพนักงานราชการศักยภาพสูง เช่น เรื่อง digital ซึ่งปกติราชการไม่สามารถจ้างได้ จึงรับแบบ lateral entry เข้ามา ซึ่งเป็นระดับของผู้ทรงคุณวุฒิโดยอนุมัติตำแหน่งนี้ให้กับหลายหน่วยงาน ทั้งนี้ ตำแหน่งดังกล่าวไม่มีอำนาจในทางการบริหารแต่จะเป็นลักษณะ think tank ซึ่งเป็นจุดเริ่มของการมีข้าราชการรูปแบบอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการวิสามัญ"[221]

> "เน้นเกิดความยืดหยุ่นความอ่อนตัวมากขึ้น เพราะมันจะทำให้ง่ายต่อการที่จะปรับเปลี่ยนให้เข้ากับความเปลี่ยนแปลง มุ่งเน้นกลไกในการออกแบบกลไกบางอย่างที่ไม่ทำให้การเมืองแทรกแซง ซึ่งมีระบบพิทักษ์คุณธรรมที่เข้มแข็ง ไม่สนับสนุนให้เกิดหน่วยงานใหม่ขึ้นมา นอกจากนี้ ต้องแก้การให้อำนาจหน้าที่ของราชการ ด้วยการทำให้ระบบหลาย ๆ อย่างลดการใช้ดุลพินิจในการอนุมัติ อนุญาตหรือมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนมีขั้นตอน มีกรอบเวลาที่ชัดเจน ตัวค่าเช่านี้จะลดลงไปโดยอัตโนมัติ"[222]

รูปแบบที่ 2 การกระจายอำนาจด้วยการให้ส่วนราชการดำเนินการบางส่วน ตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญให้ข้อสนับสนุนด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ *ประการแรก* เน้นกระจายอำนาจให้ส่วนราชการได้บริหารจัดการนักบริหารระดับสูง ส่วนหน่วยงานกลางควรมีบทบาท ดังนี้ 1) การสนับสนุนและกำกับดูแล (Regulator) ส่วนราชการ 2) เป็นฐานข้อมูลกลางที่เกี่ยวข้องกับนักบริหารระดับสูง (Executive Information System) ให้แก่ส่วนราชการ 3) เป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ออกแบบระบบไม่ให้เกิดการแทรกแซงทางการเมือง

---

[219] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 10 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[220] หลักเกณฑ์ดังกล่าวจำแนกโดยผู้วิจัยตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ

[221] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 4 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ

[222] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 3 กลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมือง

นอกจากนี้ *ประการที่สอง* หากแนวโน้มมีนักบริหารระดับสูงที่มาจากมุมมองความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) ต้องแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง ควรจำแนกออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ 1 มีรายชื่อนักบริหารระดับสูงที่จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยผ่านตะกร้ากลาง ส่วนที่ 2 มีผู้จัดหานักบริหารระดับสูง (Headhunter) ที่มาจากภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะและความต้องการของหน่วยงาน *ประการที่สาม* การกระจายอำนาจดังกล่าวให้รวมไปถึงด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อให้การบริหารงานของระบบราชการเป็นลักษณะของ “Smart HR Policy” ดังคำให้สัมภาษณ์

> “ผมว่าจริง ๆ ที่เคยอยากเห็น คือ มันควรจะมีตะกร้ากลางจริง ๆ ของ ก.พ. ถือว่านี่คือตะกร้าของคนที่จะขึ้นไปเป็นนักบริหารระดับสูง...แต่ว่านอกจากตะกร้านั้นแล้ว สำหรับระบบราชการคือ มันควรจะมีเป็น headhunter เพื่อไปดูคนที่จะมาจาก position based ของภาคอื่นเพื่อให้ได้คนที่เหมาะสมต่อความต้องการของหน่วยงาน”[223]

> “แม้ว่ากระทรวงสามารถบริหารจัดการได้ด้วยตัวเอง แต่ ก.พ. อาจทำหน้าที่เป็น regulator รวมถึงมีบทบาทในการทำ Executive Information System ซึ่งเป็นฐานข้อมูลกลางเกี่ยวข้องกับนักบริหารระดับสูง นอกจากนี้ อาจารย์เห็นว่า ก.พ. ควรจะแสดงบทบาทที่จะสนับสนุนใน 2 เรื่อง ได้แก่ ในด้านการพัฒนาและทางด้าน EIS ต้องเป็น professional ที่คอยปกป้องผู้บริหารระดับสูงเหล่านี้ไม่ให้ถูกล็อคด้วยนักการเมืองด้วยซ้ำ”[224]

> “ในแผนปฏิรูปของเราก็ decentralize เรื่อง HR อยู่แล้ว แต่เราอยากจะให้การบริหารของราชการเป็นลักษณะของ smart HR policy อันนี้เป็นทิศทางที่เราเดินอยู่ คำว่า decentralize ต้องการให้ HR manager เป็นผู้บริหารจัดการ”[225]

อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญได้ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า ในกระจายอำนาจให้ส่วนราชการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง ภายใต้การกำกับดูแล การติดตามและการประเมินจากหน่วยงานกลาง หากส่วนราชการใดไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพต้องสามารถที่จะโอนอำนาจการบริหารจัดการดังกล่าวมาให้หน่วยงานกลางได้ดูแลต่อไป ดังคำให้สัมภาษณ์

> “กระจายอำนาจเป็นสิ่งที่ดีแต่ต้องแบ่งให้ชัด ไม่สามารถบอกได้ว่าจะต้องแบ่งให้ชัดขนาดไหน จะต้องไปดูว่า ก.พ. จะดูขนาดไหน แล้ว ก.พ. คิดว่า ก.พ. จะผ่องถ่ายในส่วนที่คิดว่าสามารถจะไว้ใจ...ซึ่งการกระจายอำนาจนั้นจะโอนกลับมาก็โอนกลับมาไม่ได้ เพราะว่ากระจายอำนาจไปแล้วเลยคิดว่าเราจะต้องทบทวนเมื่อกระจายอำนาจไปแล้วขอให้เอากลับมาได้ การกระจายต้องเป็นแบบนี้ คือจะบอกว่าเป็นกฎหมาย แต่ในกฎหมายจะต้องเขียนให้ชัดว่าถ้ากระจายไปแล้วไม่ได้ดูแลในสภาพที่ใช้งานได้ หรือไม่สามารถดูแลได้ในชิ้นงาน ในตำแหน่งต่าง ๆ จะต้องให้ประเมินและโอนกลับมาได้ ซึ่งหากกระทรวงเป็นผู้ทำโปรแกรมพัฒนานักบริหารระดับสูง แล้ว ก.พ. ก็เป็นคนที่อาจจะมาดูแลควบคุม ติดตาม ประเมินผล ถ้าเกิดประเมินผลแล้วกระทรวงทำไม่ดีไม่ได้มาตรฐาน ให้เอากลับมาได้...”

---

[223] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 6 กลุ่มนักวิชาการ

[224] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 8 กลุ่มนักวิชาการ

[225] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 5 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ

รูปแบบที่ 3 การกระจายอำนาจด้วยการให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญให้ข้อสนับสนุนว่า ควรมีการจัดจ้างภายนอก (Outsource) สำหรับการดูแลนักบริหารระดับสูงโดยเฉพาะ ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบการบริหารจัดการผ่านสถาบันการศึกษา โดยให้หน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) ดังคำให้สัมภาษณ์

> "ระบบตรงนี้ไม่ใช่ ก.พ. โดย 100% ต้อง Outsource มาบริหารจัดการ แต่ให้ ก.พ. เป็นผู้กำกับ และมีการขับเคลื่อนโดยมีหน่วยงานดูแลโดยเฉพาะ ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบผ่านสถาบันการศึกษา เช่น ทางรัฐศาสตร์ร่วมกับ ก.พ. ดูแลนักบริหารระดับสูง ทางด้านวิทยาศาสตร์ก็เอาคณะวิทยาศาสตร์มาดูแล ซึ่งจะทำให้เกิด career path ว่าเราจะต้องวาง map อย่างไร เพราะฉะนั้น เรื่อง career path ก็เป็นเรื่องหนึ่งที่เราจะต้องพัฒนาเขาอย่างไร ระบบราชการควรเอาเรื่องการเตรียมคนจากภาคเอกชนมาเป็นโมเดล เพราะการที่จะเตรียมใครเป็นผู้บริหารต้องเตรียมการไม่น้อยกว่า 5 ปี"[226]

รูปแบบที่ 4 การกระจายอำนาจด้วยรูปแบบอื่น ๆ ทั้งนี้ ผู้เชี่ยวชาญได้ให้ข้อคิดเห็นว่า เน้นกระจายอำนาจ ในรูปแบบการจัดเป็นกลุ่มกระทรวง เพื่อให้กลุ่มกระทรวงดังกล่าวสามารถบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงของตนเองได้ ดังคำให้สัมภาษณ์

> "ควรจะต้องมีการปรับเปลี่ยน กระทรวงอาจต้องดูแลเอง หรือไม่ก็จัดเป็นกลุ่มกระทรวงที่เกี่ยวข้องกัน อย่างเช่น กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับทางเศรษฐกิจก็ดูแลกันเอง การ switch คนในส่วนนี้ก็จะทำได้ หรือการดูแลคนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ไป switch คน"[227]

6.2.2.3 การกำหนดคุณสมบัติ

แนวโน้มการกำหนดคุณสมบัติของนักบริหารระดับสูง ประกอบด้วย (1) โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งนักบริหารระดับสูง (2) สมรรถนะของนักบริหารระดับสูง และ (3) คุณสมบัติของนักบริหารระดับสูง จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทั้ง 4 กลุ่ม พบว่า กลุ่มผู้เชี่ยวชาญต่างมีความเห็นที่สอดคล้องกันและแตกต่างกัน ดังนี้

(1) โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งนักบริหารระดับสูง แนวโน้มโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในช่วง 10 ปีข้างหน้า ผลการศึกษาตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ พบว่า โครงสร้างการจำแนกแหน่งนักบริหารระดับสูง เกิดขึ้นได้ 2 แนวโน้ม ดังนี้

แนวโน้มที่ 1 โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งในตำแหน่งนักบริหารระดับสูงยังคงเป็นแบบเดิมเฉกเช่นปัจจุบัน กล่าวคือ เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 45[228] "ตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ" มี 4 ประเภท ประกอบด้วย ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ตำแหน่งประเภทวิชาการ และตำแหน่งประเภททั่วไป ทั้งนี้ จากการให้ข้อมูลสนับสนุนของผู้เชี่ยวชาญที่ 17 กลุ่มนักบริหารระดับสูงเห็นเพิ่มเติมในประเด็นที่ว่า แม้ว่าแนวโน้มโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งในตำแหน่งนักบริหารระดับสูงยังคงเป็นแบบเดิม แต่ให้มีการพิจารณาผ่านรูปแบบ "คณะกรรมการ" ในการคัดเลือกและสรรหาผู้ที่ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ซึ่งสามารถคัดเลือกจากสายงานประเภทใดก็ได้ตามความเหมาะสม เช่น ตำแหน่ง

---

[226] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 13 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[227] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 16 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[228] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. (2551, 25 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 125 ตอนที่ 22 ก. หน้า 16.

ปลัดกระทรวง สามารถคัดเลือกได้ทั้งจากสายงานประเภทวิชาการหรือสายงานประเภทบริหาร หรืออื่น ๆ เป็นต้น ดังคำให้สัมภาษณ์

> "เราเพิ่งใช้โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งแบบในปัจจุบันประมาณ 10 ปีเท่านั้น...เพราะฉะนั้น 10 ปีมันยังน้อยไป... แต่หากในช่วง 10 ปีข้างหน้า ทาง ก.พ.เห็นว่า ควรมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจำแนกตำแหน่ง...พี่เห็นว่าภาพในช่วง 10 ปีนั้น โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งจะวางเป็นลูกคิดที่เป็นระนาบเดียวกันหมด...แต่จะมีบอร์ดดูซึ่งเป็นบอร์ดของกระทรวงที่จะต้องดูต้องหยิบคนในลูกระนาบ เช่น อธิบดีกระทรวงเกษตรไปเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ในทางกลับกันผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่มาเป็นอธิบดีกรมทางหลวง เพราะฉะนั้นต้องมองแบบ "Bird's Eye View"[229]

แนวโน้มที่ 2 โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมีการปรับเปลี่ยน ด้วยเหตุผลหลายปัจจัย ได้แก่ (1) ลักษณะงานและภารกิจหลักในอนาคตที่เปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบัน (2) การปรับตัวขององค์การที่เน้นความยืดหยุ่นและความรวดเร็วในการปฏิบัติงานส่งผลให้แนวโน้มเน้นการจัดจ้างงานจากภายนอก (Outsource) มากขึ้น (3) ความเปลี่ยนแปลงของช่วงอายุ (Generation) นักบริหารระดับสูงจะมีแนวโน้มอายุที่ลดน้อยลง (4) หากมีการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงที่มาจากข้างนอกโดยพิจารณาจากความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) จะต้องมีการพิจารณาและคำนึงถึงนักบริหารระดับสูงที่มาจากกลุ่มนี้ด้วย ดังคำให้สัมภาษณ์

> "ในเรื่องของภารกิจหลัก และในเรื่องของบุคลากร ในเรื่องของความเชี่ยวชาญชำนาญในแต่ละด้านจะต้องมีการปรับเปลี่ยน"[230]

> "โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งระบบราชการที่เราใช้ในระบบปัจจุบันผมคิดว่าได้ แต่ใน 10 ปีข้างหน้า คิดว่าควรเปลี่ยน เพราะเรามีการ outsource จากภายนอกมากมาย รูปแบบตรงนี้เราต้องไปดูเอกชนว่า มีการดำเนินการอย่างไร"[231]

> "คุณสมบัติของแต่ละระดับเปลี่ยน เพราะเป็นช่วง Gen และบริบทส่งผลให้คุณลักษณะเปลี่ยนไป เช่น ระดับ 8 เก่งกว่าระดับ 9"[232]

> "ในแง่ของการบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวนั้น การมีโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งอาจทำให้เกิดความล่าช้าต่อการทำงาน ยกเว้นการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน แต่หากมองในแง่ของการพิจารณาเงินเดือนแล้วนั้น โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งยังถือว่ามีความจำเป็น"[233]

นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านต่างมีข้อสนับสนุนต่อแนวโน้มนี้ด้วยเหตุผลหลายประการเกี่ยวกับลักษณะการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งของนักบริหารระดับสูงในช่วง 10 ปีข้างหน้า พบว่า มีการปรับเปลี่ยนในรูปแบบที่หลากหลาย ซึ่งตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านเห็นว่า

---

[229] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 17 กลุ่มนักบริหารระดับสูง
[230] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 16 กลุ่มนักบริหารระดับสูง
[231] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 15 กลุ่มนักบริหารระดับสูง
[232] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 10 กลุ่มนักบริหารระดับสูง
[233] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 7 กลุ่มนักวิชาการ

ประการแรก โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งปรับเปลี่ยนให้สายงานอื่น สามารถเข้ามาสู่สายงานบริหารได้ในลักษณะ "Cross Track" ซึ่งผู้เชี่ยวชาญที่ 3 กลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมืองเห็นว่า ภารกิจของแต่ละหน่วยงานไม่เหมือนกัน ตามโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งมีการแบ่งแยกสายงานบริหารและสายงานวิชาการอย่างชัดเจน ทำให้สายงานวิชาการไม่ได้รับการส่งเสริมให้ก้าวเข้าสู่ในระดับตำแหน่งนักบริหารระดับสูง สอดคล้องต่อความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่ 4 และผู้เชี่ยวชาญที่ 5 กลุ่มผู้ที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ แต่ให้ความเห็นเพิ่มเติมที่ว่า แนวโน้มในอนาคตของการออกแบบโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งนั้น ควรตั้งอยู่บนรูปแบบที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ เช่น บางท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญที่เก่งและมีศักยภาพมาก แต่ไม่สามารถบริหารงานได้ หรืออย่างบางท่านอยู่ในสายงานบริหาร แต่ก็ไม่สามารถบริหารงานได้ ซึ่งผู้ที่มีความเหมาะสมต่อตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนั้น อาจเป็นบุคลากรที่มาจากสายงานใดก็ได้เพียงแต่ให้มีความรู้ ความสามารถ และมีคุณสมบัติที่เหมาะสมต่อตำแหน่ง ดังคำให้สัมภาษณ์

> "...ผมว่าภารกิจของแต่ละหน่วยงานมันก็ไม่เหมือนกัน ในขณะที่เราบอกเราแยกกลุ่มนักบริหารมา แต่คำถามคือว่าในบางภารกิจ เช่น สาธารณสุขกับการศึกษา เรายังไม่เห็นอนุญาตให้คนที่ไม่ใช่วิชาชีพไปเป็นนักบริหาร แต่ระบบใหญ่นักวิชาการกับผู้บริหารแยกกัน...ผมมองว่าคนที่อยู่ในสายวิชาการควรได้รับการส่งเสริมมากกว่านี้"[234]

> "ตำแหน่งมันจะมีประเภทตำแหน่งแบบแยก track หรือว่าจะ cross track เช่น วิชาการก็ไปวิชาการ บริหารก็ไปบริหาร หรือว่าจะ cross กัน แล้วก็อยู่แล้วอยู่เลยหรือเปล่า เราก็ต้องมาคุยกันว่าคนในอนาคตรักเดียวใจเดียวหรือเปล่า หรือว่าความสามารถเขามัน consistent หรือเปล่า เช่น เป็นผู้บริหารแล้วเก่งเลย หรือเป็นวิชาการแล้วเก่งเลยไหม ถ้าเราเชื่อแบบนั้นก็จะไม่มีปัญหาที่เราเรียกว่า Peter Principle คือว่าเก่งในตำแหน่งนี้ พอส่งเสริมไปตำแหน่งอื่นไม่เก่งแล้ว แต่เอาลงมาไม่ได้ คือถ้าเราคิดว่ามันจะมี Peter Principle มันก็ต้องดีไซน์ระบบตำแหน่งว่าขึ้นได้ลงได้ เปลี่ยนได้"

ประการที่สอง โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งไม่ได้มีลักษณะแบ่งแยกชัดเจนเฉกเช่นปัจจุบัน แต่เน้นโครงสร้างการทำงานเป็นเครือข่าย ประกอบด้วย 1) มีตัวกลางในการสื่อสารและการประสานความร่วมมือ 2) อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่แต่ละหน่วยงาน ซึ่งผู้เชี่ยวชาญที่ 1 กลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมือง เห็นว่า การกระจายอำนาจการตัดสินใจจะทำให้การทำงานของระบบการบริหารงานมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น โดยการทำงานดังกล่าวนั้นสามารถเชื่อมโยงทั้งจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและจากภายนอกหน่วยงาน รวมถึงการใช้การสื่อสารผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นตัวเชื่อมโยงเครือข่าย สอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญที่ 17 กลุ่มนักบริหารระดับสูง เห็นว่า ในการทำงานนั้นควรเน้นรูปแบบการทำงานแบบทีม (Team Based) ดังคำให้สัมภาษณ์

> "โครงสร้างแบบแนวนอน ผมคิดว่าในโลกสมัยใหม่โครงสร้างที่เป็นแบบยูนิตย่อยและมีความสมบูรณ์ในแบบของมันเองน่าจะเป็นระบบที่เวิร์คที่สุด เพราะมันสามารถกระจายออกไปและประสบความสำเร็จและตัดสินใจได้ในตัวของมันเอง"[235]

---

[234] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 3 กลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมือง

[235] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 1 กลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมือง

"โครงสร้างการจำแนกตำแหน่ง อาจไม่จำเป็นต้องแบ่งแยกเป็นนักบริหารระดับต้น นักบริหารระดับสูง อาจมีโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งแบบภาคเอกชนหรือเป็นทีมก็ได้"[236]

ประการที่สาม แยกกลุ่มปฏิบัติการออกจากสายงานบริหารและกำหนดสายงานบริหารออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ นักบริหารระดับต้น (Junior Executive) นักบริหารระดับกลาง (Senior Executive) และนักบริหารระดับสูง (Top Executive) ดังคำให้สัมภาษณ์

"...ควรแยกกลุ่มปฏิบัติการออกจากบริหาร กลุ่มที่ปฏิบัติการก็กลุ่มหนึ่ง ส่วนกลุ่มสายงานบริหารก็กลุ่มหนึ่ง และควรกำหนดสายงานบริหารตั้งแต่ Junior Senior หรือว่าจนกระทั่ง Top Exclusive และเราก็คัดตะกร้าที่เป็นปฏิบัติการ ผมว่าความยากอยู่ที่ว่าการที่จะประเมินคนกลุ่มนี้ออกจากตะกร้าบริหารจะทำอย่างไร"[237]

(2) สมรรถนะของนักบริหารระดับสูง พบว่า แนวโน้มตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญต่อสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง อาจเกิดขึ้นได้ 3 แนวโน้ม กล่าวคือ สมรรถนะของนักบริหารระดับสูงที่เป็นนักบริหารแบบรอบด้าน (Generalist) สมรรถนะของนักบริหารระดับสูงที่เป็นนักบริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) และสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงที่เป็นทั้งนักบริหารแบบรอบด้าน (Generalist) และนักบริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) ซึ่งผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านต่างมีความคิดเห็นที่สอดคล้องและแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

"ต้องเรียนรู้ได้เร็ว ปรับตัวเก่ง และสามารถมองเห็นความเชื่อมโยงภารกิจของหน่วยงานตัวเองกับภาพรวมของภาครัฐ"[238]

"ทันโลก บูรณาการ ทำงานเป็นทีม แบบที่ว่าตอนนี้เราจะเห็นถึงสัญญาณที่มีมาเรื่อย ๆ อย่างเราตั้งสำนักงานบริหารน้ำแห่งชาติ โดยเป็นการยุบรวมหลายหน่วยงานเข้าด้วยกัน แล้วเราก็กำลังจะมีการควบรวมกระทรวง เป็นกระทรวงอุดมศึกษา เพราะฉะนั้นตรงนี้มันสื่อว่ามีแนวโน้มว่าหน่วยงานนั้นสามารถเกิดขึ้นใหม่ได้ ควบรวมกันได้ การควบรวมมีเกิดขึ้นเพราะความจำเป็นในการทำงานร่วมกันทั้งภายใน sector เดียวกัน หรือ cross sector"[239]

"โลกมันเปลี่ยน globalization มันเปลี่ยน การให้น้ำหนักเรื่องของ change decision making หัวใจของการบริหารงานตรงนี้ เรื่อง leadership skill ตรงนี้สำคัญ การ motivate คน การเอาใจใส่ เป็นคนที่ให้ information และ communication skill ต้องเก่งด้วย"[240]

"ต้องมีไหวพริบ รู้รอบทิศ ต้องมีความสามารถทางการบริหารและนวัตกรรม บริหารการเปลี่ยนแปลงได้ สร้างความไว้เนื้อเชื่อใจ ความซื่อสัตย์สุจริต ต้องเก่งและดีเก่ง"[241]

---

[236] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 17 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[237] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 6 กลุ่มนักวิชาการ

[238] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 3 กลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมือง

[239] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 4 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ

[240] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 8 กลุ่มนักวิชาการ

[241] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 13 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

แนวโน้มที่ 1 สมรรถนะของนักบริหารระดับสูงที่เป็นนักบริหารแบบรอบด้าน (Generalist) ด้วยเหตุผลที่ว่า ก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง นักบริหารส่วนใหญ่ต้องผ่านระดับตำแหน่งอื่น ๆ ก่อน ซึ่งในตำแหน่งนั้น ๆ จำต้องอาศัยความรู้ ความสามารถที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะอยู่แล้ว แต่ในระดับตำแหน่งของนักบริหารระดับสูงนั้น จำต้องมีสมรรถนะที่สามารถบริหารจัดการได้อย่างรอบด้านทั้งด้านบุคลากร ด้านการเงิน และด้านการปฏิบัติงาน เนื่องจากโลกในอนาคตมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ดังคำให้สัมภาษณ์

> "เป็นนักบริหารแบบรอบด้าน (Generalist) เพราะว่าถ้าเขาเป็นผู้บริหารที่ดีเขาต้องมองเห็นศักยภาพคนของเขาเรียกใช้ให้เหมาะกับทุก ๆ เรื่อง เขาจะไม่ใช่นักเทคนิคเฉพาะทางโลกข้างหน้าจะเป็นโลกที่เปลี่ยนแปลงเยอะมาก"[242]

> "แน่นอนหลายคนกว่าจะขึ้นมาได้ก็ต้องผ่านความชำนาญเฉพาะของตัวเองมาแล้วทั้งนั้น ถึงจุดหนึ่งถ้าเกิดคุณขึ้นปลัดกระทรวงหรืออธิบดี ถ้าเกิดไม่รู้รอบก็ลำบาก โดยเฉพาะ technician อย่างพวกวิศว ความรู้รอบบุคคล ก็ต้องรู้เครื่องจักรพวกนั้นได้ แต่โดยทั่วไปว่า ควรรู้กว้างมากกว่า"[243]

> "เป็นนักบริหารแบบรอบด้าน (Generalist) เพราะคนจะเป็นผู้บริหารภาวะผู้นำต้องมี ต้องสั่งคนได้ต้องใช้คนเป็น ต้องรู้ทุกด้าน ต้องดูคนออกว่าคนนี้ถนัดด้านไหน ต้องสามารถบริหารจัดการทั้งงาน ทั้งเงิน ทั้งคนได้"[244]

จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญในแต่ละกลุ่ม พบว่า ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มนักบริหารระดับสูงมีความคิดเห็นสอดคล้องกับกลุ่มนักวิชาการ ในประเด็นที่ว่า หากเป็นผู้รู้รอบย่อมสามารถบริหารจัดการหน่วยงานสามารถเผชิญต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ ในขณะที่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ เห็นว่า สมรรถนะของนักบริหารระดับสูงนั้นควรเป็นทั้งนักบริหารแบบรอบด้าน (Generalist) และนักบริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) ซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนถัดไป

แนวโน้มที่ 2 สมรรถนะของนักบริหารระดับสูงที่เป็นนักบริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) ด้วยเหตุผลที่ว่า ในการปฏิบัติงานจริงนั้น หากผู้บริหารมีความเชี่ยวชาญเฉพาะสามารถประยุกต์ใช้องค์ความรู้และความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นมาปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงดึงเครือข่ายการทำงานอื่น ๆ ให้มามีส่วนร่วมหรือเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ในการทำงานร่วมกันได้ ดังคำให้สัมภาษณ์

> "ต้องเป็น specialist รู้เฉพาะทาง ในงานในหน้าที่เฉพาะทางเขาต้องมีความรู้ที่จำเป็น เพราะต้องมีการประสาน การดึงผู้บริหารจากหน่วยงานอื่นที่ specialist เหมือนกัน มาทำงานร่วมกันได้ ในการทำงานร่วมกันมันสามารถที่จะทำงานร่วมกันได้ เพราะฉะนั้นต้องมี specialist"[245]

แนวโน้มที่ 3 สมรรถนะของนักบริหารระดับสูงที่เป็นทั้งนักบริหารแบบรอบด้าน (Generalist) และนักบริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) ด้วยเหตุผลที่ว่า สมรรถนะของนักบริหารระดับสูงเป็นไปได้

---

[242] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 1 กลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมือง

[243] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 7 กลุ่มนักวิชาการ

[244] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 12 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[245] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 12 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

ทั้ง 2 แบบที่เป็นทั้งนักบริหารแบบรอบด้าน (Generalist) และนักบริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) เนื่องจากขึ้นอยู่กับรูปแบบของหน่วยงาน บริบทของหน่วยงาน และลักษณะงานตามแต่ละตำแหน่ง ว่าต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) มากน้อยเพียงใด อาทิ ในระบบราชการมักมีหน่วยงานหลากหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทางวิชาการ หน่วยงานทางนโยบาย หน่วยงานที่มีบทบาทในการกำกับดูแล หน่วยงานที่มีบทบาทในการติดตามและประเมินผล เป็นต้น ดังคำให้สัมภาษณ์

> "คิดว่าควรจะต้องมีทั้ง 2 อย่าง เพียงแต่ว่าสัดส่วนของงานแต่ละประเภท ของแต่ละกระทรวง ของแต่ละกรม สัดส่วนการ compilation ของ generalist กับ specialist อาจจะต่างกัน"[246]

> "ทั้ง 2 แบบขึ้นอยู่กับรูปแบบขององค์กรเพราะในระบบราชการเองกว่า 200 หน่วยงาน มีหน่วยงานทั้งที่เป็นวิชาการ หน่วยงานที่เป็นหน่วยงานกลางเชิง policy หน่วยงานที่เป็น monitoring หรือหน่วยงานที่เป็น regulator คือต้องยอมรับว่าบริบทมันต่างกัน ดังนั้น ความต้องการจึงต่างกัน คือจะบอกว่าแต่ละตำแหน่ง แต่ละบทบาทจะเป็นอะไรเราไม่สามารถที่จะฟันธงได้ว่าเป็นทางใดทางหนึ่ง ต้องดูกันไปตาม case by case จริง ๆ เดี๋ยวนี้นั้นจะต้องรู้กว้างและรู้รอบรวมถึงรู้ลึกด้วย"[247]

> "ควรต้องผสมกัน ผมว่ามันก็มีภาพเสมือนบางอย่างที่เป็น generalist คือ นักบริหารทุกคนต้องมี...แต่ว่าหลังจากนั้นแล้วมันก็ควรมีเปอร์เซ็นต์ของ specialist ในตำแหน่งที่คุณอยู่หน่วยงานนั้น"[248]

> "เป็นได้ทั้ง generalist และ specialist ขึ้นอยู่กับลักษณะหน่วยงานแต่ละหน่วยงานว่าต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากน้อยเพียงใด"[249]

(3) คุณสมบัติของนักบริหารระดับสูง จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญในแต่ละกลุ่ม พบว่าคุณสมบัติของนักบริหารระดับสูง ประกอบด้วย ต้องเรียนรู้ได้เร็วและปรับตัวเก่ง มองเห็นความเชื่อมโยงภารกิจของหน่วยงานตัวเองกับภาพรวมของภาครัฐ มีความเป็นข้าราชการมืออาชีพ สามารถทำงานเป็นทีมได้ มีความยืดหยุ่นสูง มีภาวะผู้นำ มีความรับผิดชอบ นำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงาน มีความสามารถในการบริหารงาน เช่น การสั่งการ การมอบหมายงาน การบริหารจัดการทั้งงาน เงิน และบุคคล กล้าตัดสินใจ มีทักษะการสื่อสารที่ดี มีความสามารถในการแก้ไขปัญหา สามารถใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด แสวงหาพันธมิตร เป็นต้นแบบที่ดี มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีทักษะบูรณาการ มีความรู้พื้นฐานทั่วไป เช่น ระเบียบ ข้อกฎหมาย และนโยบาย มีความสามารถทางการบริหารและนวัตกรรม สร้างความไว้เนื้อเชื่อใจ บริหารการเปลี่ยนแปลง ความซื่อสัตย์สุจริต เป็นนักประสานงานที่ดี มีคุณธรรมและจริยธรรม และแสวงหาความรู้ให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง

---

[246] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 4 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ

[247] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 5 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ

[248] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 6 กลุ่มนักวิชาการ

[249] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 10 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

6.2.2.4 การคัดเลือกและการแต่งตั้ง

ความตอนสำคัญของการให้สัมภาษณ์จากกลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมืองเกี่ยวกับประเด็นแนวความคิด /หลักการต่อการออกแบบระบบหรือกลไกในการคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงนั้น ต่างให้ข้อคิดเห็นสนับสนุนเพิ่มเติมไว้หลากหลายประการ กล่าวคือ

(1) หลักการมีส่วนร่วม ไม่ว่าระบบการคัดเลือกและการแต่งตั้งจะเป็นรูปแบบใดก็ตามสิ่งหนึ่งที่ไม่ควรละเลย คือ การเปิดให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาคุณสมบัติของนักบริหารระดับสูงว่า มีความรู้ความสามารถ ศักยภาพที่เพียงพอต่อการดำรงตำแหน่งหรือไม่ ยิ่งไปกว่านั้น การเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ถือเป็นกระบวนการหนึ่งในการสร้างการถ่วงดุลทางอำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาคัดเลือก ดังคำให้สัมภาษณ์

> "จะเลือกใครเข้ามาบริหารต้องยึดหลักการมีส่วนร่วม ต้องกระจายอำนาจ ให้หลายฝ่ายได้ร่วมคิดร่วมตัดสินใจ"[250]

(2) การยอมรับในบทบาทหน้าที่ต่อกัน ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมือง ชี้รายละเอียดให้เห็นเพิ่มเติมว่า "การยอมรับ" ในที่นี้หมายถึง การยอมรับในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเอง หากทุกฝ่ายทั้งข้าราชการทางการเมืองและข้าราชการประจำต่างยึดมั่นในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเองแล้วนั้น การแทรกแซงทางการเมืองต่อการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาคัดเลือกย่อมเกิดขึ้นได้ยากหรือลดปัญหาดังกล่าวลงไป เนื่องจากการบริหารงานทรัพยากรบุคคลนั้นเป็นศิลปะที่ไม่สามารถออกแบบหรือวางกฎเกณฑ์ตายตัวได้ ดังคำให้สัมภาษณ์

> "การบริหารงานบุคคลมันเป็นศิลปะที่ต้องหาความลงตัว ซึ่งมันจะไปเขียนกฎเกณฑ์ตายตัวทั้งหมดไม่ได้ ปัญหาของเราที่ต้องพยายามแก้ให้ได้ตอนนี้คือการยอมรับบทบาทของกันและกันระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ โดยเฉพาะพอ 15-16 ปีหลัง การเมืองทำการเมืองแบบแบ่งพวก ก็จะไปทำให้เกิดวัฒนธรรมว่า พวกใคร และจะเอาใครเป็นพวก มันเกิดจากการไปทำลายระบบคุณธรรมที่อยู่ในระบบราชการ"[251]

ในขณะที่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมต่อแนวคิด/หลักการของการออกแบบระบบ/กลไกในการคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงเพิ่มเติมว่า

(3) ความชอบธรรมและโปร่งใส ด้วยเหตุผลที่ว่า ในการมองถึงระบบ/กลไก/กระบวนการพิจารณาคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง มักมีมุมมองในการพิจารณาโดยดูจาก 2 ส่วนสำคัญ กล่าวคือ ส่วนแรก การพิจารณาผลลัพธ์ของกระบวนการคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง เช่น คุณสมบัติของนักบริหารระดับสูงเป็นไปตามที่กำหนดหรือไม่ มีความรู้ความสามารถเหมาะสมหรือไม่ ส่วนที่สอง การพิจารณาถึงความชอบธรรมและความโปร่งใสต่อการได้มาซึ่งบุคลากร ว่ากระบวนการที่ดำเนินการคัดเลือกและแต่งตั้งนั้น มีกระบวนการอย่างไร มีความโปร่งใสและมีความชอบธรรมหรือไม่ ซึ่งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ ให้ข้อคิดเห็นว่า ไม่ว่าจะมีการออกแบบระบบการคัดเลือกและการแต่งตั้งให้ได้บุคลากรซึ่งมีความรู้ความสามารถอย่างไร แต่หากระบบนั้นไม่มีความชอบธรรมและความโปร่งใส ย่อมเป็นระบบการพิจารณาการคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงที่ไม่ตอบเจตนารมณ์ของการออกแบบระบบ ดังคำให้สัมภาษณ์

---

[250] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 1 กลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมือง

[251] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 3 กลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมือง

> "บทบาทของปลัดกระทรวง บทบาทของอธิบดี บทบาทของฝ่ายการเมือง หรือแม้กระทั่งรองอธิบดี จะต้องย้อนกลับมาจุดที่ว่าต้องการ การทำงานอย่างบูรณาการ ทำงานเป็นทีม แล้วก็กระตุ้น high performance กระตุ้นการพัฒนา เพราะฉะนั้นโจทย์ก็คือว่าองค์ประกอบจะเป็นอะไรไม่รู้ แต่สนใจว่าตอบโจทย์ส่วนนี้ไหม ตอบโจทย์ว่าโปร่งใสไหม ตอบโจทย์ว่าในที่สุดแล้วเราเลือกคนที่ qualify ทำงานเป็นทีม หรือว่าพัฒนาตัวเองอยู่ตลอดเวลาหรือเปล่า รวมถึงมีความชอบธรรมด้วย สรุปหมายความว่าระบบไม่ว่าจะเป็นอย่างไรแต่กลับมาปลายทางให้ได้แบบนี้ เช่น สมมุติว่าเราดีไซน์ระบบแล้ว แต่เป็นระบบในที่สุดแล้วคนที่เข้ามาคัดเลือก คือ seniority เรียงคิวเรียงลำดับมา มันก็ไม่ตอบโจทย์ของที่เราอยากจะได้"[252]

แนวโน้มการคัดเลือกและการแต่งตั้ง ประกอบด้วย (1) ผู้มีอำนาจในการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง (2) ลักษณะกระบวนการคัดเลือก (3) ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทั้ง 4 กลุ่ม พบว่า กลุ่มผู้เชี่ยวชาญต่างมีความเห็นที่สอดคล้องกันและแตกต่างกัน ดังนี้

(1) ผู้มีอำนาจในการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง

แนวโน้มผู้มีอำนาจในการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง สามารถจำแนกผู้มีอำนาจในการคัดเลือกตามระดับตำแหน่งนักบริหารระดับสูง[253] แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ตำแหน่งประเภทการบริหารระดับสูง อยู่ในระดับตำแหน่ง 10 บส. และระดับตำแหน่ง 11 บส. ส่วนตำแหน่งประเภทการบริหารระดับต้น อยู่ในระดับตำแหน่ง 9 บส. ซึ่งจากผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มได้ให้ข้อคิดเห็นและการคาดการณ์ต่อแนวโน้มผู้มีอำนาจในการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง ดังต่อไปนี้

ผู้มีอำนาจในการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงในระดับตำแหน่ง 9 บส.[254] และระดับตำแหน่ง 10 บส.[255] พบว่า แนวโน้มตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญต่อผู้มีอำนาจในการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงในระดับตำแหน่ง 9 บส. และระดับตำแหน่ง 10 บส. อาจเกิดขึ้นได้ 3 แนวโน้ม กล่าวคือ

แนวโน้มที่ 1 มีระบบคณะกรรมการในการพิจารณาคัดเลือกเช่นเดิม แต่ปรับองค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือกและเพิ่มการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่น ๆ ที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อส่วนราชการนั้น ๆ เช่น องค์กรวิชาชีพ ภาคประชาสังคม เป็นต้น ด้วยเหตุผลที่ว่า *ประการแรก* การมีระบบคณะกรรมการในการพิจารณาคัดเลือก ต้องอาศัย "หลักการมีส่วนร่วม" เพื่อให้ได้รับเสียงสะท้อน (Feedback) จากทุกภาคส่วน ส่งผลต่อการบริหารงานภาครัฐให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน *ประการที่สอง* การเพิ่มภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งนี้ เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงจากหน่วยงานกลางให้มีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น ดังคำให้สัมภาษณ์

> "กระบวนการเลือก คือหลักการมีส่วนร่วม คนใช้ต้องมีสิทธิได้เลือก อันนี้แน่นอน แต่คนใช้คนเดียวเป็นคนเลือกแล้ว คนอื่นไม่ต้องดูเลย มันใช่หรือไม่ จึงมาอยู่ในรูปแบบของที่เป็นคณะกรรมการคัดเลือก หลัก ๆ ของ ก.พ.เอง"[256]

---

[252] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 5 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ

[253] ผู้วิจัยพิจารณาการจัดระดับตำแหน่งในระบบจำแนกตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

[254] ตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น (ตำแหน่งระดับ 9 บส.) ได้แก่ ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมโดยให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี

[255] ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 10 บส.) ได้แก่ (1) รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง (2) หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม (3) รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี

[256] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 5 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ

> "ในอนาคตมองว่า การที่จะเป็น specialist กลุ่มองค์กร กระทรวงเอง รูปแบบต้องมีการถ่วงดุล อำนาจจากหน่วยงานกลาง ก.พ. ก็ควรมีอำนาจในการถ่วงดุล หรือน่าจะมีหน่วยงานกลางอื่น องค์กรวิชาชีพเข้ามาคัดเลือก เป็นบริหารระดับสูง"[257]

แนวโน้มที่ 2 จัดตั้งองค์กรกลางขึ้นทำหน้าที่ในการออกหลักเกณฑ์คัดเลือก การมีส่วนร่วมในการคัดเลือก และการเสนอรายชื่อให้แก่ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง ด้วยเหตุผลที่ว่า การจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นมามีบทบาทหน้าที่ในการออกหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องต่อการพิจารณาการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง มีส่วนช่วยในการคัดกรองคุณสมบัติของนักบริหารระดับให้มีความเหมาะสมและดึงบุคลากรผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานภาครัฐ รวมถึงลดการแทรกแซงทางการเมืองในกระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งอีกทางหนึ่ง ดังคำให้สัมภาษณ์

> "เราก็จะตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลเป็นการเฉพาะไปเลยจะดีกว่า แล้วดีไซน์ออกแบบเอาว่า ใครต้องเป็นผู้คัดเลือก และจะเอาใครมาร่วมคัดเลือกบ้าง และเป็นผู้แทนส่วนกลางที่เสนอรายชื่อไปเองเลย ไม่ต้องให้หน่วยงานมาเป็นผู้เสนอ เพราะเราต้องเปิดกว้างให้คนอื่น ๆ ได้เข้ามาด้วย อย่างน้อยก็ได้มีการคัดกรองคุณสมบัติให้เป็นกลางมากขึ้น"[258]

แนวโน้มที่ 3 หน่วยงานกลางบริหารงานบุคคลมีอำนาจในการควบคุมดูแลร่วมกับส่วนราชการต้นสังกัดเป็นผู้คัดเลือก จากมุมมองของผู้เชี่ยวชาญกลุ่มนักบริหารระดับสูงนั้นต่างให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่าในการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงนั้นประสบปัญหาอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการแทรกแซงทางการเมือง หากกระบวนการคัดเลือกและการแต่งตั้งให้อำนาจแก่ฝ่ายข้าราชการเมืองมากย่อมมีฐานอำนาจทางการเมืองสูง ในทางกลับกัน การจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งที่มีการดำเนินการในปัจจุบัน พบว่ามิได้มีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งโดยแท้จริง เพราะสุดท้ายนั้นในการตัดสินใจย่อมเป็นของข้าราชการฝ่ายการเมือง ดังนั้น ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มนักบริหารระดับสูง เห็นว่า ควรให้ส่วนราชการเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้ง ดังคำให้สัมภาษณ์

> "ผู้มีอำนาจแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ควรเป็นระดับสูง เป็นราชการด้วยกันไม่ใช่เอารัฐบาล หรือการเมือง"[259]

> "ควรเป็นหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน ซึ่งในการสรรหาเป็นรัฐมนตรี เกิดปัญหาอย่างมาก เพราะทำให้ภาครัฐเหมือนเราขึ้นตรงกับนักการเมืองก็เลยทำให้ฐานอำนาจทางการเมืองขึ้นสูง"[260]

> "ต้องมีการปรับเปลี่ยนให้ทันสมัย ใช้วิธีการใหม่ ๆ นอกจากวิธีการที่มีคณะกรรมการ ซึ่งถามว่าคณะกรรมการก็ไม่ได้มีอำนาจในส่วนของคณะกรรมการ สุดท้ายอำนาจในการแต่งตั้งก็เป็นรัฐมนตรี ซึ่งควรจะเป็นภาครัฐแต่งตั้งกันเอง"[261]

---

[257] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 15 กลุ่มนักบริหารระดับสูง
[258] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 17 กลุ่มนักบริหารระดับสูง
[259] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 13 กลุ่มนักบริหารระดับสูง
[260] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 16 กลุ่มนักบริหารระดับสูง
[261] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 16 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

ผู้มีอำนาจในการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงในระดับตำแหน่ง 11 บส.[262] พบว่า แนวโน้มตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญต่อผู้มีอำนาจในการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงในระดับตำแหน่ง 11 บส. อาจเกิดขึ้นได้ 4 แนวโน้ม กล่าวคือ

แนวโน้มที่ 1 มีระบบคณะกรรมการในการพิจารณาคัดเลือกแทนการคัดเลือกจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรี) ด้วยเหตุผลที่ว่า ในการพิจารณาการคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ควรอาศัยหลักการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ เพื่อให้การสรรหาและคัดเลือกเป็นไปตามหลักคุณธรรมและมีความโปร่งใส ดังคำให้สัมภาษณ์

> "ในการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงนั้น ต้องมีคนภายนอกมาช่วยเป็นคณะกรรมการมามองด้วยว่าคนภายนอกคิดอย่างไร การสรรหาปลัดกระทรวงจะได้มีตัวถ่วงดุลที่คอยตรวจสอบ ไม่ใช่เลือกจากการเป็นคนของใคร"[263]

แนวโน้มที่ 2 ยกเลิกอำนาจสิทธิของรัฐมนตรีในการเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมตำแหน่งระดับปลัดกระทรวง ด้วยเหตุผลที่ว่า ในความตอนท้ายของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตามมาตรา 59[264] ในกรณีที่ปลัดกระทรวงไม่เสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือไม่มีผู้เสนอชื่อ หรือผู้มีหน้าที่ต้องเสนอชื่อ เสนอชื่อตนเอง รัฐมนตรีมีสิทธิเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมได้ จากบทบัญญัติดังกล่าว ทางผู้เชี่ยวชาญให้ข้อคิดเห็นว่า การให้อำนาจสิทธิขาดแก่รัฐมนตรีให้สามารถเป็นผู้ที่เสนอชื่อแก่ผู้ที่เหมาะสมได้นั้น ถือเป็นการเปิดช่องทางให้ข้าราชการทางการเมืองใช้ดุลยพินิจและแทรกแซงการพิจารณาการคัดเลือกได้ จึงเห็นควรให้มีการยกเลิกอำนาจสิทธิของรัฐมนตรีในการเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมตำแหน่งระดับปลัดกระทรวง ดังคำให้สัมภาษณ์

> "ผมว่าควรแก้ระเบียบ กฎหมายที่ให้สิทธิขาดรัฐมนตรีในการเสนอชื่อปลัดกระทรวงไปเลย เพราะอันนี้คือปัญหาใหญ่ที่ทำให้การคัดเลือกนักบริหารระดับสูง อยู่ในอำนาจทางการเมือง คนของเราก็อาจไปขายตัวกับเขา แล้วคนที่มีความรู้ความสามารถจริง ๆ ก็ถูกตัดโอกาสนั้นไป"[265]

อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญจากหลายกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็น กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มนักบริหารระดับสูง ต่างให้ข้อคิดเห็นสนับสนุนเพิ่มเติมว่า การให้อำนาจสิทธิของรัฐมนตรีในการเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมตำแหน่งระดับปลัดกระทรวง ถือเป็นวิธีการพิจารณาคัดเลือกที่เหมาะสมแล้ว ดังที่จะกล่าวถึงในแนวโน้มถัดไป

แนวโน้มที่ 3 ให้อำนาจสิทธิของรัฐมนตรีในการเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมตำแหน่งระดับปลัดกระทรวงเช่นเดิม ในกรณีที่ปลัดกระทรวงไม่เสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมต่อรัฐมนตรี ด้วยเหตุผลที่ว่า ประการแรก การให้การยอมรับข้าราชการฝ่ายการเมืองในฐานะผู้แทนประชาชน เนื่องจากรัฐมนตรีได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้ามาบริหารงานภาครัฐ ประการที่สอง รัฐมนตรี (ข้าราชการทางการเมือง) มีสิทธิในการใช้ดุลยพินิจว่า ผู้ใดมีศักยภาพและสามารถ

---

[262] ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 11 บส.) ได้แก่ (1) หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง (2) หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี

[263] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 14 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[264] ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 9 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2548 ในการพิจารณาการคัดเลือก รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาบุคคลที่เหมาะสมที่จะได้รับการเลื่อนขึ้น แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 ตามแนวการพิจารณาในมาตรา 59 โดยปลัดกระทรวง เป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสม เมื่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาได้ผู้ที่เหมาะสมแล้ว จึงดำเนินการตามขั้นตอนการแต่งตั้งตามมาตรา 52 ต่อไป ในกรณีที่ปลัดกระทรวงไม่เสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือไม่มีผู้เสนอชื่อ หรือผู้มีหน้าที่ต้องเสนอชื่อ เสนอชื่อตนเอง รัฐมนตรีมีสิทธิเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมได้

[265] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 9 กลุ่มนักวิชาการ

ปฏิบัติงานได้ เพื่อให้การผลักดันนโยบายที่มาจากฝ่ายข้าราชการทางการเมืองสามารถขับเคลื่อนและตอบสนองต่อนโยบายที่วางไว้ได้อย่างบรรลุผลสำเร็จ ดังคำให้สัมภาษณ์

> "ในฝ่ายบริหารผมจะใช้องค์ประกอบของปลัดกระทรวงในฐานะที่ต้องเลือกใช้คน ใช้งาน เขาก็มีสัดส่วนที่จะเลือกคนที่สามารถปฏิบัติได้ ความเห็นเขาที่จะต้องมีทัศนคติในการประเมินคนที่เกี่ยวข้องก็เป็นหัวใจที่สำคัญอย่างหนึ่ง สองคือ ฝ่ายนโยบายการมาบริหารกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง มีนโยบายที่ต้องมากำกับมาดำเนินการและผลักดันให้เป็นจริง ฝ่ายนโยบายก็ต้องเห็นคนที่จะเลือกมา ต้องดูว่าคนคนนั้นจะสามารถมาตอบสนองหรือผลักดันนโยบายที่เขาวางไว้ได้หรือไม่ มันถึงจะทำให้งานหรือภารกิจในกระทรวงนั้นก้าวหน้าไปได้ เพราะฉะนั้นฝ่ายที่คุมการปฏิบัติกับฝ่ายนโยบายล้วนแต่เป็น 2 ส่วนที่มีความสำคัญในการที่จะเลือกตัวบุคลากรไปทำภารกิจให้ถูกต้อง"[266]

> "นี่คือไลน์ของ regular democratic ของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง เพราะฉะนั้นข้าราชการระดับสูง ถึงแม้หน้าที่หลักคือ policy implementation แต่ก็มีรอยต่อการขับเคลื่อนของนักการเมืองอยู่ สุดท้ายแล้วก็คือ implementation เพราะฉะนั้นนักการเมืองก็จะทำหน้าที่แต่งตั้ง เราต้องยอมรับว่า การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงเป็นอำนาจของนักการเมือง"[267]

แนวโน้มที่ 4 ให้จัดตั้งองค์กรกลางขึ้นทำหน้าที่ในการออกหลักเกณฑ์คัดเลือก การมีส่วนร่วมในการคัดเลือก และการเสนอรายชื่อให้แก่ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง ด้วยเหตุผลที่ว่า เพื่อลดบทบาทการให้อำนาจสิทธิขาดของรัฐมนตรีลงและให้หน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นผู้เสนอรายชื่อให้แก่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือก การเกิดขึ้นของหน่วยงานกลางจะทำให้ระบบนักบริหารระดับสูงมีความโปร่งใสในการสรรหาและคัดเลือกมากยิ่งขึ้น ดังคำให้สัมภาษณ์

> "ฝ่ายการเมืองหรือรัฐมนตรีนี่ ควรมีสิทธิพูดแค่ Yes or No แต่ไม่ใช่เป็นคนเลือกคือเพื่อให้มันไปกันได้ แต่ว่าไม่ใช่ตัดการเมือง คือผมหมายความว่าผมเข้าใจว่าหน่วยงานที่ดูแลของนักบริหารระดับสูง ควรเอาชื่อไปแล้วก็จิ้ม แล้วมันก็ไม่ใช่ชื่อเดียว แต่เค้าก็ไม่มีสิทธิใส่ชื่อใหม่ลงมา"[268]

(2) ลักษณะกระบวนการคัดเลือก

ตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญให้ข้อสนับสนุนเกี่ยวกับลักษณะกระบวนการคัดเลือกไว้หลายประการ ซึ่งควรพิจารณาจากแนวทางการคัดเลือก ดังต่อไปนี้

ประการแรก ยึดหลักการมีส่วนร่วม สร้างช่องทางให้ภาคส่วนอื่น ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือรับรู้รับทราบ เพื่อร่วมตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่มีความเหมาะสมกับตำแหน่ง ดังคำให้สัมภาษณ์

> "การดึงภาคส่วนอื่นเข้ามาต้องดูว่า public มีความเห็นได้หรือมีความรู้จักคนนั้นจริง ๆ หรือไม่ หรือการเน้นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่น ๆ มากขึ้นไหม... จะต้องถามว่าใครจะมีส่วนร่วม

---

[266] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 1 กลุ่มข้าราชการการเมือง

[267] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 7 กลุ่มนักวิชาการ

[268] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 6 กลุ่มนักวิชาการ

> ของบางประเทศ เขาบอกว่าคนที่มีส่วนร่วมคือรัฐมนตรี เพราะรัฐมนตรี คือ คนที่จะใช้ผู้บริหารดับสูง เราก็ต้องถามว่า get involve ไหม และ get involve อยู่ในขั้นตอนไหนของกระบวนการแต่งตั้งและคัดเลือก..."[269]

> "การที่เปิดสาธารณะให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่ได้หมายความว่าให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือก แต่ให้สาธารณะสะท้อนกลับบางอย่าง ให้ข้อมูลบางอย่าง แล้วพอถึงตอนตัดสินใจอาจมีการถกกันเกี่ยวกับข้อมูลว่าสามารถเชื่อถือได้ไหม คิดว่าอย่างไร จะเป็นการชั่งน้ำหนักกันเอง"[270]

ทั้งนี้ ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มนักวิชาการได้ให้ข้อเสนอเพิ่มเติมในประเด็นที่ว่า นักบริหารระดับสูงควรสร้างปฏิสัมพันธ์กับประชาชนให้ได้รับรู้หรือรับทราบ ในลักษณะการเป็น "บุคคลสาธารณะ" (public figure) ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ ซึ่งนักบริหารระดับสูงนั้นสามารถทำได้โดยสร้างช่องทางและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมผ่านสื่อเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อมีส่วนช่วยให้ประชาชนได้ให้ข้อมูลสะท้อนกลับและให้การสนับสนุนในการบริหารงานภาครัฐ ดังคำให้สัมภาษณ์

> "ควรจะเป็น public figure กับประชาชนให้ได้รู้จักบ้าง ไม่ใช่ว่าแบบทำงานแค่เป็น rubber stamp คือ ต้องสร้างช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วม ร่วมดีไซน์ให้เขาได้มีโอกาสรู้...ชาวบ้านไม่มีสิทธิจะเข้าถึงได้ เพราะฉะนั้นควรใช้ open source หรือการใช้อะไรที่มันเป็นเทคโนโลยีเข้ามาเป็นช่องทางช่วยให้เข้าถึงได้"[271]

ประการที่สอง กระบวนการคัดเลือกควรพิจารณาออกเป็น 3 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ 1 มีรายชื่อนักบริหารระดับสูงที่จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยผ่านตะกร้ากลาง ส่วนที่ 2 การสรรหาและคัดเลือกข้ามหน่วยงาน ส่วนที่ 3 มีผู้จัดหานักบริหารระดับสูง (Headhunter) ที่มาจากภาคส่วนอื่น ๆ ดังคำให้สัมภาษณ์

> "จริง ๆ HR Tools มันก็จะเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัย ระบบใหม่อาจจะมี head hunter หรืออาจจะใช้ข้างนอก มันเป็นไปได้หมดอยู่ที่วัฒนธรรมการรับได้"[272]

> "กระบวนการคัดเลือกควรแบ่งมาจาก 2 ส่วน ส่วนแรก คนที่มีคุณสมบัติก็ขึ้นบัญชีไว้และคัดเลือก ส่วนที่สอง สรรหาจากข้ามหน่วยงาน ส่วนที่สาม สรรหาจากภายนอก ด้วยการกำหนดคุณสมบัติเชื่อมประสบการณ์"[273]

ประการที่สาม ต้องมีการประกาศและเผยแพร่คุณสมบัติของผู้เข้ารับการคัดเลือกออกสู่สาธารณะ ด้วยเหตุผลที่ว่า การประกาศและเผยแพร่ออกสู่สาธารณะจะช่วยสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนว่า ผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมีคุณสมบัติเป็นอย่างไร เพื่อช่วยลดการแทรกแซงทางการเมืองในการคัดเลือกและแต่งตั้ง นอกจากนี้ กระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งที่มีการประกาศและเผยแพร่ให้แก่สาธารณะได้รับทราบ ถือเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐได้ ดังคำให้สัมภาษณ์

---

[269] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 5 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ

[270] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 17 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[271] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 8 กลุ่มนักวิชาการ

[272] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 5 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ

[273] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 10 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

"ผมคิดนะว่า ถ้าไหน ๆ คุณจัดการเรื่องการแทรกแซงไม่ได้ คุณ announce ไปเลยสิ ว่าคุณสมบัติของนักบริหารระดับสูงมีอะไรบ้าง ไม่รู้นะผมว่าคุณควรทำข้อมูลให้ไม่เป็น public ไปเลย ว่าคุณคนนี้จบมาจากสถาบันอะไร แล้วก็ประกาศไปเลย คือมีข้อมูลให้คนรับรู้"[274]

"ถ้าเราจะพิจารณาคนเข้าสู่ตำแหน่งสูงขึ้น แล้วเราดูเอาระดับจากผู้อำนวยการขึ้นไประดับต้น ระดับต้นขึ้นไประดับสูง เพราะตำแหน่งเป็นตำแหน่งที่มีผลกับองค์กรและมีผลต่อความเป็นไปของประเทศ พี่คิดว่าต้องเปิดประกาศรับสมัคร พี่ยังยอมรับว่าอีก 10 ปีข้างหน้า การประกาศรับสมัครต้องทำแบบนี้แต่ให้มากกว่านี้ คือ ประกาศไม่ใช่ในเฉพาะกระทรวง จะต้องประกาศออกไปเลยเหมือนการประกาศจัดซื้อจัดจ้าง แล้วให้ผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่ตั้งไว้มาสมัครได้ เพราะฉะนั้นเราต้องไปเขียนกรอบที่เปิดให้คนอื่นมาร่วมด้วยได้ แล้วถ้าเราคิดว่าเขาเหมาะสมจริงมันต้องเปิดเผยได้"[275]

ประการที่สี่ ใช้วิธีการ Blind Survey เป็นการสำรวจความคิดเห็นว่า ลักษณะพฤติกรรมของบุคคลนี้เป็นเช่นไร ซึ่งต้องดำเนินการเป็นความลับ ดังคำให้สัมภาษณ์

"ในการคัดเลือกควรใช้วิธีการ Blind Survey มีการทำสำรวจ ในลักษณะความคิดเห็น ความรู้สึก แบบ survey แบบเป็นความลับ ว่าคนนี้เป็นคนประเภทอย่างไร บริหารได้ไหม"[276]

ประการที่ห้า เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมได้มีสิทธิในการสมัครร่วมด้วย ไม่เพียงแต่การเสนอรายชื่อจากส่วนราชการเพียงอย่างเดียว ดังคำให้สัมภาษณ์

"ตอนนี้วิธีการคัดเลือก อาจต้องมีการปรับแล้ว ซึ่งเรื่องนี้ ก.พ. รู้ดี เช่น การสรรหาอธิบดีตอนนี้ใช้ ว.9 ก็มีการสมัคร การคัดเลือก กรรมการชุดหนึ่งขึ้นมา และอีกอัน คือ ระดับอธิบดีขึ้นไป ก็คือ ว.22 ก็ใช้ส่วนราชการส่ง ตรงนี้คิดว่าควรปรับได้ว่า ทุกคนมีสิทธิสมัครได้ อาจมี 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 คัดคนใส่ตะกร้า ส่วนที่ 2 หยิบคนจากตะกร้าขึ้น อย่างที่แสดงก็คือแสดงวิสัยทัศน์ เรื่องอาวุโส อาจเป็นเรื่องสุดท้าย เพราะอาวุโสเป็นเรื่องที่อาศัยระยะเวลา"[277]

(3) ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง

แนวโน้มผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มนั้นต่างให้ข้อสนับสนุนในประเด็นนี้ให้ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งมีลักษณะเฉกเช่นในปัจจุบัน กล่าวคือ ประการแรก ในการแต่งตั้งตำแหน่งระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ให้อำนาจปลัดกระทรวงในการแต่งตั้ง ประการที่สอง ในการแต่งตั้งตำแหน่งระดับ 11 บส. ให้อำนาจรัฐมนตรีในการแต่งตั้ง ด้วยเหตุผลสนับสนุนหลายประการ ได้แก่ (1) การยอมรับข้าราชการการเมืองให้มีการแต่งตั้งตำแหน่งระดับ 11 บส. ในฐานะที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้แทนจากประชาชน เนื่องจากข้าราชการเมืองมาจากการเลือกตั้ง (2) ผู้เชี่ยวชาญโดยส่วนใหญ่เล็งเห็นว่า การกำหนดผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งเช่นเดิมนั้นมีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากผู้แต่งตั้งเป็นผู้ที่ทำงานร่วมกับนักบริหารระดับสูงในระดับตำแหน่งต่าง ๆ ย่อมเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในฐานะผู้บังคับบัญชา ดังคำให้สัมภาษณ์

---

[274] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 6 กลุ่มนักวิชาการ

[275] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 18 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[276] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 13 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[277] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 17 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

"เราต้องยอมรับความเป็นประชาธิปไตย ในเมื่อเขาเป็นตัวแทนปวงชนชาวไทย เมื่อเลือกเขามาแล้ว เขาก็ต้องมีสิทธิคนที่เขาจะใช้งาน"[278]

"ไม่ต้องปรับ จริง ๆ มันดีอยู่แล้ว การแทรกแซงมันอยู่ที่คนแล้ว คนจะยอมหรือไม่ยอม นี่คือปัญหาของคนเป็นหัวหน้าคนที่มีอำนาจการแต่งตั้ง ตั้งเขามาแล้วเขามาปกครอง เขาจะเดินได้ไหม ถ้าเขาไม่สามารถสั่งการให้ทำอะไรได้ก็จะไม่มีใครทำ"[279]

6.2.2.5 การพัฒนา

แนวโน้มการพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง ประกอบด้วย (1) การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง (2) การพัฒนาหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง (3) การบริหารจัดการหลักสูตร จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทั้ง 4 กลุ่ม พบว่า กลุ่มผู้เชี่ยวชาญต่างมีความเห็นที่สอดคล้องกันและแตกต่างกัน ดังนี้

(1) การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง

การพัฒนาก่อนการเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง พบว่า แนวโน้มตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญต่อการพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ให้ข้อคิดเห็นถึงเหตุผลและความจำเป็นต่อการพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง จำแนกเป็น 2 แนวโน้ม กล่าวคือ กลุ่มที่หนึ่ง เห็นว่า การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมีความจำเป็น และกลุ่มที่สอง เห็นว่า การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงไม่มีความจำเป็น ซึ่งผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านต่างมีความคิดเห็นที่สอดคล้องและแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

แนวโน้มที่ 1 การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมีความจำเป็น ด้วยเหตุผลที่ว่า บริบทของโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การแข่งขันการบริหารจัดการในเชิงกลยุทธ์ การสร้างสรรค์นวัตกรรม เป็นต้น ตลอดจนเห็นว่า ในการพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนั้น ถือเป็นการคัดกรองผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถอีกขั้นตอนหนึ่ง ดังคำให้สัมภาษณ์

"โลกในยุคปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การพัฒนาเราต้องปรับตามสถานการณ์ ปรับตามบริบทโลกที่เปลี่ยน ต้องมี digital เพิ่มขึ้น นักบริหารระดับสูงจึงต้องเรียนรู้และเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะมาถึง"[280]

"การเตรียมคนเป็นสิ่งสำคัญมาก ถ้าไม่มีการเตรียมเข้ามาทุกอย่างก็จบ ผมเห็นการเตรียมคนของวิทยาลัยการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นตัวอย่างที่ดีมาก คุณจะต้องมีโรงเรียน เช่น คุณจะเป็นอธิบดี คุณก็ต้องมีการเตรียมตัว มีการอบรม มีการแลกเปลี่ยน"[281]

นอกจากนี้ การเตรียมความพร้อมแก่บุคลากรที่มีแนวโน้มจะเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในอนาคต ควรมีรูปแบบและวิธีการพัฒนาด้วยการติดตามและศึกษางานจากนักบริหารระดับสูงในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้การทำงานและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในสถานการณ์จริงได้ ดังคำให้สัมภาษณ์

---

[278] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 10 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[279] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 12 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[280] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 5 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ

[281] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 17 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

"เราต้องเตรียมไว้เลยว่ากลุ่มคนพวกนี้จะเป็นนักบริหารในอนาคต ซึ่งต้องมีการเตรียมในการทำงานไว้เลย เหมือนกับผู้ติดตาม เป็น shareholding แม้การประชุมต่าง ๆ ที่มีผลได้ผลเสีย บางทีเราต้องเรียนรู้จากคนอื่น"

แนวโน้มที่ 2 การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงไม่มีความจำเป็น ควรพิจารณาจากคุณสมบัติที่เหมาะสม ผลการปฏิบัติงาน และความสามารถที่โดดเด่น เนื่องจากสามารถพัฒนาได้ภายหลัง ดังคำให้สัมภาษณ์

"ผมคิดว่าการผ่านหลักสูตรใดหลักสูตรหนึ่งไม่สามารถเปลี่ยนคนได้ บางคนอาจจะขึ้นมาก่อนก็ได้ แล้วมาเติม skill อะไรที่มันน่าจะจำเป็นและปรับอะไรบางอย่างที่มันจำเป็น ซึ่งควรเป็น requirement หรือควรที่จะเป็น additional บางอย่างเข้าไป"[282]

"ไม่จำเป็นต้องมีหลักสูตรก่อนการพัฒนา เพราะมีความรอบรู้ ประสบการณ์ ความสามารถเพียงพอแล้ว แต่คิดว่าหลักสูตรดังกล่าวเป็นประโยชน์ เป็นการสร้างเครือข่ายได้ดี"[283]

อย่างไรก็ตาม ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับเหตุผลและความจำเป็นต่อการพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง สามารถพิจารณาโดยสรุปได้ว่า ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มโดยส่วนใหญ่ มีความคิดเห็นเป็นไปในทิศทางเดียวกันว่าการพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมีความจำเป็น

ทั้งนี้ ผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า นักบริหารระดับสูงจะมีความรู้ความสามารถและมีศักยภาพสูงได้นั้น การพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงนั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่ช่วยในการยกระดับสมรรถนะของบุคลากร หากแต่ต้องพิจารณาไปถึงกระบวนการสรรหาและคัดเลือกนักบริหารระดับสูงตั้งแต่ต้นทางของการเข้าสู่ตำแหน่งในแต่ละระดับ ซึ่งกระบวนการหรือวิธีการคัดเลือกนั้นต้องมีการพิจารณาและคัดกรองคุณสมบัติผู้ที่มีความเหมาะสมกับตำแหน่งนักบริหารระดับสูงตั้งแต่แรก ดังคำให้สัมภาษณ์

"คิดว่าการพัฒนามันตอบได้แค่ระดับเดียว คือ input จะต้องดีมาก่อน ก่อนจะปั้นดินให้เป็นดาว เพราะฉะนั้นที่บอกว่า input สำคัญ แปลว่า มันต้องย้อนกลับไปตอนที่เขาเริ่มเข้ามารับราชการขึ้นอยู่กับระบบว่าในอนาคตระบบมันจะเป็น lateral หรือไม่ ถ้าหากระบบยังเป็นอยู่แบบปัจจุบันจะต้องได้คนที่ความสามารถหรือดีตั้งแต่แรก"[284]

(2) การพัฒนาหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง

หากพิจารณาเชื่อมโยงต่อสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง สามารถจำแนกองค์ประกอบของประเด็นการพัฒนาออกเป็น 4 ด้าน กล่าวคือ ด้านที่ 1 การบริหารคน มุ่งเน้นการพัฒนาในเรื่องการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาบุคลิกภาพและการวางตัวในที่สาธารณะ การสร้างเครือข่าย ด้านที่ 2 ความรอบรู้ในการบริหาร มุ่งเน้นการพัฒนาในเรื่องบริบทแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงของโลก การบริหารจัดการข้อมูล การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการทำงาน ด้านที่ 3 การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ มุ่งเน้นการพัฒนาในเรื่องการพัฒนากระบวนการทำงาน

---

[282] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 6 กลุ่มนักวิชาการ

[283] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 12 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[284] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 4 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ

ให้มีประสิทธิภาพ กระบวนการและกลไกในการสร้างคนเก่ง (Talent Pipeline) และธรรมาภิบาล (Governance) และด้านที่ 4 การบริหารอย่างมืออาชีพ มุ่งเน้นการพัฒนาในเรื่องภาวะผู้นำ การสร้างสรรค์นวัตกรรม การคิดเชิงวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ (Systematic Thinking) การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและการตัดสินใจ (Problem Solving and Decision Making) ดังคำให้สัมภาษณ์

> "การพัฒนาเราปรับตามสถานการณ์ ต้องมี digital เพิ่มขึ้น ต้องมีมิติจริยธรรม ต้องมีมิติ governance คือมันก็จะเติมในวิวัฒนาการที่เปลี่ยน ต้องเติมเรื่อง leadership, management information seeking, decision making"[285]

> "สิ่งที่เราต้องการมาก คือ กระบวนการในการคิด การวางแผน มากกว่าในการโฟกัสในเรื่องของการทำงาน ตามระเบียบขั้นตอน"[286]

> "ควรเน้นเรื่องการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ เรื่องของกรณีศึกษา เรื่องการโต้ตอบสื่อ กรณีสัมภาษณ์แบบจู่โจม การสื่อสารภายในองค์กรตัวเอง"[287]

> "ต้องมีการพัฒนา เรื่องของการทำงาน ไม่ว่าจะเป็น การทำงานของรัฐบาล หรือความต้องการของประชาชน ตลอดจนสภาพแวดล้อมทั่วโลกมันเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ในปีหนึ่ง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมาก เพราะฉะนั้นควรมีการพัฒนาทุกปี"[288]

> "ควรเน้นการพัฒนาเกี่ยวกับการเข้าสังคม การแสดงตัวต่อหน้าสาธารณะ เป็นประธานในที่ประชุมทำอย่างไรให้สง่างาม"[289]

ส่วนรูปแบบและวิธีการพัฒนานักบริหารระดับสูง ต้องมีการปรับรูปแบบวิธีการพัฒนาให้สอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกและสังคม รวมไปถึงสามารถนำไปประยุกต์ใช้ต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงได้ ซึ่งผู้เชี่ยวชาญให้ข้อคิดเห็นที่สอดคล้องและแตกต่างกันต่อแนวโน้มรูปแบบและวิธีการพัฒนานักบริหารระดับสูงไว้หลากหลายประการ ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยขอจำแนกและจัดกลุ่มข้อคิดเห็นออกเป็น 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

รูปแบบที่ 1 มุ่งเน้นการนำเทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ด้วยการใช้เทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา เช่น VDO conference การเรียนรู้แบบผสมผสาน (Blended Learning) รวมไปถึงการพัฒนาผ่านเทคโนโลยีผ่านเสมือนจริงด้วย AR (Augmented Reality) เพื่อความสะดวกรวดเร็วและประหยัดทรัพยากรในแง่ของงบประมาณในการจัดฝึกอบรม ดังคำให้สัมภาษณ์

> "รูปแบบการพัฒนาเราก็มีพูดถึงเรื่อง Blended Learning เราก็มีการศึกษาเรื่องนี้เรื่องของโปรแกรมที่เป็น AR การจำลองสถานการณ์ เรื่องระบบ KM ที่คาดว่าต้องนำมาปรับใช้ในการพัฒนานักบริหารระดับสูงในอนาคต"[290]

---

[285] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 5 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ
[286] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 8 กลุ่มนักวิชาการ
[287] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 13 กลุ่มนักบริหารระดับสูง
[288] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 15 กลุ่มนักบริหารระดับสูง
[289] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 17 กลุ่มนักบริหารระดับสูง
[290] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 5 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ

"รูปแบบคงไม่ใช่การนั่งอบรมในห้องแล้ว รูปแบบวันข้างหน้าควรเป็น VDO conference ทั้งหน่วยงานกลางและกระทรวงควรเปลี่ยน เพราะเป็นเรื่องสิ้นเปลือง ผมว่าการ conference เป็นสิ่งที่รวดเร็วและไม่เสียเวลา"[291]

รูปแบบที่ 2 มุ่งเน้นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน ด้วยการพัฒนาในรูปแบบการทำโครงการร่วมกัน (Project based) เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การเรียนรู้ระหว่างกันให้ตอบโจทย์ต่อการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของภาครัฐร่วมกัน การวิเคราะห์และการคาดการณ์ภาพอนาคต (Scenario) ดังคำให้สัมภาษณ์

"ในการพัฒนาร่วมกันนั้นมีหลายอย่างทั้งในเชิงของโครงการ รวมทั้งมิติของตัวชี้วัดร่วม รวมถึงงานไหนสำคัญจะต้องแยกออกมาเป็นองค์กรพิเศษซึ่งก็จะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการไปด้วย เช่น หลักสูตร New Wave Leadership มีรูปแบบการพัฒนาในลักษณะการทำโครงการร่วมกันในลักษณะ cut a cross sector"[292]

"เรื่องของการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างหน่วยงานที่ต้องผสานกัน อยากให้มีการทำงานที่เป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การเป็นทีม ไม่ใช่อาณาจักรใครอาณาจักรมัน ควรเน้นการทำยุทธศาสตร์ที่ตอบโจทย์ของสังคมจริง ๆ ไม่ใช่อยู่แค่ในระบบที่เราไม่ได้ปฏิสัมพันธ์กับคนภายนอก"[293]

"การพัฒนานักบริหารระดับสูง อย่างตอนนี้ส่วนใหญ่จะเป็น lecture based ก็ต้องเปลี่ยนใหม่หมด ควรเป็นในรูปแบบ activity based ให้เขาสร้าง scenario"[294]

"ในการพัฒนาควรต่อเนื่องและต้องมีการพัฒนาที่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน นอกจากนี้ ควรยกเลิกหลักสูตรที่เน้นการทำ paper แต่ให้เน้นการวิพากษ์แลกเปลี่ยนความคิดเห็น"[295]

รูปแบบที่ 3 มุ่งเน้นการลงมือปฏิบัติจริง ด้วยการพัฒนาในขณะปฏิบัติงาน (On-the job training) การพัฒนาแบบจำลองสถานการณ์จริง (Simulation) รวมถึงการลงมือปฏิบัติจริงและมีที่ปรึกษาคอยให้คำแนะนำ เช่น เปิดเวทีสาธารณะให้ประชาชนได้เข้ามาแสดงความคิดเห็นและเข้าไปรับฟังเสียงจากประชาชน พร้อมทั้งร่วมกันแก้ไขสถานการณ์ของปัญหาต่าง ๆ ดังคำให้สัมภาษณ์

"ผมคิดว่ามัน training อะไรไม่ได้เยอะ และผมไม่เชื่อว่า การฝึกอบรมในแต่ละครั้งจะสามารถเปลี่ยนคนได้ มันจะต้องมีระบบของ on the job training"[296]

"เข้าใจว่าหลักสูตรเขาดีไซน์ค่อนข้างที่จะเหมาะกับยุคสมัย แต่สิ่งที่จะไป hand on ที่ไปสัมผัสจริง ๆ เป็นภาคปฏิบัติมันควรจะมากกว่าภาคทฤษฎี หรือไม่ก็ออกไปที่เป็น simulation มากขึ้น หรืออะไรที่มันเป็นภาคปฏิบัติมากขึ้น มี advisor มากกว่าที่อยู่ใน project ที่ให้ไปสำเร็จไหม

---

[291] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 15 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[292] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 4 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ

[293] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 7 กลุ่มนักวิชาการ

[294] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 9 กลุ่มนักวิชาการ

[295] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 10 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[296] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 6 กลุ่มนักวิชาการ

เราเปิดเวทีสาธารณะให้ชาวบ้านได้ร่วมพิจารณา เปิดเวทีให้ชาวบ้านเข้ามาเหมือนเป็นปัญหาของชาวบ้านจริง ๆ"[297]

ข้อพึงสังเกตจากคำให้สัมภาษณ์เพิ่มเติมจากผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่ม พบว่า ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เล็งเห็นว่า การพัฒนาร่วมกันระหว่างหน่วยงานจะมีส่วนส่งเสริมให้การเกิดการสร้างเครือข่ายระหว่างกัน ซึ่งมีคุณประโยชน์ในแง่ของการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันทั้งในด้านองค์ความรู้และประสบการณ์ในการทำงาน ตลอดจนการนำไปสู่การดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานในลักษณะโครงการที่เป็นเครือข่ายความร่วมมือ อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญท่านหนึ่งได้ให้ข้อคิดเห็นที่มีความแตกต่างจากผู้เชี่ยวชาญท่านอื่น ๆ ในประเด็นที่ว่า การสร้างเครือข่ายแม้จะให้คุณประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ที่ช่วยเอื้ออำนวยให้การปฏิบัติงานสามารถบรรลุผลสำเร็จได้นั้น แต่ในอีกมุมมองหนึ่งอาจนำไปสู่การเกิดระบบอุปถัมภ์มากขึ้นก็เป็นได้[298]

(3) การบริหารจัดการหลักสูตรการพัฒนาสมรรถนะนักบริหารระดับสูง

แนวโน้มที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการหลักสูตรนักบริหารระดับสูงใน 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561- 2570) ผลการศึกษาตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ พบว่า การบริหารจัดการหลักสูตรนักบริหารระดับสูง เกิดขึ้นได้ 2 แนวโน้ม ดังต่อไปนี้

แนวโน้มที่ 1 การบริหารจัดการหลักสูตรโดยให้หน่วยงานกลางเป็นผู้ดำเนินการ ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่า ในการบริหารจัดการหลักสูตรการพัฒนาสมรรถนะนักบริหารระดับสูง ต้องมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการจัดหลักสูตรและพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง ด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ *ประการแรก* การบริหารหลักสูตรโดยให้หน่วยงานกลางเป็นผู้ดำเนินการนั้น ทำให้นักบริหารระดับสูงจากทุกส่วนราชการได้มีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน นำไปสู่การสร้างเครือข่ายในการทำงานร่วมกัน *ประการที่สอง* การบริหารจัดการหลักสูตรของส่วนราชการต่าง ๆ มีข้อจำกัดในหลายประการที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานตามที่หน่วยงานกลางกำหนด อาทิ เนื้อหาของหลักสูตร คุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของการจัดฝึกอบรม เป็นต้น ดังคำให้สัมภาษณ์

"เราเปิดโอกาสให้กระทรวงได้ทำทั้งหมดอยู่แล้ว เพียงแต่ว่าสิ่งที่เขาทำไม่ได้ ตอนนี้เค้าจะจับเฉพาะของกระทรวงของเขาเท่านั้น ซึ่งจริง ๆ หลักสูตรแบบนี้เราต้องการให้มันเกิดความหลากหลายในการทำงานร่วมกัน และอีกอย่างหนึ่งที่เป็นจุดอ่อน คือ หากกระทรวงจัดเองจะนำกลุ่มเป้าหมายมาเข้าร่วมไม่สอดคล้องกัน เช่น นำกลุ่มเป้าหมายคนละระดับตำแหน่งมาเข้าร่วมอบรมร่วมกัน ทำให้ไม่สามารถมองเห็นภาพกัน เนื่องจากคนละ wave range รวมถึงการกำหนดตัวหลักสูตร คุณสมบัติ และหลักเกณฑ์หย่อนเกินไป"[299]

แนวโน้มที่ 2 การบริหารจัดการหลักสูตรโดยให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านต่างมีข้อสนับสนุนต่อแนวโน้มนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า เน้นกระจายอำนาจให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ดำเนินการจัดการหลักสูตรเอง โดยหน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรและรับรองหลักสูตร ด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ *ประการแรก* ลดความซ้ำซ้อนและความล่าช้าในการดำเนินการพัฒนาสมรรถนะนักบริหาร

---

[297] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 9 กลุ่มนักวิชาการ

[298] ข้อพึงสังเกตเพิ่มเติมที่พิจารณาร่วมกับการให้สัมภาษณ์จากผู้เชี่ยวชาญที่ 7 กลุ่มนักวิชาการ

[299] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 4 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ

ระดับสูงที่ต้องดำเนินการผ่านหน่วยงานกลาง เนื่องจากแต่ละส่วนราชการต่างมีสถาบันพัฒนาบุคลากรและหลักสูตรในการพัฒนานักบริหารระดับสูงอยู่แล้ว *ประการที่สอง* รูปแบบและลักษณะเฉพาะของแต่ละส่วนราชการมีความแตกต่างกัน จึงทำให้มีความต้องการนักบริหารระดับสูงที่มีสมรรถนะแตกต่างกัน ซึ่งในการบริหารจัดการหลักสูตรนั้นทางหน่วยงานกลางจะต้องทำความร่วมมือกับภาคการศึกษา เพื่อกำหนดโครงสร้างของหลักสูตร เนื้อหาของหลักสูตร และผู้เชี่ยวชาญที่สามารถถ่ายทอดองค์ความรู้นั้นได้ ดังคำให้สัมภาษณ์

> "ก.พ.ควรเปิดหลักสูตรให้หน่วยงานอื่น ๆ เป็นผู้ดำเนินการ และ ก.พ.เป็นผู้รับรองหลักสูตร เพราะทุกกระทรวงมีสถาบันพัฒนาเป็นของตนเอง ไม่ควรไปผูกขาดที่ ก.พ."[300]

> "ก.พ.ต้องกระจายอำนาจในเรื่องบางเรื่อง กำหนดว่าคนจะเป็นอธิบดีได้ต้องผ่านหลักสูตร นบส. ของ ก.พ. หรือหลักสูตรที่ ก.พ.รับรอง ซึ่งตอนนี้มันมีไม่กี่หลักสูตรและแต่ละกระทรวงก็มีหลักสูตรของตนแอง แต่ ก.พ.รับรองแค่ครึ่งหนึ่ง คือ ต้องมาเรียนเสริม ก.พ.ก็ควรให้ไปเลย หรือมาควบคุมหลักสูตรจะดีกว่า"[301]

> "ในแง่ของหลักสูตร ในหน่วยงานเดียวกันจะมีความเข้าใจมากกว่า ในสายวิชาการก็ต้องมีการดึงอาจารย์จากมหาวิทยาลัยมาเป็นทีมวิทยากร หรือลูกคู่ในหลักสูตรด้วย แต่การกำหนดหลักสูตรต้องมีการปฏิบัติมากกว่าในเชิงวิชาการ โดยที่ ก.พ.สามารถวางโครงสร้างหรือกำหนดหลักสูตรเองได้ แต่ก็ต้องเอาอาจารย์ หรือผู้เชี่ยวชาญภายนอกเข้ามาเพื่อกำหนดหลักสูตร ไม่ควรที่จะปล่อยให้กระทรวงกำหนดหลักสูตรเอง แตในขณะเดียวกัน ก.พ. ก็ไม่ควรที่จะลงไปกำกับหลักสูตรตามที่ ก.พ. ต้องการ"[302]

6.2.2.6 การบริหารผลงาน

แนวโน้มการบริหารผลงานของนักบริหารระดับสูง ประกอบด้วย (1) หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงานของนักบริหารระดับสูง (2) ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทั้ง 4 กลุ่ม พบว่า กลุ่มผู้เชี่ยวชาญต่างมีความเห็นที่สอดคล้องกันและแตกต่างกัน ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงานของนักบริหารระดับสูง ตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญให้ข้อสนับสนุนเกี่ยวกับแนวทางการบริหารผลงานไว้หลายประการ ซึ่งควรพิจารณาจากองค์ประกอบทั้ง 3 แนวทาง กล่าวคือ *แนวทางที่ 1* นำรูปแบบการบริหารผลงาน ตามแนวคิด Performance Management ของ Robert Bacal มาปรับใช้กับการบริหารผลงานของนักบริหารระดับสูง ประกอบด้วย (1) การวางแผนการปฏิบัติงาน (Performance Planning) (2) การติดต่อสื่อสาร (Ongoing Performance Communication) (3) การจัดเก็บข้อมูล การสังเกต และการบันทึก (Data Gathering, Observing and Documenting) (4) การประชุมเพื่อทบทวนผลการปฏิบัติงาน (The Performance Appraisal Meeting) (5) การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานและการปรับปรุงผลงาน (Performance Diagnosis and Improvement) ดังคำให้สัมภาษณ์

---

[300] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 10 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[301] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 17 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[302] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 15 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

"PM ไม่ควรเอาแนวคิดของการกำหนดตำแหน่งอย่างเดียว อย่างที่เราเอาแนวคิดของโรเบิร์ตมาใช้ อาจารย์คิดว่ายังไม่ล้าสมัย การทำ performance planning การทำกระบวนการก็ต้องประเมิน นักบริหารระดับสูงก็เน้น มันมี 4 เรื่อง คือ performance planning, ongoing organization, data gathering และ การทำ coaching เพราะฉะนั้น feedback เราเอาตรงนั้นมาดู และการสอดแทรกเข้ามาในเรื่องของการนำเครื่องมือสมัยใหม่เทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้"[303]

แนวทางที่ 2 ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ควรจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงาน (SES Performance Agreement Form) ซึ่งผลการปฏิบัติงานนั้นเป็นการประเมินจาก "สิ่งที่ได้รับ" (What) และ "วิธีการ" (How) ที่นำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จ ประเมินจากระดับพฤติกรรมตามกรอบสมรรถนะข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Competency Framework) คำแถลงวิสัยทัศน์ (The Leadership Statement) รวมไปถึงการพิจารณาผู้ปฏิบัติงานตามระเบียบข้อบังคับของข้าราชการพลเรือน และความคาดหวังจากผู้บังคับบัญชา ดังคำให้สัมภาษณ์

"เราควรให้เขาได้มีข้อตกลงในการปฏิบัติงานว่า เขาจะทำอะไรให้หน่วยงานเดินไปได้สำเร็จ พฤติกรรมของเขาเป็นอย่างไร วิสัยทัศน์ที่เขาได้เสนอไว้มีทิศทางอย่างไร.."[304]

แนวทางที่ 3 มีการทบทวนผลการปฏิบัติงานในระดับสูง (Higher Level Review) อีกขั้นตอนหนึ่งภายหลังจากมีการประเมินโดยผู้บังคับบัญชา ซึ่งการทบทวนผลการปฏิบัติงานในระดับสูงนี้อยู่ในรูปแบบ "คณะกรรมการพิจารณาผลการปฏิบัติงาน (The Performance Review Board)" ทำหน้าที่ในการทบทวนผลการปฏิบัติงานและให้คำแนะนำกับหน่วยงานเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน รวมไปถึงการให้คำแนะนำในการให้ค่าตอบแทนพิเศษตามผลงาน ดังคำให้สัมภาษณ์

"การประเมินผลงานไม่ควรประเมินจากผู้บังคับบัญชาแล้วจบไป อย่างน้อยน่าจะมีองค์คณะหนึ่งที่เป็นองค์คณะกลางในกลั่นกรองอีกครั้ง เพื่อให้เกิดความเป็นกลางแก่ทุกฝ่าย"[305]

นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงานของนักบริหารระดับสูงโดยพิจารณาจาก (1) เป้าหมายของการปฏิบัติงาน (Performance Objectives) ที่มีความเชื่อมโยงกับเป้าหมาย/พันธกิจขององค์กรมาเป็นส่วนหนึ่งของการประเมิน (2) ผลสัมฤทธิ์ (Outcomes) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของงาน (Key Performance Indicators) โดยตัวชี้วัดดังกล่าวนั้นต้องมีความท้าทาย เช่น มีนวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์มากน้อยเพียงใด เป็นต้น ดังคำให้สัมภาษณ์

"ผมว่าเรื่องยากที่สุดมันจะต้องขับเคลื่อน mission ของหน่วยงานให้ได้ คือ ผมว่าสิ่งสำคัญหรืออยากให้เห็นว่า เมื่อเขาถูกแต่งตั้งเป็นนักบริหารระดับสูง เค้ามีในตัว goal เป้าหมายที่เค้าจะทำคือ คิดแล้วจะต้องทำและการประเมินก็ต้องประเมินไปตามนั้น"[306]

"ต้องกลับไปดูที่ทฤษฎี ด้าน formal base KPI ส่วนใหญ่ลงไปที่ output มากกว่า outcome แต่ควรลงไปที่ outcome มากกว่า เพราะจะได้ quality ซึ่งก็ไม่ง่าย"[307]

---

[303] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 8 กลุ่มนักวิชาการ
[304] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 10 กลุ่มนักบริหารระดับสูง
[305] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 13 กลุ่มนักบริหารระดับสูง
[306] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 6 กลุ่มนักวิชาการ
[307] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 7 กลุ่มนักวิชาการ

(2) ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง พบว่า แนวโน้มตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญต่อระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง อาจเกิดขึ้นได้ 3 แนวโน้ม กล่าวคือ แนวโน้มที่ 1 ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง เป็นการจ้างงานแบบระยะยาว แนวโน้มที่ 2 ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง เป็นการจ้างงานแบบสัญญาจ้าง และแนวโน้มที่ 3 ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง เป็นทั้งการจ้างงานแบบระยะยาวและการจ้างงานแบบสัญญาจ้าง ซึ่งผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านต่างมีความคิดเห็นที่สอดคล้องและแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

แนวโน้มที่ 1 ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง เป็นการจ้างงานแบบระยะยาว ด้วยเหตุผลที่ว่า ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง ควรเป็นการจ้างงานแบบระยะยาว เพื่อสร้างความมั่นคงในอาชีพ ดังคำให้สัมภาษณ์

> "ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูงยังคงเป็นต่อเนื่อง เพราะความต่อเนื่องในอาชีพของข้าราชการมันต่างกันกับภาคเอกชน ด้วยเหตุผลสำคัญ 2 ประการคือ ประเด็นที่หนึ่งไม่สัมพันธ์กับกฎหมายปัจจุบัน ประเด็นที่สองถ้าจะเปลี่ยนแปลงก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามรัฐธรรมนูญ"[308]

แนวโน้มที่ 2 ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง เป็นการจ้างงานแบบสัญญาจ้าง ด้วยเหตุผลที่ว่า ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง ควรเป็นการจ้างงานแบบสัญญาจ้าง เพื่อให้เกิดการทำงานแบบเชิงรุกและสร้างการเรียนรู้ด้วยวิธีการใหม่ ๆ ดังคำให้สัมภาษณ์

> "ควรเป็น contract แบบเอกชนให้ระบบการจ้างงานผูกกับเป้าหมายเป็นหลัก ตัวอย่างเช่น ระบบของอเมริกัน แต่คงทำได้ยากในประเทศไทย เพราะวัฒนธรรมการทำงานของคนไทย"[309]

> "มันก็จะมีทั้งข้อดีข้อเสีย อย่างต่อเนื่องมันก็จะทำให้เขารู้สึกมีความมั่นคง แต่มันก็ต้องมีวิธีกระตุ้น แต่ contract ก็ดี เพราะว่ามันไม่นานเกินไป แต่ว่าคนไทยไม่ชอบ คือ ตรงนี้มันก็ต้องมีการปรับ สมัยนี้มันควรต้องเป็น contract"[310]

> "contract based เพื่อสร้างความท้าทายในงาน แต่ต้องไปแก้ที่ระบบเรื่องบำเหน็จบำนาญ"[311]

แนวโน้มที่ 3 ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง เป็นทั้งการจ้างงานแบบระยะยาวและการจ้างงานแบบสัญญาจ้าง ด้วยเหตุผลที่ว่า ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง ควรเป็นทั้งการจ้างงานแบบระยะยาวและการจ้างงานแบบสัญญาจ้าง จำแนกเป็น 2 กรณี กล่าวคือ กรณีแรก การจ้างงานแบบสัญญาจ้างในกรณีเปิดรับจากบุคลากรภายนอก กรณีที่สอง การจ้างงานแบบระยะยาวในกรณีเปิดรับจากบุคลากรภายในให้มีการดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำจนถึงเกษียณอายุราชการ ดังคำให้สัมภาษณ์

> "ผสม คือ ถ้าเป็น career based ก็เป็นระยะยาว ถ้าเป็น position based ก็เป็นแบบ contract ถ้าเป็น career based เราสามารถนำมาเป็น contract มันก็ต้องใช้ระบบแบบรัฐวิสาหกิจ"[312]

---

[308] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 11 กลุ่มนักบริหารระดับสูง
[309] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 7 กลุ่มนักวิชาการ
[310] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 9 กลุ่มนักวิชาการ
[311] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 17 กลุ่มนักบริหารระดับสูง
[312] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 6 กลุ่มนักวิชาการ

"ควรเป็นแบบ case by case อาจมีทั้ง 2 แบบ ถ้าแบบต่อเนื่องก็ต้องมีกลไก การดูแล ประเมินแต่ละส่วนอย่างไร...แต่แนวโน้มในการจ้างงาน 10 ปีข้างหน้า ที่จริงในโลกเขาก็ไม่มีที่ไหนจ้างระยะยาว เป็นข้อดีของมัน ทำให้เรามีคนที่หลากหลาย...เราต้องออกแบบกลไก โดยสิ่งที่เป็นตัวชี้วัด คือ คุณมีสิ่งที่เป็น innovation ออกมาเรื่อย ๆ ไหม อาจเป็นหลักประกันในการพิจารณาการจ้างงานขั้นต้น"[313]

6.2.2.7 การกำหนดค่าตอบแทน

แนวโน้มตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ พบว่า มีแนวโน้มที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทน 4 แนวโน้ม กล่าวคือ กำหนดค่าตอบแทนจำแนกตามระบบการจ้างงาน กำหนดค่าตอบแทนให้เทียบเคียงภาคเอกชน กำหนดค่าตอบแทนให้ดีกว่าภาคเอกชน และกำหนดค่าตอบแทนคงเดิมเฉกเช่นในปัจจุบัน ซึ่งผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านต่างมีความคิดเห็นที่สอดคล้องและแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

แนวโน้มที่ 1 กำหนดค่าตอบแทนจำแนกตามระบบการจ้างงาน ด้วยเหตุผลที่ว่า ในกรณีมีการปรับเปลี่ยนระบบการจ้างงานให้มีการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงจากความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) จึงจำเป็นจะต้องปรับเปลี่ยนระบบการกำหนดค่าตอบแทนให้มีทิศทางที่สอดคล้องกัน เพื่อสามารถแข่งขันกับภาคเอกชนได้ ดังคำให้สัมภาษณ์

"ถ้าเป็นผู้บริหารมืออาชีพ ในส่วนที่เป็น position based ควรให้ค่าตอบแทนเขาในราคาที่แข่งขันกับการตลาดได้ ส่วนเงินค่าตอบแทนพิเศษเป็นส่วนปกติ เพราะฉะนั้นควรมีการประเมินซึ่งจะมีการประเมินอยู่แล้วการให้บริการหรือการบริหารองค์กร ก็จะมีคะแนนมาอยู่แล้ว ถ้าตรงนี้ดี ผู้บริหารควรจะได้รางวัลโบนัส เฉลี่ยเลย เช่น ถ้าได้ 90 ควรได้เท่าไร"[314]

"หากปรับเปลี่ยนในการคัดเลือก การสรรหา การนำบุคคลภายนอกเข้ามา มันก็ควรจะต้องมีการปรับเปลี่ยนเรื่องค่าตอบแทนด้วย เพราะถ้าเกิดเอาบุคคลภายนอกเข้ามา เขาไม่ยอมรับค่าตอบแทนแบบนี้หรอก และเรื่องค่าจูงใจหรือโบนัส มันควรจะต้องมีสำหรับองค์กร หรือบุคลากรที่มีผลงานเป็นที่เชิดหน้าชูตา หรือมีผลกระทบสำหรับประชาชน"[315]

แนวโน้มที่ 2 กำหนดค่าตอบแทนให้เทียบเคียงภาคเอกชน ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านต่างมีข้อสนับสนุนต่อแนวโน้มนี้ด้วยเหตุผลหลายประการเกี่ยวกับกำหนดค่าตอบแทนให้เทียบเคียงภาคเอกชน กล่าวคือ *ประการแรก* เพื่อลดระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการ *ประการที่สอง* เพื่อสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารภาครัฐ ดังคำให้สัมภาษณ์

"ผมว่าถ้ามันจะเปิดกว้างจริง ๆ ก็ต้องปรับตรงนี้ได้ ต้องเทียบเคียงกับเอกชน...เนื่องจากสังคมไทยอุปถัมภ์ หากเราสามารถปลดล็อคได้ว่าเราจะจัดการอย่างไร คือมันไม่ใช่ว่าให้มันหายไป แต่ว่าคือทำให้มันน้อยลง ต้องมีกลไกบางอย่างที่มันสามารถที่จัดการ เช่น การไปลดระบบอุปถัมภ์เดิมในระบบราชการ ทำอย่างไรทำให้มันดีขึ้น"[316]

---

[313] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 8 กลุ่มนักวิชาการ

[314] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 13 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[315] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 16 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[316] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 5 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ

> "ถ้าเราอยากได้คนมีคุณภาพ เราก็ต้องเทียบเคียงกับคู่แข่ง แต่ในเชิงของข้าราชการ ถ้าในระบบของต่างประเทศ ค่าตอบแทนของผู้บริหารราชการก็ไม่ได้ต้องสูงกว่าเอกชน"[317]

> "ต้องดูในค่าตอบแทนของเอกชน เราจะมาให้ส่วนราชการทำงาน มองในภาพรวม เพราะราชการไม่ได้ค้ากำไร แต่ส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งประเทศ เพราะฉะนั้นถ้าค่าตอบแทนเท่ากับเอกชน มันก็จะทำให้คนดีอยากเข้ามาทำงาน"[318]

แนวโน้มที่ 3 กำหนดค่าตอบแทนให้ดีกว่าภาคเอกชน ผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็นว่า ในการกำหนดค่าตอบแทนนั้นควรอิงจากผลงานและสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงเป็นสำคัญ ซึ่งการกำหนดค่าตอบแทนนั้นหากปรับให้ดีกว่าภาคเอกชนย่อมส่งผลให้การทุจริตคอร์รัปชันลดน้อยลงตามไปด้วย ดังคำให้สัมภาษณ์

> "ค่าตอบแทนมันต้องสอดคล้องกับเรื่องผลงาน คนไหนมีสมรรถนะสูง ผลงานดี ค่าตอบแทนมันต้องไปด้วยกัน ซึ่งต้องปรับให้ดีกว่าเอกชน เพราะรัฐธรรมนูญบริการประชาชน เมื่อผลตอบแทนดีเรื่องคอร์รัปชันก็จะน้อยลง"[319]

อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญแต่ละกลุ่มต่างมีความคิดเห็นว่า ในทศวรรษหน้า การกำหนดค่าตอบแทนนั้นต้องมีการปรับเปลี่ยนด้วยสาเหตุหลายปัจจัย อาทิ สภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ อัตรากำลังคนในภาครัฐ สัดส่วนงบประมาณ ค่าตอบแทนในภาคเอกชน ซึ่งในการกำหนดค่าตอบแทนนั้นต้องปรับเปลี่ยนทั้งองคาพยพไม่ใช่เพียงแต่สายงานประเภทบริหารเท่านั้น นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มผู้ที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ในการกำหนดค่าตอบแทนนั้นควรอิงจากภาระงานและการปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ด้วย ดังคำให้สัมภาษณ์

> "ความเห็นส่วนตัวจะเปลี่ยนแปลงต้องทั้งองคาพยพ ไม่ใช่แค่ค่าตอบแทน จริง ๆ ดูจากสัดส่วนงบประมาณค่าตอบแทน คือ มันเป็นไปไม่ได้ที่จะ static แล้วแค่ปรับค่าตอบแทน ตัวอื่นจะต้องไปด้วยกัน อย่างระบบงานจะต้องเปลี่ยน ต้องลดการใช้กำลังคนก่อน จริง ๆ ทุกที่น่าจะเหมือนกัน"[320]

> "การกำหนดค่าตอบแทน ต้องคำนึงถึงองค์รวมของประเทศ ต้องพิจารณาดัชนีต่าง ๆ มากมาย และความเหมาะสมต่อตำแหน่ง"[321]

> "หากปรับระบบค่าตอบแทนต้องปรับทั้งระบบไม่ใช่เพียงแต่สายบริหาร เช่น มุมมองความคิดของสิงคโปร์ ให้ข้อคิดดีมาก คือ ถ้าให้เงินเดือนเป็นถั่ว เขาก็เอาถั่วมาเป็นสินบนก็ได้ แล้วพอให้เงินเดือนเป็นทอง เขาก็คิดแล้วว่าถ้าเอาทองมาเป็นสินบนคุ้มไหม เรื่องนี้เกี่ยวกับการคอร์รัปชันความคุ้มค่าในการติดสินบน นี้คือ philosophy ของสิงคโปร์"[322]

---

[317] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 6 กลุ่มนักวิชาการ

[318] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 15 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[319] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 14 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[320] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 5 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ

[321] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 11 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

[322] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 7 กลุ่มนักวิชาการ

"ถ้าในระบบของต่างประเทศ ค่าตอบแทนของผู้บริหารราชการไม่ได้สูงกว่าเอกชน มีปัจจัยหลาย ปัจจัยในการพิจารณาเรื่องนี้...เป็นเรื่องของงาน ค่าครองชีพ ความเสมอภาค การเทียบเคียงกับทั้งภาคเอกชนในท้องถิ่นหรือบริษัทต่างชาติ..."[323]

แนวโน้มที่ 4 กำหนดค่าตอบแทนคงเดิมเฉกเช่นในปัจจุบัน ด้วยเหตุผลที่ว่า ในค่าตอบแทนพิเศษอื่น ๆ เช่น สวัสดิการค่ารักษาพยาบาล บำเหน็จและบำนาญ เป็นต้น เป็นแรงจูงใจที่ทำให้คนเก่งและคนดีต้องการเข้ามาทำงานในภาครัฐอยู่แล้ว ซึ่งในภาคเอกชนไม่มีค่าตอบแทนพิเศษนี้ ดังคำให้สัมภาษณ์

"ไม่ต้องเท่าเอกชน เพราะในระบบราชการ สิ่งที่เราได้ดีกว่าเอกชน คือ ตัวบำเหน็จ บำนาญ"[324]

จากผลการศึกษาที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในรอบที่ 1 ผู้วิจัยได้ประมวลข้อคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด 18 ท่าน โดยการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูล เพื่อสร้างเป็นแบบสอบถามในการเก็บรวบรวมข้อมูลในรอบที่ 2 ซึ่งการเก็บรวบรวมข้อมูลในรอบที่ 2 นั้นให้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านได้พิจารณาแนวโน้มในแต่ละด้านว่า แนวโน้มนั้นมีโอกาสเป็นได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยมีจำนวนข้อคำถาม ดังนี้ (1) มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง จำนวน 14 ข้อ (2) รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง จำนวน 9 ข้อ (3) การกำหนดคุณสมบัติ จำนวน 36 ข้อ (4) การคัดเลือกและการแต่งตั้ง จำนวน 14 ข้อ (5) การพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง จำนวน 27 ข้อ (6) การบริหารผลงาน จำนวน 10 ข้อ (7) การกำหนดค่าตอบแทน จำนวน 7 ข้อ รวมข้อคำถามทั้งสิ้น 117 ข้อ ซึ่งผู้วิจัยขอนำเสนอผลการพิจารณาความคิดเห็นต่อข้อมูลแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ จากการให้สัมภาษณ์ของผู้เชี่ยวชาญรอบที่ 2 ในลำดับถัดไป

6.2.3 ผลการพิจารณาความคิดเห็นต่อข้อมูลแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐจากการตอบแบบสอบถามของผู้เชี่ยวชาญ

การเก็บรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ จากการใช้แบบสอบถามแบบประมาณค่า 5 ระดับ (Rating Scale) ในรอบที่ 2 มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านได้ประเมินแนวโน้มในแต่ละด้านเป็นรายข้อแล้วพิจารณาว่าในอีก 10 ปีข้างหน้า แนวโน้มนั้นมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด โดยผู้วิจัยได้รับแบบสอบถามกลับคืนจากผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 14 ท่าน และนำคำตอบของผู้เชี่ยวชาญในรอบที่ 2 มาวิเคราะห์หาค่ามัธยฐาน ค่าฐานนิยม และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ของข้อความในแต่ละข้อ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามความคิดเห็นต่อแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย มีสาระสำคัญครอบคลุมทั้ง 7 ประเด็น ได้แก่ (1) มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง (2) รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง (3) การกำหนดคุณสมบัติ (4) การคัดเลือกและการแต่งตั้ง (5) การพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (6) การบริหารผลงาน (7) การกำหนดค่าตอบแทน ดังต่อไปนี้

---

[323] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 5 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ

[324] สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ 17 กลุ่มนักบริหารระดับสูง

ตารางที่ 6.3 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ประเด็นที่ 1 มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง

แนวโน้มที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงใน 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570)	มัธยฐาน (Md.)	ฐานนิยม (Mode)	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (IQR=Q3–Q1)	โอกาสที่ควรจะเป็น	ความสอดคล้องของความเห็น
มุมมองตามการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based)					
1. แนวโน้มในอีก 10 ปีข้างหน้า ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) เพียงอย่างเดียว	3.00	3.00	2.00	ปานกลาง	ไม่สอดคล้อง
2. ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) เพราะการทำงานในภาครัฐต้องสร้างสมประสบการณ์และสร้างการยอมรับจากบุคลากรภายในหน่วยงาน	3.50	4.00	1.25	มาก	สอดคล้อง
3. ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) เพราะภาครัฐเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงได้นั้นต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ตลอดจนกฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งผู้ที่เติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) สามารถเรียนรู้และเข้าใจมาอย่างดีแล้ว	4.00	4.00	1.00	มาก	สอดคล้อง
4. มุมมองตามการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) ที่สามารถโอนย้ายข้ามหน่วยงานได้ โดยพิจารณาจากประสบการณ์และความเหมาะสมของบุคคลว่ามีความสอดคล้องกับภารกิจและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานนั้น	4.00	4.00	0.25	มาก	สอดคล้อง
มุมมองตามความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based)					
5. แนวโน้มในอีก 10 ปีข้างหน้า ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) เพียงอย่างเดียว	3.00	3.00	2.00	ปานกลาง	ไม่สอดคล้อง
6. ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) เนื่องจากในบางหน่วยงานนักบริหารระดับสูงมีความสัมพันธ์แนบชิดกับฝ่ายการเมือง จึงควรมีการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงที่มาพร้อมกับฝ่ายกับเมือง	3.00	3.00	1.00	ปานกลาง	สอดคล้อง

แนวโน้มที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงใน 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570)	มัธยฐาน (Md.)	ฐานนิยม (Mode)	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (IQR=Q3--Q1)	โอกาสที่ควรจะเป็น	ความสอดคล้องของความเห็น
7. ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) เนื่องจากเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเข้ามาบริหารหน่วยงานที่ต้องอาศัยทักษะเฉพาะด้าน	4.00	4.00	1.00	มาก	สอดคล้อง
มุมมองแบบผสมผสาน (Hybrid Based)					
8. แนวโน้มในอีก 10 ปีข้างหน้า ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากมุมมองตามการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) และตามความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based)	4.00	4.00	1.00	มาก	สอดคล้อง
9. เป็นไปได้ทั้ง 2 มุมมองขึ้นอยู่กับแต่ละหน่วยงาน ถ้าหน่วยงานไหนที่เห็นได้ชัดว่ามีภารกิจเกี่ยวข้องกับทักษะเฉพาะด้านก็อาจจะได้รับผลกระทบน้อยจากการเรียกร้องให้มีการเปิดกว้าง โอนข้าม หรือเอาคนนอกเข้ามา บางหน่วยงานที่มองว่าอาศัยทักษะของการบริหารโดยรวม หรือการมีความรู้บางอย่างแล้วเข้ามาโอกาสที่จะเปิดกว้างมากขึ้นก็จะสูงกว่า	4.00	4.00	1.00	มาก	สอดคล้อง
10. เป็นไปได้ทั้ง 2 มุมมองขึ้นอยู่กับ 1) บทบาทของหน่วยงานนั้นมีลักษณะเป็นผู้กำหนดนโยบายเป็นผู้กำกับดูแล หรือเป็นผู้ดำเนินการ 2) การวิเคราะห์โครงสร้างองค์กรว่าเป็นรูปแบบใด เช่น ระบบราชการ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ 3) การวิเคราะห์ลักษณะงานว่างานประเภทใดที่ต้องอาศัยการสั่งสมความสามารถหรืออาศัยการบริหารจัดการบางอย่าง	4.00	4.00	1.00	มาก	สอดคล้อง
11. ทั้ง 2 มุมมองต่างมีจุดแข็งต่างกัน แต่ควรเปิดโอกาสให้มีนักบริหารระดับสูงมาจากข้างนอกโดยอิงการทำงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเป็นสำคัญ	4.00	4.00	1.00	มาก	สอดคล้อง

แนวโน้มที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงใน 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570)	มัธยฐาน (Md.)	ฐานนิยม (Mode)	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (IQR=Q3–Q1)	โอกาสที่ควรจะเป็น	ความสอดคล้องของความเห็น
12. เป็นไปได้ทั้ง 2 มุมมองขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละหน่วยงาน หากหน่วยงานใดมีความพร้อมและมีระบบการบริหารจัดการบุคลากรขึ้นสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงอยู่แล้ว สามารถใช้มุมมองการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) แต่หากสถานการณ์ใดที่ขาดแคลนตำแหน่งดังกล่าวและต้องการบริหารหน่วยงานให้สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงสมัยใหม่ สามารถพิจารณาจากความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) ได้	5.00	5.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
13. เป็นไปได้ทั้ง 2 มุมมองแต่ต้องมีการสะสมประสบการณ์ มีความรู้เฉพาะทาง จาก 3 ส่วน คือ 1) มีความรู้ในเชิงบริหารราชการตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ 2) การบริหารความคาดหวังของประชาชน 3) เข้าใจวัฒนธรรมองค์กรภาครัฐ	4.00	4.00	1.25	มาก	สอดคล้อง
14. เป็นไปได้ทั้ง 2 มุมมอง แต่ควรเน้นมุมมองตามการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) เพื่อสร้างการยอมรับและความไว้เนื้อเชื่อใจจากบุคลากรภายในหน่วยงาน	3.00	3.00	2.00	ปานกลาง	ไม่สอดคล้อง

จากตารางที่ 6.3 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ประเด็นที่ 1 มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง พบว่า มีค่ามัธยฐานตั้งแต่ระดับปานกลางถึงระดับมากที่สุด (Md.= 3.00-5.00) ค่าฐานนิยมตั้งแต่ระดับปานกลางถึงระดับมากที่สุด (Mode=3.00-5.00) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ที่มีความเห็นสอดคล้องและมีความเห็นไม่สอดคล้อง (IQR=0.25-2.00) โดยประเด็นที่ 1 มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง ตามองค์ประกอบของการศึกษา สามารถพิจารณาออกได้เป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ มุมมองตามการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) มุมมองตามความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) มุมมองแบบผสมผสาน (Hybrid Based) รวมทั้งหมด 14 ข้อ ดังนี้

มุมมองตามการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) พบว่า ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่าแนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมาก (Md.= 3.50-4.00) และมีความเห็นสอดคล้องในแต่ละแนวโน้ม (IQR=0.25-1.25) มีจำนวน 3 ข้อ คือ ข้อที่ 2 ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) เพราะการทำงานในภาครัฐต้องสร้างสมประสบการณ์และสร้างการยอมรับจากบุคลากรภายในหน่วยงาน ข้อที่ 3 ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) เพราะภาครัฐเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงได้นั้นต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ตลอดจนกฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งผู้ที่เติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) สามารถเรียนรู้และเข้าใจมาอย่างดีแล้ว และข้อที่ 4 มุมมองตามการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) ที่สามารถโอนย้ายข้ามหน่วยงานได้ โดยพิจารณาจากประสบการณ์และความเหมาะสมของบุคคลว่ามีความสอดคล้องกับภารกิจและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานนั้น

ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับปานกลาง (Md.= 3.00) แต่มีความเห็นไม่สอดคล้อง (IQR=2.00) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 1 แนวโน้มระบบนักบริหารระดับสูงมาจากการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) เพียงอย่างเดียว

มุมมองตามความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) พบว่า ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมาก (Md.= 4.00) และมีความเห็นสอดคล้อง (IQR=1.00) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 7 ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) เนื่องจากเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเข้ามาบริหารหน่วยงานที่ต้องอาศัยทักษะเฉพาะด้าน ส่วนข้อที่ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับปานกลาง (Md.= 3.00) และมีความเห็นสอดคล้อง (IQR=1.00) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 6 ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) เนื่องจากในบางหน่วยงานนักบริหารระดับสูงมีความสัมพันธ์แนบชิดกับฝ่ายการเมือง จึงควรมีการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงที่มาพร้อมกับฝ่ายกับเมือง

ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับปานกลาง (Md.= 3.00) แต่มีความเห็นไม่สอดคล้อง (IQR=2.00) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 5 แนวโน้มระบบนักบริหารระดับสูงมาจากความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) เพียงอย่างเดียว

มุมมองแบบผสมผสาน (Hybrid Based) พบว่า ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมากที่สุด (Md.= 5.00) และมีความเห็นสอดคล้อง (IQR=1.00) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 12 เป็นไปได้ทั้ง 2 มุมมองขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละหน่วยงาน หากหน่วยงานใดมีความพร้อมและมีระบบการบริหารจัดการบุคลากรขึ้นสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงอยู่แล้ว สามารถใช้มุมมองการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) แต่หากสถานการณ์ใดที่ขาดแคลนตำแหน่งดังกล่าวและต้องการบริหารหน่วยงานให้สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงสมัยใหม่ สามารถพิจารณาจากความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) ได้ ส่วนข้อที่ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมาก (Md.= 4.00) และมีความเห็นสอดคล้องในแต่ละแนวโน้ม (IQR=1.00-1.25) มีจำนวน 5 ข้อ คือ ข้อที่ 8 แนวโน้มระบบนักบริหารระดับสูงมาจากมุมมองตามการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) และตามความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) ข้อที่ 9 เป็นไปได้ทั้ง 2 มุมมองขึ้นอยู่กับแต่ละหน่วยงาน ถ้าหน่วยงานไหนที่เห็นได้ชัดว่ามีภารกิจเกี่ยวข้องกับทักษะเฉพาะด้านก็อาจจะได้รับผลกระทบน้อยจากการเรียกร้องให้มีการเปิดกว้าง โอนข้าม หรือเอาคนนอกเข้ามา บางหน่วยงานที่มองว่าอาศัยทักษะของการบริหารโดยรวม หรือการมีความรู้บางอย่างแล้วเข้ามาโอกาสที่จะเปิดกว้างมากขึ้นก็จะสูงกว่า ข้อที่ 10 เป็นไปได้ทั้ง 2 มุมมองขึ้นอยู่กับ 1) บทบาทของหน่วยงานนั้นมีลักษณะเป็นผู้กำหนดนโยบาย เป็นผู้กำกับดูแล หรือเป็นผู้ดำเนินการ 2) การวิเคราะห์โครงสร้างองค์กรว่าเป็นรูปแบบใด เช่น ระบบราชการ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ 3) การวิเคราะห์ลักษณะงานว่างานประเภทใดที่ต้องอาศัยการสั่งสมความสามารถ หรืออาศัยการบริหารจัดการบางอย่าง ข้อที่ 11 ทั้ง 2 มุมมองต่างมีจุดแข็งต่างกัน แต่ควรเปิดโอกาสให้มีนักบริหารระดับสูงมาจากข้างนอกโดยอิงการทำงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเป็นสำคัญ และข้อที่ 13 เป็นไปได้ทั้ง 2 มุมมองแต่ต้องมีการสะสมประสบการณ์ มีความรู้เฉพาะทาง จาก 3 ส่วน คือ 1) มีความรู้ในเชิงบริหารราชการตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ 2) การบริหารความคาดหวังของประชาชน 3) เข้าใจวัฒนธรรมองค์กรภาครัฐ

ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับปานกลาง (Md.= 3.00) แต่มีความเห็นไม่สอดคล้อง (IQR=2.00) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 14 เป็นไปได้ทั้ง 2 มุมมอง แต่ควรเน้นมุมมองตามการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) เพื่อสร้างการยอมรับและความไว้เนื้อเชื่อใจจากบุคลากรภายในหน่วยงาน

ตารางที่ 6.4 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ประเด็นที่ 2 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง

แนวโน้มที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงใน 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570)	มัธยฐาน (Md.)	ฐานนิยม (Mode)	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (IQR=Q3–Q1)	โอกาสที่ควรจะเป็น	ความสอดคล้องของความเห็น
1. ควรมีหน่วยงานกลางแบบเบ็ดเสร็จที่ดูแลนักบริหารระดับสูงตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนาสมรรถนะ การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน	4.00	4.00	1.25	มาก	สอดคล้อง
2. รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงขึ้นอยู่กับบริบทแวดล้อมในอนาคตและรูปแบบหน่วยงานเป็นตัวกำหนด เช่น งานด้านดิจิทัล เริ่มเปิดรับบุคลากรภายนอกซึ่งอยู่ในระดับตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิ ส่งผลให้ตำแหน่งที่เข้ามานั้นไม่มีอำนาจในทางการบริหาร แต่อาจเป็นข้าราชการในรูปแบบอื่น เช่น อาจอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการวิสามัญ เป็นต้น	4.00	4.00	1.25	มาก	สอดคล้อง
3. หากแนวโน้มมีนักบริหารระดับสูงที่มาจากมุมมองความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) ต้องแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง ควรจำแนกออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ 1 มีรายชื่อนักบริหารระดับสูงที่จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยผ่านตะกร้ากลาง ส่วนที่ 2 มีผู้จัดหานักบริหารระดับสูง (Headhunter) ที่มาจากภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะและความต้องการของหน่วยงาน	4.00	4.00	0.25	มาก	สอดคล้อง
4. เน้นให้เกิดความยืดหยุ่น เพื่อให้สามารถปรับตัวได้ต่อการเปลี่ยนแปลง โดยมุ่งเน้นการออกแบบกลไกและระบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงที่ไม่ทำให้การเมืองเข้ามาแทรกแซง	4.00	4.00	2.00	มาก	ไม่สอดคล้อง
5. เน้นกระจายอำนาจในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารงานของระบบราชการเป็นลักษณะของ “Smart HR Policy”	5.00	5.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง

แนวโน้มที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงใน 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570)	มัธยฐาน (Md.)	ฐานนิยม (Mode)	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (IQR=Q3--Q1)	โอกาสที่ควรจะเป็น	ความสอดคล้องของความเห็น
6. เน้นกระจายอำนาจให้ส่วนราชการได้บริหารจัดการนักบริหารระดับสูง ส่วนหน่วยงานกลางควรมีบทบาทดังนี้ 1) การสนับสนุนและกำกับดูแล (Regulator) ส่วนราชการ 2) เป็นฐานข้อมูลกลางที่เกี่ยวข้องกับนักบริหารระดับสูง (Executive Information System) ให้แก่ส่วนราชการ 3) เป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ออกแบบระบบไม่ให้เกิดการแทรกแซงทางการเมือง	4.00	4.00	1.25	มาก	สอดคล้อง
7. เน้นกระจายอำนาจ ในรูปแบบการจัดเป็นกลุ่มกระทรวง เพื่อให้กลุ่มกระทรวงดังกล่าวสามารถบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงของตนเองได้	4.00	3.00	2.00	มาก	ไม่สอดคล้อง
8. เน้นกระจายอำนาจให้ส่วนราชการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง ภายใต้การกำกับดูแล การติดตามและการประเมินจากหน่วยงานกลาง หากส่วนราชการได้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพต้องสามารถที่จะโอนอำนาจการบริหารจัดการดังกล่าวมาให้หน่วยงานกลางได้ดูแลต่อไป	3.00	4.00	1.25	ปานกลาง	สอดคล้อง
9. มีการจัดจ้างภายนอก (Outsource) สำหรับการดูแลนักบริหารระดับสูงโดยเฉพาะ ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบการบริหารจัดการผ่านสถาบันการศึกษา เช่น คณะรัฐศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์ เป็นต้น โดยให้หน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล (Regulator)	2.50	2.00	2.00	ปานกลาง	ไม่สอดคล้อง

จากตารางที่ 6.4 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ประเด็นที่ 2 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง พบว่า มีค่ามัธยฐานตั้งแต่ระดับปานกลางถึงระดับมากที่สุด (Md.= 2.50-5.00) ค่าฐานนิยมตั้งแต่ระดับน้อยถึงระดับมากที่สุด (Mode=2.00-5.00) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ที่มีความเห็นสอดคล้องและมีความเห็นไม่สอดคล้อง (IQR=0.25-2.00) โดยประเด็นที่ 2 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง มีทั้งหมด 9 ข้อ ดังนี้

รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง พบว่า ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมากที่สุด (Md.= 5.00) และมีความเห็นสอดคล้อง (IQR=1.00) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 5 เน้นกระจายอำนาจในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารงานของระบบราชการเป็นลักษณะของ “Smart HR Policy” ส่วนข้อที่ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมาก (Md.= 4.00) และมีความเห็นสอดคล้องในแต่ละแนวโน้ม (IQR=0.25-1.25) มีจำนวน 4 ข้อ คือ ข้อที่ 1 ควรมีหน่วยงานกลางแบบเบ็ดเสร็จที่ดูแลนักบริหารระดับสูงตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา

สมรรถนะ การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน ข้อที่ 2 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงขึ้นอยู่กับบริบทแวดล้อมในอนาคตและรูปแบบหน่วยงานเป็นตัวกำหนด เช่น งานด้านดิจิทัล เริ่มเปิดรับบุคลากรภายนอกซึ่งอยู่ในระดับตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิ ส่งผลให้ตำแหน่งที่เข้ามานั้นไม่มีอำนาจในทางการบริหาร แต่อาจเป็นข้าราชการในรูปแบบอื่น เช่น อาจอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการวิสามัญ เป็นต้น ข้อที่ 3 หากแนวโน้มมีนักบริหารระดับสูงที่มาจากมุมมองความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) ต้องแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง ควรจำแนกออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ 1 มีรายชื่อนักบริหารระดับสูงที่จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยผ่านตะกร้ากลาง ส่วนที่ 2 มีผู้จัดหานักบริหารระดับสูง (Headhunter) ที่มาจากภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะและความต้องการของหน่วยงาน ข้อที่ 6 เน้นกระจายอำนาจให้ส่วนราชการได้บริหารจัดการนักบริหารระดับสูง ส่วนหน่วยงานกลางควรมีบทบาทดังนี้ 1) การสนับสนุนและกำกับดูแล (Regulator) ส่วนราชการ 2) เป็นฐานข้อมูลกลางที่เกี่ยวข้องกับนักบริหารระดับสูง (Executive Information System) ให้แก่ส่วนราชการ 3) เป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ออกแบบระบบไม่ให้เกิดการแทรกแซงทางการเมือง และข้อที่ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับปานกลาง (Md.= 3.00) และมีความเห็นสอดคล้อง (IQR=1.25) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 8 เน้นกระจายอำนาจให้ส่วนราชการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง ภายใต้การกำกับดูแล การติดตามและการประเมินจากหน่วยงานกลาง หากส่วนราชการได้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพต้องสามารถที่จะโอนอำนาจการบริหารจัดการดังกล่าวมาให้หน่วยงานกลางได้ดูแลต่อไป

ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมาก (Md.= 4.00) แต่มีความเห็นไม่สอดคล้องในแต่ละแนวโน้ม (IQR=2.00) มีจำนวน 2 ข้อ คือ ข้อที่ 4 เน้นให้เกิดความยืดหยุ่น เพื่อให้สามารถปรับตัวได้ต่อการเปลี่ยนแปลง โดยมุ่งเน้นการออกแบบกลไกและระบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงที่ไม่ทำให้การเมืองเข้ามาแทรกแซง และข้อที่ 7 เน้นกระจายอำนาจในรูปแบบการจัดเป็นกลุ่มกระทรวง เพื่อให้กลุ่มกระทรวงดังกล่าวสามารถบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงของตนเองได้ ส่วนข้อที่ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่าแนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับปานกลาง (Md.= 2.50) แต่มีความเห็นไม่สอดคล้อง (IQR=2.00) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 9 มีการจัดจ้างภายนอก (Outsource) สำหรับการดูแลนักบริหารระดับสูงโดยเฉพาะ ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบการบริหารจัดการผ่านสถาบันการศึกษา เช่น คณะรัฐศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์ เป็นต้น โดยให้หน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล (Regulator)

ตารางที่ 6.5 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ประเด็นที่ 3 การกำหนดคุณสมบัติ

แนวโน้มที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงใน 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570)	มัธยฐาน (Md.)	ฐานนิยม (Mode)	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (IQR=Q3--Q1)	โอกาสที่ควรจะเป็น	ความสอดคล้องของความเห็น
โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งนักบริหารระดับสูง					
1. แนวโน้มโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งนักบริหารระดับสูงยังคงเป็นแบบเดิมเฉกเช่นปัจจุบัน	3.00	3.00	1.25	ปานกลาง	สอดคล้อง
2. แนวโน้มโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งนักบริหารระดับสูงยังคงเป็นแบบเดิม แต่ให้มีการพิจารณาผ่านรูปแบบ “คณะกรรมการ” ในการคัดเลือกและสรรหาผู้ที่ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ซึ่งสามารถคัดเลือกจากสายงานประเภทใดก็ได้ตามความเหมาะสม เช่น ตำแหน่งปลัดกระทรวง สามารถคัดเลือกได้ทั้งจากสายงานประเภทวิชาการหรือสายงานประเภทบริหาร หรืออื่น ๆ เป็นต้น	3.00	3.00	2.00	ปานกลาง	ไม่สอดคล้อง
3. ควรปรับโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งให้สายงานอื่น เช่น สายงานวิชาการ สามารถเข้ามาสู่สายงานบริหารได้ในลักษณะ “Cross Track”	4.00	4.00	1.00	มาก	สอดคล้อง
4. ควรมีโครงสร้างการทำงานเป็นเครือข่าย ประกอบด้วย 1) มีตัวกลางในการสื่อสารและการประสานความร่วมมือ 2) อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่แต่ละหน่วยงาน	4.00	4.00	1.50	มาก	สอดคล้อง
5. ควรแยกกลุ่มปฏิบัติการออกจากสายงานบริหาร และกำหนดสายงานบริหารออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ นักบริหารระดับต้น (Junior Executive) นักบริหารระดับกลาง (Senior Executive) และนักบริหารระดับสูง (Top Executive)	4.00	3.00	2.00	มาก	ไม่สอดคล้อง
6. โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจะมีการปรับเปลี่ยน หากมีนักบริหารระดับสูงที่มาจากข้างนอกโดยพิจารณาจากความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based)	4.00	4.00	1.00	มาก	สอดคล้อง

แนวโน้มที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงใน 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570)	มัธยฐาน (Md.)	ฐานนิยม (Mode)	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (IQR=Q3–Q1)	โอกาสที่ควรจะเป็น	ความสอดคล้องของความเห็น
7. โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจะมีการปรับเปลี่ยน เนื่องจากแนวโน้มในอนาคตจะเน้นการจัดจ้างงานจากภายนอก (Out-source) มากขึ้น	4.00	4.00	1.00	มาก	สอดคล้อง
สมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (Competency)					
8. ระดับตำแหน่งของสายบริหาร อาจไม่ต้องจำแนกออกเป็นนักบริหารระดับต้นหรือนักบริหารระดับสูง แต่อาจอยู่ในรูปแบบของการทำงานเป็นทีม (Team Based)	2.00	2.00	2.00	น้อย	ไม่สอดคล้อง
9. เป็นนักบริหารแบบรอบด้าน (Generalist) เนื่องจากผู้บริหารต้องเข้าใจภาพรวมต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในระดับสากลและระดับประเทศ สามารถบริหารจัดการทั้งการทำงาน การเงิน และบุคคลได้	4.00	4.00	1.00	มาก	สอดคล้อง
10. เป็นนักบริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) เนื่องจากต้องรู้เฉพาะทางในงานในหน้าที่และสามารถดึงเครือข่ายผู้บริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องเดียวกันมาทำงานร่วมกันได้	4.00	3.00	1.25	มาก	สอดคล้อง
11. เป็นนักบริหารแบบรอบด้าน (Generalist) และนักบริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) ขึ้นอยู่กับภารกิจหน่วยงานว่า แต่ละหน่วยงานต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากน้อยเพียงใด	4.00	4.00	1.00	มาก	สอดคล้อง
คุณสมบัติของนักบริหารระดับสูง					
12. ต้องเรียนรู้ได้เร็วและปรับตัวเก่ง	5.00	5.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
13. มองเห็นความเชื่อมโยงภารกิจของหน่วยงานตัวเองกับภาพรวมของภาครัฐ	5.00	5.00	0.25	มากที่สุด	สอดคล้อง
14. มีความเป็นข้าราชการมืออาชีพ	5.00	5.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
15. สามารถทำงานเป็นทีมได้	5.00	5.00	0.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
16. มีความยืดหยุ่นสูง	5.00	5.00	0.25	มากที่สุด	สอดคล้อง
17. มีภาวะผู้นำ	5.00	5.00	0.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
18. มีความรับผิดชอบ	5.00	5.00	0.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
19. นำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงาน	5.00	5.00	0.25	มากที่สุด	สอดคล้อง

แนวโน้มที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงใน 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570)	มัธยฐาน (Md.)	ฐานนิยม (Mode)	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (IQR=Q3--Q1)	โอกาสที่ควรจะเป็น	ความสอดคล้องของความเห็น
20. มีความสามารถในการบริหารงาน เช่น การสั่งการ การมอบหมายงาน การบริหารจัดการทั้งงาน เงิน และบุคคล	5.00	5.00	0.25	มากที่สุด	สอดคล้อง
21. กล้าตัดสินใจ	5.00	5.00	0.25	มากที่สุด	สอดคล้อง
22. มีทักษะการสื่อสารที่ดี	5.00	5.00	0.25	มากที่สุด	สอดคล้อง
23. มีความสามารถในการแก้ไขปัญหา	5.00	5.00	0.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
24. สามารถใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด	5.00	5.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
25. แสวงหาพันธมิตร	5.00	5.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
26. เป็นต้นแบบที่ดี	5.00	5.00	0.25	มากที่สุด	สอดคล้อง
27. มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์	5.00	5.00	0.25	มากที่สุด	สอดคล้อง
28. มีทักษะบูรณาการ	5.00	5.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
29. มีความรู้พื้นฐานทั่วไป เช่น ระเบียบ ข้อกฎหมาย และนโยบาย	4.00	4.00	1.00	มาก	สอดคล้อง
30. มีความสามารถทางการบริหารและนวัตกรรม	5.00	5.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
31. สร้างความไว้เนื้อเชื่อใจ	5.00	5.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
32. บริหารการเปลี่ยนแปลง	5.00	5.00	0.25	มากที่สุด	สอดคล้อง
33. ความซื่อสัตย์สุจริต	5.00	5.00	0.25	มากที่สุด	สอดคล้อง
34. เป็นนักประสานงานที่ดี	5.00	5.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
35. มีคุณธรรมและจริยธรรม	5.00	5.00	0.25	มากที่สุด	สอดคล้อง
36. แสวงหาความรู้ให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง	5.00	5.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง

จากตารางที่ 6.5 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ประเด็นที่ 3 การกำหนดคุณสมบัติ พบว่า มีค่ามัธยฐานตั้งแต่ระดับน้อยถึงระดับมากที่สุด (Md.= 2.00-5.00) ค่าฐานนิยมตั้งแต่ระดับน้อยถึงระดับมากที่สุด (Mode=2.00-5.00) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ที่มีความเห็นสอดคล้องและมีความเห็นไม่สอดคล้อง (IQR=0.00-2.00) โดยประเด็นที่ 3 การกำหนดคุณสมบัติตามองค์ประกอบของการศึกษา สามารถพิจารณาออกได้เป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งนักบริหารระดับสูง สมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (Competency) คุณสมบัติของนักบริหารระดับสูง รวมทั้งหมด 36 ข้อ ดังนี้

โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งนักบริหารระดับสูง พบว่า ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมาก (Md.= 4.00) และมีความเห็นสอดคล้องในแต่ละแนวโน้ม (IQR=1.00-1.50) มีจำนวน 4 ข้อ คือ ข้อที่ 3 ควรปรับโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งให้สายงานอื่น เช่น สายงานวิชาการ สามารถเข้ามาสู่สายงานบริหารได้ในลักษณะ “Cross Track” ข้อที่ 4 ควรมีโครงสร้างการทำงานเป็นเครือข่าย ประกอบด้วย 1) มีตัวกลางในการสื่อสารและการประสานความร่วมมือ 2) อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่แต่ละหน่วยงาน ข้อที่ 6 โครงสร้างการ

จำแนกตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจะมีการปรับเปลี่ยน หากมีนักบริหารระดับสูงที่มาจากข้างนอกโดยพิจารณาจากความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) และข้อที่ 7 โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจะมีการปรับเปลี่ยน เนื่องจากแนวโน้มในอนาคตจะเน้นการจัดจ้างงานจากภายนอก (Outsource) มากขึ้น ส่วนข้อที่ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับปานกลาง (Md.= 3.00) และมีความเห็นสอดคล้อง (IQR=1.25) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 1 แนวโน้มโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งตำแหน่งนักบริหารระดับสูงยังคงเป็นแบบเดิมเฉกเช่นปัจจุบัน

ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมาก (Md.= 4.00) แต่มีความเห็นไม่สอดคล้อง (IQR=2.00) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 5 ควรแยกกลุ่มปฏิบัติการออกจากสายงานบริหารและกำหนดสายงานบริหารออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ นักบริหารระดับต้น (Junior Executive) นักบริหารระดับกลาง (Senior Executive) และนักบริหารระดับสูง (Top Executive) ส่วนข้อที่ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับปานกลาง (Md.= 3.00) แต่มีความเห็นไม่สอดคล้อง (IQR = 2.00) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 2 แนวโน้มโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งตำแหน่งนักบริหารระดับสูงยังคงเป็นแบบเดิม แต่ให้มีการพิจารณาผ่านรูปแบบ “คณะกรรมการ” ในการคัดเลือกและสรรหาผู้ที่ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ซึ่งสามารถคัดเลือกจากสายงานประเภทใดก็ได้ตามความเหมาะสม เช่น ตำแหน่งปลัดกระทรวง สามารถคัดเลือกได้ทั้งจากสายงานประเภทวิชาการหรือสายงานประเภทบริหาร หรืออื่น ๆ เป็นต้น

สมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (Competency) พบว่า ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมาก (Md.= 4.00) และมีความเห็นสอดคล้อง (IQR=1.00-1.25) มีจำนวน 3 ข้อ คือ ข้อที่ 9 เป็นนักบริหารแบบรอบด้าน (Generalist) เนื่องจากผู้บริหารต้องเข้าใจภาพรวมต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในระดับสากลและระดับประเทศ สามารถบริหารจัดการทั้งการทำงาน การเงิน และบุคคลได้ ข้อที่ 10 เป็นนักบริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) เนื่องจากต้องรู้เฉพาะทางในงานในหน้าที่และสามารถดึงเครือข่ายผู้บริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องเดียวกันมาทำงานร่วมกันได้ ข้อที่ 11 เป็นนักบริหารแบบรอบด้าน (Generalist) และนักบริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) ขึ้นอยู่กับภารกิจหน่วยงานว่า แต่ละหน่วยงานต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากน้อยเพียงใด

ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับน้อย (Md.= 2.00) แต่มีความเห็นไม่สอดคล้อง (IQR=2.00) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 8 ระดับตำแหน่งของสายบริหาร อาจไม่ต้องจำแนกออกเป็นนักบริหารระดับต้นหรือนักบริหารระดับสูง แต่อาจอยู่ในรูปแบบของการทำงานเป็นทีม (Team Based)

คุณสมบัติของนักบริหารระดับสูง พบว่า ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมากที่สุด (Md.= 5.00) และมีความเห็นสอดคล้อง (IQR=0.00-1.00) มีจำนวน 24 ข้อ คือ ข้อที่ 12 ต้องเรียนรู้ได้เร็วและปรับตัวเก่ง ข้อที่ 13 มองเห็นความเชื่อมโยงภารกิจของหน่วยงานตัวเองกับภาพรวมของภาครัฐ ข้อที่ 14 มีความเป็นข้าราชการมืออาชีพ ข้อที่ 15 สามารถทำงานเป็นทีมได้ ข้อที่ 16 มีความยืดหยุ่นสูง ข้อที่ 17 มีภาวะผู้นำ ข้อที่ 18 มีความรับผิดชอบ ข้อที่ 19 นำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงาน ข้อที่ 20 มีความสามารถในการบริหารงาน เช่น การสั่งการ การมอบหมายงาน การบริหารจัดการทั้งงาน เงิน และบุคคล ข้อที่ 21 กล้าตัดสินใจ ข้อที่ 22 มีทักษะการสื่อสารที่ดี ข้อที่ 23 มีความสามารถในการแก้ไขปัญหา ข้อที่ 24 สามารถใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ข้อที่ 25 แสวงหาพันธมิตร ข้อที่ 26 เป็นต้นแบบที่ดี ข้อที่ 27 มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ข้อที่ 28 มีทักษะบูรณาการ ข้อที่ 30 มีความสามารถทางการบริหารและนวัตกรรม ข้อที่ 31 สร้างความไว้เนื้อเชื่อใจ ข้อที่ 32 บริหารการเปลี่ยนแปลง ข้อที่ 33 ความซื่อสัตย์สุจริต ข้อที่ 34 เป็นนักประสานงานที่ดี ข้อที่ 35 มีคุณธรรม

และจริยธรรม ข้อที่ 36 แสวงหาความรู้ให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง ส่วนข้อที่ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่าแนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมาก (Md.= 4.00) และมีความเห็นสอดคล้อง (IQR=1.00) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 29 มีความรู้พื้นฐานทั่วไป เช่น ระเบียบ ข้อกฎหมาย และนโยบาย

ตารางที่ 6.6 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ประเด็นที่ 4 การคัดเลือกและการแต่งตั้ง

แนวโน้มที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงใน 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570)	มัธยฐาน (Md.)	ฐานนิยม (Mode)	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (IQR=Q3–Q1)	โอกาสที่ควรจะเป็น	ความสอดคล้องของความเห็น
ผู้มีอำนาจในการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง					
1. ในการคัดเลือกตำแหน่งระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ให้ใช้ระบบคณะกรรมการในการพิจารณาคัดเลือกเช่นเดิม แต่ปรับองค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือกและเพิ่มการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่น ๆ ที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อส่วนราชการนั้น ๆ เช่น องค์กรวิชาชีพ ภาคประชาสังคม เป็นต้น	4.00	4.00	2.00	มาก	ไม่สอดคล้อง
2. ในการคัดเลือกตำแหน่งระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ให้จัดตั้งองค์กรกลางขึ้นทำหน้าที่ในการออกหลักเกณฑ์คัดเลือก การมีส่วนร่วมในการคัดเลือก และการเสนอรายชื่อให้แก่ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง	4.00	4.00	1.25	มาก	สอดคล้อง
3. ในการคัดเลือกตำแหน่งระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ให้หน่วยงานกลางบริหารงานบุคคลมีอำนาจในการควบคุมดูแลร่วมกับส่วนราชการต้นสังกัดเป็นผู้คัดเลือก	4.00	4.00	2.00	มาก	ไม่สอดคล้อง
4. ในการคัดเลือกตำแหน่งระดับ 11 บส. ให้ใช้ระบบคณะกรรมการในการพิจารณาคัดเลือกแทนการคัดเลือกจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรี)	4.00	4.00	1.50	มาก	สอดคล้อง
5. ในการคัดเลือกตำแหน่งระดับ 11 บส. ให้ยกเลิกอำนาจสิทธิของรัฐมนตรีในการเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมตำแหน่งระดับปลัดกระทรวง	2.50	2.00	2.00	ปานกลาง	ไม่สอดคล้อง
6. ในการคัดเลือกตำแหน่งระดับ 11 บส. ให้อำนาจสิทธิของรัฐมนตรีในการเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมตำแหน่งระดับปลัดกระทรวงเช่นเดิม ในกรณีที่ปลัดกระทรวงไม่เสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมต่อรัฐมนตรี	3.00	3.00	2.00	ปานกลาง	ไม่สอดคล้อง

แนวโน้มที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงใน 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570)	มัธยฐาน (Md.)	ฐานนิยม (Mode)	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (IQR=Q3–Q1)	โอกาสที่ควรจะเป็น	ความสอดคล้องของความเห็น
7. ในการคัดเลือกตำแหน่งระดับ 11 บส. ให้จัดตั้งองค์กรกลางขึ้นทำหน้าที่ในการออกหลักเกณฑ์คัดเลือก การมีส่วนร่วมในการคัดเลือก และการเสนอรายชื่อให้แก่ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง	3.50	3.00	2.00	มาก	ไม่สอดคล้อง
ลักษณะกระบวนการคัดเลือก					
8. ต้องยึดหลักการมีส่วนร่วม สร้างช่องทางให้ภาคส่วนอื่น ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือรับรู้รับทราบ เพื่อร่วมตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่มีความเหมาะสมกับตำแหน่ง	4.00	5.00	1.25	มาก	สอดคล้อง
9. กระบวนการคัดเลือกควรพิจารณาออกเป็น 3 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ 1 มีรายชื่อนักบริหารระดับสูงที่จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยผ่านตะกร้ากลาง ส่วนที่ 2 การสรรหาและคัดเลือกข้ามหน่วยงาน ส่วนที่ 3 มีผู้จัดหานักบริหารระดับสูง (Headhunter) ที่มาจากภาคส่วนอื่น ๆ	4.00	3.00	2.00	มาก	ไม่สอดคล้อง
10. การประกาศและเผยแพร่คุณสมบัติของผู้เข้ารับการคัดเลือกออกสู่สาธารณะ	4.50	5.00	1.25	มากที่สุด	สอดคล้อง
11. ใช้วิธีการ Blind Survey เป็นการสำรวจความคิดเห็นว่า ลักษณะพฤติกรรมของบุคคลนี้เป็นเช่นไร ซึ่งต้องดำเนินการเป็นความลับ	3.50	4.00	1.25	มาก	สอดคล้อง
12. ควรเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมได้มีสิทธิในการสมัครร่วมด้วย ไม่เพียงแต่การเสนอรายชื่อจากส่วนราชการเพียงอย่างเดียว	4.00	5.00	1.25	มาก	สอดคล้อง
ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง					
13. ในการแต่งตั้งตำแหน่งระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ให้อำนาจปลัดกระทรวงในการแต่งตั้ง	4.00	4.00	1.25	มาก	สอดคล้อง
14. ในการแต่งตั้งตำแหน่งระดับ 11 บส. ให้อำนาจรัฐมนตรีในการแต่งตั้ง	4.00	4.00	1.25	มาก	สอดคล้อง

จากตารางที่ 6.6 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ประเด็นที่ 4 การคัดเลือกและการแต่งตั้ง พบว่า มีค่ามัธยฐานตั้งแต่ระดับปานกลางถึงระดับมากที่สุด (Md.= 2.50-4.50) ค่าฐานนิยมตั้งแต่ระดับน้อยถึงระดับมากที่สุด (Mode=2.00-5.00) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ที่มีความเห็นสอดคล้องและมีความเห็นไม่สอดคล้อง (IQR=1.25-2.00) โดยประเด็นที่ 4 การคัดเลือกและการแต่งตั้ง ตามองค์ประกอบของการศึกษา สามารถพิจารณาออกได้เป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ ผู้มีอำนาจในการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง ลักษณะกระบวนการคัดเลือก ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง รวมทั้งหมด 14 ข้อ ดังนี้

ผู้มีอำนาจในการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง พบว่า ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมาก (Md.= 4.00) และมีความเห็นสอดคล้องในแต่ละแนวโน้ม (IQR=1.25-1.50) มีจำนวน 2 ข้อ คือ ข้อที่ 2 ในการคัดเลือกตำแหน่งระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ให้จัดตั้งองค์กรกลางขึ้นทำหน้าที่ในการออกหลักเกณฑ์คัดเลือก การมีส่วนร่วมในการคัดเลือก และการเสนอรายชื่อให้แก่ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง และข้อที่ 4 ในการคัดเลือกตำแหน่งระดับ 11 บส. ให้ใช้ระบบคณะกรรมการในการพิจารณาคัดเลือกแทนการคัดเลือกจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรี)

ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมาก (Md.= 3.50-4.00) แต่มีความเห็นไม่สอดคล้อง (IQR=2.00) มีจำนวน 3 ข้อ คือ ข้อที่ 1 ในการคัดเลือกตำแหน่งระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ให้ใช้ระบบคณะกรรมการในการพิจารณาคัดเลือกเช่นเดิม แต่ปรับองค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือกและเพิ่มการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่น ๆ ที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อส่วนราชการนั้น ๆ เช่น องค์กรวิชาชีพ ภาคประชาสังคม เป็นต้น ข้อที่ 3 ในการคัดเลือกตำแหน่งระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ให้หน่วยงานกลางบริหารงานบุคคลมีอำนาจในการควบคุมดูแลร่วมกับส่วนราชการต้นสังกัดเป็นผู้คัดเลือก และข้อที่ 7 ในการคัดเลือกตำแหน่งระดับ 11 บส. ให้จัดตั้งองค์กรกลางขึ้นทำหน้าที่ในการออกหลักเกณฑ์คัดเลือก การมีส่วนร่วมในการคัดเลือก และการเสนอรายชื่อให้แก่ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง

ส่วนข้อที่ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับปานกลาง (Md.=2.50-3.00) แต่มีความเห็นไม่สอดคล้อง (IQR=2.00) มีจำนวน 2 ข้อ คือ ข้อที่ 5 ในการคัดเลือกตำแหน่งระดับ 11 บส. ให้ยกเลิกอำนาจสิทธิของรัฐมนตรีในการเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมตำแหน่งระดับปลัดกระทรวง และข้อที่ 6 ในการคัดเลือกตำแหน่งระดับ 11 บส. ให้อำนาจสิทธิของรัฐมนตรีในการเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมตำแหน่งระดับปลัดกระทรวงเช่นเดิม ในกรณีที่ปลัดกระทรวงไม่เสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมต่อรัฐมนตรี

ลักษณะกระบวนการคัดเลือก พบว่า ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมากที่สุด (Md.= 4.50) และมีความเห็นสอดคล้อง (IQR=1.25) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 10 การประกาศและเผยแพร่คุณสมบัติของผู้เข้ารับการคัดเลือกออกสู่สาธารณะ ส่วนข้อที่ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมาก (Md.= 3.50-4.00) และมีความเห็นสอดคล้อง (IQR=1.25) มีจำนวน 3 ข้อ คือ ข้อที่ 8 ต้องยึดหลักการมีส่วนร่วม สร้างช่องทางให้ภาคส่วนอื่น ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือรับรู้รับทราบเพื่อร่วมตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่มีความเหมาะสมกับตำแหน่ง ข้อที่ 11 ใช้วิธีการ Blind Survey เป็นการสำรวจความคิดเห็นว่า ลักษณะพฤติกรรมของบุคคลนี้เป็นเช่นไร ซึ่งต้องดำเนินการเป็นความลับ ข้อที่ 12 ควรเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมได้มีสิทธิในการสมัครร่วมด้วย ไม่เพียงแต่การเสนอรายชื่อจากส่วนราชการเพียงอย่างเดียว

ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมาก (Md.= 4.00) แต่มีความเห็นไม่สอดคล้อง (IQR=2.00) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 9 กระบวนการคัดเลือกควรพิจารณาออกเป็น 3 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ 1 มีรายชื่อนักบริหารระดับสูงที่จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยผ่านตะกร้ากลาง ส่วนที่ 2 การสรรหาและคัดเลือกข้ามหน่วยงาน ส่วนที่ 3 มีผู้จัดหานักบริหารระดับสูง (Headhunter) ที่มาจากภาคส่วนอื่น ๆ

ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง พบว่า ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมาก (Md.= 4.00) และมีความเห็นสอดคล้องในแต่ละแนวโน้ม (IQR=1.00-1.25) มีจำนวน 2 ข้อ คือ ข้อที่ 13 ในการแต่งตั้งตำแหน่งระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ให้อำนาจปลัดกระทรวงในการแต่งตั้ง และข้อที่ 14 ในการแต่งตั้งตำแหน่งระดับ 11 บส. ให้อำนาจรัฐมนตรีในการแต่งตั้ง

ตารางที่ 6.7 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ประเด็นที่ 5 การพัฒนา

แนวโน้มที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงใน 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570)	มัธยฐาน (Md.)	ฐานนิยม (Mode)	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (IQR=Q3–Q1)	โอกาสที่ควรจะเป็น	ความสอดคล้องของความเห็น
การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง					
1. การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมีความจำเป็น เนื่องจากเป็นขั้นตอนหนึ่งในการคัดกรองผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ	4.50	4.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
2. การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงไม่มีความจำเป็น ควรพิจารณาจากคุณสมบัติที่เหมาะสม ผลการปฏิบัติงาน และความสามารถที่โดดเด่น เนื่องจากสามารถพัฒนาได้ภายหลัง	2.00	1.00	2.00	น้อย	ไม่สอดคล้อง
3. การเตรียมความพร้อมแก่บุคลากรที่มีแนวโน้มจะเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในอนาคต ด้วยการติดตามและศึกษางานจากนักบริหารระดับสูงในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้การทำงานและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในสถานการณ์จริงได้	4.00	4.00	1.00	มาก	สอดคล้อง
การพัฒนาหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง					
ประเด็นการพัฒนา					
4. การคิดเชิงวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ (Systematic Thinking)	5.00	5.00	0.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
5. การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ	5.00	5.00	0.25	มากที่สุด	สอดคล้อง
6. บริบทแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงของโลก	5.00	5.00	0.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
7. การพัฒนากระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพ	5.00	5.00	0.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
8. การพัฒนาบุคลิกภาพและการวางตัวในที่สาธารณะ	5.00	5.00	0.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
9. ภาวะผู้นำ	5.00	5.00	0.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
10. ธรรมาภิบาล (Governance)	5.00	5.00	0.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
11. การบริหารจัดการข้อมูล	5.00	5.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
12. กระบวนการและกลไกในการสร้างคนเก่ง (Talent Pipeline)	5.00	5.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
13. การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการทำงาน	5.00	5.00	0.25	มากที่สุด	สอดคล้อง
14. การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและการตัดสินใจ (Problem Solving and Decision Making)	5.00	5.00	0.00	มากที่สุด	สอดคล้อง

แนวโน้มที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงใน 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570)	มัธยฐาน (Md.)	ฐานนิยม (Mode)	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (IQR=Q3--Q1)	โอกาสที่ควรจะเป็น	ความสอดคล้องของความเห็น
15. การสร้างเครือข่าย	5.00	5.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
16. การสร้างสรรค์นวัตกรรม	4.50	4.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
รูปแบบการพัฒนา					
17. การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน	5.00	5.00	0.25	มากที่สุด	สอดคล้อง
18. การพัฒนาในรูปแบบการทำโครงการร่วมกัน (Project based)	5.00	5.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
19. การใช้เทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา เช่น VDO Conference	5.00	5.00	0.25	มากที่สุด	สอดคล้อง
20. เน้นการวิเคราะห์และการคาดการณ์ภาพอนาคต (Scenario)	5.00	5.00	0.25	มากที่สุด	สอดคล้อง
21. การเรียนรู้แบบผสมผสาน (Blended Learning)	5.00	5.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
22. การพัฒนาผ่านเทคโนโลยีผ่านเสมือนจริงด้วย AR (Augmented Reality)	5.00	5.00	0.25	มากที่สุด	สอดคล้อง
23. การพัฒนาแบบจำลองสถานการณ์จริง (Simulation)	5.00	5.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
24. เน้นการลงมือปฏิบัติจริงและมีที่ปรึกษาคอยให้คำแนะนำ เช่น เปิดเวทีสาธารณะให้ประชาชนได้เข้ามาแสดงความคิดเห็นและเข้าไปรับฟังเสียงจากประชาชน พร้อมทั้งร่วมกันแก้ไขสถานการณ์ของปัญหาต่าง ๆ	5.00	5.00	0.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
การบริหารจัดการหลักสูตร					
25. มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการจัดหลักสูตรและพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง	5.00	5.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
26. เน้นกระจายอำนาจให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ดำเนินการจัดการหลักสูตรเอง โดยหน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรและรับรองหลักสูตร	4.00	4.00	1.00	มาก	สอดคล้อง
27. การบริหารจัดการหลักสูตรต้องทำความร่วมมือกับภาคการศึกษา เพื่อกำหนดโครงสร้างของหลักสูตร เนื้อหาของหลักสูตร และผู้เชี่ยวชาญที่สามารถถ่ายทอดองค์ความรู้นั้นได้	4.00	4.00	0.25	มาก	สอดคล้อง

จากตารางที่ 6.7 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ประเด็นที่ 5 การพัฒนาสมรรถนะ พบว่า มีค่ามัธยฐานตั้งแต่ระดับน้อยถึงระดับมากที่สุด (Md.= 2.00-5.00) ค่าฐานนิยมตั้งแต่ระดับน้อยที่สุดถึงระดับมากที่สุด (Mode=1.00-5.00) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ที่มีความเห็นสอดคล้องและมีความเห็นไม่สอดคล้อง (IQR=0.00-2.00) โดยประเด็นที่ 5 การพัฒนาสมรรถนะตามองค์ประกอบของการศึกษา สามารถพิจารณาออกได้เป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง การพัฒนาหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง การบริหารจัดการหลักสูตร รวมทั้งหมด 27 ข้อ ดังนี้

การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง พบว่า ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมากที่สุด (Md.= 4.50) และมีความเห็นสอดคล้อง (IQR=1.00) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 1 การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมีความจำเป็น เนื่องจากเป็นขั้นตอนหนึ่งในการคัดกรองผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ ส่วนข้อที่ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมาก (Md.= 4.00) และมีความเห็นสอดคล้อง (IQR=1.00) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 3 การเตรียมความพร้อมแก่บุคลากรที่มีแนวโน้มจะเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในอนาคต ด้วยการติดตามและศึกษางานจากนักบริหารระดับสูงในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้การทำงานและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในสถานการณ์จริงได้

ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับน้อย (Md.= 2.00) แต่มีความเห็นไม่สอดคล้อง (IQR=2.00) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 2 การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงไม่มีความจำเป็น ควรพิจารณาจากคุณสมบัติที่เหมาะสม ผลการปฏิบัติงาน และความสามารถที่โดดเด่น เนื่องจากสามารถพัฒนาได้ภายหลัง

การพัฒนาหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง สามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเด็นย่อย ได้แก่ ประเด็นการพัฒนา พบว่า ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมากที่สุด (Md.= 4.50-5.00) และมีความเห็นสอดคล้องในแต่ละแนวโน้ม (IQR= 0.00-1.00) มีจำนวน 13 ข้อ คือ ข้อที่ 4 การคิดเชิงวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ (Systematic Thinking) ข้อที่ 5 การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ ข้อที่ 6 บริบทแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงของโลก ข้อที่ 7 การพัฒนากระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพ ข้อที่ 8 การพัฒนาบุคลิกภาพและการวางตัวในที่สาธารณะ ข้อที่ 9 ภาวะผู้นำ ข้อที่ 10 ธรรมาภิบาล (Governance) ข้อที่ 11 การบริหารจัดการข้อมูล ข้อที่ 12 กระบวนการและกลไกในการสร้างคนเก่ง (Talent Pipeline) ข้อที่ 13 การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการทำงาน ข้อที่ 14 การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและการตัดสินใจ (Problem Solving and Decision Making) ข้อที่ 15 การสร้างเครือข่าย ข้อที่ 16 การสร้างสรรค์นวัตกรรม รูปแบบการพัฒนา พบว่า ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมากที่สุด (Md.= 5.00) และมีความเห็นสอดคล้องในแต่ละแนวโน้ม (IQR= 0.00-1.00) มีจำนวน 8 ข้อ คือ ข้อที่ 17 การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน ข้อที่ 18 การพัฒนาในรูปแบบการทำโครงการร่วมกัน (Project based) ข้อที่ 19 การใช้เทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา เช่น VDO Conference ข้อที่ 20 เน้นการวิเคราะห์และการคาดการณ์ภาพอนาคต (Scenario) ข้อที่ 21 การเรียนรู้แบบผสมผสาน (Blended Learning) ข้อที่ 22 การพัฒนาผ่านเทคโนโลยีผ่านเสมือนจริงด้วย AR (Augmented Reality) ข้อที่ 23 การพัฒนาแบบจำลองสถานการณ์จริง (Simulation) ข้อที่ 24 เน้นการลงมือปฏิบัติจริงและมีที่ปรึกษาคอยให้คำแนะนำ เช่น เปิดเวทีสาธารณะให้ประชาชนได้เข้ามาแสดงความคิดเห็นและเข้าไปรับฟังเสียงจากประชาชน พร้อมทั้งร่วมกันแก้ไขสถานการณ์ของปัญหาต่าง ๆ

การบริหารจัดการหลักสูตร พบว่า ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมากที่สุด (Md.= 5.00) และมีความเห็นสอดคล้อง (IQR=1.00) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 25 มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการจัดหลักสูตรและพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง ส่วนข้อที่ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่ม

มีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมาก (Md.= 4.00) และมีความเห็นสอดคล้อง (IQR=1.00) มีจำนวน 2 ข้อ คือ ข้อที่ 26 เน้นกระจายอำนาจให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ดำเนินการจัดการหลักสูตรเอง โดยหน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรและรับรองหลักสูตร และข้อที่ 27 การบริหารจัดการหลักสูตรต้องทำความร่วมมือกับภาคการศึกษา เพื่อกำหนดโครงสร้างของหลักสูตร เนื้อหาของหลักสูตร และผู้เชี่ยวชาญที่สามารถถ่ายทอดองค์ความรู้นั้นได้

ตารางที่ 6.8 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ประเด็นที่ 6 การบริหารผลงาน

แนวโน้มที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงใน 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570)	มัธยฐาน (Md.)	ฐานนิยม (Mode)	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (IQR=Q3–Q1)	โอกาสที่ควรจะเป็น	ความสอดคล้องของความเห็น
หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงานของนักบริหารระดับสูง					
1. นำรูปแบบการบริหารผลงาน ตามแนวคิด Performance Management ของ Robert Bacal มาปรับใช้กับการบริหารผลงานของนักบริหารระดับสูง ประกอบด้วย 1) การวางแผนการปฏิบัติงาน (Performance Planning) 2) การติดต่อสื่อสาร (Ongoing Performance Communication) 3) การจัดเก็บข้อมูล การสังเกต และการบันทึก (Data Gathering, Observing and Documenting) 4) การประชุมเพื่อทบทวนผลการปฏิบัติงาน (The Performance Appraisal Meeting) 5) การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานและการปรับปรุงผลงาน (Performance Diagnosis and Improvement)	5.00	5.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
2. ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ควรจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงาน (SES Performance Agreement Form) ซึ่งผลการปฏิบัติงานนั้นเป็นการประเมินจาก “สิ่งที่ได้รับ”(What) และ “วิธีการ” (How) ที่นำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จ ประเมินจากระดับพฤติกรรมตามกรอบสมรรถนะข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Competency Framework) คำแถลงวิสัยทัศน์ (The Leadership Statement) รวมไปถึงการพิจารณาผู้ปฏิบัติงานตามระเบียบข้อบังคับของข้าราชการพลเรือน และความคาดหวังจากผู้บังคับบัญชา	4.00	4.00	1.00	มาก	สอดคล้อง

แนวโน้มที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงใน 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570)	มัธยฐาน (Md.)	ฐานนิยม (Mode)	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (IQR=Q3–Q1)	โอกาสที่ควรจะเป็น	ความสอดคล้องของความเห็น
3. มีการทบทวนผลการปฏิบัติงานในระดับสูง (Higher Level Review) อีกขั้นตอนหนึ่งภายหลังจากมีการประเมินโดยผู้บังคับบัญชา ซึ่งการทบทวนผลการปฏิบัติงานในระดับสูงนี้อยู่ในรูปแบบ “คณะกรรมการพิจารณาผลการปฏิบัติงาน (The Performance Review Board)” ทำหน้าที่ในการทบทวนผลการปฏิบัติงานและให้คำแนะนำกับหน่วยงานเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน รวมไปถึงการให้คำแนะนำในการให้ค่าตอบแทนพิเศษตามผลงาน	4.00	4.00	1.00	มาก	สอดคล้อง
4. นำเป้าหมายของการปฏิบัติงาน (Performance Objectives) ที่มีความเชื่อมโยงกับเป้าหมาย/พันธกิจขององค์กรมาเป็นส่วนหนึ่งของการประเมิน	5.00	5.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
5. นำผลสัมฤทธิ์ (Outcomes) มาเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของงาน (Key Performance Indicators)	5.00	5.00	0.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
6. กำหนดตัวชี้วัดให้มีความท้าทาย เช่น มีนวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์มากน้อยเพียงใด เป็นต้น	4.00	5.00	1.25	มาก	สอดคล้อง
7. การประเมินผลการปฏิบัติงานไม่ควรวัดจากเพียงเอกสารเท่านั้น แต่ควรวัดจากผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม	4.50	5.00	2.00	มากที่สุด	ไม่สอดคล้อง
ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง					
8. ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง ควร *เป็นการจ้างงานแบบระยะยาว* เพื่อสร้างความมั่นคงในอาชีพ	3.00	3.00	1.25	ปานกลาง	สอดคล้อง
9. ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง ควร *เป็นการจ้างงานแบบสัญญาจ้าง* เพื่อให้เกิดการทำงานแบบเชิงรุกและสร้างการเรียนรู้ด้วยวิธีการใหม่ ๆ	3.50	3.00	1.25	มาก	สอดคล้อง
10. ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง ควร *เป็นทั้งการจ้างงานแบบระยะยาวและการจ้างงานแบบสัญญาจ้าง* จำแนกเป็น 2 กรณี กล่าวคือ กรณีแรก การจ้างงานแบบสัญญาจ้างในกรณีเปิดรับจากบุคลากรภายนอก กรณีที่สอง การจ้างงานแบบระยะยาวในกรณีเปิดรับจากบุคลากรภายในให้มีการดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำจนถึงเกษียณอายุราชการ	4.00	4.00	2.00	มาก	ไม่สอดคล้อง

จากตารางที่ 6.8 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ประเด็นที่ 6 การบริหารผลงาน พบว่า มีค่ามัธยฐานตั้งแต่ระดับปานกลางถึงระดับมากที่สุด (Md.= 3.00-5.00) ค่าฐานนิยมตั้งแต่ระดับปานกลางถึงระดับมากที่สุด (Mode=3.00-5.00) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ที่มีความเห็นสอดคล้องและมีความเห็นไม่สอดคล้อง (IQR=0.00-2.00) โดยประเด็นที่ 6 การบริหารผลงาน ตามองค์ประกอบของการศึกษา สามารถพิจารณาออกได้เป็น 2 หัวข้อ ได้แก่ หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงานของนักบริหารระดับสูง ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง รวมทั้งหมด 10 ข้อ ดังนี้

หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงานของนักบริหารระดับสูง พบว่า ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่าแนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมากที่สุด (Md.= 5.00) และมีความเห็นสอดคล้องในแต่ละแนวโน้ม (IQR=0.00-1.00) มีจำนวน 3 ข้อ คือ ข้อที่ 1 นำรูปแบบการบริหารผลงาน ตามแนวคิด Performance Management ของ Robert Bacal มาปรับใช้กับการบริหารผลงานของนักบริหารระดับสูง ประกอบด้วย 1) การวางแผนการปฏิบัติงาน (Performance Planning) 2) การติดต่อสื่อสาร (Ongoing Performance Communication) 3) การจัดเก็บข้อมูล การสังเกต และการบันทึก (Data Gathering, Observing and Documenting) 4) การประชุมเพื่อทบทวนผลการปฏิบัติงาน (The Performance Appraisal Meeting) 5) การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานและการปรับปรุงผลงาน (Performance Diagnosis and Improvement) ข้อที่ 4 นำเป้าหมายของการปฏิบัติงาน (Performance Objectives) ที่มีความเชื่อมโยงกับเป้าหมาย/พันธกิจขององค์กรมาเป็นส่วนหนึ่งของการประเมิน และข้อที่ 5 นำผลสัมฤทธิ์ (Outcomes) มาเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของงาน (Key Performance Indicators) ส่วนข้อที่ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมาก (Md.= 4.00) และมีความเห็นสอดคล้อง (IQR=1.00-1.25) มีจำนวน 3 ข้อ คือ ข้อที่ 2 ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ควรจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงาน (SES Performance Agreement Form) ซึ่งผลการปฏิบัติงานนั้นเป็นการประเมินจาก “สิ่งที่ได้รับ” (What) และ “วิธีการ” (How) ที่นำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จ ประเมินจากระดับพฤติกรรมตามกรอบสมรรถนะข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Competency Framework) คำแถลงวิสัยทัศน์ (The Leadership Statement) รวมไปถึงการพิจารณาผู้ปฏิบัติงานตามระเบียบข้อบังคับของข้าราชการพลเรือน และความคาดหวังจากผู้บังคับบัญชา ข้อที่มีการทบทวนผลการปฏิบัติงานในระดับสูง (Higher Level Review) อีกขั้นตอนหนึ่งภายหลังจากมีการประเมินโดยผู้บังคับบัญชา ซึ่งการทบทวนผลการปฏิบัติงานในระดับสูงนี้อยู่ในรูปแบบ “คณะกรรมการพิจารณาผลการปฏิบัติงาน (The Performance Review Board)” ทำหน้าที่ในการทบทวนผลการปฏิบัติงานและให้คำแนะนำกับหน่วยงานเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน รวมไปถึงการให้คำแนะนำในการให้ค่าตอบแทนพิเศษตามผลงาน และข้อที่ 6 กำหนดตัวชี้วัดให้มีความท้าทาย เช่น มีนวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์มากน้อยเพียงใด เป็นต้น

ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมากที่สุด (Md.= 4.50-4.00) แต่มีความเห็นไม่สอดคล้อง (IQR=2.00) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 7 การประเมินผลการปฏิบัติงานไม่ควรวัดจากเพียงเอกสารเท่านั้น แต่ควรวัดจากผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม

ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง พบว่า ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมาก (Md.= 3.50) และมีความเห็นสอดคล้อง (IQR=1.25) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 9 ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง ควรเป็นการจ้างงานแบบสัญญาจ้าง เพื่อให้เกิดการทำงานแบบเชิงรุกและสร้างการเรียนรู้ด้วยวิธีการใหม่ ๆ ส่วนข้อที่ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับปานกลาง (Md.= 3.00) และมีความเห็นสอดคล้อง (IQR=1.25) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 8 ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง ควรเป็นการจ้างงานแบบระยะยาว เพื่อสร้างความมั่นคงในอาชีพ

ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมาก (Md.= 4.00) แต่มีความเห็นไม่สอดคล้อง (IR=2.00) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 10 ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง ควรเป็นทั้งการจ้างงานแบบระยะยาวและการจ้างงานแบบสัญญาจ้าง จำแนกเป็น 2 กรณี กล่าวคือ กรณีแรก การจ้างงานแบบสัญญาจ้างในกรณีเปิดรับจากบุคลากรภายนอก กรณีที่สอง การจ้างงานแบบระยะยาวในกรณีเปิดรับจากบุคลากรภายใน

ตารางที่ 6.9 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ประเด็นที่ 7 การกำหนดค่าตอบแทน

แนวโน้มที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงใน 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570)	มัธยฐาน (Md.)	ฐานนิยม (Mode)	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (IQR=Q3–Q1)	โอกาสที่ควรจะเป็น	ความสอดคล้องของความเห็น
1. การกำหนดค่าตอบแทนต้องปรับเปลี่ยนทุกระบบตำแหน่งไม่ใช่เพียงแต่สายงานประเภทบริหาร	5.00	5.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
2. การกำหนดค่าตอบแทนในอีก 10 ปีข้างหน้าขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน เช่น สภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ อัตรากำลังคนในภาครัฐ สัดส่วนงบประมาณ ค่าตอบแทนในภาคเอกชน	5.00	5.00	0.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
3. การกำหนดค่าตอบแทนอิงจากภาระงานและการปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่	4.00	4.00	1.00	มาก	สอดคล้อง
4. ควรกำหนดค่าตอบแทนจำแนกตามระบบการจ้างงาน กรณีการจ้างงานระยะยาวให้มีการกำหนดค่าตอบแทนคงเดิมเฉกเช่นปัจจุบัน กรณีการจ้างงานตามสัญญาให้มีการกำหนดค่าตอบแทนเทียบเคียงภาคเอกชน	3.00	3.00	1.00	ปานกลาง	สอดคล้อง
5. ควรปรับค่าตอบแทนทั้งระบบให้เทียบเคียงกับภาคเอกชน	4.00	3.00	2.00	มาก	ไม่สอดคล้อง
6. ควรปรับค่าตอบแทนทั้งระบบให้ดีกว่าเอกชน เมื่อค่าตอบแทนดีเรื่องการคอร์รัปชันก็จะน้อยลง	3.00	3.00	0.50	ปานกลาง	สอดคล้อง
7. ไม่ควรปรับค่าตอบแทนให้เทียบเคียงกับภาคเอกชน เพราะในระบบราชการได้รับค่าตอบแทนอื่นที่ดีกว่าภาคเอกชน เช่น บำเหน็จบำนาญ	3.00	3.00	1.25	ปานกลาง	สอดคล้อง

จากตารางที่ 6.9 ผลการวิเคราะห์แนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ประเด็นที่ 7 การกำหนดค่าตอบแทน พบว่า มีค่ามัธยฐานตั้งแต่ระดับปานกลางถึงระดับมากที่สุด (Md.= 3.00-5.00) ค่าฐานนิยมตั้งแต่ระดับปานกลางถึงระดับมากที่สุด (Mode=3.00-5.00) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ที่มีความเห็นสอดคล้องและมีความเห็นไม่สอดคล้อง (IQR=0.00-2.00) โดยประเด็นที่ 7 การกำหนดค่าตอบแทน ตามองค์ประกอบของการศึกษา มีทั้งหมด 7 ข้อ ดังนี้

การกำหนดค่าตอบแทน พบว่า ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมากที่สุด (Md.= 5.00) และมีความเห็นสอดคล้อง (IQR=0.00-1.00) มีจำนวน 2 ข้อ คือ ข้อที่ 1 การกำหนดค่าตอบแทนต้องปรับเปลี่ยนทุกระบบตำแหน่งไม่ใช่เพียงแต่สายงานประเภทบริหาร และข้อที่ 2 การกำหนดค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน เช่น สภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ อัตรากำลังคนในภาครัฐ สัดส่วนงบประมาณค่าตอบแทนในภาคเอกชน ส่วนข้อที่ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมาก (Md.= 4.00) และมีความเห็นสอดคล้อง (IQR=1.00) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 3 การกำหนดค่าตอบแทนอิงจากภาระงานและการปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ และข้อที่ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับปานกลาง (Md.= 3.00) และมีความเห็นสอดคล้องในแต่ละแนวโน้ม (IQR=0.50-1.25) มีจำนวน 3 ข้อ คือ ข้อที่ 4 ควรกำหนดค่าตอบแทนจำแนกตามระบบการจ้างงาน กรณีการจ้างงานระยะยาวให้มีการกำหนดค่าตอบแทนคงเดิมเฉกเช่นปัจจุบัน กรณีการจ้างงานตามสัญญาให้มีการกำหนดค่าตอบแทนเทียบเคียงภาคเอกชน ข้อที่ 6 ควรปรับค่าตอบแทนทั้งระบบให้ดีกว่าเอกชน เมื่อค่าตอบแทนดีเรื่องการคอร์รัปชันก็จะน้อยลง และข้อที่ 7 ไม่ควรปรับค่าตอบแทนให้เทียบเคียงกับภาคเอกชน เพราะในระบบราชการได้รับค่าตอบแทนอื่นที่ดีกว่าภาคเอกชน เช่น บำเหน็จบำนาญ

ผู้เชี่ยวชาญทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่า แนวโน้มที่ควรจะเป็นในระดับมาก (Md.= 4.00) แต่มีความเห็นไม่สอดคล้อง (IQR=2.00) มีจำนวน 1 ข้อ คือ ข้อที่ 5 ควรปรับค่าตอบแทนทั้งระบบให้เทียบเคียงกับภาคเอกชน

6.2.4 สรุปผลการพิจารณาความคิดเห็นต่อแนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ

จากการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการวิจัยแบบ Ethnographic Delphi Future Research (EDFR) จำนวน 2 รอบ พบว่า ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่อยู่ในเกณฑ์พิจารณาจากค่ามัธยฐาน (Median) ที่มีค่าคะแนนมัธยฐานไม่ต่ำกว่า 3.50 และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ไม่เกิน 1.50 ถือว่าเป็นแนวโน้มที่ควรจะเป็นมากที่สุด (Most-likely scenario) และมีความสอดคล้องทางความคิดเห็นระหว่างกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (Consensus) โดยข้อคำถามที่ผ่านเกณฑ์การพิจารณา มีจำนวน 95 ข้อ จากข้อคำถามรวม 117 ข้อ ซึ่งผู้วิจัยขอสรุปแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย โดยมีสาระสำคัญครอบคลุม 7 ประเด็น ได้แก่ (1) มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง (2) รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง (3) การกำหนดคุณสมบัติ (4) การคัดเลือกและการแต่งตั้ง (5) การพัฒนา (6) การบริหารผลงาน (7) การกำหนดค่าตอบแทน มีดังต่อไปนี้

6.2.4.1 มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง

แนวโน้มมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง พบว่า แนวโน้มเป็นระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) และระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) หรือที่เรียกว่า "ระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service)" ด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ *ประการแรก* ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากมุมมองมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based) และแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแต่ละหน่วยงาน ถ้าหน่วยงานไหนที่เห็นได้ชัดว่ามีภารกิจเกี่ยวข้องกับทักษะเฉพาะด้านก็อาจจะได้รับผลกระทบน้อยจากการเรียกร้องให้มีการเปิดกว้าง โอนข้าม หรือเอาคนนอกเข้ามา บางหน่วยงานที่มองว่าอาศัยทักษะของการบริหารโดยรวม หรือการมีความรู้บางอย่างแล้วเข้ามาโอกาสที่จะเปิดกว้างมากขึ้นก็จะสูงกว่า *ประการที่สอง* ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากมุมมองมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based) และแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ (1) บทบาทของหน่วยงานนั้นมีลักษณะเป็นผู้กำหนดนโยบาย เป็นผู้กำกับดูแล หรือเป็นผู้ดำเนินการ

(2) การวิเคราะห์โครงสร้างองค์กรว่าเป็นรูปแบบใด เช่น ระบบราชการ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ (3) การวิเคราะห์ลักษณะงานว่างานประเภทใดที่ต้องอาศัยการสั่งสมความสามารถ หรืออาศัยการบริหารจัดการบางอย่าง *ประการที่สาม* ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากมุมมองมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based) และแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based) ซึ่งทั้ง 2 มุมมองต่างมีจุดแข็งต่างกัน แต่ควรเปิดโอกาสให้มีนักบริหารระดับสูงมาจากข้างนอก โดยอิงการทำงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเป็นสำคัญ *ประการที่สี่* ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากมุมมองมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based) และแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละหน่วยงาน หากหน่วยงานใดมีความพร้อมและมีระบบการบริหารจัดการบุคลากรขึ้นสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงอยู่แล้ว สามารถใช้มุมมองการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) แต่หากสถานการณ์ใดที่ขาดแคลนตำแหน่งดังกล่าวและต้องการบริหารหน่วยงานให้สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงสมัยใหม่ สามารถพิจารณาจากความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) *ประการที่ห้า* ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากมุมมองมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based) และแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based) แต่ต้องมีการสะสมประสบการณ์ มีความรู้เฉพาะทาง จาก 3 ส่วน คือ (1) มีความรู้ในเชิงบริหารราชการตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ (2) การบริหารความคาดหวังของประชาชน (3) เข้าใจวัฒนธรรมองค์กรภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญต่างให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า แม้ว่าทิศทางของมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงที่ควรจะเป็นในช่วง 10 ปีข้างหน้านั้น ควรมีมุมมองระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) แต่มีข้อพิจารณาเน้นย้ำที่ว่าบุคลากรภายนอกที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐได้นั้น ต้องมีการสร้างสมประสบการณ์และได้รับการยอมรับจากบุคลากรจากภายในหน่วยงานราชการด้วย ยิ่งไปกว่านั้นต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และภาคประชาชน รวมไปถึงต้องมีความรู้ความเข้าใจกฎระเบียบต่าง ๆ ของภาครัฐเป็นอย่างดี

6.2.4.2 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง

แนวโน้มรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง พบว่า รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง เกิดขึ้นได้ 2 แนวโน้ม กล่าวคือ *แนวโน้มที่ 1 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงแบบกระจายอำนาจ* สามารถจำแนกออกเป็น 2 รูปแบบ ประกอบด้วย รูปแบบที่ 1 การกระจายอำนาจด้วยการให้ส่วนราชการดำเนินการทั้งหมด ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงขึ้นอยู่กับบริบทแวดล้อมในอนาคตและรูปแบบหน่วยงานเป็นตัวกำหนด เช่น งานด้านดิจิทัล เริ่มเปิดรับบุคลากรภายนอกซึ่งอยู่ในระดับตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิ ส่งผลให้ตำแหน่งที่เข้ามานั้นไม่มีอำนาจในทางการบริหาร แต่อาจเป็นข้าราชการในรูปแบบอื่น เช่น อาจอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการวิสามัญ เป็นต้น รูปแบบที่ 2 การกระจายอำนาจด้วยการให้ส่วนราชการดำเนินการบางส่วน กล่าวคือ *ประการแรก* เน้นกระจายอำนาจให้ส่วนราชการได้บริหารจัดการนักบริหารระดับสูง ส่วนหน่วยงานกลางควรมีบทบาทดังนี้ (1) การสนับสนุนและกำกับดูแล (Regulator) ส่วนราชการ (2) เป็นฐานข้อมูลกลางที่เกี่ยวข้องกับนักบริหารระดับสูง (Executive Information System) ให้แก่ส่วนราชการ (3) เป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ออกแบบระบบไม่ให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองนอกจากนี้ *ประการที่สอง* หากแนวโน้มมีนักบริหารระดับสูงที่มาจากมุมมองความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) ต้องแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง ควรจำแนกออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ 1 มีรายชื่อนักบริหารระดับสูงที่จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยผ่านตะกร้ากลาง ส่วนที่ 2 มีผู้จัดหานักบริหารระดับสูง (Headhunter) ที่มาจากภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะและความต้องการของหน่วยงาน *ประการที่สาม* การกระจายอำนาจดังกล่าวให้รวมไปถึงด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อให้การบริหารงานของระบบราชการเป็นลักษณะของ “Smart HR Policy” และ

แนวโน้มที่ 2 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงแบบรวมศูนย์อำนาจ ควรมีหน่วยงานกลางแบบเบ็ดเสร็จที่ดูแลนักบริหารระดับสูงตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนาสมรรถนะ การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน

6.2.4.3 การกำหนดคุณสมบัติ

แนวโน้มการกำหนดคุณสมบัติของนักบริหารระดับสูง ประกอบด้วย (1) โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งนักบริหารระดับสูง (2) สมรรถนะของนักบริหารระดับสูง และ (3) คุณสมบัติของนักบริหารระดับสูง สามารถสรุปได้ดังนี้

ด้านโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งนักบริหารระดับสูง พบว่า โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมีการปรับเปลี่ยน ด้วยเหตุผลหลายปัจจัย ได้แก่ (1) ลักษณะงานและภารกิจหลักในอนาคตที่เปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบัน (2) การปรับตัวขององค์กรที่เน้นความยืดหยุ่นและความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน ส่งผลให้แนวโน้มเน้นการจัดจ้างงานจากภายนอก (Outsource) มากขึ้น (3) ความเปลี่ยนแปลงของช่วงอายุ (Generation) นักบริหารระดับสูงจะมีแนวโน้มอายุที่ลดน้อยลง (4) หากมีการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงที่มาจากข้างนอกโดยพิจารณาจากความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) จะต้องมีการพิจารณาและคำนึงถึงนักบริหารระดับสูงที่มาจากกลุ่มนี้ด้วย ซึ่งลักษณะการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งของนักบริหารระดับสูงในช่วง 10 ปีข้างหน้า มีการปรับเปลี่ยนในรูปแบบที่หลากหลาย กล่าวคือ *ประการแรก* โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งปรับเปลี่ยนให้สายงานอื่น สามารถเข้ามาสู่สายงานบริหารได้ในลักษณะ “Cross Track” *ประการที่สอง* โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งไม่ได้มีลักษณะแบ่งแยกชัดเจนเฉกเช่นปัจจุบัน แต่เน้นโครงสร้างการทำงานเป็นเครือข่าย ประกอบด้วย (1) มีตัวกลางในการสื่อสารและการประสานความร่วมมือ (2) อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่แต่ละหน่วยงาน

ด้านสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (Competency) พบว่า สมรรถนะของนักบริหารระดับสูงต้องเป็นนักบริหารแบบรอบด้าน (Generalist) และนักบริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) ขึ้นอยู่กับภารกิจหน่วยงานว่า แต่ละหน่วยงานต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากน้อยเพียงใด ซึ่งหากหน่วยงานนั้นต้องการสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงที่เป็นนักบริหารแบบรอบด้าน (Generalist) ผู้บริหารต้องเข้าใจภาพรวมต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในระดับสากลและระดับประเทศ สามารถบริหารจัดการทั้งการทำงาน การเงิน และบุคคลได้ ในขณะเดียวกันหากหน่วยงานนั้นต้องการสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) จะต้องรู้เฉพาะทางในงานในหน้าที่และสามารถดึงเครือข่ายผู้บริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องเดียวกันมาทำงานร่วมกันได้

ด้านคุณสมบัติของนักบริหารระดับสูง พบว่า ต้องเรียนรู้ได้เร็วและปรับตัวเก่ง มองเห็นความเชื่อมโยงภารกิจของหน่วยงานตัวเองกับภาพรวมของภาครัฐ มีความเป็นข้าราชการมืออาชีพ สามารถทำงานเป็นทีมได้ มีความยืดหยุ่นสูง มีภาวะผู้นำ มีความรับผิดชอบ นำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงาน มีความสามารถในการบริหารงาน เช่น การสั่งการ การมอบหมายงาน การบริหารจัดการทั้งงาน เงิน และบุคคล กล้าตัดสินใจ มีทักษะการสื่อสารที่ดี มีความสามารถในการแก้ไขปัญหา สามารถใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด แสวงหาพันธมิตร เป็นต้นแบบที่ดี มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีทักษะบูรณาการ มีความรู้พื้นฐานทั่วไป เช่น ระเบียบ ข้อกฎหมาย และนโยบาย มีความสามารถทางการบริหารและนวัตกรรม สร้างความไว้เนื้อเชื่อใจ บริหารการเปลี่ยนแปลง ความซื่อสัตย์สุจริต เป็นนักประสานงานที่ดี มีคุณธรรมและจริยธรรม และแสวงหาความรู้ให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง

6.2.4.4 การคัดเลือกและการแต่งตั้ง

แนวโน้มการคัดเลือกและการแต่งตั้ง ประกอบด้วย (1) ผู้มีอำนาจในการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง (2) ลักษณะกระบวนการคัดเลือก (3) ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง สามารถสรุปได้ดังนี้

ด้านผู้มีอำนาจในการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง พบว่า ในการคัดเลือกตำแหน่งระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ให้จัดตั้งองค์กรกลางขึ้นทำหน้าที่ในการออกหลักเกณฑ์คัดเลือก การมีส่วนร่วมในการคัดเลือก และการเสนอรายชื่อให้แก่ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง ส่วนการคัดเลือกตำแหน่งระดับ 11 บส. ให้ใช้ระบบคณะกรรมการในการพิจารณาคัดเลือกแทนการคัดเลือกจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรี)

ด้านลักษณะกระบวนการคัดเลือก สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 แนวทาง ได้แก่ *แนวทางที่ 1* การประกาศและเผยแพร่คุณสมบัติของผู้เข้ารับการคัดเลือกออกสู่สาธารณะ *แนวทางที่ 2* การยึดหลักการมีส่วนร่วม สร้างช่องทางให้ภาคส่วนอื่น ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือรับรู้รับทราบ เพื่อร่วมตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่มีความเหมาะสมกับตำแหน่ง *แนวทางที่ 3* การใช้วิธีการ Blind Survey เป็นการสำรวจความคิดเห็นว่า ลักษณะพฤติกรรมของบุคคลนี้เป็นเช่นไร ซึ่งต้องดำเนินการเป็นความลับ และ*แนวทางที่ 4* การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมได้มีสิทธิในการสมัครร่วมด้วย ไม่เพียงแต่การเสนอรายชื่อจากส่วนราชการเพียงอย่างเดียว

ด้านผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง พบว่า ในการแต่งตั้งตำแหน่งระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ให้อำนาจปลัดกระทรวงในการแต่งตั้ง ส่วนการแต่งตั้งตำแหน่งระดับ 11 บส. ให้อำนาจรัฐมนตรีในการแต่งตั้ง

6.2.4.5 การพัฒนา

แนวโน้มการพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง ประกอบด้วย (1) การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง (2) การพัฒนาหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง (3) การบริหารจัดการหลักสูตร สามารถสรุปได้ดังนี้

การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง พบว่า การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมีความจำเป็น เนื่องจากเป็นขั้นตอนหนึ่งในการคัดกรองผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ นอกจากนี้การเตรียมความพร้อมแก่บุคลากรที่มีแนวโน้มจะเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในอนาคต ควรมีรูปแบบและวิธีการพัฒนาด้วยการติดตามและศึกษางานจากนักบริหารระดับสูงในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้การทำงานและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในสถานการณ์จริงได้

การพัฒนาหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง พบว่า หากพิจารณาเชื่อมโยงต่อสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง สามารถจำแนกองค์ประกอบของ*ประเด็นการพัฒนา*ออกเป็น 4 ด้าน กล่าวคือ ด้านที่ 1 การบริหารคน มุ่งเน้นการพัฒนาในเรื่องการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาบุคลิกภาพและการวางตัวในที่สาธารณะ การสร้างเครือข่าย ด้านที่ 2 ความรอบรู้ในการบริหาร มุ่งเน้นการพัฒนาในเรื่องบริบทแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงของโลก การบริหารจัดการข้อมูล การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการทำงาน ด้านที่ 3 การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ มุ่งเน้นการพัฒนาในเรื่องการพัฒนากระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพ กระบวนการและกลไกในการสร้างคนเก่ง (Talent Pipeline) และธรรมาภิบาล (Governance) และด้านที่ 4 การบริหารอย่างมืออาชีพ มุ่งเน้นการพัฒนาในเรื่องภาวะผู้นำ การสร้างสรรค์นวัตกรรม การคิดเชิงวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ (Systematic Thinking) การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและการตัดสินใจ (Problem Solving and Decision Making) ส่วน*รูปแบบและวิธีการพัฒนานักบริหารระดับสูง* สามารถจำแนกออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ *รูปแบบที่ 1 มุ่งเน้นการนำเทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา* ด้วยการใช้เทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา เช่น VDO Conference การเรียนรู้แบบผสมผสาน (Blended Learning) รวมไปถึงการพัฒนาผ่านเทคโนโลยีผ่านเสมือนจริงด้วย AR (Augmented Reality) เพื่อความ

สะดวกรวดเร็วและประหยัดทรัพยากรในแง่ของงบประมาณในการจัดฝึกอบรม *รูปแบบที่ 2 มุ่งเน้นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน* ด้วยการพัฒนาในรูปแบบการทำโครงการร่วมกัน (Project based) เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การเรียนรู้ระหว่างกันให้ตอบโจทย์ต่อการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของภาครัฐร่วมกัน การวิเคราะห์และการคาดการณ์ภาพอนาคต (Scenario) และ*รูปแบบที่ 3 มุ่งเน้นการลงมือปฏิบัติจริง* ด้วยการพัฒนาในขณะปฏิบัติงาน (On-the Job Training) การพัฒนาแบบจำลองสถานการณ์จริง (Simulation) รวมถึงการลงมือปฏิบัติจริงและมีที่ปรึกษาคอยให้คำแนะนำ เช่น เปิดเวทีสาธารณะให้ประชาชนได้เข้ามาแสดงความคิดเห็นและเข้าไปรับฟังเสียงจากประชาชน พร้อมทั้งร่วมกันแก้ไขสถานการณ์ของปัญหาต่าง ๆ

การบริหารจัดการหลักสูตร พบว่า การบริหารจัดการหลักสูตรนักบริหารระดับสูง สามารถเกิดขึ้นได้ทั้ง 2 แนวโน้ม กล่าวคือ แนวโน้มที่ 1 การบริหารจัดการหลักสูตรโดยให้หน่วยงานกลางเป็นผู้ดำเนินการ โดยที่ในการบริหารจัดการหลักสูตรการพัฒนาสมรรถนะนักบริหารระดับสูง ต้องมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการจัดหลักสูตรและพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง และแนวโน้มที่ 2 การบริหารจัดการหลักสูตรโดยให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ เน้นกระจายอำนาจให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ดำเนินการจัดการหลักสูตรเอง โดยหน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรและรับรองหลักสูตร นอกจากนี้ ในการบริหารจัดการหลักสูตรนั้นทางหน่วยงานกลางจะต้องทำความร่วมมือกับภาคการศึกษา เพื่อกำหนดโครงสร้างของหลักสูตร เนื้อหาของหลักสูตรและผู้เชี่ยวชาญที่สามารถถ่ายทอดองค์ความรู้นั้นได้

6.2.4.6 การบริหารผลงาน

แนวโน้มการบริหารผลงานของนักบริหารระดับสูง ประกอบด้วย (1) หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงานของนักบริหารระดับสูง (2) ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง สามารถสรุปได้ดังนี้

หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงานของนักบริหารระดับสูง พบว่า หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงานของนักบริหารระดับสูง ต้องพิจารณาจากองค์ประกอบทั้ง 3 แนวทาง กล่าวคือ *แนวทางที่ 1* นำรูปแบบการบริหารผลงาน ตามแนวคิด Performance Management ของ Robert Bacal มาปรับใช้กับการบริหารผลงานของนักบริหารระดับสูง ประกอบด้วย (1) การวางแผนการปฏิบัติงาน (Performance Planning) (2) การติดต่อสื่อสาร (Ongoing Performance Communication) (3) การจัดเก็บข้อมูล การสังเกต และการบันทึก (Data Gathering, Observing and Documenting) (4) การประชุมเพื่อทบทวนผลการปฏิบัติงาน (The Performance Appraisal Meeting) (5) การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานและการปรับปรุงผลงาน (Performance Diagnosis and Improvement) *แนวทางที่ 2* ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ควรจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงาน (SES Performance Agreement Form) ซึ่งผลการปฏิบัติงานนั้นเป็นการประเมินจาก “สิ่งที่ได้รับ” (What) และ “วิธีการ” (How) ที่นำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จ ประเมินจากระดับพฤติกรรมตามกรอบสมรรถนะข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Competency Framework) คำแถลงวิสัยทัศน์ (The Leadership Statement) รวมไปถึงการพิจารณาผู้ปฏิบัติงานตามระเบียบข้อบังคับของข้าราชการพลเรือน และความคาดหวังจากผู้บังคับบัญชา และ*แนวทางที่ 3* มีการทบทวนผลการปฏิบัติงานในระดับสูง (Higher Level Review) อีกขั้นตอนหนึ่งภายหลังจากมีการประเมินโดยผู้บังคับบัญชา ซึ่งการทบทวนผลการปฏิบัติงานในระดับสูงนี้อยู่ในรูปแบบ “คณะกรรมการพิจารณาผลการปฏิบัติงาน (The Performance Review Board)” ทำหน้าที่ในการทบทวนผลการปฏิบัติงานและให้คำแนะนำกับหน่วยงานเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน รวมไปถึงการให้คำแนะนำในการให้ค่าตอบแทนพิเศษตามผลงาน นอกจากนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงานของนักบริหารระดับสูง จะต้องพิจารณาจาก (1) เป้าหมายของการปฏิบัติงาน (Performance Objectives) ที่มีความเชื่อมโยงกับเป้าหมาย/พันธกิจขององค์กรมาเป็นส่วนหนึ่งของการประเมิน (2) ผลสัมฤทธิ์

(Outcomes) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของงาน (Key Performance Indicators) โดยตัวชี้วัดดังกล่าวนั้นต้องมีความท้าทาย เช่น มีนวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์มากน้อยเพียงใด เป็นต้น

ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง พบว่า ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูงควรเป็นการจ้างงานแบบสัญญาจ้าง เพื่อให้เกิดการทำงานแบบเชิงรุกและสร้างการเรียนรู้ด้วยวิธีการใหม่ ๆ

6.2.4.7 การกำหนดค่าตอบแทน

แนวโน้มการกำหนดค่าตอบแทน พบว่า การกำหนดค่าตอบแทนนั้นต้องมีการปรับเปลี่ยนด้วยสาเหตุหลายปัจจัย อาทิ สภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ อัตรากำลังคนในภาครัฐ สัดส่วนงบประมาณ ค่าตอบแทนในภาคเอกชน ซึ่งในการกำหนดค่าตอบแทนนั้นต้องปรับเปลี่ยนทั้งองคาพยพไม่ใช่เพียงแต่สายงานประเภทบริหารเท่านั้น นอกจากนี้ ในการกำหนดค่าตอบแทนนั้นควรอิงจากภาระงานและการปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ด้วย อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อการกำหนดค่าตอบแทนในประเด็นที่ว่าควรปรับค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูงหรือไม่ เพราะเหตุใดนั้น ผลการวิเคราะห์ข้อมูลกลับพบว่า ผู้เชี่ยวชาญให้ข้อคิดเห็นที่ไม่มีความสอดคล้องกันทางความคิดเห็น ซึ่งผู้วิจัยมีข้อพิจารณาพึงสังเกตในประเด็นนี้ได้เป็น 2 มุมมอง กล่าวคือ *มุมมองแรก การสร้างการแข่งขันทางการตลาดเพื่อดึงดูดคนเก่ง* ด้วยการกำหนดค่าตอบแทนที่มีอัตราสูงกว่าหรือเทียบเคียงได้เท่ากับภาคเอกชน เพื่อจูงใจให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐ มุมมองความคิดนี้มักเป็นมุมมองที่เกี่ยวเนื่องกับการให้ระบบนักบริหารระดับสูงเป็นแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based) *มุมมองที่สอง การกำหนดค่าตอบแทนตามความสามารถ* ด้วยการให้ค่าตอบแทนตามความสามารถและผลของการปฏิบัติงานในอัตราที่เหมาะสม เพื่อมุ่งเน้นสมรรถนะของผู้ปฏิบัติงานและผลการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ แม้ว่าผู้เชี่ยวชาญมิได้ให้ฉันทามติที่แน่ชัดต่อแนวโน้มการกำหนดค่าตอบแทนว่าควรปรับให้เหมาะสมในระดับ แต่จากการพิเคราะห์ผลการให้สัมภาษณ์ของผู้เชี่ยวชาญ พบว่า ผู้เชี่ยวชาญโดยส่วนใหญ่ให้น้ำหนักต่อการปรับตัวในการกำหนดค่าตอบแทนให้มีความสอดคล้องต่อบริบทที่จะเกิดขึ้นในช่วง 10 ปีข้างหน้าตามความเหมาะสมต่อตัวระบบนักบริหารระดับสูง โดยอาจเป็นการกำหนดค่าตอบแทนตามมุมมองใดมุมมองหนึ่งหรือจากทั้งสองมุมมองตามที่กล่าวมาข้างต้น

บทที่ 7
แนวโน้มในการพัฒนา ระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย

ในส่วนนี้เป็นการอภิปรายผลแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ซึ่งผู้วิจัยขอนำเสนอการอภิปรายผล ตั้งแต่สภาพปัจจุบันของการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยจนไปสู่แนวโน้มในช่วงทศวรรษหน้า โดยการเชื่อมโยงบริบทแวดล้อมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูง รวมถึงประเด็นการศึกษาทั้ง 7 ประเด็น ได้แก่ (1) มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง (2) รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง (3) การกำหนดคุณสมบัติ (4) การคัดเลือกและการแต่งตั้ง (5) การพัฒนา (6) การบริหารผลงาน (7) การกำหนดค่าตอบแทน เพื่อให้เห็นภาพอนาคตของการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยมากขึ้น ซึ่งผลการอภิปรายมีดังนี้

ในช่วงทศวรรษหน้า บริบทแวดล้อมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูง พบว่า *ปัจจัยทางการเมือง (Political Factor)*[325] เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูงมากที่สุด โดยเฉพาะเรื่องของการเมืองภายในประเทศ ซึ่งเป็นแรงกดดันและส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูงเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมือง การเข้ามาสู่อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลในแต่ละสมัย การกำหนดแผนและยุทธศาสตร์ชาติในการขับเคลื่อนประเทศ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างข้าราชการฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำ รวมไปถึงกรอบทางกฎหมายที่กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของระบบข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้ สาระสำคัญที่ได้กล่าวถึงปัจจัยทางการเมืองไว้ข้างต้นนั้นมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับ*ปัจจัยทางสังคมวัฒนธรรม (Sociocultural Factor)* ในประเด็นที่ว่า นักบริหารระดับสูง เป็นตำแหน่งที่มีความสุ่มเสี่ยงต่อการเข้ามามีอิทธิพลของฝ่ายการเมืองและอาศัยรากฐานความสัมพันธ์แบบต่างตอบแทนระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้ถูกอุปถัมภ์ ที่เรียกว่า “ระบบอุปถัมภ์ (Patron-Client System)” ซึ่งอาจทำให้ระบบคุณธรรม (Merit System) ไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นกลาง อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันเป็นยุคของข้อมูลข่าวสารที่เปิดกว้างและการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองของไทยเป็นที่จับตามองไม่เฉพาะเพียงประชาชนภายในประเทศเท่านั้น หากแต่การแทรกแซงของฝ่ายการเมืองยังถูกจัดอันดับและเป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวมอีกด้วย นอกจากนี้ *ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Economic Factor)* ทั้งจากภายในประเทศ อาทิ งบประมาณที่จัดสรรจากรัฐประเภท “งบบุคลากร” มีแนวโน้มลดขนาดลง (Downsizing) รวมไปถึงรูปแบบการจ้างงานที่มีแนวโน้มการปรับตัวจากข้าราชการไปสู่พนักงานราชการ ส่งผลให้การจ้างงานนักบริหารระดับสูงมีทิศทางเป็นรูปแบบการจ้างงานแบบสัญญาจ้างมากยิ่งขึ้น (Contract) ส่วนปัจจัยทางเศรษฐกิจภายนอกประเทศ อาทิ การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานภาครัฐจากหน่วยงานระดับนานาชาติ[326] เพื่อจัดอันดับขีดความสามารถทางการแข่งขันของแต่ประเทศ ส่งผลต่อการพัฒนาระบบราชการพลเรือนและการบริหารงานบุคคลของไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น นักบริหารระดับสูงจะต้องเตรียมความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

---

[325] ผลสรุปจากการพิจารณาการให้ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญกลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมือง

[326] เช่น ธนาคารโลก สถาบันการจัดการนานาชาติ (International Institute for Management Development: IMD)

โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเชื่อมโยงของระบบเศรษฐกิจและการเมืองของโลกที่มีอิทธิพลต่อรัฐบาลไทย สุดท้าย*ปัจจัยเทคโนโลยี (Technology Factor)* ถือเป็นปัจจัยท้าทายของการพัฒนานักบริหารระดับสูง เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในยุคปัจจุบัน ส่งผลต่อการตื่นตัวของประชาชนในการเรียกร้องให้รัฐบาลเปิดเผยข้อมูลในระบบผ่านช่องทางต่าง ๆ ตามรูปแบบการพัฒนาของเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นของภาครัฐ รวมทั้งสามารถร่วมตรวจสอบการดำเนินภารกิจของรัฐบาล ในฐานะข้อท้าทายนี้นักบริหารระดับสูงจะสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจจากประชาชนได้อย่างไร อาจกล่าวได้ว่าการเติบโตและการเปิดกว้างของรัฐ ทำให้ทิศทางการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยรวมมีแนวโน้มมาสู่การเน้นการบริหารจัดการภายใต้ระบบคุณธรรมและความคาดหวังด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย จากปัจจัยทั้งหมดที่กล่าวมานี้ล้วนเป็นบริบทที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูงตั้งแต่การเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง การพัฒนา การบริหารผลงาน การกำหนดค่าตอบแทน รวมไปถึงส่งผลให้รูปแบบการจัดการบริหารนักบริหารระดับสูงต้องมีการปรับเปลี่ยนทิศทางให้สอดรับต่อสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังต่อไปนี้

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 45[327] มีการจำแนก "ตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ" ออกเป็น 4 ประเภท ประกอบด้วย ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ตำแหน่งประเภทวิชาการ และตำแหน่งประเภททั่วไป จากการศึกษาในบริบทปัจจุบัน พบว่า การกำหนดตำแหน่งประเภทบริหารนั้น แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้นและตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง กล่าวคือ ตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น (ตำแหน่งระดับ 9 บส.) ได้แก่ ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 10 บส.) ได้แก่ (1) รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง (2) หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม (3) รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี และตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 11 บส.) ได้แก่ (1) หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง (2) หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม ขอบข่ายของการพิจารณานักบริหารระดับสูงตามระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service: SES) ที่อยู่ในความรับผิดชอบดูแลของสำนักงาน ก.พ. นั้นมิได้รวมนักบริหารระดับสูงในตำแหน่งอื่น ๆ อาทิ ตำแหน่งนักปกครอง ผู้ตรวจราชการ นักการทูต และตำแหน่งในสายวิชาการวิชาชีพ เช่น ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 10 ไม่นับรวมในระบบนักบริหารระดับสูง แต่จะมีระบบในการบริหารงานบุคคลแยกออกจากระบบดังกล่าว

จากผลการศึกษาให้ข้อมูลสนับสนุนว่าในช่วง 10 ปีข้างหน้า โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมีการปรับเปลี่ยน ด้วยเหตุผลหลายปัจจัย ได้แก่ (1) ลักษณะงานและภารกิจหลักในอนาคตที่เปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบัน (2) การปรับตัวขององค์การที่เน้นความยืดหยุ่นและความรวดเร็วในการปฏิบัติงานส่งผลให้แนวโน้มเน้นการจัดจ้างงานจากภายนอก (Outsource) มากขึ้น (3) ความเปลี่ยนแปลงของช่วงอายุ (Generation) นักบริหารระดับสูงจะมีแนวโน้มอายุที่ลดน้อยลง (4) หากมีการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงที่มาจากข้างนอกโดยพิจารณาจากความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) จะต้องมีการพิจารณาและคำนึงถึงนักบริหารระดับสูงที่มาจากกลุ่มนี้ด้วย ซึ่งลักษณะการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งของนักบริหารระดับสูงในช่วง 10 ปีข้างหน้า มีการปรับเปลี่ยนในรูปแบบที่หลากหลาย กล่าวคือ ประการแรก โครงสร้างการจำแนกตำแหน่ง

---

[327] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. (2551, 25 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 125 ตอนที่ 22 ก. หน้า 16.

ปรับเปลี่ยนให้สายงานอื่น สามารถเข้ามาสู่สายงานบริหารได้ในลักษณะ “Cross Track” ด้วยเหตุผลที่ว่า ตามโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งเดิมนั้น (ปัจจุบัน) มีการแบ่งแยกสายงานบริหารและสายงานวิชาการอย่างชัดเจน ทำให้สายงานวิชาการไม่ได้รับการส่งเสริมให้ก้าวเข้าสู่ในระดับตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ซึ่งตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนั้นควรมาจากสายงานใดก็ได้เพียงแต่ให้มีความรู้ ความสามารถ และมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่ง ประการที่สอง โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งไม่ได้มีลักษณะแบ่งแยกชัดเจนเฉกเช่นปัจจุบัน แต่เน้นโครงสร้างการทำงานเป็นเครือข่าย ประกอบด้วย (1) มีตัวกลางในการสื่อสารและการประสานความร่วมมือ (2) อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่แต่ละหน่วยงาน เนื่องจากการกระจายอำนาจการตัดสินใจจะทำให้การทำงานของระบบการบริหารงานมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น โดยการทำงานดังกล่าวนั้นสามารถเชื่อมโยงทั้งจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและจากภายนอกหน่วยงาน รวมถึงการใช้การสื่อสารผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นตัวเชื่อมโยงเครือข่าย หากพิจารณาตามที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตต่อประเด็นโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งได้ว่า มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งในลักษณะแนวนอน (Horizontal Structure) มากยิ่งขึ้น ซึ่งข้อดีของการปรับโครงสร้างให้มีลักษณะเป็นไปตามข้อเสนอดังกล่าวนั้น เพื่อลดข้อจำกัดของระบบราชการไทยที่ส่วนใหญ่เป็นการปฏิบัติงานแบบแยกส่วน (Silo) และปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงานให้มีลักษณะการทำงานร่วมกันแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานในรูปแบบการสร้างความร่วมมือเป็นเครือข่าย (Collaborative) รวมไปถึงสร้างความก้าวหน้าทางอาชีพให้แก่สายงานอื่นได้เข้ามามีโอกาสในการบริหารงานภาครัฐอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงการเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนั้น สามารถพิจารณาได้จาก 3 องค์ประกอบสำคัญ ประกอบด้วย การพิจารณาจากมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง ซึ่งเป็นมุมมองสำคัญต่อการกำหนดทิศทางรูปแบบการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงว่า มีลักษณะรูปแบบการคัดเลือกและการแต่งตั้งให้มีการเปิดรับบุคลากรภายในและ/หรือภายนอกหรือไม่ การพิจารณาจากการกำหนดคุณสมบัติของนักบริหารระดับสูงบนเงื่อนไขหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติสำคัญต่อการพิจารณาการเข้าสู่ตำแหน่ง ตลอดจนการพิจารณาจากการคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ประกอบด้วยผู้มีอำนาจในการคัดเลือก กระบวนการคัดเลือก และผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ในปัจจุบันมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง พบว่า มีการคัดเลือกและแต่งตั้งตามระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ซึ่งการสรรหาและคัดเลือกเพื่อให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในปัจจุบันนั้น สามารถจำแนกได้เป็น 2 กรณี คือ *(1) นโยบายการสรรหาแบบเปิด* เป็นรูปแบบการสรรหาที่เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณสมบัติที่เหมาะสมสามารถสมัครในตำแหน่งดังกล่าวโดยเสมอภาค *(2) นโยบายการสรรหาแบบปิด* เป็นรูปแบบการสรรหาที่กำหนดคุณสมบัติและตำแหน่งไว้เป็นมาตรฐาน ไม่มุ่งเน้นการพิจารณาจากประสบการณ์และความชำนาญงาน ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 56 ให้มีการเปิดรับบุคลากรภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงได้ แต่ในสภาวการณ์กลับพบว่า ลักษณะการขึ้นสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงยังคงเป็นการไต่เต้าจากตำแหน่งในระดับล่างไปสู่ระดับสูง ทำให้นโยบายการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงของไทยจึงเน้นนโยบายแบบปิด ซึ่งยังไม่มีการเปิดรับบุคลากรภายนอกให้เข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงแต่อย่างใด ข้อเสนอสำคัญที่ได้จากการศึกษานี้เห็นว่า แนวโน้มในช่วง 10 ปีข้างหน้านั้น ระบบนักบริหารระดับสูงควรเป็น“ระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service)” บนพื้นฐานของมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง 2 มุมมอง ประกอบด้วย *มุมมองแรก* มุมมองตามฐานของการปรับเปลี่ยนรูปแบบการคัดเลือกและการแต่งตั้งตามความเหมาะสม โดยให้มีการพิจารณาจาก (1) บทบาทของ

หน่วยงานนั้นมีลักษณะเป็นผู้กำหนดนโยบาย เป็นผู้กำกับดูแล หรือเป็นผู้ดำเนินการ (2) การวิเคราะห์โครงสร้างองค์การว่าเป็นรูปแบบใด เช่น ระบบราชการ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ (3) การวิเคราะห์ลักษณะงานว่างานประเภทใดที่ต้องอาศัยการสั่งสมความสามารถ หรืออาศัยการบริหารจัดการบางอย่าง ถ้าหน่วยงานไหนที่เห็นได้ชัดว่ามีภารกิจเกี่ยวข้องกับทักษะเฉพาะด้านก็อาจจะได้รับผลกระทบน้อยจากการเรียกร้องให้มีการเปิดกว้างโอนข้าม หรือเอาคนนอกเข้ามา บางหน่วยงานที่มองว่าอาศัยทักษะของการบริหารโดยรวม หรือการมีความรู้บางอย่างแล้วเข้ามาโอกาสที่จะเปิดกว้างมากขึ้นก็จะสูงกว่า (4) การพิจารณาจากอัตรากำลังคนตามตำแหน่ง หากหน่วยงานใดมีความพร้อมและมีระบบการบริหารจัดการบุคลากรขึ้นสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงอยู่แล้ว สามารถใช้มุมมองการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) แต่หากสถานการณ์ใดที่ขาดแคลนตำแหน่งดังกล่าวและต้องการบริหารหน่วยงานให้สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงสมัยใหม่ สามารถพิจารณาจากความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) *มุมมองที่สอง* มุมมองตามการยึดถือสมรรถนะความรู้และความสามารถของผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงเป็นสำคัญ ควรเปิดโอกาสให้มีนักบริหารระดับสูงมาจากข้างนอก โดยอิงการทำงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเป็นสำคัญ ซึ่งผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนั้นต้องมีการสะสมประสบการณ์ มีความรู้เฉพาะทางจาก 3 ส่วน คือ (1) มีความรู้ในเชิงบริหารราชการตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ (2) การบริหารความคาดหวังของประชาชน (3) เข้าใจวัฒนธรรมองค์การภาครัฐและได้รับการยอมรับจากบุคลากรจากภายในหน่วยงานราชการด้วยตลอดจนมีความสามารถในการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

ในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงให้มีการดำรงตำแหน่งนั้น จะมีการพิจารณาถึงคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งเป็นสำคัญ โดยมีลักษณะงานโดยทั่วไปของสายงานประเภทบริหารที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย กลยุทธ์ และแผนบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับกฎหมาย นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด คณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับราชการในหน้าที่และความรับผิดชอบบริหารและบังคับบัญชาทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการนั้น ๆ และปฏิบัติหน้าที่อันเกี่ยวข้อง ซึ่ง**การกำหนดคุณสมบัติ**ของผู้ที่จะได้รับการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนั้น จะต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสมประกอบด้วย มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงของสำนักงาน ก.พ. หรือผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงที่ ก.พ. รับรอง รวมถึงผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ. ประกอบด้วย กลุ่มที่ 1 การบริหารคน กลุ่มที่ 2 ความรอบรู้ในการบริหาร กลุ่มที่ 3 การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ และกลุ่มที่ 4 การบริหารอย่างมืออาชีพ จากข้อค้นพบเกี่ยวกับแนวโน้มในการกำหนดคุณสมบัติ พบว่า ไม่มีความแตกต่างไปจากปัจจุบันมากนักเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดคุณสมบัติ เนื่องจากการกำหนดเงื่อนไขให้มีการพัฒนาก่อนเข้าสู่การดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็น ด้วยเหตุผลที่ว่า เป็นขั้นตอนหนึ่งในการคัดกรองผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ นอกจากนี้ หากพิจารณาในรายประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของนักบริหารระดับสูง พบว่า นักบริหารระดับสูงจะต้องเป็นนักบริหารแบบรอบด้าน (Generalist) และนักบริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) ขึ้นอยู่กับภารกิจหน่วยงานว่า แต่ละหน่วยงานต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากน้อยเพียงใด ซึ่งหากหน่วยงานนั้นต้องการสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงที่เป็นนักบริหารแบบรอบด้าน (Generalist) ผู้บริหารต้องเข้าใจภาพรวมต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในระดับสากลและระดับประเทศ สามารถบริหารจัดการทั้งการทำงาน การเงิน และบุคคลได้ ในขณะเดียวกันหากหน่วยงานนั้นต้องการสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) จะต้องรู้เฉพาะทางในงานในหน้าที่และสามารถดึงเครือข่ายผู้บริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องเดียวกันมาทำงานร่วมกันได้

เมื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่เหมาะสมต่อตำแหน่งแล้วนั้น นำไปสู่**การคัดเลือกและการแต่งตั้ง** ซึ่งผู้ที่มีอำนาจในการคัดเลือกและการแต่งตั้งนั้น มีการพิจารณาที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ละระดับตำแหน่ง กล่าวคือ ในการคัดเลือกนักบริหารระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. เป็นการใช้ระบบคณะกรรมการในการพิจารณาคัดเลือก โดยใช้ชื่อที่ว่า "คณะกรรมการการคัดเลือก" แต่แนวโน้มของการคัดเลือกและการแต่งตั้งในช่วง 10 ปีข้างหน้า มีข้อพิจารณาที่เห็นต่างจากในปัจจุบันด้วยประเด็นที่ว่า ในการคัดเลือกตำแหน่งระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ให้จัดตั้งองค์การกลางขึ้นทำหน้าที่ในการออกหลักเกณฑ์คัดเลือก การมีส่วนร่วมในการคัดเลือก และการเสนอรายชื่อให้แก่ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง แทนที่ "คณะกรรมการการคัดเลือก" ด้วยเหตุผลที่ว่า การจัดตั้งองค์การกลางขึ้นมามีบทบาทหน้าที่ในการออกหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องต่อการพิจารณาการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง มีส่วนช่วยในการคัดกรองคุณสมบัติของนักบริหารระดับสูงให้มีความเหมาะสมและดึงบุคลากรผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานภาครัฐ รวมถึงลดการแทรกแซงทางการเมืองในกระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งอีกทางหนึ่ง ส่วนการคัดเลือกนักบริหารระดับ 11 บส. ในปัจจุบัน เป็นระบบการคัดเลือกจากอำนาจของผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว โดยให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ในกรณีที่ปลัดกระทรวงไม่เสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือไม่มีผู้เสนอชื่อ หรือผู้มีหน้าที่ต้องเสนอชื่อ เสนอชื่อตนเอง รัฐมนตรีมีสิทธิเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมได้ ซึ่งข้อคิดเห็นเพิ่มเติมต่อแนวโน้มในช่วง 10 ปีข้างหน้าเห็นควรให้ใช้ระบบคณะกรรมการในการพิจารณาคัดเลือกแทนการคัดเลือกจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรี) อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษานี้กลับพบข้อถกเถียงในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องต่อการคัดเลือกและการแต่งตั้ง 2 มุมมอง กล่าวคือ มุมมองแรก เห็นว่า การให้อำนาจสิทธิขาดแก่รัฐมนตรีให้สามารถเป็นผู้ที่เสนอชื่อแก่ผู้ที่เหมาะสมได้นั้น ถือเป็นการเปิดช่องทางให้ข้าราชการทางการเมืองใช้ดุลยพินิจและแทรกแซงการพิจารณาการคัดเลือกได้ จึงเห็นควรให้มีการยกเลิกอำนาจสิทธิของรัฐมนตรีในการเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมตำแหน่งระดับปลัดกระทรวง ในขณะที่อีกมุมมองหนึ่งเห็นว่า การให้การยอมรับข้าราชการฝ่ายการเมืองในฐานะผู้แทนประชาชน เนื่องจากรัฐมนตรีได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้ามาบริหารงานภาครัฐ ประกอบกับ รัฐมนตรี (ข้าราชการฝ่ายการเมือง) มีสิทธิในการใช้ดุลยพินิจว่าผู้ใดมีศักยภาพและสามารถปฏิบัติงานได้ เพื่อให้การผลักดันนโยบายที่มาจากฝ่ายข้าราชการทางการเมืองสามารถขับเคลื่อนและตอบสนองต่อนโยบายที่วางไว้ได้อย่างบรรลุผลสำเร็จ อย่างไรก็ตาม ข้อยุติที่ได้จากการหาฉันทามติของผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านได้เล็งเห็นว่า หลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการพิจารณาการคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ควรอาศัยหลักการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ เพื่อให้การสรรหาและคัดเลือกเป็นไปตามหลักคุณธรรมและมีความโปร่งใส ดังนั้น การใช้ "ระบบคณะกรรมการ" จึงเป็นทิศทางที่เหมาะสมที่สุดต่อการคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ในระดับ 11 บส.

ในด้านกระบวนการคัดเลือกและการแต่งตั้ง พบว่า ในแต่ละระดับตำแหน่งต่างมีกระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งที่มีจุดร่วมและจุดต่างกัน กล่าวคือ ในการคัดเลือกนักบริหารระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. มีการจัดตั้งคณะกรรมการคัดเลือก เป็นผู้พิจารณาคุณสมบัติที่มีความเหมาะสมตามตำแหน่ง หลังจากนั้นจึงประเมินและคัดเลือกให้เหลือชื่อผู้ที่มีความเหมาะสม 3 รายชื่อ และเสนอให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจเห็นสมควร ส่วนการคัดเลือกนักบริหารระดับ 10 บส. ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอชื่อให้แก่รัฐมนตรีใช้ดุลยพินิจในการเห็นสมควร หากปลัดกระทรวงไม่ได้เป็นผู้เสนอชื่อ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมีสิทธิเสนอชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมแก่ตำแหน่งได้ ซึ่งข้อคิดเห็นเพิ่มเติมที่ได้จากการศึกษานี้มิได้มีการลงรายละเอียดถึงกระบวนการคัดเลือกในแต่ละระดับตำแหน่ง แต่เป็นการเสนอแนวทางต่อกระบวนการคัดเลือกและการแต่งตั้ง ออกเป็น 4 แนวทาง ได้แก่ *แนวทางที่ 1* การประกาศและเผยแพร่คุณสมบัติของผู้เข้ารับการคัดเลือกออกสู่สาธารณะ ด้วยเหตุผลที่ว่า การประกาศและเผยแพร่ออกสู่สาธารณะจะช่วยสร้างการ

รับรู้ให้แก่ประชาชนว่า ผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมีคุณสมบัติเป็นอย่างไร เพื่อช่วยลดการแทรกแซงทางการเมืองในการคัดเลือกและแต่งตั้ง นอกจากนี้ กระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งที่มีการประกาศและเผยแพร่ให้แก่สาธารณะได้รับทราบ ถือเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐได้ *แนวทางที่ 2* การยึดหลักการมีส่วนร่วม สร้างช่องทางให้ภาคส่วนอื่น ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือรับรู้รับทราบ เพื่อร่วมตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่มีความเหมาะสมกับตำแหน่ง ซึ่งนักบริหารระดับสูงควรสร้างปฏิสัมพันธ์กับประชาชนให้ได้รับรู้หรือรับทราบ ในลักษณะการเป็น "บุคคลสาธารณะ" (Public Figure) ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ ซึ่งนักบริหารระดับสูงนั้นสามารถทำได้โดยสร้างช่องทางและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมผ่านสื่อเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อมีส่วนช่วยให้ประชาชนได้ให้ข้อมูลสะท้อนกลับและให้การสนับสนุนในการบริหารงานภาครัฐ *แนวทางที่ 3* การใช้วิธีการ Blind Survey เป็นการสำรวจความคิดเห็นว่า ลักษณะพฤติกรรมของบุคคลนี้เป็นเช่นไร ซึ่งต้องดำเนินการเป็นความลับ และ*แนวทางที่ 4* การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมได้มีสิทธิในการสมัครร่วมด้วย ไม่เพียงแต่การเสนอรายชื่อจากส่วนราชการเพียงอย่างเดียว ด้านผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง พบว่า ในการแต่งตั้งตำแหน่งระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ให้อำนาจปลัดกระทรวงในการแต่งตั้ง ส่วนการแต่งตั้งตำแหน่งระดับ 11 บส. ให้อำนาจรัฐมนตรีในการแต่งตั้ง ซึ่งจากผลการศึกษาต่างให้ข้อสนับสนุนเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งมีลักษณะเฉกเช่นในปัจจุบัน ด้วยเหตุผลสนับสนุนหลายประการ ได้แก่ การยอมรับข้าราชการการเมืองให้มีการแต่งตั้งตำแหน่งระดับ 11 บส. ในฐานะที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้แทนจากประชาชน เนื่องจากข้าราชการเมืองมาจากการเลือกตั้ง ตลอดจนเล็งเห็นว่า การกำหนดผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งเช่นเดิมนั้นมีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากผู้แต่งตั้งเป็นผู้ที่ทำงานร่วมกับนักบริหารระดับสูงในระดับตำแหน่งต่าง ๆ ย่อมเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในฐานะผู้บังคับบัญชา

อาจกล่าวได้ว่า แนวโน้มการคัดเลือกและการแต่งตั้งที่ควรจะเป็นในช่วง 10 ปีข้างหน้า ควรมีแนวคิดและหลักการออกแบบระบบการคัดเลือกและการแต่งตั้ง บนพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ ประกอบด้วย *หลักการมีส่วนร่วม* ไม่ว่าระบบการคัดเลือกและการแต่งตั้งจะเป็นรูปแบบใดก็ตามสิ่งหนึ่งที่ไม่ควรละเลย คือ การเปิดให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาคุณสมบัติของนักบริหารระดับสูงว่า มีความรู้ความสามารถ ศักยภาพที่เพียงพอต่อการดำรงตำแหน่งหรือไม่ ยิ่งไปกว่านั้น การเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ถือเป็นกระบวนการหนึ่งในการสร้างการถ่วงดุลทางอำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาคัดเลือก *หลักการยอมรับในบทบาทหน้าที่ต่อกัน* ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมือง ชี้รายละเอียดให้เห็นเพิ่มเติมว่า "การยอมรับ" ในที่นี้หมายถึง การยอมรับในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเอง หากทุกฝ่ายทั้งข้าราชการทางการเมืองและข้าราชการประจำต่างยึดมั่นในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเองแล้วนั้น การแทรกแซงทางการเมืองต่อการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาคัดเลือกย่อมเกิดขึ้นได้ยากหรือลดปัญหาดังกล่าวลงไป เนื่องจากการบริหารงานทรัพยากรบุคคลนั้นเป็นศิลปะที่ไม่สามารถออกแบบหรือวางกฎเกณฑ์ตายตัวได้ *หลักความชอบธรรมและโปร่งใส* ด้วยเหตุผลที่ว่า ในการมองถึงระบบ/กลไก/กระบวนการพิจารณาคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง มักมีมุมมองในการพิจารณาโดยดูจาก 2 ส่วนสำคัญ กล่าวคือ ส่วนแรก การพิจารณาผลลัพธ์ของกระบวนการคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง เช่น คุณสมบัติของนักบริหารระดับสูงเป็นไปตามที่กำหนดหรือไม่ มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมหรือไม่ ส่วนที่สอง การพิจารณาถึงความชอบธรรมและความโปร่งใสต่อการได้มาซึ่งบุคลากรว่ากระบวนการที่ดำเนินการคัดเลือกและแต่งตั้งนั้นมีกระบวนการอย่างไร มีความโปร่งใสและมีความชอบธรรมหรือไม่ เนื่องจากไม่ว่าจะมีการออกแบบระบบการคัดเลือกและการแต่งตั้งให้ได้บุคลากรซึ่งมีความรู้ความสามารถอย่างไร แต่หากระบบนั้นไม่มีความชอบธรรมและความโปร่งใสย่อมเป็นระบบการพิจารณาการคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงที่ไม่ตอบเจตนารมณ์ของการออกแบบระบบ

เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงและได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในระดับต่าง ๆ นักบริหารระดับสูงจะได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในระดับตำแหน่งต่าง ๆ การพัฒนาระหว่างการดำรงตำแหน่ง การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ ในระยะนี้เรียกว่า "การพัฒนาระหว่างการปฏิบัติงาน" เนื่องจากนักบริหารระดับสูงต้องมีการพัฒนาทั้งองค์ความรู้และสมรรถนะทางการบริหารงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การพัฒนา การพัฒนาก่อนเข้าสู่การดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในปัจจุบัน พบว่า ผู้ที่มีคุณสมบัติในการเข้ารับการคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งระดับ 9 บส. จำเป็นต้องมีการพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงก่อนเข้ารับการพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ซึ่งจากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรการพัฒนาก่อนเข้าสู่การดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 ดำเนินการการพัฒนาผ่านหน่วยงานกลาง ได้แก่ หลักสูตร นบส.1 หลักสูตร ส.นบส. ทั้งสองหลักสูตรดำเนินการโดยสำนักงาน ก.พ. และรูปแบบที่ 2 ดำเนินการโดยส่วนราชการอื่น ๆ ได้แก่ หลักสูตรที่ผ่านการรับรองแบบมีเงื่อนไขและหลักสูตรที่ผ่านการรับรองแบบมีเงื่อนไข อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษาชี้ให้เห็นเพิ่มเติมว่า ในช่วง 10 ปีข้างหน้า การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงยังคงมีความจำเป็น เนื่องจากเป็นขั้นตอนหนึ่งในการคัดกรองผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญได้ให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า การเตรียมความพร้อมแก่บุคลากรที่มีแนวโน้มจะเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในอนาคต ควรมีรูปแบบและวิธีการพัฒนาด้วยการติดตามและศึกษางานจากนักบริหารระดับสูงในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้การทำงานและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในสถานการณ์จริงได้ ส่วนการพัฒนาภายหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง พบว่า ในปัจจุบันเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งการพัฒนาภายหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 รูปแบบเช่นกัน คือ รูปแบบที่ 1 ดำเนินการผ่านหน่วยงานกลาง ได้แก่ หลักสูตร นบส.2 ดำเนินการโดย ก.พ. และหลักสูตร ปยป.2 ดำเนินการโดย ก.พ.ร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. และรูปแบบที่ 2 ดำเนินการโดยส่วนราชการอื่น ๆ ได้แก่ การพัฒนาสมรรถนะตามกรอบหลักสูตรการพัฒนาสมรรถนะ อย่างไรก็ตาม ข้อพิจารณาต่อแนวโน้มในช่วง 10 ปีข้างหน้ามีความสอดคล้องและเห็นต่างในรายประเด็นเกี่ยวกับบริหารจัดการหลักสูตรนักบริหารระดับสูงที่ว่า ควรจะมีรูปแบบการบริหารจัดการหลักสูตรทั้ง 2 รูปแบบ กล่าวคือ รูปแบบที่ 1 การบริหารจัดการหลักสูตรโดยให้หน่วยงานกลางเป็นผู้ดำเนินการ โดยที่ในการบริหารจัดการหลักสูตรการพัฒนาสมรรถนะนักบริหารระดับสูงต้องมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการจัดหลักสูตรและพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง ด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ *ประการแรก* การบริหารหลักสูตรโดยให้หน่วยงานกลางเป็นผู้ดำเนินการนั้น ทำให้นักบริหารระดับสูงจากทุกส่วนราชการได้มีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน นำไปสู่การสร้างเครือข่ายในการทำงานร่วมกัน *ประการที่สอง* การบริหารจัดการหลักสูตรของส่วนราชการต่าง ๆ มีข้อจำกัดในหลายประการที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานตามที่หน่วยงานกลางกำหนด อาทิ เนื้อหาของหลักสูตร คุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของการจัดฝึกอบรม และรูปแบบที่ 2 การบริหารจัดการหลักสูตรโดยให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ โดยเน้นกระจายอำนาจให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ดำเนินการจัดการหลักสูตรเอง โดยหน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรและรับรองหลักสูตร ด้วยเหตุผลที่ว่า *ประการแรก* ลดความซ้ำซ้อนและความล่าช้าในการดำเนินการพัฒนาสมรรถนะนักบริหารระดับสูงที่ต้องดำเนินการผ่านหน่วยงานกลาง เนื่องจากแต่ละส่วนราชการต่างมีสถาบันพัฒนาบุคลากรและหลักสูตรในการพัฒนานักบริหารระดับสูงอยู่แล้ว *ประการที่สอง* รูปแบบและลักษณะเฉพาะของแต่ละส่วนราชการมีความแตกต่างกัน จึงทำให้มีความต้องการนักบริหารระดับสูงที่มีสมรรถนะแตกต่างกัน ซึ่งในการบริหารจัดการหลักสูตรนั้นทางหน่วยงานกลางจะต้องทำความร่วมมือกับภาคการศึกษา เพื่อกำหนดโครงสร้างของหลักสูตร

เนื้อหาของหลักสูตร และผู้เชี่ยวชาญที่สามารถถ่ายทอดองค์ความรู้นั้นได้ นอกจากนี้ ในการบริหารจัดการหลักสูตรนั้น ทางหน่วยงานกลางจะต้องทำความร่วมมือกับภาคการศึกษา เพื่อกำหนดโครงสร้างของหลักสูตร เนื้อหาของหลักสูตร และผู้เชี่ยวชาญที่สามารถถ่ายทอดองค์ความรู้นั้นได้

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นของการพัฒนา รวมไปถึงรูปแบบและวิธีการพัฒนาของนักบริหารระดับสูง เพื่อให้สอดรับต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในช่วง 10 ปีข้างหน้านั้น หากพิจารณาเชื่อมโยงต่อสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง สามารถจำแนกองค์ประกอบของประเด็นการพัฒนาออกเป็น 4 ด้าน กล่าวคือ ด้านที่ 1 การบริหารคน มุ่งเน้นการพัฒนาในเรื่องการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาบุคลิกภาพและการวางตัวในที่สาธารณะ การสร้างเครือข่าย ด้านที่ 2 ความรอบรู้ในการบริหาร มุ่งเน้นการพัฒนาในเรื่องบริบทแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงของโลก การบริหารจัดการข้อมูล การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการทำงาน ด้านที่ 3 การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ มุ่งเน้นการพัฒนาในเรื่องการพัฒนากระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพ กระบวนการและกลไกในการสร้างคนเก่ง (Talent Pipeline) และธรรมาภิบาล (Governance) และด้านที่ 4 การบริหารอย่างมืออาชีพ มุ่งเน้นการพัฒนาในเรื่องภาวะผู้นำ การสร้างสรรค์นวัตกรรม การคิดเชิงวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ (Systematic Thinking) การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและการตัดสินใจ (Problem Solving and Decision Making) *ส่วนรูปแบบและวิธีการพัฒนานักบริหารระดับสูง* สามารถจำแนกออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ *รูปแบบที่ 1 มุ่งเน้นการนำเทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา* ด้วยการใช้เทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา เช่น VDO Conference) การเรียนรู้แบบผสมผสาน (Blended Learning) รวมไปถึงการพัฒนาผ่านเทคโนโลยีผ่านเสมือนจริงด้วย AR (Augmented Reality) เพื่อความสะดวกรวดเร็วและประหยัดทรัพยากรในแง่ของงบประมาณในการจัดฝึกอบรม *รูปแบบที่ 2 มุ่งเน้นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน* ด้วยการพัฒนาในรูปแบบการทำโครงการร่วมกัน (Project based) เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การเรียนรู้ระหว่างกันให้ตอบโจทย์ต่อการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของภาครัฐร่วมกัน การวิเคราะห์และการคาดการณ์ภาพอนาคต (Scenario) และ*รูปแบบที่ 3 มุ่งเน้นการลงมือปฏิบัติจริง* ด้วยการพัฒนาในขณะปฏิบัติงาน (On-the job training) การพัฒนาแบบจำลองสถานการณ์จริง (Simulation) รวมถึงการลงมือปฏิบัติจริงและมีที่ปรึกษาคอยให้คำแนะนำ เช่น เปิดเวทีสาธารณะให้ประชาชนได้เข้ามาแสดงความคิดเห็นและเข้าไปรับฟังเสียงจากประชาชน พร้อมทั้งร่วมกันแก้ไขสถานการณ์ของปัญหาต่าง ๆ จากผลการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้นเป็นที่น่าสังเกตว่า รูปแบบและวิธีการพัฒนานั้นไม่สามารถเลือกรูปแบบอย่างใดอย่างหนึ่งได้ แต่รูปแบบและวิธีการจะต้องมีความหลากหลาย รวมถึงมีการเรียนรู้ในเรื่องต่าง ๆ ที่เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ในการพัฒนานักบริหารระดับสูงนั้นมีความเชื่อมโยงไปสู่การบริหารผลงาน ด้วยประเด็นที่ว่าการพัฒนานั้นเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารผลงานและมีความสัมพันธ์ต่อการประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยที่ผลการประเมินนำไปสู่การกำหนดแนวทางในการพัฒนาอีกต่อหนึ่ง ซึ่งการบริหารผลงานของนักบริหารระดับสูงนั้นมีดังต่อไปนี้

การบริหารผลงาน พบว่า ระบบบริหารผลงาน (Performance Management System) ในปัจจุบันประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การวางแผนและกำหนดเป้าหมายผลการปฏิบัติราชการ (Planning) (2) การติดตาม (Reviewing) (3) การพัฒนา (Development) (4) การประเมินผลการปฏิบัติราชการ (Appraisal) (5) การให้ผลตอบแทน (Rewarding) โดยที่การประเมินผลการปฏิบัติราชการ (Appraisal) ของนักบริหารระดับสูงนั้น มีรอบการประเมินออกเป็น 2 รอบ ได้แก่ รอบที่ 1 ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 31 มีนาคม และรอบที่ 2 ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ถึงวันที่ 30 กันยายน มีการพิจารณาองค์ประกอบในการประเมิน 5 องค์ประกอบ ประกอบด้วย องค์ประกอบที่ 1 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจงาน (Functional

Based) องค์ประกอบที่ 2 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจยุทธศาสตร์ (Agenda Based) องค์ประกอบที่ 3 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจพื้นที่ (Area Based) องค์ประกอบที่ 4 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักความรู้ ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะที่ใช้ในการปฏิบัติงานตามที่ ก.พ. กำหนด (Competency Based) องค์ประกอบที่ 5 ศักยภาพในการเป็นนักบริหารเพื่อการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ (Potential Based) โดยมีขั้นตอนการประเมินตั้งแต่ขั้นตอนที่ 1 การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมและนำเสนอผลการปฏิบัติงาน ขั้นตอนที่ 3 การประเมินผลการปฏิบัติงาน และขั้นตอนที่ 4 รวบรวมและนำเสนอผลการประเมิน

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอสำคัญต่อการปรับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงานของนักบริหารระดับสูงในช่วง 10 ปีข้างหน้านั้น ผู้เชี่ยวชาญต่างให้ข้อคิดเห็นที่ว่า ต้องมีการพิจารณาจากองค์ประกอบทั้ง 3 แนวทาง กล่าวคือ *แนวทางที่ 1* นำรูปแบบการบริหารผลงาน ตามแนวคิด Performance Management ของ Robert Bacal มาปรับใช้กับการบริหารผลงานของนักบริหารระดับสูง ประกอบด้วย (1) การวางแผนการปฏิบัติงาน (Performance Planning) (2) การติดต่อสื่อสาร (Ongoing Performance Communication) (3) การจัดเก็บข้อมูล การสังเกต และการบันทึก (Data Gathering, Observing and Documenting) (4) การประชุมเพื่อทบทวนผลการปฏิบัติงาน (The Performance Appraisal Meeting) (5) การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานและการปรับปรุงผลงาน (Performance Diagnosis and Improvement) *แนวทางที่ 2* ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ควรจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงาน (SES Performance Agreement Form) ซึ่งผลการปฏิบัติงานนั้นเป็นการประเมินจาก “สิ่งที่ได้รับ” (What) และ “วิธีการ” (How) ที่นำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จ ประเมินจากระดับพฤติกรรมตามกรอบสมรรถนะข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Competency Framework) คำแถลงวิสัยทัศน์ (The Leadership Statement) รวมไปถึงการพิจารณาผู้ปฏิบัติงานตามระเบียบข้อบังคับของข้าราชการพลเรือน และความคาดหวังจากผู้บังคับบัญชา และ*แนวทางที่ 3* มีการทบทวนผลการปฏิบัติงานในระดับสูง (Higher Level Review) อีกขั้นตอนหนึ่งภายหลังจากมีการประเมินโดยผู้บังคับบัญชา ซึ่งการทบทวนผลการปฏิบัติงานในระดับสูงนี้อยู่ในรูปแบบ “คณะกรรมการพิจารณาผลการปฏิบัติงาน (The Performance Review Board)” ทำหน้าที่ในการทบทวนผลการปฏิบัติงานและให้คำแนะนำกับหน่วยงานเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน รวมไปถึงการให้คำแนะนำในการให้ค่าตอบแทนพิเศษตามผลงาน นอกจากนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงานของนักบริหารระดับสูง จะต้องพิจารณาจาก (1) เป้าหมายของการปฏิบัติงาน (Performance Objectives) ที่มีความเชื่อมโยงกับเป้าหมาย/พันธกิจขององค์การมาเป็นส่วนหนึ่งของการประเมิน (2) ผลสัมฤทธิ์ (Outcomes) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของงาน (Key Performance Indicators) โดยตัวชี้วัดดังกล่าวนั้นต้องมีความท้าทาย เช่น มีนวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์มากน้อยเพียงใด เป็นต้น นอกจากนี้ ในด้านระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง ควรเป็นการจ้างงานแบบสัญญาจ้างมากกว่าการจ้างงานแบบระยะยาว (เฉกเช่นปัจจุบัน) เพื่อให้เกิดการทำงานแบบเชิงรุกและสร้างการเรียนรู้ด้วยวิธีการใหม่ ๆ

ในการประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญต่อการเชื่อมโยงผลการประเมินไปสู่กระบวนการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การจ่ายผลตอบแทน (ทั้งในรูปของเงินเดือน โบนัส ฯลฯ) และการเลื่อนเงินเดือน ซึ่งการกำหนดค่าตอบแทนในปัจจุบันและแนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อการกำหนดค่าตอบแทนนั้นควรมีดังนี้

การกำหนดค่าตอบแทน พบว่า ในปัจจุบันมีการพิจารณาการกำหนดค่าตอบแทนจากหลักการสำคัญ ได้แก่ หลักความพอเพียง (Adequacy) หลักความเป็นธรรม (Equity) หลักความสมดุล (Balance) หลักความมั่นคง (Security) หลักการจูงใจ (Incentive) หลักการควบคุม (Control) รวมถึงพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานการครองชีพและค่าครองชีพ (Standard of Living and Cost of Living) ค่าของงาน (Job Value) อัตรา

ค่าตอบแทนในตลาดแรงงาน (Market Rate) กฎหมาย (Law and Regulation) ผลผลิต (Productivity/ Performance) อำนาจต่อรอง (Bargaining Power) นโยบายองค์การ (Policy) ลักษณะงาน (Nature of Work) ลักษณะพื้นที่ และความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay) ทั้งนี้ ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมในช่วง 10 ปีข้างหน้าเห็นว่า ในการกำหนดค่าตอบแทนนั้นต้องมีการปรับเปลี่ยนด้วยสาเหตุหลายปัจจัย อาทิ สภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ อัตรากำลังคนในภาครัฐ สัดส่วนงบประมาณ ค่าตอบแทนในภาคเอกชน ซึ่งในการกำหนดค่าตอบแทนนั้นต้องปรับเปลี่ยนทั้งองคาพยพไม่ใช่เพียงแต่สายงานประเภทบริหารเท่านั้น นอกจากนี้ ในการกำหนดค่าตอบแทนนั้นควรอิงจากภาระงานและการปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ด้วยซึ่งสอดคล้องต่อหลักการกำหนดค่าตอบแทนในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูงในปัจจุบันนั้น มีการให้ค่าตอบแทนจำแนกออกเป็น (1) ค่าตอบแทนพื้นฐาน (อัตราเงินเดือน) อยู่ที่ 59,350-63,095 บาท (2) ค่าตอบแทนพิเศษอื่น ๆ (เช่น รางวัล เงินพิเศษ) ประกอบด้วย เงินประจำตำแหน่ง อยู่ที่ 10,000-21,000 บาท ค่าตอบแทน/ค่าครองชีพ อยู่ที่ 10,000-21,000 บาท ค่ารักษาพยาบาล อยู่ที่ 1,150 บาท รถประจำตำแหน่ง อยู่ที่ 25,400-41,000 บาท เงินสมทบ/ชดเชย กบข. อยู่ที่ 2,968-3,155 บาท บำเหน็จบำนาญ อยู่ที่ 5,935-6,310 บาท สวัสดิการอื่น ๆ อยู่ที่ 2,968-3,155 บาท รวมค่าตอบแทนต่อเดือน อยู่ที่ 117,780-159,870 บาท ซึ่งหากพิเคราะห์ถึงค่าตอบแทนที่ได้รับนั้นครอบคลุมต่อมาตรฐานของการดำรงชีวิตในทุกด้านแม้ว่าจะไม่ได้ค่าตอบแทนที่มีอัตราสูงเทียบเคียงกับภาคเอกชน แต่หากพิจารณาถึงค่าตอบแทนพิเศษอื่น ๆ เช่น สวัสดิการค่ารักษาพยาบาล บำเหน็จและบำนาญ เป็นต้น กลับพบว่า นักบริหารระดับสูงในภาครัฐจะได้รับค่าตอบแทนพิเศษบางประเภทที่ดีกว่าภาคเอกชนในขณะที่ภาคเอกชนไม่ได้รับค่าตอบแทนพิเศษในส่วนดังกล่าว

เมื่อพิจารณาข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อการกำหนดค่าตอบแทนในประเด็นที่ว่าควรปรับค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูงหรือไม่ เพราะเหตุใดนั้น ผลการวิเคราะห์ข้อมูลกลับพบว่า ผู้เชี่ยวชาญให้ข้อคิดเห็นที่ไม่มีความสอดคล้องกันทางความคิดเห็น ซึ่งผู้วิจัยมีข้อพิจารณาพึงสังเกตในประเด็นนี้ได้เป็น 2 มุมมอง กล่าวคือ *มุมมองแรก การสร้างการแข่งขันทางการตลาดเพื่อดึงดูดคนเก่ง* ด้วยการกำหนดค่าตอบแทนที่มีอัตราสูงกว่าหรือเทียบเคียงได้เท่ากับภาคเอกชน เพื่อจูงใจให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐ มุมมองความคิดนี้มักเป็นมุมมองที่เกี่ยวเนื่องกับการให้ระบบนักบริหารระดับสูงเป็นแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based) *มุมมองที่สอง การกำหนดค่าตอบแทนตามความสามารถ* ด้วยการให้ค่าตอบแทนตามความสามารถและผลของการปฏิบัติงานในอัตราที่เหมาะสม เพื่อมุ่งเน้นสมรรถนะของผู้ปฏิบัติงานและผลการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ แม้ว่าผู้เชี่ยวชาญมิได้ให้ฉันทามติที่แน่ชัดต่อแนวโน้มการกำหนดค่าตอบแทนว่าควรปรับให้เหมาะสมในระดับใด แต่จากการพิเคราะห์ผลการให้สัมภาษณ์ของผู้เชี่ยวชาญ พบว่า ผู้เชี่ยวชาญโดยส่วนใหญ่ให้น้ำหนักต่อการปรับตัวในการกำหนดค่าตอบแทนให้มีความสอดคล้องต่อบริบทที่จะเกิดขึ้นในช่วง 10 ปีข้างหน้าตามความเหมาะสมต่อตัวระบบนักบริหารระดับสูง โดยอาจเป็นการกำหนดค่าตอบแทนตามมุมมองใดมุมมองหนึ่งหรือจากทั้งสองมุมมองตามที่กล่าวมาข้างต้น

จากการอภิปรายผลที่กล่าวมาข้างต้นในเรื่อง สามารถอธิบายได้ดังภาพสรุปแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย

จากภาพ สรุปแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย จะได้รับการขับเคลื่อนในเชิงปฏิบัติผ่านรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง โดยมีสาระสำคัญดังนี้

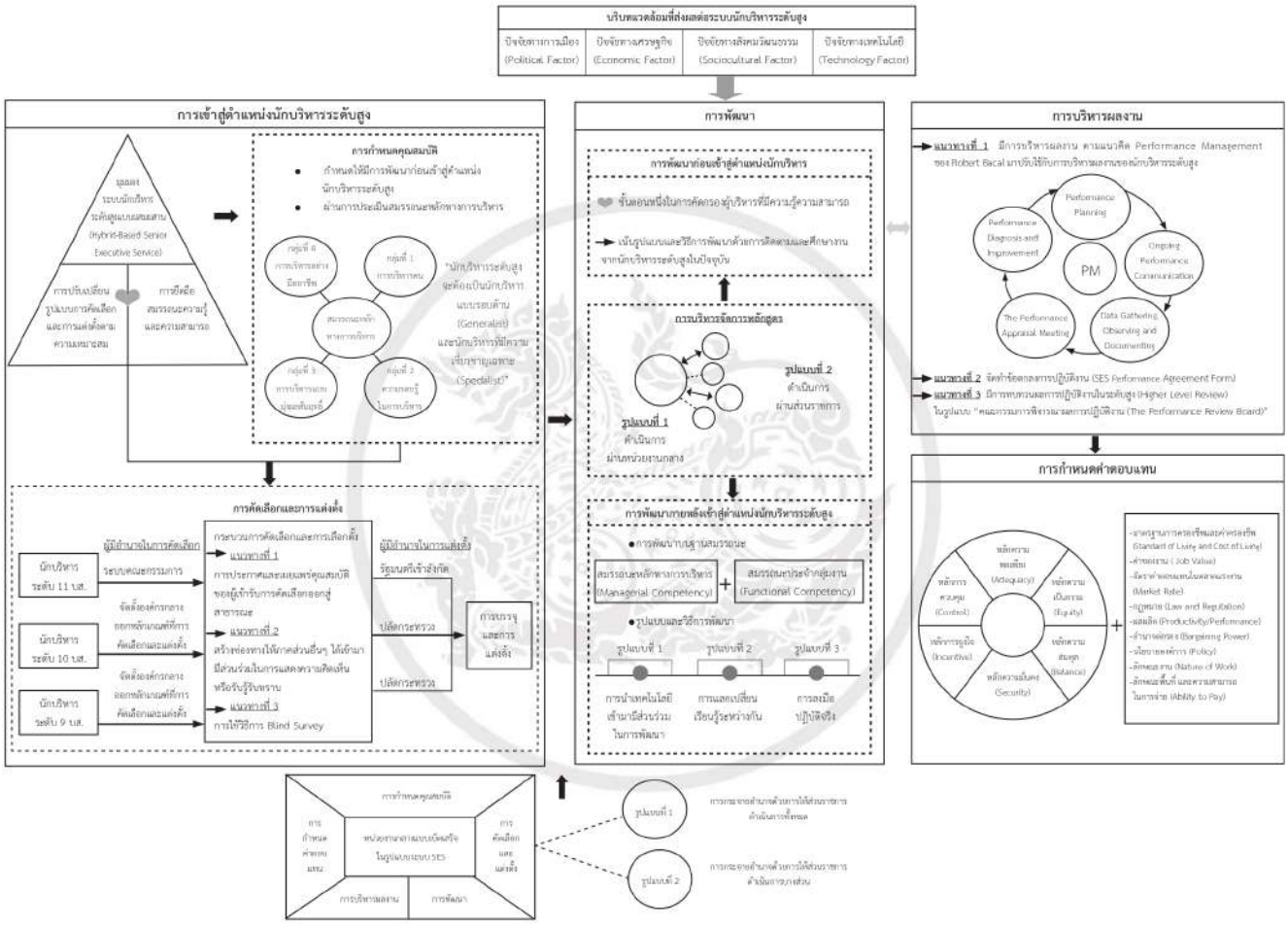
การขับเคลื่อนในเชิงปฏิบัติผ่านรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง พบว่า ในปัจจุบันมีรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) มีบทบาท อำนาจ หน้าที่ทางกฎหมายทั้งในเชิงการควบคุม กำกับ บริหารงานและดำเนินการ ขณะที่ส่วนราชการต่าง ๆ มีอำนาจอย่างจำกัดเพียงการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดไว้เท่านั้น นอกจากนี้ รูปแบบนักบริหารระดับสูงของข้าราชการพลเรือนในภาครัฐของไทยยังคงรักษารูปแบบที่มุ่งเน้นอาชีพ (Career-based) ไว้ค่อนข้างเหนียวแน่น ทำให้เกิดลักษณะการถ่วงดุลซึ่งกันและกันภายในระบบราชการด้วยกันเอง กล่าวคือ แม้สำนักงาน ก.พ. มีอำนาจในการจัดวางหลักเกณฑ์การกำหนดคุณสมบัติ คัดเลือกตำแหน่ง พัฒนาสมรรถนะ บริหารผลงาน และกำหนดค่าตอบแทนในเบื้องต้น แต่อำนาจในการสรรหาในระดับหน่วยงานในการพิจารณาผู้ที่เหมาะสมต่อการเข้ารับการพัฒนาเพื่อเข้าสู่ระบบนักบริหารระดับสูง ยังคงเป็นอำนาจของส่วนราชการเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมเป็นหลัก ซึ่งอยู่ในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” เรียกว่า “อ.ก.พ. สามัญ” โดยจำแนกอนุกรรมการออกไปตามระดับส่วนราชการ อาทิ อ.ก.พ.สามัญประจำกระทรวง อ.ก.พ.สามัญประจำกรม เป็นต้น รวมทั้งยังให้อำนาจแก่ฝ่ายข้าราชการการเมืองค่อนข้างมากในการพิจารณาตัดสินใจเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่ง สำนักงาน ก.พ. จึงมีความโดดเด่นในมิติการพัฒนาเตรียมความพร้อมสร้าง “ว่าที่” หรือผู้สมควรดำรงตำแหน่งให้พร้อมไว้ให้อุปทานเพียงพอต่อความต้องการของอุปสงค์ตำแหน่งเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญต่างให้ข้อเสนอแนะถึงแนวโน้มที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง พบว่า ควรมีรูปแบบการบริหารจัดการออกเป็น 2 แนวโน้ม กล่าวคือ

แนวโน้มที่ 1 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงแบบกระจายอำนาจ สามารถจำแนกออกเป็น 2 รูปแบบ ประกอบด้วย รูปแบบที่ 1 การกระจายอำนาจด้วยการให้ส่วนราชการดำเนินการทั้งหมด และรูปแบบที่ 2 การกระจายอำนาจด้วยการให้ส่วนราชการดำเนินการบางส่วน

รูปแบบที่ 1 การกระจายอำนาจด้วยการให้ส่วนราชการดำเนินการทั้งหมด ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงขึ้นอยู่กับบริบทแวดล้อมในอนาคตและรูปแบบหน่วยงานเป็นตัวกำหนด เช่น งานด้านดิจิทัลเริ่มเปิดรับบุคลากรภายนอกซึ่งอยู่ในระดับตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิ ส่งผลให้ตำแหน่งที่เข้ามานั้นไม่มีอำนาจในทางการบริหาร แต่อาจเป็นข้าราชการในรูปแบบอื่น เช่น อาจอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการวิสามัญ เป็นต้น

รูปแบบที่ 2 การกระจายอำนาจด้วยการให้ส่วนราชการดำเนินการบางส่วน กล่าวคือ *ประการแรก* เน้นกระจายอำนาจให้ส่วนราชการได้บริหารจัดการนักบริหารระดับสูง ส่วนหน่วยงานกลางควรมีบทบาท ดังนี้ (1) การสนับสนุนและกำกับดูแล (Regulator) ส่วนราชการ (2) เป็นฐานข้อมูลกลางที่เกี่ยวข้องกับนักบริหารระดับสูง (Executive Information System) ให้แก่ส่วนราชการ (3) เป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ออกแบบระบบไม่ให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองนอกจากนี้ *ประการที่สอง* หากแนวโน้มมีนักบริหารระดับสูงที่มาจากมุมมองความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) ต้องแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง ควรจำแนกออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ 1 มีรายชื่อนักบริหารระดับสูงที่จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยผ่านตะกร้ากลาง ส่วนที่ 2 มีผู้จัดหานักบริหารระดับสูง (Headhunter) ที่มาจากภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะและความต้องการของหน่วยงาน *ประการที่สาม* การกระจายอำนาจดังกล่าวให้



การขับเคลื่อนในเชิงปฏิบัติผ่านรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง

ภาพสรุปแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย

รวมไปถึงด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อให้การบริหารงานของระบบราชการเป็นลักษณะของ "Smart HR Policy"

แนวโน้มที่ 2 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงแบบรวมศูนย์อำนาจ ควรมีหน่วยงานกลางแบบเบ็ดเสร็จที่ดูแลนักบริหารระดับสูงตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนาสมรรถนะ การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน

ข้อพิจารณาพึงสังเกตเพิ่มเติมจากผู้วิจัยเกี่ยวกับแนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงเห็นว่า การที่ผู้เชี่ยวชาญให้ข้อคิดเห็นต่อรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงทั้งเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจและแบบกระจายอำนาจนั้น สามารถพิจารณาได้เป็น 2 ระดับ กล่าวคือ *ระดับการบริหารจัดการจากหน่วยงานภายใน* ตามที่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2557 กำหนดให้ "ศูนย์นักบริหารระดับสูง" มีบทบาทอำนาจหน้าที่โดยสรุป คือ *ในมุมมองเชิงนโยบาย* มุ่งเน้นในการพัฒนาวิเคราะห์ระบบและเสนอแนะยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องต่อระบบนักบริหารระดับสูง *ในมุมมองเชิงปฏิบัติ* มุ่งเน้นในการพัฒนากำลังคนเข้าสู่ภาครัฐ การจัดทำฐานข้อมูลนักบริหารระดับสูง การให้คำปรึกษาด้านกำลังคนคุณภาพและระบบนักบริหารระดับสูง รวมไปถึงการติดตามประเมินผลและรายงานสถานการณ์การใช้ประโยชน์กำลังคนคุณภาพและระบบนักบริหารระดับสูง ซึ่งสามารถพิเคราะห์ได้ว่า บทบาทหลักที่สำคัญของศูนย์ระบบนักบริหารระดับสูง มิใช่ระบบการบริหารจัดการเบ็ดเสร็จที่ดูแลนักบริหารระดับสูงตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การประเมินผล และการกำหนดค่าตอบแทน แต่อย่างใด หากแต่เป็นหน่วยงานที่เป็นผู้ทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแล (Regulator) มากกว่าการเป็นผู้ดำเนินการ (Operation) รวมไปถึงการออกหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับนักบริหารระดับสูงในด้านอื่น ๆ เช่น การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลการปฏิบัติงาน และการกำหนดค่าตอบแทน จะมอบหมายให้หน่วยงานภายในของสำนักงาน ก.พ. เป็นผู้ดำเนินการ เช่น สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (สพข.) ดำเนินการในด้านการพัฒนานักบริหารระดับสูง สำนักพัฒนาระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน (สตค.) ดำเนินการในด้านค่าตอบแทน เป็นต้น ซึ่งจากการพิเคราะห์ต่อการให้มีรูปแบบการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจในที่นี้ จึงหมายถึงให้มีการบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จภายใน "ศูนย์นักบริหารระดับสูง" เพียงหน่วยงานเดียว โดยไม่มีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการให้แก่หน่วยงานภายใน *ส่วนระดับการบริหารจัดการจากหน่วยงานกลางไปสู่ส่วนราชการ* หากเป็นการดำเนินการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็น การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและการแต่งตั้ง การพัฒนา เป็นต้น อาจมีการกระจายอำนาจให้ส่วนราชการได้บริหารจัดการให้สอดคล้องต่อลักษณะของหน่วยงาน รูปแบบของหน่วยงาน ตลอดจนคุณลักษณะและคุณสมบัติที่หน่วยงานต้องการ โดยที่หน่วยงานกลางบริหารงานบุคคลเป็นผู้ออกหลักเกณฑ์กลางให้แก่ส่วนราชการไปเป็นผู้ปฏิบัติที่มิใช่ "ผู้เล่นเอง" ในบางกรณี ส่วนบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานกลาง คือ การทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและติดตามประเมินผลการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ เพื่อให้มาตรฐานการบริหารงานบุคคลมีความโปร่งใสถูกต้องตรวจสอบได้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ดังคำให้สัมภาษณ์ของผู้เชี่ยวชาญที่ว่า

"การออกแบบระบบนักบริหารระดับสูงต้องยึดหลักการมีส่วนร่ม
ยอมรับในบทบาทหน้าที่ซึ่งกันและกัน
ต้องเป็นระบบที่มีความชอบธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้"

บทที่ 8
สรุปผลการศึกษา

บทนี้เป็นสรุปผลการศึกษาต่อการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย เริ่มจากวัตถุประสงค์ของการวิจัยในครั้งนี้ วิธีการดำเนินการวิจัย เป็นลำดับแรกของการนำเสนอไว้ในบทนี้

ลำดับถัดมาเป็นการสรุปผลการศึกษาที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไว้ในบทที่ 4 ถึงบทที่ 7 ในบทก่อนหน้านี้ ทั้งนี้ ในบทนี้ผู้วิจัยขอลำดับการสรุปผลการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย *ส่วนแรก* สรุปผลการศึกษาการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของต่างประเทศ ตั้งแต่มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง รูปแบบการบริหารจัดการ และแนวปฏิบัติในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการเลือกศึกษาจากประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย โดยที่แต่ละประเทศนั้นถือเป็นต้นแบบระบบนักบริหารระดับสูงทั้งจากมุมมองทั้ง 3 มุมมองที่เป็นไปตามระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) และระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) การนำเสนอในส่วนนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษาที่ได้จากการค้นคว้าผ่านเอกสารและฐานข้อมูลของหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบต่อการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของแต่ละประเทศ *ส่วนที่สอง* สรุปผลการศึกษาการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย เริ่มจากการทบทวนโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งและระดับข้าราชการพลเรือน ไปสู่การเชื่อมโยงถึงคำจำกัดความนักบริหารระดับสูงตามระบบนักบริหารระดับสูงของไทย (Senior Executive Service: SES) ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างของการศึกษานี้ หลังจากนั้นจึงทำการทบทวนตามขอบเขตเชิงเนื้อหาตั้งแต่การทบทวนมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐไทย รูปแบบการบริหารจัดการ รวมถึงแนวปฏิบัติในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน ซึ่งการนำเสนอในส่วนนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษาที่ผ่านการค้นคว้าจากเอกสาร กฎหมาย กฎ ระเบียบ และฐานข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย *ส่วนที่สาม* สรุปผลแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย เป็นการสรุปผลการฉายภาพอนาคตถึงแนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐไทยว่า ควรมีทิศทางในการดำเนินการอย่างไร และควรมีแนวปฏิบัติเช่นไร ตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้การพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงนั้นมีการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวให้สอดรับต่อบริบทแวดล้อมที่เกิดขึ้นทั้งจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ในการศึกษานี้ผู้วิจัยใช้ขอบเขตเชิงเนื้อหาในการศึกษาตั้งแต่มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง รูปแบบการบริหารจัดการ และแนวปฏิบัติในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน ซึ่งเป็นประเด็นการศึกษาเช่นเดียวกับการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศและภาครัฐไทย แต่ในการนำเสนอผลการศึกษาส่วนนี้ เป็นการนำเสนอผลการศึกษาผ่านการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้วยเทคนิค EDFR (Ethnographic Delphi Future Research) เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญได้ร่วมคาดการณ์ถึงแนวโน้มที่ควรจะเป็นมากที่สุดต่อการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐไทย ซึ่งผู้วิจัยได้วางลำดับการนำเสนอไว้ ดังต่อไปนี้

8.1 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

8.2 วิธีการดำเนินการวิจัย

8.3 บทสรุปผลการศึกษา

8.3.1 บทสรุปการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของต่างประเทศ (ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย)

8.3.2 บทสรุปการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย

8.3.3 บทสรุปแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย

8.3.4 ตารางสรุปผลการศึกษา การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในปัจจุบันของต่างประเทศและภาครัฐไทย รวมถึงแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย

8.1 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

8.1.1 เพื่อศึกษาและทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของต่างประเทศ (ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย) ตั้งแต่มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง รูปแบบการบริหารจัดการ และแนวปฏิบัติในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน

8.1.2 เพื่อศึกษาและทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ตั้งแต่มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง รูปแบบการบริหารจัดการ และแนวปฏิบัติในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน

8.1.3 เพื่อศึกษาแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย

8.1.4 เพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย

8.2 วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่อง แนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย มีขั้นตอนการดำเนินการโดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 ศึกษาข้อมูล วิเคราะห์เอกสารจากแนวคิดทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง สำหรับกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยและการกำหนดกรอบประเด็นการศึกษา

ระยะที่ 2 การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ (ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย) และภาครัฐไทยในปัจจุบัน โดยการค้นคว้าจากเอกสาร กฎหมาย กฎ ระเบียบ และฐานข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศและภาครัฐไทย เพื่อให้ได้บริบทและสภาพปัจจุบันของการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงทั้งในต่างประเทศและภาครัฐของไทย

ระยะที่ 3 การศึกษาแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ในการศึกษาวิจัยในระยะที่ 3 นี้ผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาภาพอนาคตที่ควรจะเป็นด้วยเทคนิค EDFR (Ethnographic Delphi Future Research) มีวิธีการดำเนินการดังต่อไปนี้

1. การกำหนดและเตรียมผู้เชี่ยวชาญ

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ (1) ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง (2) ผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ (3) ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักวิชาการ (4) ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักบริหารระดับสูง โดยผู้วิจัยทำการคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญแบบเจาะจง (Purposive sampling) ในการกำหนดผู้ทรงคุณวุฒิ (Panel Experts)

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้เครื่องมือในการวิจัยอนาคตด้วยเทคนิค EDFR (Ethnographic Delphi Future Research) โดยใช้แบบสัมภาษณ์และแบบสอบถามความคิดเห็น จำนวน 2 รอบ ดังนี้ รอบที่ 1 การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญแบบเปิดประเด็นและไม่ชี้นำ (Non-Directive Open Ended) โดยมุ่งเน้นอนาคตที่ควรจะเป็นมากที่สุด (Most-likely scenario) ซึ่งเครื่องมือที่ใช้ในขั้นตอนนี้ คือ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง โดยนำผลที่ได้จากการศึกษาในระยะที่ 1 ศึกษาข้อมูล วิเคราะห์เอกสารจากแนวคิดทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง มากำหนดเป็นกรอบประเด็นการสัมภาษณ์ รอบที่ 2 แบบสอบถามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญมาวิเคราะห์เนื้อหาและสร้างเป็นข้อคำถามมาตราประเมินค่าแบบลิเคอร์ท (Likert Scale) ตั้งแต่ระดับ 1-5 คือ จากระดับประเมินค่าน้อยที่สุดไปถึงระดับประเมินค่ามากที่สุด แทนค่าเป็นตัวเลข 1, 2, 3, 4 และ 5 ตามลำดับ เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านประเมินแนวโน้มที่ควรจะเป็นมากที่สุด

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการเก็บรวบรวมข้อมูล แบ่งการดำเนินการออกเป็น 2 รอบ ดังนี้ รอบที่ 1 ผู้วิจัยประสานความร่วมมือไปยังผู้เชี่ยวชาญด้วยการทำหนังสือขออนุญาตสัมภาษณ์ และดำเนินการเก็บข้อมูลผู้เชี่ยวชาญทั้ง 18 ท่าน โดยผู้วิจัยส่งประเด็นการศึกษาของงานวิจัยและแนวคำถามให้แก่ผู้เชี่ยวชาญก่อนเข้าสัมภาษณ์ ส่วนรอบที่ 2 ผู้วิจัยดำเนินการส่งแบบสอบถามให้ผู้เชี่ยวชาญทั้งทางอีเมล์ หรือจัดส่งด้วยตนเอง

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยเทคนิค EDFR (Ethnographic Delphi Future Research) มีดังนี้ การวิเคราะห์ข้อมูลในรอบที่ 1 ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ ด้วยเทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยทำการรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์ การให้ข้อมูลสัมภาษณ์ที่เหมือนและแตกต่าง ด้วยการจัดระเบียบข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ให้อยู่ในประเภทเดียวกัน ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลในรอบที่ 2 ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยค่าสถิติ คือ ค่ามัธยฐาน (Median) ค่าฐานนิยม และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range)

5. การร่างแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย

ผู้วิจัยเขียนภาพอนาคต โดยการวิเคราะห์เพื่อหาแนวโน้มที่ควรจะเป็นมากที่สุด (Most-probable scenario) และมีความสอดคล้องทางความคิดเห็นระหว่างกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (Consensus) สรุปเป็นแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย (ตามผลการศึกษาในบทที่ 6) รวมถึงมีการอภิปรายผลความเชื่อมโยงระหว่างบริบทปัจจุบันไปสู่แนวโน้มที่ควรจะเป็นในช่วง 10 ปีข้างหน้า (ตามผลการศึกษาในบทที่ 7)

8.3 บทสรุปการวิจัย

ในส่วนนี้ผู้วิจัยขอนำเสนอการสรุปผลการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนแรก สรุปผลการศึกษาการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของต่างประเทศ ส่วนที่สอง สรุปผลการศึกษาการทบทวนระบบ

นักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย ส่วนที่สาม สรุปผลแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ซึ่งมีลำดับการนำเสนอดังต่อไปนี้

8.3.1 บทสรุปการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของต่างประเทศ (ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย)

มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ในปัจจุบันมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงโดยทั่วไปจะพิจารณาจากระบบการจ้างงานนักบริหารระดับสูง ซึ่งสามารถจำแนกออกได้มี 2 มุมมองหลัก คือ หนึ่ง มุมมองทางด้านอาชีพหรือระบบอาชีพ (Career-Based) และมุมมองทางด้านตำแหน่งหรือระบบตำแหน่ง (Position-Based) ทั้งสองมุมมองต่างมีข้อดีและข้อจำกัดที่แตกต่างกัน โดยที่ในประเทศฝรั่งเศส เป็นระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) มีการจำแนกออกเป็น 2 รูปแบบ เป็นการจ้างงานแบบไม่ต่อเนื่องในกรณีที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาล ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี และเอกอัครราชทูต ส่วนการจ้างงานแบบต่อเนื่องนั้น เป็นนักบริหารระดับสูงที่ได้รับการแต่งตั้งในรูปแบบเดิม มีการกำหนดระยะเวลาการจ้างงานอย่างชัดเจนเป็นเวลา 3 ปี และสามารถต่ออายุได้อีกหนึ่งครั้ง ในขณะที่ สหรัฐอเมริกา มีจุดเด่นในเรื่องของการมีระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) เนื่องด้วยมีการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงทั้งจากกลุ่มตำแหน่งประเภทบุคลากรภาครัฐประจำ (Career Reserved) และกลุ่มตำแหน่งประเภททั่วไป (General Positions) ซึ่งพิจารณาบุคลากรมาจากภายในและบุคลากรภายนอก รวมไปถึงมีกฎหมายกำหนดระดับตำแหน่งชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ดังเช่น ฝรั่งเศส ที่มิได้มีการระบบที่มิได้ถูกนิยามจากกฎหมายโดยตรง

อย่างไรก็ตาม มีหลายประเทศได้รวมข้อดีของทั้งสองระบบเข้าด้วยกัน หรือระบบผสมผสาน (Hybrid System) ดังเช่น ในสหราชอาณาจักร มีการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงทั้งจากบุคลากรภายนอกและภายใน เพื่อแข่งขันโดยการสรรหาของคณะกรรมการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง (Senior Leadership Committee) และออสเตรเลีย ที่มีการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงทั้งจากบุคลากรภายในและภายนอก โดยมี APS ทำหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ระบบข้าราชการประจำ ส่วนบุคลากรไม่ประจำ เป็นการสรรหาบุคลากรด้วยการแต่งตั้งตามตำแหน่ง (Position-Based) ผ่านการคัดเลือกและแต่งตั้งจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Public Service Commissioner)

รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง เมื่อพิจารณาและสังเคราะห์รูปแบบของระบบนักบริหารระดับสูงจากการศึกษาทบทวนทั้ง 4 ประเทศ พบว่า แต่ละประเทศมีการจำแนกระบบนักบริหารระดับสูงที่แตกต่างกัน โดยสามารถพิจารณาได้จากความสัมพันธ์ที่ชัดเจนหรือคลุมเครือการเป็น “ข้าราชการฝ่ายการเมือง” และ “ข้าราชการประจำ” แบ่งออกได้ตามระดับความเข้มข้นของความเป็นการเมืองได้เป็น 3 ระดับ หนึ่ง รูปแบบที่แยกข้าราชการฝ่ายการเมืองออกจากข้าราชการประจำอย่างชัดเจน ทั้งตำแหน่งนักบริหารระดับสูง และหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง ดังเช่น สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย สอง รูปแบบที่มีความคลุมเครือของตำแหน่งนักบริหารระดับสูงตำแหน่งข้าราชการฝ่ายการเมืองกับการเป็นข้าราชการประจำ แต่จะต้องผ่านการพัฒนาจากสถาบันพัฒนาข้าราชการและสถาบันที่ดูแลฝ่ายข้าราชการโดยเฉพาะ ดังเช่น ฝรั่งเศส และ สาม รูปแบบที่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง มีทั้งฝ่ายข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำรวมอยู่ในระบบนักบริหารระดับสูง โดยไม่กำหนดให้ต้องผ่านสถาบันพัฒนานักบริหารระดับสูง แต่ต้องมีสมรรถนะตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด (สหรัฐอเมริกา) ทั้งนี้แม้แต่ละประเทศจะมีความแตกต่างในแง่ของระบบนักบริหารระดับสูงที่อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายการเมือง

หรือความเป็นอิสระของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่แตกต่างกัน ตลอดจนมีความคลุมเครือหรือความขัดเจนต่อการแยกตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในฐานะตำแหน่งข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ข้อพิจารณาที่น่าสังเกตกลับพบว่า ทุกประเทศมีรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางทำหน้าที่ในการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง ในฐานะหน่วยงานอำนวยการและการประสานงาน

การกำหนดคุณสมบัติ ผู้ที่จะเข้าสู่ระบบตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในแต่ละประเทศจำเป็นต้องมีสมรรถนะและระดับสมรรถนะที่พึงประสงค์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งในกรณีของระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) และระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) จะพิจารณาจากการประเมินสมรรถนะก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง โดยมีคณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองคุณสมบัติอย่างชัดเจน อาทิ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย ก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง หรือการทำสัญญาจ้างงาน อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจำต้องมีการพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งโดยสถาบันหรือเป็นไปตามที่หลักสูตรกำหนดไว้ ดังเช่น ฝรั่งเศส สำหรับประเด็นสมรรถนะที่แต่ละประเทศได้กำหนดไว้ให้ผู้ที่จะเข้าสู่การดำรงตำแหน่งจำต้องมีสมรรถนะดังกล่าวนั้นได้มีการกำหนดไว้คล้ายคลึงกัน สามารถสรุปได้ 3 ประการสำคัญ

หนึ่ง การให้ความสำคัญกับภาวะผู้นำในการบริหารกิจการภาครัฐ (Leadership) แต่รูปแบบของผู้นำจะมิใช่การแสดงภาวะผู้นำแบบโดดเดี่ยว หากแต่ต้องนำพาองค์การไปสู่เป้าหมายการคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะภายใต้กระบวนทัศน์ของ “Governance” มากกว่า “Government” โดยมุ่งสร้างความสัมพันธ์กับภาคส่วนหรือเครือข่ายภายนอก ในการร่วมกันขับเคลื่อนเชิงยุทธศาสตร์ ระดมทรัพยากร องค์ความรู้ เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงและรักษาผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เป็นสำคัญ สมรรถนะที่สะท้อนคุณลักษณะดังกล่าว เช่น ภาวะผู้นำ ความภักดีต่อองค์การ การกำกับดูแลภาครัฐ การสร้างความร่วมมือและการทำงานแบบหุ้นส่วนหรือพันธมิตร การเจรจาต่อรอง การชี้นำและสื่อสารที่ดี ความสามารถในการประยุกต์สู่การปฏิบัติ เป็นต้น

สอง การให้ความสำคัญกับการสร้างการเปลี่ยนแปลงผ่านการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management) และการทำงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Result-based) โดยนักบริหารระดับสูงต้องเป็นผู้ที่มีทิศทางในการสร้างการเปลี่ยนแปลงองค์การและภาครัฐภายใต้การมีวิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ แผนงาน และมีการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนเชิงรูปธรรม มุ่งเน้นความสำเร็จมากกว่ากระบวนการ ประเด็นสมรรถนะที่แสดงให้เห็นถึงทิศทางความเป็นผู้นำสร้างความเปลี่ยนแปลง อาทิ การนำการเปลี่ยนแปลง และปรับปรุงพัฒนา การทำงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การมองภาพแบบองค์รวม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม พบว่า กรณีของสหราชอาณาจักรเป็นประเทศเดียวที่กำหนดผลสัมฤทธิ์จากการบริหารที่เกี่ยวกับคุณค่าเชิงพาณิชย์และเศรษฐกิจ เหตุที่เป็นเช่นนี้เป็นผลสืบเนื่องจากระบบราชการในสหราชอาณาจักรยังคงได้รับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์การบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ตั้งแต่ยุคสมัยของนายกรัฐมนตรีมาร์กาเร็ต แทตเชอร์

สาม การให้ความสำคัญกับความซื่อสัตย์สุจริตและธรรมาภิบาล (Integrity and Governance) ในฐานะผู้บริหารงานภาครัฐที่ต้องเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนอิทธิพลจากแนวคิดธรรมาภิบาลนำมาสู่การกำหนดสมรรถนะสำหรับนักบริหารระดับสูง อาทิ ความภักดีต่อองค์การ ความสามารถเป็นแบบอย่างที่ดีในการทำงานและความซื่อสัตย์ เป็นต้น

นอกจากนี้ การกำหนดสมรรถนะเชิงการบริหาร จากกรณีศึกษาทั้ง 4 ประเทศ พบว่า โดยส่วนใหญ่การกำหนดสมรรถนะทางการบริหารของนักบริหารระดับสูงถูกกำหนดให้เป็นสมรรถนะที่แยกออกจากข้าราชการ

ทั่วไป 3 ประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย มีเพียงสหราชอาณาจักรเพียงประเทศเดียวเท่านั้นที่กำหนดประเด็นสมรรถนะ 10 ประการ เป็นสมรรถนะหลักสำหรับข้าราชการทุกประเภทตำแหน่ง ทั้งข้าราชการทั่วไปและนักบริหารระดับสูง เพียงแต่มีการกำหนดให้มีพฤติกรรมบ่งชี้ (Behavior Indicators) มีความแตกต่างกันออกไปตามระดับตำแหน่ง

การคัดเลือกและแต่งตั้ง ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าทั้งระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) และระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) มีการกำหนดกรอบสมรรถนะ (Competency Framework) สำหรับผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงเหมือนกัน อย่างไรก็ตาม การคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงเป็นหัวใจสำคัญที่นำไปสู่การนิยามความแตกต่างของทั้งสามระบบ กล่าวคือ ประเทศที่มีมุมมองระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ดังเช่นฝรั่งเศส มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง โดยต้องมีการพัฒนาผ่านสถาบัน EPA และ EP อย่างชัดเจน ซึ่งสถาบันดังกล่าวได้มีการกำหนดคุณสมบัติทั้งระดับการศึกษา ระยะเวลาการครองตำแหน่งก่อนหน้า และความรู้ความสามารถเป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะ ในขณะเดียวกันประเทศที่มีระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) มุ่งพิจารณาถึง “สมรรถนะ” ของผู้สมัครที่ต้องมีความพร้อมในการเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงเป็นหลัก ดังกรณีของสหรัฐอเมริกา ที่มีการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงทั้งจากข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำจากหน่วยงานนั้น ๆ ส่วนประเทศที่มีระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) จะให้อิสระแก่ส่วนราชการต่าง ๆ ในการพิจารณาว่าตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนั้นทางส่วนราชการต้องการเปิดให้มีการคัดเลือกจากบุคลากรภายนอกหรือไม่ ในกรณีที่ส่วนราชการนั้น ๆ ต้องการเปิดรับนักบริหารระดับสูงที่มาจากบุคลากรภายนอกสามารถดำเนินการได้โดยทำข้อตกลงกับหน่วยงานกลาง ดังเช่นกรณีของสหราชอาณาจักรที่กำหนดให้หน่วยงานที่มีความประสงค์รับบุคคลจากภายนอก ต้องทำข้อตกลงกับ OCSC เป็นต้น หรือกรณีของออสเตรเลียในกรณีที่หน่วยงานใดมีความประสงค์สรรหาบุคคลโดยใช้การมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-based) จะต้องผ่านการพิจารณาจาก Public Service Commissioner สะท้อนให้เห็นว่า การคัดเลือกและแต่งตั้งเพื่อพิจารณาผู้ที่มีความเหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจากการเปิดรับบุคลากรภายนอกมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น แต่ในการคัดเลือกและแต่งตั้งบุคลากรจากภายนอกนั้นยังคงไว้ซึ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกลางในการตัดสินใจพิจารณาคัดเลือกร่วมกับส่วนราชการหรือร่วมกำหนดหลักเกณฑ์บางประการร่วมกับส่วนราชการที่นักบริหารระดับสูงจะเข้าไปดำรงตำแหน่ง จากข้อพิจารณาข้างต้นชี้ให้เห็นว่า แม้ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) จะได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง แต่หน่วยงานส่วนกลางงานบริหารบุคคลยังคงพยายามควบคุม กำกับดูแลความมีอิสระของหน่วยงานต่าง ๆ ในการพิจารณาคัดเลือกนักบริหารระดับสูงพอสมควร

การพัฒนา ผลการศึกษาได้แสดงให้เห็นว่า ทั้งประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย มีระบบการพัฒนาสมรรถนะและการเตรียมความพร้อมของผู้ที่จะเข้าสู่ระบบนักบริหารระดับสูงคล้ายคลึงกัน แต่มีรายละเอียดเกี่ยวกับ “หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการหลักสูตรการพัฒนา” ที่มีความแตกต่างกันออกไป สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 รูปแบบ

หนึ่ง การพัฒนานักบริหารระดับสูงผ่านหลักสูตรที่จัดขึ้นโดยหน่วยงานกลางเพียงอย่างเดียว ดังเช่นกรณีของประเทศฝรั่งเศส ผู้ที่จะเข้าสู่ระบบนักบริหารระดับสูงจะต้องผ่านการพัฒนาใน EPA และ EP กรณีของ

สหรัฐอเมริกา มีโครงการพัฒนาผู้สมัครนักบริหารระดับสูง (SESCDP) เตรียมความพร้อมผู้ที่มีโอกาสขึ้นสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง การปฐมนิเทศนักบริหารระดับสูง (SES Briefings) และมีการจัดสัมมนานักบริหารระดับสูง (SES Leadership Seminars) เพื่อสร้างเครือข่ายระหว่างนักบริหารระดับสูง และกรณีของออสเตรเลีย มีการจัดตั้งศูนย์ความเป็นผู้นำและการเรียนรู้ (The Centre for Leadership and Learning) โดยมีโครงการ SES leadership programs ซึ่งรูปแบบการพัฒนาจะเน้นการเรียนรู้และการนำประโยชน์ที่ได้รับไปปฏิบัติจริงบนพื้นฐานการเอื้ออำนวยให้เกิดการเรียนรู้ การเรียนรู้จากการทำงานเป็นฐาน การเรียนรู้จากเพื่อนร่วมงาน และการโค้ชผู้บริหาร

สอง การพัฒนานักบริหารระดับสูงผ่านที่จัดขึ้นโดยหน่วยงานกลาง และหน่วยงานต้นสังกัดของนักบริหารระดับสูง ซึ่งมีเพียงกรณีของสหราชอาณาจักร ที่มีการจัดหลักสูตรสำหรับพัฒนาเริ่มจากผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงต้องเข้ารับการพัฒนาศักยภาพผ่านศูนย์พัฒนา (Development Centre) ภายใต้ความร่วมมือระหว่าง OCSC และ RAS ในการทำหน้าที่ประเมินความต้องการจำเป็นสำหรับการพัฒนาและฝึกอบรม และผู้ที่จะเข้าสู่การดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงต้องจัดทำ “Route Map” เพื่อกำหนดเป็นทางเลือกโครงการพัฒนาข้าราชการที่มีศักยภาพ ผ่านสำนักงานคณะรัฐมนตรี โดยจัดทำแผนพัฒนารายบุคคลที่ชัดเจน เช่น เข้ารับการสัมมนาและฝึกอบรม ในระยะ 1 ปี เป็นต้น

นอกจากนี้ หากพิเคราะห์รูปแบบการพัฒนานักบริหารระดับสูงในต่างประเทศ พบว่า มีรูปแบบการพัฒนาออก 2 รูปแบบ *หนึ่ง Off the job training* ได้แก่ การปฐมนิเทศ การสัมมนาเครือข่ายนักบริหารระดับสูง การมีระบบ E-learning เช่น Training and Development Policy Wiki (สหรัฐอเมริกา) เป็นต้น *สอง On the job training* เช่น การพัฒนาจะเน้นการเรียนรู้และการนำประโยชน์ที่ได้รับไปปฏิบัติจริง ภายใต้หลักสูตร SES Leadership Programs การทำประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) และกระบวนการ Coaching ในประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น นอกจากรูปแบบการพัฒนาที่มีความแตกต่างหลากหลายแล้ว ยังพบว่า ระยะเวลาในการพัฒนานักบริหารระดับสูงในแต่ละประเทศยังมีความแตกต่างกัน อาทิ ฝรั่งเศสมีการพัฒนาระยะเวลา 6 เดือน หลังจากได้รับการแต่งตั้ง กรณีของสหราชอาณาจักรนอกจากต้องเข้ารับการพัฒนาโดยส่วนกลางผ่าน Development Centre ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งยังคงมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลา 1 ปี ผ่านการจัดทำ Route Map ขณะที่ในกรณีของออสเตรเลีย พบว่า แบ่งการพัฒนาออกเป็น 2 ระยะ คือ การพัฒนาก่อนและภายหลังเข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง โดยช่วงก่อนเข้ารับตำแหน่ง SES Band 1 มีระยะเวลาที่เข้ารับการพัฒนาประมาณ 4 เดือน ส่วนภายหลังเข้าดำรงตำแหน่งกำหนดตามแต่ละ SES Band 1-2-3 มีจำนวนวันที่เข้ารับการพัฒนาและรูปแบบแตกต่างกัน แต่ต้องกระทำภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ เป็นต้น

การบริหารผลงาน ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่ารูปแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของนักบริหารระดับสูงโดยส่วนใหญ่มีการกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานเมื่อครบรอบ 1 ปี ในขณะที่บางประเทศมีการประเมินรอบระหว่างปีเพิ่มเติม ดังเช่น สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าในกรณีที่มีการจัดทำระบบสัญญาจ้าง (Contract) ทั้งในรูปแบบแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-based) และแบบผสมผสาน (Hybrid-Based) นอกเหนือจากการประเมินประจำปีแล้ว จะมีการพิจารณาผลการปฏิบัติงานเมื่อครบกำหนดสัญญาจ้าง ส่วนองค์ประกอบที่ใช้ในพิจารณาการประเมินผลการปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่ประกอบด้วย คุณภาพการบริการหรือการปฏิบัติงาน ระดับการพัฒนาสมรรถนะ ผลการปฏิบัติงานที่ได้แถลงไว้ตามวิสัยทัศน์ การปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ และการประเมินตามความเห็นหรือความคาดหวังของผู้บังคับบัญชา สำหรับกรณีออสเตรเลีย ซึ่งมีมุมมองระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) พบว่า ในกรณีที่ส่วนราชการให้บุคคลภายนอกเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง จะมีสัญญากำหนดไว้อย่างน้อย 5 ปี และจะมีการประเมินผลการปฏิบัติ

งานว่าจะว่าจ้างต่อหรือไม่ แต่ในกรณีที่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงของบุคคลภายในที่ขึ้นสู่ตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำ สามารถดำรงตำแหน่งได้จนเกษียณอายุหรือดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นได้

การกำหนดค่าตอบแทน โดยภาพรวมพบว่า นักบริหารระดับสูงมีการกำหนดค่าตอบแทนเพิ่มเติมพิเศษจากฐานเงินเดือน โดยใช้หลักเกณฑ์ที่เหมือนและแตกต่างกัน นำไปสู่การพิจารณา “หลักเกณฑ์” สำหรับใช้จัดประเภทเพื่อจำแนกได้หลายหลักเกณฑ์ ได้แก่ การกำหนดเกณฑ์ค่าตอบแทนพิเศษตามหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงที่แตกต่างกัน เช่น EPA และ EP ในกรณีของฝรั่งเศส การกำหนดหลักเกณฑ์ตามระดับความแตกต่างของค่าตอบแทนระดับเกรดของหน่วยงานต้นสังกัดของนักบริหารระดับสูง (พบในประเทศฝรั่งเศส) และระดับตำแหน่ง (พบในทุกประเทศที่ทำการศึกษา) การมอบรางวัลพิเศษเป็นเงินพิเศษที่แตกต่างกันโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานต้นสังกัด ดังเช่น สหรัฐอเมริกา การพิจารณาค่าตอบแทนที่แตกต่างกันจากที่มาของนักบริหารระดับสูงตามความแตกต่างของบุคลากรภายนอกและภายใน ดังเช่น สหราชอาณาจักร ตลอดจนการให้รางวัลในรูปแบบเงินพิเศษตามผลการปฏิบัติงาน เช่น โบนัสตามผลผลิต และผลการปฏิบัติงาน ดังเช่นกรณีของออสเตรเลีย หากพิจารณาโดยภาพรวมจะเห็นได้ว่าทุกประเทศไม่ว่าจะอยู่ภายใต้ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) และระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้นักบริหารระดับสูงมีโอกาสได้รับค่าตอบแทนที่พิเศษเพิ่มเติมจากค่าตอบแทนพื้นฐาน (เงินเดือน) โดยเป็นค่าตอบแทนพิเศษตามผลการปฏิบัติงาน (Pay for Performance) ซึ่งให้ค่าตอบแทนรูปแบบของโบนัส เงินเพิ่มเติมจากฐานรายได้ เงินรางวัล และสิทธิพิเศษอื่น ๆ เช่น กรณีของออสเตรเลียมีการให้เงินสมทบกองทุนบำนาญ ค่าใช้จ่ายด้านยานพาหนะ เงินเบิกจ่ายค่าเดินทาง เงินค่าที่จอดรถ ผลประโยชน์อื่น ๆ และการชำระเงินให้เสริมในด้านอื่น ๆ

จากการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของต่างประเทศ (ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย) จะเห็นได้ว่า ระบบนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศมีทิศทางให้การยอมรับระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) ที่มีการมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based) มากยิ่งขึ้น ดังเห็นได้จากกรณีของสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย ที่เปิดโอกาสให้บุคลากรทั้งจากภายนอกและภายในสามารถเข้าสู่ตำแหน่งได้ ผ่านกระบวนการพิจารณาคุณสมบัติที่กำหนดไว้โดยหน่วยงานส่วนกลางที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูง อย่างไรก็ตาม จากการศึกษานี้กลับพบว่า มีเพียงฝรั่งเศสประเทศเดียวเท่านั้น ที่มีมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) แต่สิ่งที่คล้ายคลึงกันอย่างยิ่งสำหรับระบบนักบริหารระดับสูงจากทุกประเทศและจากทั้ง 3 ระบบ คือ การสร้างแรงจูงใจด้วยการให้ค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มเติมจากค่าตอบแทนพื้นฐาน (เงินเดือน) รวมถึงมีการกำหนดกรอบสมรรถนะสำหรับตำแหน่งนักบริหารระดับสูงที่ชัดเจน เพื่อนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสรรหา คัดเลือก และพัฒนานักบริหารระดับสูง ตลอดจนการกำหนดกรอบสมรรถนะทางการบริหารของนักบริหารระดับสูงมุ่งเน้นการทำงานเป็นผู้นำภาครัฐภายใต้กระบวนทัศน์ Governance โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนงานสาธารณะจากทั้งภายในและหุ้นส่วนภายนอกภาครัฐ การทำงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ภายใต้การมีวิสัยทัศน์ที่เข้มแข็งและชัดเจน ตลอดจนการให้ความสำคัญกับการเป็นแบบอย่างที่ดี ความซื่อสัตย์ โปร่งใส ภายใต้ระบบคุณธรรมและจริยธรรม

8.3.2 บทสรุปการทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย

มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง ในปัจจุบันมิได้มีการชี้ชัดหรือระบุอย่างแน่ชัดว่าใช้มุมมองใด แต่จากการพิเคราะห์จากเอกสารที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ รวมถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยจึงขอสรุปเบื้องต้นเกี่ยวกับมุมมอง

ต่อระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ยังคงเป็นระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ด้วยเหตุผลที่ว่า *ประการแรก* จากเอกสารสำคัญที่สำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ใช้อ้างอิงในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service: SES) พบว่า ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทย อาศัยปรัชญาแนวคิดจากรูปแบบการสร้างระบบนักบริหารแยกเป็นระบบต่างหาก และรูปแบบการพัฒนากลุ่มข้าราชการที่มีศักยภาพสูงให้ได้รับการเลื่อนตำแหน่งเป็นนักบริหารอย่างรวดเร็ว *ประการที่สอง* มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงพิจารณาจากรูปแบบการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง พบว่า การสรรหาและคัดเลือกเพื่อให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงโดยทั่วไปนั้นสามารถจำแนกได้เป็น 2 กรณี คือ *(1) นโยบายการสรรหาแบบเปิด* เป็นรูปแบบการสรรหาที่เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณสมบัติที่เหมาะสมสามารถสมัครในตำแหน่งดังกล่าวโดยเสมอภาค *(2) นโยบายการสรรหาแบบปิด* เป็นรูปแบบการสรรหาที่กำหนดคุณสมบัติและตำแหน่งไว้เป็นมาตรฐาน ไม่มุ่งเน้นการพิจารณาจากประสบการณ์และความชำนาญงาน ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 56 ให้มีการเปิดรับบุคลากรภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงได้ จากข้อเท็จจริงและสภาวการณ์ที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงขอสรุปเบื้องต้นเกี่ยวกับมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย เป็นระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ด้วยเหตุผลที่ว่า แม้ว่านโยบายการสรรหาและคัดเลือกของข้าราชการพลเรือนจะเป็นนโยบายที่มาจากทั้งแบบเปิดและแบบปิด ประกอบกับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 56 ที่มีการเปิดโอกาสให้มีการบรรจุและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ซึ่งมาจากบุคลากรภายนอกได้นั้น แต่ในสภาวการณ์กลับพบว่า ลักษณะการขึ้นสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงยังคงเป็นการไต่เต้าจากตำแหน่งในระดับล่างไปสู่ระดับสูง ทำให้นโยบายการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงของไทยจึงเน้นนโยบายการสรรหาแบบปิด

รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) มีบทบาท อำนาจ หน้าที่ทางกฎหมายทั้งในเชิงการควบคุม กำกับ บริหารงาน และดำเนินการ ขณะที่ส่วนราชการต่าง ๆ มีอำนาจอย่างจำกัดเพียงการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดไว้เท่านั้น นอกจากนี้ รูปแบบนักบริหารระดับสูงของข้าราชการพลเรือนในภาครัฐของไทยยังคงรักษารูปแบบที่มุ่งเน้นอาชีพ (Career-based) ไว้ค่อนข้างเหนียวแน่น ทำให้เกิดลักษณะการถ่วงดุลซึ่งกันและกันภายในระบบราชการด้วยกันเอง กล่าวคือ แม้สำนักงาน ก.พ. มีอำนาจในการจัดวางหลักเกณฑ์การกำหนดคุณสมบัติ คัดเลือกตำแหน่ง พัฒนาสมรรถนะ บริหารผลงาน และกำหนดค่าตอบแทนในเบื้องต้น แต่อำนาจในการสรรหาในระดับหน่วยงานในการพิจารณาผู้ที่เหมาะสมต่อการเข้ารับการพัฒนาเพื่อเข้าสู่ระบบนักบริหารระดับสูง ยังคงเป็นอำนาจของส่วนราชการเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมเป็นหลัก ซึ่งอยู่ในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” เรียกว่า “อ.ก.พ. สามัญ” โดยจำแนกอนุกรรมการออกไปตามระดับส่วนราชการอาทิ อ.ก.พ.สามัญประจำกระทรวง อ.ก.พ. สามัญประจำกรม เป็นต้น รวมทั้งยังให้อำนาจแก่ฝ่ายข้าราชการการเมืองค่อนข้างมากในการพิจารณาตัดสินใจเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่ง สำนักงาน ก.พ. จึงมีโดดเด่นในมิติการพัฒนาเตรียมความพร้อมสร้าง “ว่าที่” หรือผู้สมควรดำรงตำแหน่งให้พร้อมไว้ให้อุปทานเพียงพอต่อความต้องการของอุปสงค์ตำแหน่งเป็นหลัก

ส่วนแนวทางปฏิบัติที่ใช้ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัตินักบริหารระดับสูง การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (ทั้งก่อนและหลังจากได้รับการคัดเลือก) การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน พบว่า **การกำหนดคุณสมบัติ** เป็นการกำหนดคุณสมบัติ

ที่เป็นไปมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของสายงานประเภทบริหาร ซึ่งคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการดำรงตำแหน่งประเภทสายบริหารนั้น จะต้องมีคุณสมบัติในการเข้ารับการคัดเลือกและแต่งตั้ง ประกอบด้วย มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงของสำนักงาน ก.พ. หรือผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงที่ ก.พ. รับรอง รวมถึงผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ. เมื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่เหมาะสมต่อตำแหน่งแล้วนั้น นำไปสู่**การคัดเลือกและการแต่งตั้ง** ซึ่งผู้ที่มีอำนาจในการคัดเลือกและการแต่งตั้งนั้น มีการพิจารณาที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ละระดับตำแหน่ง กล่าวคือ ในการคัดเลือกนักบริหารระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. เป็นการใช้ระบบคณะกรรมการในการพิจารณาคัดเลือก โดยใช้ชื่อที่ว่า “คณะกรรมการการคัดเลือก” ส่วนการคัดเลือกนักบริหารระดับ 11 บส. เป็นระบบการคัดเลือกจากอำนาจของผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว โดยให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ในกรณีที่ปลัดกระทรวงไม่เสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือไม่มีผู้เสนอชื่อ หรือผู้มีหน้าที่ต้องเสนอชื่อ เสนอชื่อตนเอง รัฐมนตรีมีสิทธิเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมได้ ซึ่งแต่ละระดับตำแหน่งต่างมีกระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งที่มีจุดร่วมและจุดต่างกัน กล่าวคือ ในการคัดเลือกนักบริหารระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. มีการจัดตั้งคณะกรรมการคัดเลือก เป็นผู้พิจารณาคุณสมบัติที่มีความเหมาะสมตามตำแหน่ง หลังจากนั้นจึงประเมินและคัดเลือกให้เหลือชื่อผู้ที่มีความเหมาะสม 3 รายชื่อ และเสนอให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจเห็นสมควร ส่วนการคัดเลือกนักบริหารระดับ 10 บส. ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอชื่อให้แก่รัฐมนตรีใช้ดุลยพินิจในการเห็นสมควร หากปลัดกระทรวงไม่ได้เป็นผู้เสนอชื่อ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมีสิทธิเสนอชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมแก่ตำแหน่งได้

การพัฒนา ก่อนเข้าสู่การดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง พบว่า ผู้ที่มีคุณสมบัติในการเข้ารับการคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งระดับ 9 บส. จำเป็นต้องมีการพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงก่อนเข้ารับการพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ซึ่งจากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรการพัฒนาก่อนเข้าสู่การดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 ดำเนินการโดยหน่วยงานกลาง ได้แก่ หลักสูตร นบส.1 หลักสูตร ส.นบส. ทั้งสองหลักสูตรดำเนินการโดยสำนักงาน ก.พ. และรูปแบบที่ 2 ดำเนินการโดยส่วนราชการอื่น ๆ ได้แก่ หลักสูตรที่ผ่านการรับรองแบบมีเงื่อนไข และหลักสูตรที่ผ่านการรับรองแบบมีเงื่อนไข ส่วนการพัฒนาภายหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง เป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งการพัฒนาภายหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 รูปแบบเช่นกัน คือ รูปแบบที่ 1 ดำเนินการโดยหน่วยงานกลาง ได้แก่ หลักสูตร นบส.2 ดำเนินการโดย ก.พ.และหลักสูตร ปยป.2 ดำเนินการโดย ก.พ.ร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. และรูปแบบที่ 2 ดำเนินการโดยส่วนราชการอื่น ๆ ได้แก่ การพัฒนาสมรรถนะตามกรอบหลักสูตรการพัฒนาสมรรถนะ

ในการบริหารผลงาน พบว่า ระบบบริหารผลงาน (Performance Management System) ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การวางแผนและกำหนดเป้าหมายผลการปฏิบัติราชการ (Planning) (2) การติดตาม (Reviewing) (3) การพัฒนา (Development) (4) การประเมินผลการปฏิบัติราชการ (Appraisal) (5) การให้ผลตอบแทน (Rewarding) โดยที่การประเมินผลการปฏิบัติราชการ (Appraisal) ของนักบริหารระดับสูงนั้น มีรอบการประเมินออกเป็น 2 รอบ ได้แก่ รอบที่ 1 ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 31 มีนาคม และรอบที่ 2 ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ถึงวันที่ 30 กันยายน มีการพิจารณาองค์ประกอบในการประเมิน 5 องค์ประกอบ ประกอบด้วย องค์ประกอบที่ 1 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจงาน (Functional Based) องค์ประกอบที่ 2 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจยุทธศาสตร์ (Agenda Based) องค์ประกอบที่ 3 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจพื้นที่ (Area Based) องค์ประกอบที่ 4 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักความรู้ ความสามารถ

ทักษะ และสมรรถนะที่ใช้ในการปฏิบัติงานตามที่ ก.พ. กำหนด (Competency Based) องค์ประกอบที่ 5 ศักยภาพในการเป็นนักบริหารเพื่อการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ (Potential Based) โดยมีขั้นตอนการประเมินตั้งแต่ขั้นตอนที่ 1 การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมและนำเสนอผลการปฏิบัติงาน ขั้นตอนที่ 3 การประเมินผลการปฏิบัติงาน และขั้นตอนที่ 4 รวบรวมและนำเสนอผลการประเมิน ซึ่งการประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญต่อการเชื่อมโยงผลการประเมินไปสู่กระบวนการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การจ่ายผลตอบแทน (ทั้งในรูปของเงินเดือน โบนัส ฯลฯ) และการเลื่อนเงินเดือน

สำหรับ **การกำหนดค่าตอบแทน** พบว่า พิจารณาจากหลักการสำคัญ ได้แก่ หลักความพอเพียง (Adequacy) หลักความเป็นธรรม (Equity) หลักความสมดุล (Balance) หลักความมั่นคง (Security) หลักการจูงใจ (Incentive) หลักการควบคุม (Control) รวมถึงพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น มาตรฐานการครองชีพและค่าครองชีพ (Standard of Living and Cost of Living) ค่าของงาน (Job Value) อัตราค่าตอบแทนในตลาดแรงงาน (Market Rate) กฎหมาย (Law and Regulation) ผลผลิต (Productivity/Performance) อำนาจต่อรอง (Bargaining Power) นโยบายองค์การ (Policy) ลักษณะงาน (Nature of Work) ลักษณะพื้นที่ และความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay) ทั้งนี้ ในปัจจุบันค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูงนั้น มีการให้ค่าตอบแทนจำแนกออกเป็น (1) ค่าตอบแทนพื้นฐาน (อัตราเงินเดือน) อยู่ที่ 59,350-63,095 บาท (2) ค่าตอบแทนพิเศษอื่น ๆ (เช่น รางวัล เงินพิเศษ) ประกอบด้วย เงินประจำตำแหน่ง อยู่ที่ 10,000-21,000 บาท ค่าตอบแทน/ค่าครองชีพ 10,000-21,000 บาท ค่ารักษาพยาบาล อยู่ที่ 1,150 บาท รถประจำตำแหน่ง อยู่ที่ 25,400-41,000 บาท เงินสมทบ/ชดเชย กบข. อยู่ที่ 2,968-3,155 บาท บำเหน็จบำนาญ อยู่ที่ 5,935-6,310 บาท สวัสดิการอื่น ๆ อยู่ที่ 2,968-3,155 บาท รวมค่าตอบแทนต่อเดือน อยู่ที่ 117,780-159,870 บาท

8.3.3 บทสรุปแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย

แนวโน้มมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง พบว่า แนวโน้มระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) และระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) หรือที่เรียกว่า “ระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service)” ด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ *ประการแรก* ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากมุมมองมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career Based) และแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแต่ละหน่วยงาน ถ้าหน่วยงานไหนที่เห็นได้ชัดว่ามีภารกิจเกี่ยวข้องกับทักษะเฉพาะด้านก็อาจจะได้รับผลกระทบน้อยจากการเรียกร้องให้มีการเปิดกว้าง โอนข้าม หรือเอาคนนอกเข้ามา บางหน่วยงานที่มองว่าอาศัยทักษะของการบริหารโดยรวม หรือการมีความรู้บางอย่างแล้วเข้ามาโอกาสที่จะเปิดกว้างมากขึ้นก็จะสูงกว่า *ประการที่สอง* ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากมุมมองมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career Based) และแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ 1) บทบาทของหน่วยงานนั้นมีลักษณะเป็นผู้กำหนดนโยบาย เป็นผู้กำกับดูแล หรือเป็นผู้ดำเนินการ 2) การวิเคราะห์โครงสร้างองค์การว่าเป็นรูปแบบใด เช่น ระบบราชการ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ 3) การวิเคราะห์ลักษณะงานว่างานประเภทใดที่ต้องอาศัยการสั่งสมความสามารถ หรืออาศัยการบริหารจัดการบางอย่าง *ประการที่สาม* ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากมุมมองมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career Based) และแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based) ซึ่งทั้ง 2 มุมมองต่างมีจุดแข็งต่างกัน แต่ควรเปิดโอกาสให้มีนักบริหารระดับสูงมาจากข้างนอก โดยอิงการทำงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเป็นสำคัญ *ประการที่สี่* ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากมุมมองมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career Based) และแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละหน่วยงาน หากหน่วยงานใดมีความพร้อมและมีระบบการบริหารจัดการบุคลากรขึ้นสู่ตำแหน่ง

นักบริหารระดับสูงอยู่แล้ว สามารถใช้มุมมองการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) แต่หากสถานการณ์ใดที่ขาดแคลนตำแหน่งดังกล่าวและต้องการบริหารหน่วยงานให้สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงสมัยใหม่ สามารถพิจารณาจากความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) *ประการที่ห้า* ระบบนักบริหารระดับสูงมาจากมุมมองมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career Based) และแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based) แต่ต้องมีการสะสมประสบการณ์ มีความรู้เฉพาะทาง จาก 3 ส่วน คือ (1) มีความรู้ในเชิงบริหารราชการตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ (2) การบริหารความคาดหวังของประชาชน (3) เข้าใจวัฒนธรรมองค์การภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญต่างให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า แม้ว่าทิศทางของมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงที่ควรจะเป็นในช่วง 10 ปีข้างหน้านั้น ควรมีมุมมองระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) แต่มีข้อพิจารณาเน้นย้ำที่ว่า บุคลากรภายนอกที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐได้นั้น ต้องมีการสร้างสมประสบการณ์และได้รับการยอมรับจากบุคลากรจากภายในหน่วยงานราชการด้วย ยิ่งไปกว่านั้นต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และภาคประชาชน รวมไปถึงต้องมีความรู้ความเข้าใจกฎระเบียบต่าง ๆ ของภาครัฐเป็นอย่างดี

แนวโน้มรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง พบว่า รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง เกิดขึ้นได้ 2 แนวโน้ม กล่าวคือ *แนวโน้มที่ 1 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงแบบกระจายอำนาจ* สามารถจำแนกออกเป็น 2 รูปแบบ ประกอบด้วย รูปแบบที่ 1 การกระจายอำนาจด้วยการให้ส่วนราชการดำเนินการทั้งหมด ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงขึ้นอยู่กับบริบทแวดล้อมในอนาคตและรูปแบบหน่วยงานเป็นตัวกำหนด เช่น งานด้านดิจิทัล เริ่มเปิดรับบุคลากรภายนอกซึ่งอยู่ในระดับตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิ ส่งผลให้ตำแหน่งที่เข้ามานั้นไม่มีอำนาจในทางการบริหาร แต่อาจเป็นข้าราชการในรูปแบบอื่น เช่น อาจอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการวิสามัญ เป็นต้น รูปแบบที่ 2 การกระจายอำนาจด้วยการให้ส่วนราชการดำเนินการบางส่วน กล่าวคือ *ประการแรก* เน้นกระจายอำนาจให้ส่วนราชการได้บริหารจัดการนักบริหารระดับสูง ส่วนหน่วยงานกลางควรมีบทบาท ดังนี้ (1) การสนับสนุนและกำกับดูแล (Regulator) ส่วนราชการ (2) เป็นฐานข้อมูลกลางที่เกี่ยวข้องกับนักบริหารระดับสูง (Executive Information System) ให้แก่ส่วนราชการ (3) เป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ออกแบบระบบไม่ให้เกิดการแทรกแซงทางการเมือง *ประการที่สอง* หากแนวโน้มมีนักบริหารระดับสูงที่มาจากมุมมองความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) ต้องแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง ควรจำแนกออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ 1 มีรายชื่อนักบริหารระดับสูงที่จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยผ่านตะกร้ากลาง ส่วนที่ 2 มีผู้จัดหานักบริหารระดับสูง (Headhunter) ที่มาจากภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะและความต้องการของหน่วยงาน *ประการที่สาม* การกระจายอำนาจดังกล่าวให้รวมไปถึงด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อให้การบริหารงานของระบบราชการเป็นลักษณะของ “Smart HR Policy” และ*แนวโน้มที่ 2 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงแบบรวมศูนย์อำนาจ* ควรมีหน่วยงานกลางแบบเบ็ดเสร็จที่ดูแลนักบริหารระดับสูงตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนาสมรรถนะ การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน

แนวโน้มการกำหนดคุณสมบัติ ประกอบด้วย (1) โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งนักบริหารระดับสูง (2) สมรรถนะของนักบริหารระดับสูง และ (3) คุณสมบัติของนักบริหารระดับสูง สามารถสรุปได้ดังนี้ *ด้านโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งนักบริหารระดับสูง* พบว่า โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมีการปรับเปลี่ยน ด้วยเหตุผลหลายปัจจัย ได้แก่ (1) ลักษณะงานและภารกิจหลักในอนาคตที่เปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบัน (2) การปรับตัวขององค์การที่เน้นความยืดหยุ่นและความรวดเร็วในการปฏิบัติงานส่งผลให้แนวโน้มเน้นการจัดจ้างงานจากภายนอก (Outsource) มากขึ้น (3) ความเปลี่ยนแปลงของช่วงอายุ (Generation) นักบริหารระดับสูง

จะมีแนวโน้มอายุที่ลดน้อยลง (4) หากมีการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงที่มาจากข้างนอกโดยพิจารณาจากความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) จะต้องมีการพิจารณาและคำนึงถึงนักบริหารระดับสูงที่มาจากกลุ่มนี้ด้วย ซึ่งลักษณะการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจำแนกตำแหน่งของนักบริหารระดับสูงในช่วง 10 ปีข้างหน้ามีการปรับเปลี่ยนในรูปแบบที่หลากหลาย กล่าวคือ *ประการแรก* โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งปรับเปลี่ยนให้สายงานอื่น สามารถเข้ามาสู่สายงานบริหารได้ในลักษณะ "Cross Track" *ประการที่สอง* โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งไม่ได้มีลักษณะแบ่งแยกชัดเจนเฉกเช่นปัจจุบัน แต่เน้นโครงสร้างการทำงานเป็นเครือข่าย ประกอบด้วย (1) มีตัวกลางในการสื่อสารและการประสานความร่วมมือ (2) อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่แต่ละหน่วยงาน *ด้านสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (Competency)* พบว่า สมรรถนะของนักบริหารระดับสูง ต้องเป็นนักบริหารแบบรอบด้าน (Generalist) และนักบริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) ขึ้นอยู่กับภารกิจหน่วยงานว่า แต่ละหน่วยงานต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากน้อยเพียงใด ซึ่งหากหน่วยงานนั้นต้องการสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงที่เป็นนักบริหารแบบรอบด้าน (Generalist) ผู้บริหารต้องเข้าใจภาพรวมต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในระดับสากลและระดับประเทศ สามารถบริหารจัดการทั้งการทำงาน การเงิน และบุคคลได้ ในขณะเดียวกันหากหน่วยงานนั้นต้องการสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) จะต้องรู้เฉพาะทางในงานในหน้าที่และสามารถดึงเครือข่ายผู้บริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องเดียวกันมาทำงานร่วมกันได้ *ด้านคุณสมบัติของนักบริหารระดับสูง* พบว่า ต้องเรียนรู้ได้เร็วและปรับตัวเก่ง มองเห็นความเชื่อมโยงภารกิจของหน่วยงานตัวเองกับภาพรวมของภาครัฐ มีความเป็นข้าราชการมืออาชีพ สามารถทำงานเป็นทีมได้ มีความยืดหยุ่นสูง มีภาวะผู้นำ มีความรับผิดชอบ นำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงาน มีความสามารถในการบริหารงาน เช่น การสั่งการ การมอบหมายงาน การบริหารจัดการทั้งงาน เงิน และบุคคล กล้าตัดสินใจ มีทักษะการสื่อสารที่ดี มีความสามารถในการแก้ไขปัญหา สามารถใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด แสวงหาพันธมิตร เป็นต้นแบบที่ดี มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีทักษะบูรณาการ มีความรู้พื้นฐานทั่วไป เช่น ระเบียบ ข้อกฎหมาย และนโยบาย มีความสามารถทางการบริหารและนวัตกรรม สร้างความไว้เนื้อเชื่อใจ บริหารการเปลี่ยนแปลง ความซื่อสัตย์สุจริต เป็นนักประสานงานที่ดี มีคุณธรรมและจริยธรรม และแสวงหาความรู้ให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง

แนวโน้มการคัดเลือกและการแต่งตั้ง ประกอบด้วย (1) ผู้มีอำนาจในการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง (2) ลักษณะกระบวนการคัดเลือก (3) ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง สามารถสรุปได้ดังนี้ *ด้านผู้มีอำนาจในการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง* พบว่า ในการคัดเลือกตำแหน่งระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ให้จัดตั้งองค์การกลางขึ้นทำหน้าที่ในการออกหลักเกณฑ์คัดเลือก การมีส่วนร่วมในการคัดเลือก และการเสนอรายชื่อให้แก่ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง ส่วนการคัดเลือกตำแหน่งระดับ 11 บส. ให้ใช้ระบบคณะกรรมการในการพิจารณาคัดเลือกแทนการคัดเลือกจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรี) *ด้านลักษณะกระบวนการคัดเลือก* สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 แนวทาง ได้แก่ *แนวทางที่ 1* การประกาศและเผยแพร่คุณสมบัติของผู้เข้ารับการคัดเลือกออกสู่สาธารณะ *แนวทางที่ 2* การยึดหลักการมีส่วนร่วม สร้างช่องทางให้ภาคส่วนอื่น ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือรับรู้รับทราบ เพื่อร่วมตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่มีความเหมาะสมกับตำแหน่ง *แนวทางที่ 3* การใช้วิธีการ Blind Survey เป็นการสำรวจความคิดเห็นว่า ลักษณะพฤติกรรมของบุคคลนี้เป็นเช่นไร ซึ่งต้องดำเนินการเป็นความลับ และ *แนวทางที่ 4* การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมได้มีสิทธิในการสมัครร่วมด้วย ไม่เพียงแต่การเสนอรายชื่อจากส่วนราชการเพียงอย่างเดียว *ด้านผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง* พบว่า ในการแต่งตั้งตำแหน่งระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ให้อำนาจปลัดกระทรวงในการแต่งตั้ง ส่วนการแต่งตั้งตำแหน่งระดับ 11 บส. ให้อำนาจรัฐมนตรีในการแต่งตั้ง

แนวโน้มการพัฒนา ประกอบด้วย (1) การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง (2) การพัฒนาหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง (3) การบริหารจัดการหลักสูตร สามารถสรุปได้ดังนี้ การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง พบว่า การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมีความจำเป็น เนื่องจากเป็นขั้นตอนหนึ่งในการคัดกรองผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ นอกจากนี้ การเตรียมความพร้อมแก่บุคลากรที่มีแนวโน้มจะเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในอนาคต ควรมีรูปแบบและวิธีการพัฒนาด้วยการติดตามและศึกษางานจากนักบริหารระดับสูงในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้การทำงานและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในสถานการณ์จริงได้ ส่วนการพัฒนาหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง พบว่า หากพิจารณาเชื่อมโยงต่อสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง สามารถจำแนกองค์ประกอบของ*ประเด็นการพัฒนา*ออกเป็น 4 ด้าน กล่าวคือ ด้านที่ 1 การบริหารคน มุ่งเน้นการพัฒนาในเรื่องการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาบุคลิกภาพและการวางตัวในที่สาธารณะ การสร้างเครือข่าย ด้านที่ 2 ความรอบรู้ในการบริหาร มุ่งเน้นการพัฒนาในเรื่องบริบทแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงของโลก การบริหารจัดการข้อมูล การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการทำงาน ด้านที่ 3 การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ มุ่งเน้นการพัฒนาในเรื่องการพัฒนากระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพ กระบวนการและกลไกในการสร้างคนเก่ง (Talent Pipeline) และธรรมาภิบาล (Governance) และด้านที่ 4 การบริหารอย่างมืออาชีพ มุ่งเน้นการพัฒนาในเรื่องภาวะผู้นำ การสร้างสรรค์นวัตกรรม การคิดเชิงวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ (Systematic Thinking) การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและการตัดสินใจ (Problem Solving and Decision Making) ส่วน*รูปแบบและวิธีการพัฒนานักบริหารระดับสูง* สามารถจำแนกออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ *รูปแบบที่ 1 มุ่งเน้นการนำเทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา* ด้วยการใช้เทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา เช่น การเรียนรู้แบบผสมผสาน รวมไปถึงการพัฒนาผ่านเทคโนโลยีผ่านเสมือนจริงด้วย AR เพื่อความสะดวกรวดเร็วและประหยัดทรัพยากรในแง่ของงบประมาณในการจัดฝึกอบรม *รูปแบบที่ 2 มุ่งเน้นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน* ด้วยการพัฒนาในรูปแบบการทำโครงการร่วมกัน เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การเรียนรู้ระหว่างกันให้ตอบโจทย์ต่อการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของภาครัฐร่วมกัน การวิเคราะห์และการคาดการณ์ภาพอนาคต และ*รูปแบบที่ 3 มุ่งเน้นการลงมือปฏิบัติจริง* ด้วยการพัฒนาในขณะปฏิบัติงาน การพัฒนาแบบจำลองสถานการณ์จริง รวมถึงการลงมือปฏิบัติจริงและมีที่ปรึกษาคอยให้คำแนะนำ เช่น เปิดเวทีสาธารณะให้ประชาชนได้เข้ามาแสดงความคิดเห็นและเข้าไปรับฟังเสียงจากประชาชน พร้อมทั้งร่วมกันแก้ไขสถานการณ์ของปัญหาต่าง ๆ ส่วนการบริหารจัดการหลักสูตร พบว่า การบริหารจัดการหลักสูตรนักบริหารระดับสูง สามารถเกิดขึ้นได้ทั้ง 2 แนวโน้ม กล่าวคือ แนวโน้มที่ 1 การบริหารจัดการหลักสูตรโดยให้หน่วยงานกลางเป็นผู้ดำเนินการ โดยที่ในการบริหารจัดการหลักสูตรการพัฒนาสมรรถนะนักบริหารระดับสูง ต้องมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการจัดหลักสูตรและพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง และแนวโน้มที่ 2 การบริหารจัดการหลักสูตรโดยให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ เน้นกระจายอำนาจให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ดำเนินการจัดการหลักสูตรเอง โดยหน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรและรับรองหลักสูตร นอกจากนี้ในการบริหารจัดการหลักสูตรนั้นทางหน่วยงานกลางจะต้องทำความร่วมมือกับภาคการศึกษา เพื่อกำหนดโครงสร้างของหลักสูตร เนื้อหาของหลักสูตร และผู้เชี่ยวชาญที่สามารถถ่ายทอดองค์ความรู้นั้นได้

แนวโน้มการบริหารผลงาน ประกอบด้วย (1) หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงานของนักบริหารระดับสูง (2) ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง สามารถสรุปได้ดังนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงานของนักบริหารระดับสูง พบว่า หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงานของนักบริหารระดับสูง ต้องพิจารณาจากองค์ประกอบทั้ง 3 แนวทาง กล่าวคือ *แนวทางที่ 1* นำรูปแบบการบริหารผลงาน ตามแนวคิด Performance Management ของ Robert Bacal มาปรับใช้กับการบริหารผลงานของนักบริหารระดับสูง ประกอบด้วย

(1) การวางแผนการปฏิบัติงาน (Performance Planning) (2) การติดต่อสื่อสาร (Ongoing Performance Communication) (3) การจัดเก็บข้อมูล การสังเกต และการบันทึก (Data Gathering, Observing and Documenting) (4) การประชุมเพื่อทบทวนผลการปฏิบัติงาน (The Performance Appraisal Meeting) (5) การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานและการปรับปรุงผลงาน (Performance Diagnosis and Improvement) *แนวทางที่ 2* ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ควรจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงาน (SES Performance Agreement Form) ซึ่งผลการปฏิบัติงานนั้นเป็นการประเมินจาก "สิ่งที่ได้รับ" (What) และ "วิธีการ" (How) ที่นำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จ ประเมินจากระดับพฤติกรรมตามกรอบสมรรถนะข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Competency Framework) คำแถลงวิสัยทัศน์ (The Leadership Statement) รวมไปถึงการพิจารณาผู้ปฏิบัติงานตามระเบียบข้อบังคับของข้าราชการพลเรือน และความคาดหวังจากผู้บังคับบัญชา และ*แนวทางที่ 3* มีการทบทวนผลการปฏิบัติงานในระดับสูง (Higher Level Review) อีกขั้นตอนหนึ่งภายหลังจากมีการประเมินโดยผู้บังคับบัญชา ซึ่งการทบทวนผลการปฏิบัติงานในระดับสูงนี้อยู่ในรูปแบบ "คณะกรรมการพิจารณาผลการปฏิบัติงาน (The Performance Review Board)" ทำหน้าที่ในการทบทวนผลการปฏิบัติงานและให้คำแนะนำกับหน่วยงานเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน รวมไปถึงการให้คำแนะนำในการให้ค่าตอบแทนพิเศษตามผลงาน นอกจากนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงานของนักบริหารระดับสูงจะต้องพิจารณาจาก (1) เป้าหมายของการปฏิบัติงาน (Performance Objectives) ที่มีความเชื่อมโยงกับเป้าหมาย/พันธกิจขององค์การมาเป็นส่วนหนึ่งของการประเมิน (2) ผลสัมฤทธิ์ (Outcomes) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของงาน (Key Performance Indicators) โดยตัวชี้วัดดังกล่าวนั้นต้องมีความท้าทาย เช่น มีนวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์มากน้อยเพียงใด เป็นต้น ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง พบว่า ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูงควรเป็นการจ้างงานแบบสัญญาจ้าง เพื่อให้เกิดการทำงานแบบเชิงรุกและสร้างการเรียนรู้ด้วยวิธีการใหม่ ๆ

แนวโน้มการกำหนดค่าตอบแทน พบว่า การกำหนดค่าตอบแทนนั้นต้องมีการปรับเปลี่ยนด้วยสาเหตุหลายปัจจัย อาทิ สภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ อัตรากำลังคนในภาครัฐ สัดส่วนงบประมาณ ค่าตอบแทนในภาคเอกชน ซึ่งในการกำหนดค่าตอบแทนนั้นต้องปรับเปลี่ยนทั้งองคาพยพไม่ใช่เพียงแต่สายงานประเภทบริหารเท่านั้น นอกจากนี้ในการกำหนดค่าตอบแทนนั้นควรอิงจากภาระงานและการปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ด้วย อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อการกำหนดค่าตอบแทนในประเด็นที่ว่าควรปรับค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูงหรือไม่ เพราะเหตุใดนั้น ผลการวิเคราะห์ข้อมูลกลับพบว่า ผู้เชี่ยวชาญให้ข้อคิดเห็นที่ไม่มีความสอดคล้องกันทางความคิดเห็น ซึ่งผู้วิจัยมีข้อพิจารณาพึงสังเกตในประเด็นนี้ได้เป็น 2 มุมมอง กล่าวคือ *มุมมองแรก การสร้างการแข่งขันทางการตลาดเพื่อดึงดูดคนเก่ง* ด้วยการกำหนดค่าตอบแทนที่มีอัตราสูงกว่าหรือเทียบเคียงได้เท่ากับภาคเอกชนเพื่อจูงใจให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐ มุมมองความคิดนี้มักเป็นมุมมองที่เกี่ยวเนื่องกับการให้ระบบนักบริหารระดับสูงเป็นแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based) *มุมมองที่สอง การกำหนดค่าตอบแทนตามความสามารถ* ด้วยการให้ค่าตอบแทนตามความสามารถและผลของการปฏิบัติงานในอัตราที่เหมาะสมเพื่อมุ่งเน้นสมรรถนะของผู้ปฏิบัติงานและผลการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ แม้ว่าผู้เชี่ยวชาญมิได้ให้ฉันทามติที่แน่ชัดต่อแนวโน้มการกำหนดค่าตอบแทนว่าควรปรับให้เหมาะสมในระดับ แต่จากการพิเคราะห์ผลการให้สัมภาษณ์ของผู้เชี่ยวชาญ พบว่า ผู้เชี่ยวชาญโดยส่วนใหญ่ให้น้ำหนักต่อการปรับตัวในการกำหนดค่าตอบแทนให้มีความสอดคล้องต่อบริบทที่จะเกิดขึ้นในช่วง 10 ปีข้างหน้าตามความเหมาะสมต่อตัวระบบนักบริหารระดับสูง โดยอาจเป็นการกำหนดค่าตอบแทนตามมุมมองใดมุมมองหนึ่งหรือจากทั้งสองมุมมองตามที่กล่าวมาข้างต้น

8.3.4 ตารางสรุปผลการศึกษา การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในปัจจุบันของต่างประเทศและภาครัฐไทย รวมถึงแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย

ข้อพิจารณา	การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในปัจจุบันของต่างประเทศและภาครัฐไทย					แนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย
	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ออสเตรเลีย	ไทย	
1. มุมมองต่อนักบริหารระดับสูง	- Career Based - ไม่มีกฎหมายชัดเจน เป็นการยอมรับทางสังคม	- Position Based - มีกฎหมายกำหนดระดับตำแหน่งชัดเจน	- Hybrid Based - มีกฎหมายกำหนดระดับตำแหน่งชัดเจน	- Hybrid Based - มีกฎหมายกำหนดระดับตำแหน่งชัดเจน	- มุมมองตามระบบอาชีพ (Career Based)	มุมมองแบบผสมผสาน (Hybrid Based)
2. รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง	- นักบริหารระดับสูง มีความสัมพันธ์คลุมเครือกับฝ่ายการเมือง - มีสถาบันส่วนกลางรับผิดชอบ 2 แห่ง 1) สถาบันการบริหารแห่งชาติ (ENA) 2) สถาบันโปลีเทคนิค (EP) - ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจะต้องผ่านสองสถาบันนี้เท่านั้น	- นักบริหารระดับสูง มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับฝ่ายการเมือง - สำนักบริหารงานบุคคล (OPM) เป็นหน่วยงานอำนวยการและกำหนดหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการ - คณะกรรมการทบทวนคุณสมบัติ (QRBs) ตรวจคุณสมบัติผู้ที่ได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงหลังจากหน่วยงานคัดเลือก - นักบริหารระดับสูงมี 4 ที่มา	- แยกฝ่ายข้าราชการการเมือง ออกจากฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหาร) อย่างชัดเจน - คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (CSC) เป็นองค์การอิสระที่ไม่ใช่กระทรวงในสังกัดฝ่ายบริหาร	- ระบบนักบริหารระดับสูงค่อนข้างเป็นอิสระต่อฝ่ายการเมือง - คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (APS) เป็นหน่วยงานอำนวยการ มีบทบาทหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานต่าง ๆ ในการทำงานภายใต้ระบบการบริหารงานภาครัฐแบบใหม่ ให้คำปรึกษาและประเมินการใช้ระเบียบวินัยของบุคลากรภาครัฐ และมีการสร้างระบบบูรณาการผู้นำ	- รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ดำเนินการโดย ก.พ.	- แนวโน้มที่ 1 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงแบบกระจายอำนาจ - แนวโน้มที่ 2 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงแบบรวมศูนย์อำนาจ

ข้อพิจารณา	การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในปัจจุบันของต่างประเทศและภาครัฐไทย					แนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย
	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ออสเตรเลีย	ไทย	
		(1) แต่งตั้งจากบุคลากรปฏิบัติงานประจำภาครัฐ (2) แต่งตั้งตำแหน่งบุคลากรไม่ประจำแต่งตั้งในตำแหน่งทั่วไป (3) แต่งตั้งตำแหน่งที่จำกัดระยะเวลา (4) แต่งตั้งตามความจำเป็นเร่งด่วน		ระดับสูง (Integrated Leadership System: ILS) บริหารและรับสมัครนักบริหารระดับสูงจากทั้งภายในและภายนอก		
3. การกำหนดคุณสมบัติ	- สมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (1) ความภักดีต่อองค์การ (2) ความเชี่ยวชาญในอาชีพ (3) การส่งเสริมการทำงานร่วมกัน (4) ความสามารถในการประยุกต์ใช้สู่การปฏิบัติจริง	- สมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (1) การนำการเปลี่ยนแปลง (2) ภาวะผู้นำการทำงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (3) ความรอบรู้ในการบริการจัดการ (4) การสร้างความร่วมมือและพันธมิตร (หุ้นส่วน)	- สมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (1) การมองภาพใหญ่ (องค์รวม) (2) การสร้างความเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงพัฒนา (3) การตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ (4) การชี้นำและสื่อสารที่ดี	- สมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (1) การคิดเชิงยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ (2) การมุ่งเน้นผลลัพธ์เป็นเป้าหมาย (3) การสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่มุ่งเน้นผลิตภาพ (4) ความสามารถเป็นแบบอย่างที่ดี	สมรรถนะหลักทางการบริหาร แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม กลุ่มที่ 1 การบริหารคน กลุ่มที่ 2 ความรอบรู้ในการบริหาร กลุ่มที่ 3 การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ กลุ่มที่ 4 การบริหารอย่างมืออาชีพ	สมรรถนะของนักบริหารระดับสูง ต้องเป็นนักบริหารแบบรอบด้าน (Generalist) และนักบริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist)

ข้อพิจารณา	การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในปัจจุบันของต่างประเทศและภาครัฐไทย					แนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย
	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ออสเตรเลีย	ไทย	
	(5) การกำกับดูแลภาครัฐ (6) อื่นๆ อาทิ การเจรจาต่อรอง การสื่อสาร เป็นต้น		(5) การสร้างความร่วมมือและการทำงานแบบหุ้นส่วน (6) การสร้างขีดความสามารถโดยรวม (7) การบรรลุผลลัพธ์เชิงพาณิชย์ (8) การส่งมอบคุณค่าทางเศรษฐกิจ (9) การบริหารจัดการเพื่อส่งมอบบริการที่มีคุณภาพ (10) การส่งมอบอนาคต	ในการทำงานและความซื่อสัตย์ (5) สมรรถนะการมีทักษะในการสื่อสารและโน้มน้าวที่ดี		
	- นักบริหารระดับสูงอยู่ในตำแหน่งสำคัญ 6 ระดับ ได้แก่ (1) ปลัดกระทรวง (2) อธิบดีบริหารทั่วไป (3) อธิบดี (4) รองอธิบดี (5) ผู้อำนวยการ (6) รองผู้อำนวยการ	- นักบริหารระดับสูงอยู่ในตำแหน่งสำคัญ 8 ระดับ ได้แก่ (1) ตำแหน่งที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและวุฒิสภาเห็นชอบ (PAS) ได้แก่ รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง	- นักบริหารระดับสูงอยู่ในตำแหน่งสำคัญ 5 ระดับ ได้แก่ เกรด 1 คือ ปลัดกระทรวงและรองปลัดกระทรวง เกรด 2 คือ อธิบดีทั่วไปในหน่วยงานหลักที่สำคัญ	- นักบริหารระดับสูงอยู่ในตำแหน่งสำคัญ 3 ระดับ (Band) ได้แก่ (1) SES Band 1 ได้แก่ ผู้ช่วยปลัดกระทรวง/ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกองและหัวหน้า	- จำแนกตำแหน่งประเภทบริหารออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับสูงและระดับต้น	โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งนักบริหารระดับสูง <u>ประการแรก</u> โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งปรับเปลี่ยนให้สายงานอื่น สามารถเข้ามาสู่สายงานบริหารได้ในลักษณะ “Cross Track”

ข้อพิจารณา	การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในปัจจุบันของต่างประเทศและภาครัฐไทย					แนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย
	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ออสเตรเลีย	ไทย	
		อธิบดี และเอกอัครราชทูต (2) ตำแหน่งที่ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งแบบเด็ดขาด (PA) (3) ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงประเภททั่วไป (GEN) (4) ตำแหน่งแต่งตั้งตามอาชีพ (CA) (5) ตำแหน่งที่มิใช่แต่งตั้งตามความเป็นอาชีพ (NCA) (6) ตำแหน่งที่มีการจำกัดวาระ (TA) (7) ตำแหน่งที่มีการแต่งตั้งโดยไม่กำหนดระยะเวลาจำกัด (SC) ตามวาระของรัฐบาล (8) ตำแหน่งที่แต่งตั้งโดยข้อยกเว้นของกฎหมาย (XS)	เกรด 3 คือ อธิบดีของหน่วยงานต่างๆ (4)-(5) เกรด 4 และเกรด 5 ได้แก่ อธิบดีและรองอธิบดีของหน่วยงานต่างๆ อยู่ในเกรดที่แตกต่างกันตามแต่ละหน่วยงาน	ส่วนสาขา (2) SES Band 2 ได้แก่ ตำแหน่งผู้ช่วยปลัดกระทรวงอาวุโส ผู้อำนวยการกอง Executive Director และเทียบเท่า (3) SES Band 3 ผู้ที่มีความรับผิดชอบรองจากหัวหน้าส่วนราชการ		<u>-ประการที่สอง</u> โครงสร้างการจำแนกตำแหน่งไม่ได้มีลักษณะแบ่งแยกชัดเจนเฉก เช่นปัจจุบัน แต่เน้นโครงสร้างการทำงานเป็นเครือข่าย

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

ข้อพิจารณา	การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในปัจจุบันของต่างประเทศและภาครัฐไทย					แนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย
	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ออสเตรเลีย	ไทย	
4. การคัดเลือกและแต่งตั้ง	- มีการกำหนดคุณสมบัติอย่างชัดเจน: (1) ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนักบริการระดับสูงต้องผ่านการสอบคัดเลือกเพื่อเข้าสู่กระบวนการพัฒนาใน EP สำหรับนักบริหารทั่วไป และ EP สำหรับนักบริหารในหน่วยงานที่ต้องการพัฒนาทักษะและความเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น การต่างประเทศ วิทยาศาสตร์ ฯลฯ (2) ผ่านการครองตำแหน่งก่อนหน้าอย่างน้อย 2 ปี (3) กำหนดคุณวุฒิทางการศึกษาขั้นต่ำแต่ละสถาบัน EPA จบอนุปริญญาเป็น	ภายใต้เงื่อนไขที่มุ่งเน้น “Position-based” คุณสมบัติแต่ละตำแหน่งมีความหลากหลาย แต่สามารถจำแนกออกได้ 2 ลักษณะ โดยยึด “ผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้ง” (1) ระบบที่ฝ่ายบุคลากรภาครัฐประจำมีอำนาจแต่งตั้ง ได้แก่ บุคลากรประจำและบุคลากรประจำคัดเลือกมาจากกระบวนการของการสรรหาและคัดเลือกของหน่วยงานนั้นๆ (2) ระบบที่แต่งตั้งโดยอำนาจของฝ่ายการเมือง ได้แก่ ตำแหน่งทั่วไป ซึ่งอาจมาจากบุคลากรประจำหรือบุคลากรภายนอกก็ได้ รวม	OCSC เป็นผู้ให้คำแนะนำ แก่หน่วยงานสามารถคัดเลือกนักบริหารระดับสูงได้ด้วยตนเองหรือการจัดจ้างภาคเอกชนสำหรับดำเนินการก็ได้ แบ่งออกเป็น 2 กรณี (1) การคัดเลือกนักบริหารระดับสูงที่หน่วยงานต้องดำเนินการร่วมกับ OCSC (2) การคัดเลือกนักบริหารระดับสูงที่หน่วยงานไม่ต้องดำเนินการร่วมกับ OCSC แต่ต้องทำข้อตกลงกับ OCSC เกี่ยวกับการให้ได้มาซึ่งตัวนักบริหารระดับสูงที่ชัดเจน กรณีเปิดให้มีการคัดเลือกบุคลากรจาก	มีการจำแนกบุคลากรออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) บุคลากรประจำและบุคลากรไม่ประจำ APS ทำหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ระบบข้าราชการประจำ (2) บุคลากรไม่ประจำในระบบการจ้างงานไม่ต่อเนื่อง คือ ระบบนักบริหารระดับสูง เป็นการสรรหาบุคลากรด้วยการแต่งตั้งตามตำแหน่ง (Position Based) ผ่านคณะกรรมการ Public Service Commissioner กำหนดให้ผู้ที่จะสามารถเข้าสู่ SES Band 1 ที่จะเข้าสู่โครงการ SES leadership programs	<u>ผู้มีอำนาจในการคัดเลือก</u> - การคัดเลือกนักบริหารระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. เป็นการใช้ระบบคณะกรรมการในการพิจารณาคัดเลือกโดยใช้ชื่อที่ว่า “คณะกรรมการการคัดเลือก” - การคัดเลือกนักบริหารระดับ 11 บส. เป็นระบบการคัดเลือกจากอำนาจของผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว โดยให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ในกรณีที่ปลัดกระทรวงไม่เสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือไม่มีผู้เสนอชื่อ หรือผู้มีหน้าที่ต้องเสนอชื่อ เสนอชื่อตนเอง รัฐมนตรีมีสิทธิเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมได้	<u>ผู้มีอำนาจในการคัดเลือก</u> -การคัดเลือกตำแหน่งระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ให้จัดตั้งองค์การกลางขึ้นทำหน้าที่ในการออกหลักเกณฑ์คัดเลือก การมีส่วนร่วมในการคัดเลือก และการเสนอรายชื่อให้แก่ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง -การคัดเลือกตำแหน่งระดับ 11 บส. ให้ใช้ระบบคณะกรรมการในการพิจารณาคัดเลือกแทนการคัดเลือกจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรี) <u>กระบวนการคัดเลือก</u> *แนวทางที่ 1* การประกาศและเผยแพร่คุณสมบัติของผู้เข้ารับการคัดเลือกออกสู่สาธารณะ *แนวทางที่ 2* การยึดหลัก

ข้อพิจารณา	การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในปัจจุบันของต่างประเทศและภาครัฐไทย					แนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย
	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ออสเตรเลีย	ไทย	
	อย่างน้อย ส่วน EP จบประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงเป็นอย่างน้อย	ทั้งตำแหน่งบุคลากรไม่ประจำแต่งตั้งในตำแหน่งทั่วไป ตำแหน่งที่จำกัดระยะเวลา และตำแหน่งที่แต่งตั้งตามความจำเป็นเร่งด่วน	ภายนอกเข้ามาแข่งขันคัดเลือกในตำแหน่งดังกล่าว ต้องมีการประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวางโดยอาศัยกลไกคณะกรรมการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง เรียกว่า “Senior Leadership Committee”	ต้องมีประสบการณ์การทำงานครองตำแหน่งก่อนหน้าไม่น้อยกว่า 12 เดือน	<u>กระบวนการคัดเลือก</u> -การคัดเลือกนักบริหารระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. มีการจัดตั้งคณะกรรมการคัดเลือก เป็นผู้พิจารณาคุณสมบัติที่มีความเหมาะสมตามตำแหน่ง หลังจากนั้นจึงประเมินและคัดเลือกให้เหลือชื่อผู้ที่มีความเหมาะสม 3 รายชื่อ และเสนอให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจเห็นสมควร -การคัดเลือกนักบริหารระดับ 10 บส. ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอชื่อให้แก่รัฐมนตรีใช้ดุลยพินิจในการเห็นสมควร หากปลัดกระทรวงไม่ได้เป็นผู้เสนอชื่อ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมีสิทธิเสนอชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมแก่ตำแหน่งได้	การมีส่วนร่วม สร้างช่องทางให้ภาคส่วนอื่น ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือรับรู้รับทราบ เพื่อร่วมตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่มีความเหมาะสมกับตำแหน่ง *แนวทางที่ 3* การใช้วิธีการ Blind Survey เป็นการสำรวจความคิดเห็นว่า ลักษณะพฤติกรรมของบุคคลนี้เป็นเช่นไร ซึ่งต้องดำเนินการเป็นความลับ *แนวทางที่ 4* การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมได้มีสิทธิในการสมัครร่วมด้วย ไม่เพียงแต่การเสนอรายชื่อจากส่วนราชการเพียงอย่างเดียว

ข้อพิจารณา	การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในปัจจุบันของต่างประเทศและภาครัฐไทย					แนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย
	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ออสเตรเลีย	ไทย	
					<u>ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง</u> -การคัดเลือกนักบริหารระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจการแต่งตั้ง -การคัดเลือกนักบริหารระดับ 11 บส. รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง เป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง	<u>ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง</u> -การคัดเลือกนักบริหารระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจการแต่งตั้ง -การคัดเลือกนักบริหารระดับ 11 บส. รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง เป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง
5. การพัฒนา	การเข้าสู่การพัฒนาโดย ENA และ EP จะดำเนินการฝึกอบรมตามระดับตำแหน่ง และมีการพัฒนาภายหลังร่วมด้วย โดยนักบริหารระดับสูงจะได้รับการฝึกอบรมภายใน 6 เดือนหลังจากได้รับการแต่งตั้ง	โครงการพัฒนาผู้สมัครนักบริหารระดับสูง (SESCDP) ได้รับการรับรองโดย QRB สามารถมีโอกาสเข้ารับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง Training and Development Policy Wiki เป็นแหล่งรวบรวมองค์ความรู้ และประสบการณ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร	มีการจัดหลักสูตรสำหรับพัฒนาเริ่มจากผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง จำต้องเข้าพัฒนาศักยภาพผ่านศูนย์พัฒนา (Development Centre) ซึ่งศูนย์ดังกล่าวมีการดำเนินการร่วมกันระหว่าง OCSC และ RAS ในการทำหน้าที่ประเมินความต้องการจำเป็นสำหรับการพัฒนาและฝึกอบรม ระดับหน่วยงาน นัก	มีการจัดตั้งศูนย์ความเป็นผู้นำและการเรียนรู้ (The Centre for Leadership and Learning) โดยมีโครงการ “SES leadership programs” ซึ่งรูปแบบการพัฒนาจะเน้นการเรียนรู้และการนำประโยชน์ที่ได้รับไปปฏิบัติจริงบนพื้นฐานการเอื้ออำนวยให้เกิดการเรียนรู้ การเรียนรู้จากการทำงานเป็นฐาน การเรียนรู้จากเพื่อนร่วมงาน และ	<u>การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง</u> - รูปแบบที่ 1 ดำเนินการโดยหน่วยงานกลาง ได้แก่ หลักสูตร นบส.1 หลักสูตร ส.นบส. ดำเนินการโดยสำนักงาน ก.พ. - รูปแบบที่ 2 ดำเนินการโดยส่วนราชการอื่น ๆ ได้แก่ หลักสูตรที่ผ่านการรับรองแบบมีเงื่อนไข และหลักสูตรที่ผ่านการรับรองแบบมีเงื่อนไข	<u>การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง</u> การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมีความจำเป็นเนื่องจากเป็นขั้นตอนหนึ่งในการคัดกรองผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ นอกจากนี้การเตรียมความพร้อมแก่บุคลากรที่มีแนวโน้มจะเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงใน

ข้อพิจารณา	การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในปัจจุบันของต่างประเทศและภาครัฐไทย					แนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย
	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ออสเตรเลีย	ไทย	
		ระดับสูงจะต้องผ่านการปฐมนิเทศนักบริหารระดับสูง (SES Briefings) ทั้งสายอาชีพและมิใช่สายอาชีพ มีการจัดสัมมนานักบริหารระดับสูง (SES Leadership Seminars) เพื่อสร้างเครือข่ายระหว่างนักบริหารระดับสูง	บริหารระดับสูงทุกคนด้วยการทำ “Route Map” เพื่อกำหนดเป็นทางเลือกโครงการพัฒนาข้าราชการที่มีศักยภาพผ่านสำนักงานคณะรัฐมนตรี โดยจัดทำแผนพัฒนารายบุคคลที่ชัดเจน เช่น เข้ารับการสัมมนาและฝึกอบรม ในระยะ 1 ปี	การโค้ชผู้บริหาร แบ่งการพัฒนาออกเป็น 2 ระยะ คือ ก่อน และหลังเข้ารับตำแหน่งนักบริหารระดับสูง โดยช่วงก่อนเข้ารับตำแหน่ง SES Band 1 มีระยะเวลาที่เข้ารับการพัฒนาประมาณ 4 เดือน ส่วนช่วงหลังเข้ารับตำแหน่ง กำหนดตามแต่ละ SES Band 1-2-3 มีจำนวนวันที่เข้ารับการพัฒนาและรูปแบบแตกต่างกัน แต่ต้องกระทำภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ รูปแบบการพัฒนา เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ การโค้ชชิ่ง การเรียนรู้จากการปฏิบัติงาน การร่วมงานกัน การประเมิน 360 องศา เป็นต้น	<u>การพัฒนาหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง</u> <u>รูปแบบที่ 1</u> ดำเนินการโดยหน่วยงานกลาง ได้แก่ หลักสูตร นบส.2 ดำเนินการโดย ก.พ. และหลักสูตร ปยป.2 ดำเนินการโดย ก.พ.ร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. <u>รูปแบบที่ 2</u> ดำเนินการโดยส่วนราชการอื่นๆ ได้แก่ การพัฒนาสมรรถนะตามกรอบหลักสูตรการพัฒนาสมรรถนะ	อนาคต ควรมีรูปแบบและวิธีการพัฒนาด้วยการติดตามและศึกษางานจากนักบริหารระดับสูงในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้การทำงานและการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในสถานการณ์จริงได้ <u>การพัฒนาหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง</u> - มีประเด็นการพัฒนาและรูปแบบวิธีการพัฒนาที่ทันสมัยและใช้เทคโนโลยีมามีส่วนช่วยในการพัฒนา - ในการบริหารจัดการหลักสูตร แนวโน้มที่ 1 การบริหารจัดการหลักสูตรโดยให้หน่วยงานกลางเป็นผู้ดำเนินการ

ข้อพิจารณา	การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในปัจจุบันของต่างประเทศและภาครัฐไทย					แนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย
	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ออสเตรเลีย	ไทย	
						แนวโน้มที่ 2 การบริหารจัดการหลักสูตรโดยให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ โดยเน้นกระจายอำนาจให้ส่วนราชการต่างๆ ได้ดำเนินการจัดการหลักสูตรเอง โดยหน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรและรับรองหลักสูตร รวมถึงทำความร่วมมือกับภาคการศึกษา เพื่อกำหนดโครงสร้างของหลักสูตร เนื้อหาของหลักสูตร และผู้เชี่ยวชาญที่สามารถถ่ายทอดองค์ความรู้นั้นได้
6. การบริหารผลงาน	- รอบการประเมิน: การประเมินรายปี - ตัวชี้วัด 3 ประการ (1) คุณภาพการให้บริการ/ดำเนินงาน	- รอบการประเมิน: การประเมินรายปี - ระบบการประเมินนักบริหารระดับสูง (Basic SES Appraisal System)	- รอบการประเมิน: แบ่งรอบการประเมินออกเป็น 2 รอบ ครึ่งปี และปลายปี การประเมินผลสะท้อนกลับในรูปแบบ 360 องศา	ระบบการจ้างงานพิจารณาจาก (1) การจัดทำสัญญาจ้างงานจากบุคลากรภายนอกให้มีวาระการ	- รอบการประเมินแบ่งเป็น 2 รอบ คือ รอบกลางปี และรอบปลายปี -วิธีการประเมิน ขั้นตอนที่ 1 การจัดทำ	-หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงานของนักบริหารระดับสูง *แนวทางที่ 1* นำรูปแบบการบริหารผลงาน ตาม

ข้อพิจารณา	การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในปัจจุบันของต่างประเทศและภาครัฐไทย					แนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย
	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ออสเตรเลีย	ไทย	
	(2) ระดับสมรรถนะที่มีการพัฒนา (3) การประเมินโดยผู้บังคับบัญชา	โดยมีการกำหนดข้อตกลงทบทวนความก้าวหน้าอย่างน้อย 1 ครั้งในรอบการประเมิน (อย่างน้อย 90 วัน) ในรอบปีต้องสรุปผลประเมินและอภิปรายร่วมกันระหว่างนักบริหารระดับสูงกับผู้บังคับบัญชาส่งไปยัง PRB	ตามกรอบสมรรถนะ (the Civil Service Competency Framework) คำแถลงวิสัยทัศน์ (Leadership Statement) การปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ และความคาดหวังของผู้บังคับบัญชา	ดำรงตำแหน่ง 5 ปี ในกรณีมีการแต่งตั้งตามเวลาที่กำหนดน้อยกว่า 5 ปี หัวหน้าส่วนราชการสามารถต่อสัญญาจ้างได้ โดยจะต้องมีระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี (2) การจัดทำสัญญาจ้างงานในกรณีเปิดรับจากบุคลากรภายในให้มีการดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำจนถึงเกษียณอายุราชการ ทั้งนี้ นักบริหารระดับสูงแต่ละระดับสามารถสมัครเข้ารับการพิจารณาเพื่อให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นไปโดยไม่มีข้อกำหนดว่าจะต้องอยู่ในตำแหน่งนั้นๆ นานเพียงใด	รายงานผลการปฏิบัติงาน ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมและนำเสนอผลการปฏิบัติงาน ขั้นตอนที่ 3 การประเมินผลการปฏิบัติงาน ขั้นตอนที่ 4 รวบรวมและนำเสนอผลการประเมิน -ระบบการจ้างงาน เป็นการจ้างงานแบบต่อเนื่อง	แนวคิด Performance Management ของ Robert Bacal มาปรับใช้ *แนวทางที่ 2* ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ควรจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงาน (SES Performance Agreement Form) *แนวทางที่ 3* มีการทบทวนผลการปฏิบัติงานในระดับสูง (Higher Level Review) -ระบบการจ้างงานของนักบริหารระดับสูง ควรเป็นการจ้างงานแบบสัญญาจ้าง

ข้อพิจารณา	การทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในปัจจุบันของต่างประเทศและภาครัฐไทย					แนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย
	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ออสเตรเลีย	ไทย	
7. การกำหนดค่าตอบแทน	จำแนกการให้รางวัลตามระบบที่มาของนักบริหารระดับสูง โดยผู้ที่ได้รับการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งจะได้รับค่าตอบแทนเพิ่มเติม 20% สำหรับ ENA และ 25% สำหรับ EP มีการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยผู้จัดการโครงการและผู้บริหารระดับที่สูงกว่า มีการกำหนดรูปแบบการจ่ายค่าตอบแทนตามระดับเกรดกระทรวง ระดับตำแหน่ง และที่มาจากการพัฒนาในแต่ละสถาบันแตกต่างกัน	มีการให้รางวัลหลายรูปแบบ ดังนี้ - รางวัล Presidential Rank Awards สำหรับนักบริหารระดับสูงประเภทการแต่งตั้งสายอาชีพ (SES career appointees) ร้อยละ 35 - รางวัลนักบริหารชมเชย (Meritorious Rank) จะได้ค่าตอบแทนพิเศษเป็นเงินรางวัล ร้อยละ 20 - รางวัลตามผลการปฏิบัติงาน (Performance Awards) ของหน่วยงานในรูปแบบโบนัสให้แก่ผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศในรอบ 1 ปี เป็นค่าตอบแทนเพิ่มขึ้น ร้อยละ 5-20	การกำหนดค่าตอบแทนเพิ่มเติมสำหรับนักบริหารระดับสูง จำแนกออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) การจ่ายค่าตอบแทนตามระดับ (Pay Band) และแตกต่างกันระหว่างบุคคลภายในและภายนอก (2) การจ่ายค่าตอบแทนพิเศษ (Base Pay Award) ตามผลการปฏิบัติงาน ไม่เกินร้อยละ 25	การกำหนดค่าตอบแทน 3 องค์ประกอบ ได้แก่ (1) ค่าตอบแทนพื้นฐาน (Base Salary) รวมเข้ากับการจ่ายเงินสมทบเงินบำนาญ (2) ค่าตอบอื่นๆ ได้แก่ เงินสมทบกองทุนบำนาญ ค่าใช้จ่ายด้านยานพาหนะ เงินเบิกจ่ายค่าเดินทาง เงินค่าที่จอดรถ ผลประโยชน์อื่นๆ และการชำระเงินให้เสริมในด้านอื่นๆ (3) ค่าตอบแทนในรูปแบบรางวัล (Total Reward) เป็นเงินค่าตอบแทนในรูปแบบโบนัส ได้แก่ โบนัสจากผลการปฏิบัติงานที่จ่ายจริงในช่วง 12 เดือน โบนัสตามผลผลิต โบนัสการปฏิบัติงานของหน่วยงาน	มีการกำหนดค่าตอบแทนจาก 2 องค์ประกอบหลัก คือ (1) ค่าตอบแทนพื้นฐาน (อัตราเงินเดือน) เป็นค่ากึ่งกลางเงินเดือน อยู่ที่ 59,350-63,095 บาท (2) ค่าตอบแทนพิเศษ มีดังนี้ เงินประจำตำแหน่ง อยู่ที่ 10,000-21,000 บาท ค่าตอบแทน/ค่าครองชีพ 10,000-21,000 บาท ค่ารักษาพยาบาล อยู่ที่ 1,150 บาท รถประจำตำแหน่ง อยู่ที่ 25,400-41,000 บาท เงินสมทบ/ชดเชย กบข. อยู่ที่ 2,968-3,155 บาท บำเหน็จบำนาญ อยู่ที่ 5,935-6,310 บาท สวัสดิการอื่นๆ อยู่ที่ 2,968-3,155 บาท	การกำหนดค่าตอบแทนนั้นต้องมีการปรับเปลี่ยนด้วยสาเหตุหลายปัจจัย อาทิ สภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ อัตรากำลังคนในภาครัฐ สัดส่วนงบประมาณ ค่าตอบแทนในภาคเอกชน ซึ่งในการกำหนดค่าตอบแทนนั้นต้องปรับเปลี่ยนทั้งองคาพยพไม่ใช่เพียงแต่สายงานประเภทบริหารเท่านั้น นอกจากนี้ ในการกำหนดค่าตอบแทนนั้นควรอิงจากภาระงานและการปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ด้วย

บทที่ 9
การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

บทสุดท้ายนี้เป็นการอภิปรายผล และข้อเสนอแนะต่อแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย เป็นการนำเสนอข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้ ด้วยการอภิปรายผลระบบนักบริหารระดับสูงตามรายประเด็นของการศึกษาในครั้งนี้ ทั้ง 7 ประเด็น ได้แก่ (1) มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง (2) รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง (3) การกำหนดคุณสมบัติ (4) การคัดเลือกและการแต่งตั้ง (5) การพัฒนา (6) การบริหารผลงาน (7) การกำหนดค่าตอบแทน เพื่อให้เห็นภาพรวมและความเชื่อมโยงของระบบนักบริหารระดับสูงทั้งในต่างประเทศและภาครัฐไทยว่า ในปัจจุบันนั้นระบบนักบริหารระดับสูงมีทิศทางในการปฏิบัติอย่างไรทั้งจากมุมมองของผู้วิจัยและมุมมองจากงานศึกษาวิจัยอื่น ๆ รวมไปถึงระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยนั้นมีแนวโน้มเคลื่อนตัวหรือมีการเปลี่ยนแปลงในแนวปฏิบัติเป็นไปในทิศทางใด

ในลำดับถัดมาเป็นการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย เพื่อเป็นแนวทางให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการดูแลระบบนักบริหารระดับสูง เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบในการกำหนดแนวทางและวางแผนในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป ตลอดจนเป็นแนวทางสำหรับผู้ที่สนใจศึกษาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐ สามารถนำเอาผลการศึกษาไปต่อยอดสำหรับการทำวิจัยที่เกี่ยวข้องและเป็นแนวทางให้กับผู้ที่ต้องการศึกษาระบบอื่น ๆ ที่ใช้ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐ ซึ่งผู้วิจัยได้วางลำดับการนำเสนอไว้ ดังต่อไปนี้

9.1 การอภิปรายผล
- 9.1.1 มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง
- 9.1.2 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง
- 9.1.3 การกำหนดคุณสมบัติ
- 9.1.4 การคัดเลือกและการแต่งตั้ง
- 9.1.5 การพัฒนา
- 9.1.6 การบริหารผลงาน
- 9.1.7 การกำหนดค่าตอบแทน

9.2 ข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐไทย
- 9.2.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย
- 9.2.2 ข้อเสนอเชิงปฏิบัติการ
- 9.2.3 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

9.3 ข้อจำกัดของการวิจัยในครั้งนี้

9.1 การอภิปรายผล

9.1.1 มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง

จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย เป็นระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career Based Senior Executive Service) จากรากฐานทางปรัชญาที่แยกข้าราชการฝ่ายการเมืองออกจากข้าราชการประจำหรือฝ่ายบริหาร โดยมีนโยบายที่ใช้ระบบการสรรหาทั้งแบบเปิดและแบบปิด[328] แต่ในทางปฏิบัติยังคงมุ่งเน้นรูปแบบการขึ้นสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงเป็นการไต่เต้าจากตำแหน่งในระดับล่างไปสู่ระดับสูง ทำให้นโยบายการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงของไทยจึงเน้นนโยบายแบบปิดอย่างชัดเจน กรณีมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงของไทยนั้น แม้ว่าในทางกฎหมายจะเปิดโอกาสให้มีการสรรหาผู้สมัครที่มีความเหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งจากภายนอกด้วยระบบเปิดได้ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า มีปัจจัยหลากหลายประการที่ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการได้ในทางปฏิบัติ อาทิ วัฒนธรรมของระบบราชการที่ยึดโยงความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์อย่างเหนียวแน่น จนเกิดเป็น “ขนบ” หรือแนวทางปฏิบัติซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในการจำกัดบุคคลภายนอกเข้ามาบริหารงานในหน่วยงานราชการ ประเด็นดังกล่าวยังแสดงให้เห็นว่า “ข้าราชการ” เป็นกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่งที่ทรงอิทธิพลอย่างมากในการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูงให้ยังคงธำรงระบบปิดต่อไป เพื่อรักษาโอกาสในการเติบโตตามเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในอนาคต

นอกจากนี้ มุมมองต่อนักบริหารระดับสูงของไทยยังมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับกรณีของฝรั่งเศสในรูปแบบการจ้างงานแบบต่อเนื่องภายใต้ระบบราชการภาพรวม อย่างไรก็ตาม กรณีของฝรั่งเศสมีการกำหนดบางตำแหน่งที่สำคัญให้ใช้รูปแบบการจ้างงานแบบไม่ต่อเนื่อง ได้แก่ ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี และเอกอัครราชทูต ซึ่งได้รับการแต่งตั้งมาจากฝ่ายการเมืองหรือรัฐบาล ส่วนกรณีของไทยตำแหน่งเหล่านี้ยังคงถือเป็นตำแหน่งที่อยู่ในรูปแบบการจ้างงานที่ต่อเนื่อง แม้ฝ่ายการเมืองจะมีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการระดับ 10 เหล่านี้ก็ตาม อย่างไรก็ตาม กรณีของฝรั่งเศสทำให้เห็นรูปแบบการจ้างงานนักบริหารระดับสูงในตำแหน่งที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ ข้าราชการระดับสูงในตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในฐานะนักบริหารหน่วยงานภาครัฐ แต่ต้องทำหน้าที่ในการตอบสนองการขับเคลื่อนนโยบายของฝ่ายการเมืองอย่างแข็งขัน พร้อมกับทำหน้าที่ในตำแหน่งเชิงกลยุทธ์ (Strategic Position) เพื่อแปลงนโยบายรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติระดับองค์การ และขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานภาครัฐผ่านวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ขององค์การที่ได้จัดทำให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ในประเด็นดังกล่าวนี้เป็นไปในทำนองเดียวกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์การที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนดให้ส่วนราชการต้องมีแผนพัฒนาองค์การ ให้สอดรับกับนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และแผนงานของส่วนกลางอีกประการหนึ่ง อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่ากรณีของฝรั่งเศสให้การยอมรับรูปแบบที่มุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based) มากยิ่งขึ้น ทั้งในตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี และเอกอัครราชทูต ที่ใช้รูปแบบการจ้างงานตามสัญญาจ้าง รวมทั้งตำแหน่งอื่น ๆ ที่กำหนดให้ข้าราชการในตำแหน่งนักบริหารระดับสูงอยู่ในระบบการจ้างงานแบบต่อเนื่องที่กำหนดระยะเวลาอย่างชัดเจนเป็นเวลา 3 ปี

ขณะที่ผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแนวโน้มมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐไทย พบว่าแนวโน้มระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career Based Senior Executive Service) และ

---

[328] ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 56 ที่มีการเปิดโอกาสให้มีการบรรจุและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง อาจมาจากบุคลากรภายนอกได้

ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based Senior Executive Service) ไปพร้อมกัน หรือที่เรียกว่า "ระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid Based Senior Executive Service)" โดยมีปัจจัยสำหรับพิจารณาความเหมาะสมแตกต่างกัน คือ (1) ความเหมาะสมของคุณสมบัติของนักบริหารระดับสูงที่มีความต้องการสมรรถนะแตกต่างกันตามภารกิจของหน่วยงาน (2) ประเภทและโครงสร้างองค์การภาครัฐ เช่น ระบบราชการ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ (3) ลักษณะงานว่างานประเภทใดที่ต้องอาศัยการสั่งสมความเชี่ยวชาญ หรืออาศัยการบริหารจัดการ (4) ทิศทางการขับเคลื่อนหรือเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐ อันได้แก่ วิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ (5) ความพร้อมของระบบการบริหารจัดการบุคลากรขึ้นสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงของแต่ละหน่วยงาน (6) ทั้งการพิจารณาเลือกใช้รูปแบบ Position Based หรือ Career Based จำเป็นต้องมีผ่านการสะสมประสบการณ์และองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารราชการตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ บริหารความคาดหวังของประชาชน เข้าใจวัฒนธรรมองค์กรภาครัฐ ในกรณีที่เป็นบุคคลภายนอก

จากผลการศึกษามุมมองนักบริหารระดับสูงของไทย จะมีรูปแบบระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid Based Senior Executive Service) ซึ่งจะคล้ายคลึงกับแนวโน้มระบบนักบริหารระดับสูงของฝรั่งเศสที่เดิมเป็นระบบที่มุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career Based) เป็นระบบหลัก แต่เริ่มมีการเปิดกว้างให้บางตำแหน่งมาจากภายนอกหรือยึดตำแหน่งเป็นกรอบในการพิจารณาสมรรถนะและคุณสมบัติตามรูปแบบที่มุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based) มากยิ่งขึ้นในอนาคต และในท้ายที่สุดทั้งกรณีของไทยและฝรั่งเศส จะลดทอนอิทธิพลของมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงที่มุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career Based) เพื่อเพิ่มโอกาสในการได้มาซึ่ง "คนดีคนเก่ง" จากภายนอกได้เข้ามาร่วมขับเคลื่อนงานในหน่วยงานที่มีภารกิจเฉพาะหรือยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงตามนโยบายของฝ่ายการเมือง ซึ่งในการบริหารจัดการระบบการสรรหาและคัดเลือกนักบริหารระดับสูงในกรณีที่เปิดโอกาสให้ทั้งบุคคลภายในและภายนอกสามารถเข้าสู่ตำแหน่งเป้าหมายได้นั้น หน่วยงานกลางที่รับผิดชอบ (สำนักงาน ก.พ.) จำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อบริหารจัดการระดับนักบริหารระดับสูงทั้งระบบขึ้นมารองรับ เนื่องจากมีความสลับซับซ้อนของงานในเชิงบริหารจัดการสูงยิ่งขึ้น ทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับภารกิจขององค์การ ประเภท/โครงสร้าง/รูปแบบของหน่วยงาน ลักษณะความเชี่ยวชาญเฉพาะหรือคุณสมบัติผู้สมควรดำรงตำแหน่ง การประเมินวิสัยทัศน์ผู้รับการสรรหาคัดเลือก ตลอดจนการสร้างความพร้อมและซักซ้อมความเข้าใจให้กับหน่วยงานภายในด้านบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ กรณีดังกล่าวนี้ สำนักงาน ก.พ. สามารถนำต้นแบบจากประเทศที่มีประสบการณ์ดังเช่น กรณีของสหราชอาณาจักรที่มีการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงทั้งจากบุคลากรภายนอกและภายในเพื่อแข่งขันโดยการสรรหาของคณะกรรมการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง (Senior Leadership Committee) และออสเตรเลีย ที่มีการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงทั้งจากบุคลากรภายในและภายนอก โดยมี APS ทำหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ระบบข้าราชการประจำ ส่วนบุคลากรไม่ประจำ เป็นการสรรหาบุคลากรด้วยการแต่งตั้งตามตำแหน่ง (Position Based) ผ่านการคัดเลือกและแต่งตั้งจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Public Service Commissioner) มาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการ การควบคุม กำกับ ดูแล และสนับสนุนส่วนราชการได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าทุกประเทศให้ความสำคัญกับความเหมาะสมของผู้ที่มีความเหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในการขับเคลื่อนงานด้านนโยบายรัฐบาล และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศสู่การปฏิบัติระดับองค์การ รวมทั้งมุ่งเน้นผลลัพธ์ในการปฏิบัติงานมากกว่าการทำงานในรูปแบบงานประจำและระบบอาวุโส ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของระบบนักบริหารระดับสูงที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดหรือหลักการสำคัญเกี่ยวกับ ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) และความคุ้มค่า (Economy) ในการลงทุนด้านงบประมาณภาครัฐ ผ่านระบบนักบริหารระดับสูงยุคใหม่

9.1.2 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง

ระบบนักบริหารระดับสูงของไทย มีมุมมองที่มุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career Based) และมีรูปแบบการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) โดยบทบาทสำคัญยังคงถูกกำหนดให้มีการควบคุม กำกับดูแล และบริหาร โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งส่วนราชการต่าง ๆ ต้องนำไปปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่า ส่วนราชการยังคงมีอำนาจในการถ่วงดุลและมีความเป็นอิสระในการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงผ่านคณะอนุกรรมการสามัญ (อ.ก.พ. สามัญ) ทั้งระดับกรม และกระทรวง ส่วนราชการจึงมีอิสระอยู่ในระดับหนึ่ง แต่ท้ายที่สุดนักบริหารระดับสูงยังคงอยู่ภายใต้อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายผ่านฝ่ายการเมือง ทำให้ข้าราชการฝ่ายการเมืองค่อนข้างมีอิทธิพลต่อการสรรหาและคัดเลือกนักบริหารระดับสูงในฝ่ายข้าราชการประจำ

กรณีของประเทศไทยจึงกล่าวได้ว่า ระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service) เป็นการบริหารงานบุคคลข้าราชการพลเรือนที่มีรูปแบบแยกต่างหากออกจากการบริหารข้าราชการพลเรือนทั่วไปอย่างชัดเจน หรือเป็นระบบบุคลากรที่มีโครงสร้าง (Structured Personnel System) แยกต่างหากเป็นการเฉพาะ รวมทั้งตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมิใช่ตำแหน่งทางการเมือง หากแต่เป็นตำแหน่งทางการบริหาร ซึ่งรูปแบบที่แยกข้าราชการฝ่ายการเมืองออกจากข้าราชการประจำอย่างชัดเจน ทั้งตำแหน่งนักบริหารระดับสูง และหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง มีความคล้ายคลึงกับกรณีสหราชอาณาจักรและออสเตรเลีย เพียงแต่กรณีของไทยนั้นยังคงมีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองในฐานะผู้มีอำนาจสุดท้ายในการพิจารณาเห็นชอบ เพื่อให้ฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำปฏิบัติงานตอบสนองต่อนโยบายของฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยเป็นหลัก และจะต้องผ่านการพัฒนาจากสถาบันพัฒนาข้าราชการ ซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับกรณีของฝรั่งเศส แต่ในกรณีของไทยการพัฒนาเพื่อเตรียมความพร้อมผู้ที่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมิได้จัดโดยหน่วยงานกลาง EPA และ EA ดังเช่นกรณีของฝรั่งเศสแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ให้มีการกระจายอำนาจการพัฒนาไปยังส่วนราชการเพื่อดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์และมาตรฐานตามที่ส่วนกลางกำหนด ส่วนความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานกลางหรือสำนักงาน ก.พ. กับส่วนราชการ เป็นไปในลักษณะของการกำกับดูแล (Regulation) มิใช่รูปแบบของการควบคุมสั่งการ (Control) การสรรหาและคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงของส่วนราชการต่าง ๆ ยังคงมีอิสระในด้านเนื้อหาสาระในการปฏิบัติ เพียงแต่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ แนวทาง และวิธีการที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดเท่านั้น

แม้ดูเหมือนว่าส่วนราชการมีอิสระและถ่วงดุลส่วนกลางได้ในระดับหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติส่วนราชการยังคงไม่มีอิสระในการเลือกรูปแบบการสรรหาและคัดเลือกได้โดยตรง กล่าวคือ กรณีที่ส่วนราชการเห็นว่า ควรใช้รูปแบบการสรรหาและคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงของหน่วยงาน ยังคงต้องกระทำภายใต้รูปแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career Based) ส่วนราชการไม่สามารถเปิดให้บุคลากรภายนอกเข้ารับการสรรหาและคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงได้เพียงลำพัง เนื่องจากต้องผ่านการพิจารณาในด้านหลักเกณฑ์การคัดเลือกและให้ความเห็นชอบจากหน่วยงานส่วนกลาง แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 56 จะมีการเปิดรับบุคลากรภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงได้ก็ตาม และทางสำนักงาน ก.พ. มีอำนาจในการจัดวางหลักเกณฑ์การกำหนดคุณสมบัติ คัดเลือกตำแหน่ง พัฒนาสมรรถนะบริหารผลงาน และกำหนดค่าตอบแทนในเบื้องต้นอยู่ แต่มิได้มีแนวทางปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ส่วนราชการดำเนินการ ส่งผลให้หน่วยงานต่าง ๆ ในระบบข้าราชการพลเรือนของไทยยังมิได้มีการสรรหาและคัดเลือกบุคคลผู้ที่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจากภายนอก ในบางกรณีอาจถือ

เป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาระบบราชการไทยให้สามารถแข่งขันได้ในสภาวการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงยังคงยึดมั่นจากรากฐานแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career Based) ที่รองรับนักบริหารจากภายในหน่วยงานหรือระบบราชการเป็นหลัก ซึ่งลดทอนโอกาสในการได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์สูงจากภายนอกทั้งภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ และอื่น ๆ ส่งผลต่อขีดความสามารถทางการบริหารงานภาครัฐ เพื่อการแข่งขันในเวทีระดับนานาชาติและอาจทำให้เกิดค่าเสียโอกาสตามไปด้วย

สำหรับแนวโน้มรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง สามารถพิจารณาจำแนกตามความเข้มข้นในการกระจายอำนาจให้กับส่วนราชการ หรือการมุ่งเน้นการควบคุมโดยหน่วยงานกลาง (Centrally Managed Versus Decentralized) ซึ่งพิจารณาว่าเป็นระบบบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง ควรเป็นระบบที่มุ่งเน้นการทำหน้าที่บริหารบุคลากรตั้งแต่การสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ฝึกอบรม การธำรงรักษา และนโยบายด้านค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ โดยเป็นบทบาทของหน่วยงานกลางของรัฐ หรือให้หน่วยงานกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดระเบียบทั่วไป จากผลการศึกษานี้พบว่า มีความเป็นไปได้ 3 รูปแบบ

รูปแบบที่ 1 การกระจายอำนาจด้วยการให้ส่วนราชการดำเนินการทั้งหมด ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงขึ้นอยู่กับบริบทแวดล้อมในอนาคตและรูปแบบหน่วยงานเป็นตัวกำหนด เช่น งานด้านดิจิทัลเริ่มเปิดรับบุคลากรภายนอกซึ่งอยู่ในระดับตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิ ส่งผลให้ตำแหน่งที่เข้ามานั้นไม่มีอำนาจในทางการบริหาร แต่อาจเป็นข้าราชการในรูปแบบอื่น เช่น อาจอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการวิสามัญ เป็นต้น

รูปแบบนี้มีข้อดีคือ หน่วยงานมีอิสระในการกำหนดสร้างหลักสูตรที่เหมาะสมกับภารกิจ วัฒนธรรมองค์การและแผนยุทธศาสตร์ สามารถวิเคราะห์งานและบทบาทของนักบริหารระดับสูง เพื่อนำไปสู่การพัฒนากรอบสมรรถนะ (Competency Framework) และคุณสมบัติของนักบริหาร (Qualification) ที่เหมาะสมกับหน่วยงานมากที่สุด รวมทั้งนำกรอบสมรรถนะไปวิเคราะห์หาช่องว่าง (Gap) สมรรถนะของผู้ที่อาจขึ้นสู่ตำแหน่ง (Successor) นักบริหารระดับสูงจากภายในหน่วยงาน เพื่อวางแผนพัฒนาบุคลากรในระยะยาวผ่านการสร้างกรอบสั่งสมประสบการณ์ (Experience Accumulation Framework: EAF) และแผนพัฒนารายบุคคล (Individual Development Plan: IDP) บุคลากรที่มีผลงานโดดเด่น เพื่อให้แต่ละหน่วยงานได้ผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถมากที่สุดได้

อย่างไรก็ตาม การใช้รูปแบบที่ 1 จะสมบูรณ์ได้มากที่สุดภายใต้เงื่อนไขสำคัญอย่างยิ่ง 3 ประการ คือ *ประการแรก* ความพร้อมด้านทรัพยากรและงบประมาณของหน่วยงานเพื่อรองรับการพัฒนาระบบที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณภาครัฐในการลงทุนเป็นจำนวนมาก *ประการที่สอง* การพัฒนากรอบสมรรถนะรองรับนักบริหารระดับสูงของหน่วยงานเช่นนี้ อาจช่วยเพิ่มทางเลือกและเปิดโอกาสให้หน่วยงานภาครัฐสามารถใช้รูปแบบการมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based) ได้สะดวกและอาจได้มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถจากภายนอกได้ แต่อาจต้องเผชิญกับข้อจำกัดสำคัญในการนำมาใช้ คือ วัฒนธรรมองค์การภายใต้ระบบราชการที่ยึดติดกับระบบอาวุโสและระบบอุปถัมภ์ และ*ประการที่สาม* ความพร้อมของหน่วยปฏิบัติที่รับผิดชอบด้านการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการในการนำระบบใหม่มาใช้ ทั้งกระบวนทัศน์ องค์ความรู้ งบประมาณ และทรัพยากรที่จำเป็น

รูปแบบที่ 2 การกระจายอำนาจด้วยการให้ส่วนราชการดำเนินการบางส่วน แต่หน่วยงานส่วนกลางควรเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุม (Controller) ผู้กำกับดูแล (Regulator) และสนับสนุน (Supporter) การปฏิบัติของส่วนราชการ ส่วนกลางจะมีฐานข้อมูลกลางที่เกี่ยวข้องกับนักบริหารระดับสูง (Executive Information System) และออกแบบระบบไม่ให้เกิดการแทรกแซงทางการเมือง และในกรณีที่หน่วยงานใดมีความต้องการนักบริหารระดับสูงตามตำแหน่ง (Position Based) ต้องแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ส่วนกลางต้องมีรายชื่อผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งนักบริหารผ่าน “ตะกร้ากลาง” รวมทั้งผู้จัดหานักบริหารระดับสูง (Headhunter) จากภายนอก

ที่สอดคล้องกับลักษณะและความต้องการของหน่วยงาน รวมทั้งการยกระดับการบริหารงานของระบบราชการเป็น "Smart HR Policy"

จะเห็นได้ว่า รูปแบบที่ 2 มุ่งสนับสนุนการการป้องกันมิให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองมายังฝ่ายบริหาร ขณะเดียวกันเป็นการรักษาสมดุลความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของหน่วยงานกลางกับส่วนราชการไปพร้อมกัน ทั้งนี้ จากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า หน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรอบมาตรฐานของหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงให้ส่วนราชการนำไปดำเนินการสร้างหลักสูตรพัฒนานักบริหารระดับสูงเอง แต่กลับพบสภาพปัญหาที่สำคัญ คือ การบริหารจัดการหลักสูตรของส่วนราชการต่าง ๆ ยังไม่ได้มาตรฐานตามที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด ทำให้เกิดปัญหาการยอมรับในตัวผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงเป็นจำนวนมาก ขณะเดียวกันหลักสูตรที่สำนักงาน ก.พ. จัดขึ้นเพื่อสร้างนักบริหารระดับสูงไม่สามารถรองรับปริมาณความต้องเข้าสู่กระบวนการพัฒนาได้อย่างเพียงพอ

ดังนั้น แนวคิดรูปแบบที่ 2 จึงเกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในช่วงที่ผ่านมา โดยมุ่งเน้นให้หน่วยงานกลางรับผิดชอบในฐานะผู้ควบคุม กำกับดูแล และส่งเสริมสนับสนุน ระบบนักบริหารระดับสูงที่จะเกิดขึ้นในแต่ละหน่วยงาน ผ่านการกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านเทคโนโลยีและระบบสารสนเทศ การเตรียมความพร้อมรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจากทั้งภายในและภายนอกภาครัฐ นอกจากนี้ รูปแบบที่ 2 ยังให้การยอมรับการนำระบบนักบริหารที่มุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based) โดยอาจให้บางหน่วยงานสามารถใช้รูปแบบการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรที่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจากทั้งภายในและภายนอกองค์การได้ และรูปแบบนี้ยังเป็นการประสานความขัดแย้งและลดความตึงเครียดในการบริหารงานระบบนักบริหารระดับสูงในภาพรวมระหว่างหน่วยงานกลางและส่วนราชการได้ระดับหนึ่งด้วย

รูปแบบที่ 3 การบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงแบบรวมศูนย์อำนาจ ควรมีหน่วยงานกลางแบบเบ็ดเสร็จที่ดูแลนักบริหารระดับสูงตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนาสมรรถนะ การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า รูปแบบที่ 3 ไม่เป็นที่นิยมในต่างประเทศมากนัก แต่ให้การยอมรับในการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางทำหน้าที่ในการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงในฐานะหน่วยงานอำนวยการและการประสานงาน (Supporter) มากกว่าการให้หน่วยงานกลางควบคุมและกำกับหรือดำเนินการทั้งหมดในระบบนักบริหารระดับสูง กระนั้นก็ตาม รูปแบบการรวมศูนย์เช่นนี้นับว่ามีข้อดีหลายประการด้วยกัน ทั้งประสิทธิภาพในการปฏิบัติให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานเดียวกัน การประหยัดงบประมาณภาครัฐในการลงทุนต่อระบบนักบริหารระดับสูง รวมทั้งประสิทธิผลในการเชื่อมโยงการควบคุมและกำกับดูแล กับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูง อย่างไรก็ตาม ข้อเสียในการนำรูปแบบการรวมศูนย์แบบเบ็ดเสร็จมาใช้ คือ ขาดมุมมองด้านบริบทและสภาพแวดล้อมของส่วนราชการในการบริหารและพัฒนานักบริหารระดับสูง ที่อาจแตกต่างกันตามภารกิจ คุณลักษณะของข้าราชการและบุคลากร ตลอดจนวัฒนธรรมองค์การ

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าแม้รูปแบบการรวมศูนย์และการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูงในอนาคตข้างหน้าจะมีความแตกต่างกัน แต่จุดร่วมสำคัญคือ การยอมรับในเงื่อนไขที่ว่า ระบบนักบริหารระดับสูง ควรปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและถือตำแหน่งเหล่านี้มิใช่เป็นตำแหน่งข้าราชการฝ่ายการเมือง ซึ่งลักษณะมุมมองคล้ายกับกรณีของประเทศสหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย ข้อดีของการปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง คือ การเพิ่มความโปร่งใสให้ระบบนักบริหารระดับสูงของไทยมีแนวโน้มที่จะดำเนินการภายใต้ระบบคุณธรรม (Merit System) ภายใต้การบริหารงานตามกรอบสมรรถนะ (Competency Framework) เพื่อให้ได้นักบริหารระดับสูงที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง และได้รับการยอมรับจากทั้งภายในและภายนอกระบบราชการ

9.1.3 การกำหนดคุณสมบัติ

ปัจจุบันสำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดคุณสมบัติผู้ที่มีสิทธิได้รับการคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงผ่านหลักเกณฑ์มาตรฐานกำหนดตำแหน่งของสายงานประเภทบริหาร ซึ่งคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการดำรงตำแหน่งประเภทสายบริหารนั้น จะต้องมีคุณสมบัติในการเข้ารับการคัดเลือกและแต่งตั้ง ประกอบด้วย (1) มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด (2) ผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงของสำนักงาน ก.พ. หรือผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงที่ ก.พ. รับรอง และ (3) ผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ. ส่วนสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงที่ถูกกำหนดไว้ในปัจจุบัน พิจารณาได้จากหลักสูตรต่าง ๆ เพื่อเตรียมความพร้อมนักบริหารระดับสูง ได้แก่ **หนึ่ง หลักสูตรพัฒนาสมรรถนะหลักสำหรับตำแหน่งประเภทบริหาร** ของสำนักงาน ก.พ. มุ่งเน้นการพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง ระดับรองหัวหน้าส่วนราชการ ประกอบด้วย ภาวะผู้นำระดับสากล การสร้างการยอมรับจากภาคส่วนต่าง ๆ ภาวะผู้นำการขับเคลื่อนนวัตกรรม การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการทำงานในรูปแบบหุ้นส่วนหรือภาคีเครือข่ายกับภาคส่วนต่าง ๆ **สอง หลักสูตรการสร้างผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง** ภายใต้ความร่วมมือระหว่างสำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงาน ก.พ. สำหรับนักบริหารระดับสูง เพื่อสร้างการรับรู้และเข้าใจต่อบริบทใหม่ของการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ การปรับเปลี่ยนกระบวนการทางความคิด (Mindset) สร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration) และศักยภาพความเป็นผู้นำ (Leadership) สร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐในการขับเคลื่อนประเด็นสำคัญ ๆ ตามยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายของรัฐบาล **สาม หลักสูตรพัฒนาสมรรถนะหลักสำหรับตำแหน่งประเภทบริหาร** เป็นกรอบการพัฒนานักบริหารระดับสูงที่เป็นหลักสูตรกลางให้ส่วนราชการนำไปใช้ในการพัฒนานักบริหารระดับสูงของแต่ละหน่วยงาน เป็นมุ่งเน้นการพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงค่อนข้างจำกัด ได้แก่ การมอบหมายงาน การมุ่งผลสัมฤทธิ์ การสั่งสมความเชี่ยวชาญในอาชีพ การทำงานเป็นทีม การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม การตอบสนองผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์การ

จะเห็นได้ว่า การพัฒนาสมรรถนะนักบริหารระดับสูงตามหลักสูตรตามกรอบมาตรฐานกลางของสำนักงาน ก.พ. ในฐานะหน่วยงานกลางนั้น โดยส่วนใหญ่ยังคงมุ่งเน้นการพัฒนาสมรรถนะนักบริหารระดับสูง คล้ายคลึงกับสมรรถนะพื้นฐานของข้าราชการทั่วไป ที่กำหนดให้ข้าราชการทุกประเภทตำแหน่งจำเป็นต้องมี 5 สมรรถนะ อันได้แก่ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ การให้บริการที่ดี การทำงานเป็นทีม การสั่งสมความเชี่ยวชาญในอาชีพ และการยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรม เพียงแต่มีการกำหนดสมรรถนะเพิ่มเติมสำหรับการบังคับบัญชาและร่วมงานกับหุ้นส่วนนอกภาครัฐ (Non-Government) เล็กน้อยเท่านั้น ขณะเดียวกันได้มีการสร้างหลักสูตรที่ตอบสนองต่อการทำงานภายใต้กระบวนทัศน์ “Governance” และการเป็นผู้นำในการขับเคลื่อนภารกิจภาครัฐในยุคดิจิทัลมากยิ่งขึ้น ดังเห็นได้จากทั้งหลักสูตรพัฒนาสมรรถนะหลักสำหรับตำแหน่งประเภทบริหาร และหลักสูตรการสร้างผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง มีเนื้อหาสาระที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือและการบริหารภาคีหุ้นส่วนและเครือข่าย การสรรค์สร้างนวัตกรรม การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกรอบนโยบายยุทธศาสตร์ชาติ สะท้อนให้เห็นว่าภาครัฐมีมุมมองต่อการขับเคลื่อนภารกิจองค์การในระบบราชการมุ่งสู่ความเป็นเอกภาพ (Unity) ทั้งในมิติการพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นการส่งเสริมการใช้นวัตกรรมในการเสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขัน และการมุ่งสู่เป้าหมายเดียวกันในการพัฒนาประเทศในด้านการใช้ประโยชน์จากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบดิจิทัล พร้อมกับเสริมสร้างคุณลักษณะให้นักบริหารระดับสูงมีความสามารถในการบริหารการเปลี่ยนแปลง และพร้อมรับมือกับบริบทแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

สำหรับแนวโน้มการกำหนดคุณสมบัตินักบริหารระดับสูงของไทย พบว่า โครงสร้างการจำแนกตำแหน่ง ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมีการปรับเปลี่ยนตามลักษณะงานและภารกิจหลักขององค์การ รองรับความยืดหยุ่นและความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน การทำงานในรูปแบบพันธมิตรหรือภาคีหุ้นส่วนภายนอก และนักบริหารระดับสูงจะมีแนวโน้มอายุที่ลดน้อยลง ส่วนในกรณีนักบริหารระดับสูงมาในรูปแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based) จะต้องมีการพิจารณาให้สามารถเข้ามาสู่สายงานบริหารได้ในลักษณะ "Cross Track" มีโครงสร้างการทำงานเป็นเครือข่าย โดยมีตัวกลางในการสื่อสารและการประสานความร่วมมือ ให้อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่แต่ละหน่วยงาน ส่วนด้านสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (Competency) แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ หนึ่ง นักบริหารแบบรอบด้าน (Generalist) ผู้บริหารต้องเข้าใจภาพรวมต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในระดับสากลและระดับประเทศ สามารถบริหารจัดการทั้งการทำงาน การเงิน และบุคคลได้ และสอง นักบริหารระดับสูงที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) จะต้องรู้เฉพาะทางในงานในหน้าที่และสามารถดึงเครือข่ายผู้บริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องเดียวกันมาทำงานร่วมกันได้

ดังนั้น การพัฒนาสมรรถนะภายใต้บริบทแวดล้อมของระบบนักบริหารของไทย อาจมีการจำแนกรูปแบบการพัฒนาเช่นเดียวกับกรณีของประเทศฝรั่งเศส ที่มีการแยกสถาบันพัฒนานักบริหารระดับสูงประเภททั่วไป ออกจากนักบริหารระดับสูงที่ต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านวิชาชีพร่วมด้วย การสร้างระบบพัฒนาในรูปแบบสถาบันหรือหลักสูตรพัฒนานักบริหารระดับสูงที่จำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ นักบริหารทั่วไป และนักบริหารที่เชี่ยวชาญเฉพาะ จำเป็นต้องมีผู้รับผิดชอบในการพิจารณาจำแนกหน่วยงานภาครัฐตามภารกิจหลัก ตัวอย่าง นักบริหารระดับสูงประเภททั่วไป เช่น อธิบดีกรมการปกครอง เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น ส่วนนักบริหารระดับสูงประเภทที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษ เช่น กรมการขนส่งทางบก กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ เป็นต้น อีกทางเลือกหนึ่ง คือ การสร้างความร่วมมือระหว่างสำนักงาน ก.พ. หรือหน่วยงานกลาง ร่วมมือกับสถาบันการศึกษา และภาคเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา สร้างหลักสูตรเตรียมความพร้อมหรือพัฒนานักบริหารระดับสูงให้กับหน่วยงานที่มีภารกิจหลักใกล้เคียงกัน เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร กรมวิชาการเกษตร เป็นต้น การให้ความสำคัญกับความสามารถในการบริหารทั่วไปและการบริหารที่ต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะเช่นนี้ จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้กับระบบนักบริหารระดับสูง ขณะที่ผู้เข้าร่วมพัฒนาจะเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และความสัมพันธ์ใกล้ชิดอันเอื้อต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการขับเคลื่อนภารกิจภาครัฐตามคลัสเตอร์ต่าง ๆ มากยิ่งขึ้นได้

สำหรับสมรรถนะที่จำเป็นของนักบริหารระดับสูง มีดังนี้ ***องค์ความรู้ (Knowledge)*** ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการพื้นฐานและเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน ความรู้ด้านนโยบาย แผนงาน และยุทธศาสตร์ของภาครัฐ ความรู้ด้านระบบงบประมาณ และความรู้ด้านการบริหารงานบุคคลและกระบวนการและกลไกในการสร้างคนเก่ง (Talent Pipeline) ***ทักษะ (Skills)*** ประกอบด้วย การสื่อสารที่ดี การตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ ความสามารถในการโน้มน้าวทีมงาน การสร้างและบริหารพันธมิตรและเครือข่าย การบูรณาการหลายฝ่าย การเรียนรู้ที่รวดเร็ว ทักษะในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและดิจิทัล ทักษะการแก้ปัญหา ทักษะการประสานงาน การพัฒนาบุคลิกภาพและการวางตัวในที่สาธารณะ ***คุณลักษณะ (Attribute)*** ที่จำเป็นสำหรับนักบริหารระดับสูง คือ ความสามารถในการเรียนรู้ด้วยตนเอง การปรับตัวและยืดหยุ่นในการทำงาน การมองภาพแบบองค์รวม มีความเป็นข้าราชการมืออาชีพ มีภาวะผู้นำ มีความรับผิดชอบและพร้อมต่อการตรวจสอบ การคิดเชิงวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และสรรค์สร้างนวัตกรรมใหม่ๆ มีความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมและจริยธรรมเป็นที่ประจักษ์ การบริหารการเปลี่ยนแปลง และเป็นต้นแบบที่ดีได้ จะเห็นได้ว่า แนวโน้มการพัฒนาสมรรถนะที่ถูกคาดหวังนั้น นักบริหารระดับสูงทุกคนจะต้องมีความสามารถในการเป็น "ภาวะผู้นำธรรมาภิบาล

(Governance Leadership)" ทั้งการให้ความสำคัญกับภาวะผู้นำในการบริหารกิจการภาครัฐในการบริหารกิจการบ้านเมืองร่วมกับหลากหลายภาคส่วนในฐานะหุ้นส่วนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Partnership) สามารถสร้างความร่วมมือจูงใจและผสานผลประโยชน์ในการขับเคลื่อนภารกิจ โดยยังคงรักษาผลประโยชน์สาธารณะได้เป็นอย่างดี สามารถเป็นแบบอย่างด้านความซื่อสัตย์สุจริต มีความโปร่งใสและพร้อมรับการตรวจสอบ หรือหลักการธรรมาภิบาลที่ดี (Good Governance) มาใช้ในการงาน การทำงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการ ตลอดจนสามารถนำการเปลี่ยนแปลงผ่านการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management) จะเห็นได้ว่าสมรรถนะที่พึงประสงค์สำหรับนักบริหารระดับสูงในอนาคต มีความคล้ายคลึงกับกรณีของทั้งฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ยังไม่ถูกกำหนดไว้เป็นมาตรฐานของสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงอย่างชัดเจนในกรณีของไทย คือ การกำหนดผลสัมฤทธิ์จากการบริหารที่เกี่ยวกับคุณค่าเชิงพาณิชย์และเศรษฐกิจ ดังเช่นในกรณีของสหราชอาณาจักรอันเป็นผลสืบเนื่องจากระบบราชการในสหราชอาณาจักรยังคงได้รับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์การบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) หรือปรัชญามุ่งเน้นผลกำไรแบบเอกชนอย่างเข้มข้นมาใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความคุ้มค่าด้านงบประมาณอย่างเป็นรูปธรรม

9.1.4 การคัดเลือกและการแต่งตั้ง

กรณีของไทยการคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง อยู่ภายใต้ดุลยพินิจและอำนาจการพิจารณาตัดสินใจที่แตกต่างออกไป ตามระดับตำแหน่งของนักบริหารระดับสูง กล่าวคือ การคัดเลือกนักบริหารระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. มีการจัดตั้งคณะกรรมการคัดเลือก เป็นผู้พิจารณาคุณสมบัติที่มีความเหมาะสมตามตำแหน่ง หลังจากนั้นจึงประเมินและคัดเลือกให้เหลือชื่อผู้ที่มีความเหมาะสม 3 รายชื่อ และเสนอให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจเห็นสมควร ส่วนการคัดเลือกนักบริหารระดับ 10 บส. ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอชื่อให้แก่รัฐมนตรีใช้ดุลยพินิจในการเห็นสมควร หากปลัดกระทรวงไม่ได้เป็นผู้เสนอชื่อ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมีสิทธิเสนอชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมแก่ตำแหน่งได้ ส่วนการคัดเลือกนักบริหารระดับ 11 บส. เป็นระบบการคัดเลือกจากอำนาจของผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว โดยให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ในกรณีที่ปลัดกระทรวงไม่เสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือไม่มีผู้เสนอชื่อ หรือผู้มีหน้าที่ต้องเสนอชื่อ เสนอชื่อตนเอง รัฐมนตรีมีสิทธิเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมได้

จะเห็นได้ว่า การคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงของไทยทั้งระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. มีกระบวนการสรรหาผ่านการใช้อำนาจดุลยพินิจ 2 ขั้นตอน คือ คณะกรรมการการคัดเลือกและปลัดกระทรวง เสนอชื่อให้รัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาคัดเลือก ขณะที่ในระดับ 11 บส.ปลัดกระทรวง เป็นผู้เสนอชื่อในฐานะผู้บังคับบัญชาที่เห็นว่าใครเหมาะสมให้รัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกในขั้นตอนสุดท้าย ดังนั้น อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นหลัก แสดงให้เห็นว่า ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงทั้งสามระดับนั้น สิทธิขาดสำคัญในการตัดสินใจพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้ที่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงอยู่ที่ "ข้าราชการฝ่ายการเมือง" เป็นสำคัญ จะเห็นได้ว่า อำนาจทางการเมืองไม่สามารถแยกกับอำนาจฝ่ายการบริหารได้อย่างชัดเจน อนึ่ง นักบริหารระดับ 11 บส. หรือปลัดกระทรวง แม้จะมีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกและเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส.อยู่ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้น ปลัดกระทรวงยังคงอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ส่งผลให้ผู้ที่จะเข้ารับการพิจารณาให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส.นั้น ต้องมาจากความเห็นชอบและพึงพอใจของรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีสามารถสั่งการให้เสนอชื่อบุคคลที่ตนเห็นชอบได้ก่อน **ความสัมพันธ์เชิงอำนาจเช่นนี้ ส่งผลให้ข้าราชการฝ่ายการเมืองอยู่เหนือกว่าข้าราชการประจำอย่างชัดเจนในทางปฏิบัติ**

ส่วนแนวโน้มการคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง จำแนกข้อพิจารณาออกเป็น 3 ประเด็นหลัก ***(1) ด้านผู้มีอำนาจในการคัดเลือก*** ในตำแหน่งระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. สมควรให้จัดตั้งองค์กรกลางออกหลักเกณฑ์คัดเลือก มีส่วนร่วมในการคัดเลือก และเสนอรายชื่อให้แก่ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง ส่วนการคัดเลือกตำแหน่งระดับ 11 บส. ให้ใช้ระบบคณะกรรมการแทนการคัดเลือกจากปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรี ซึ่งแนวคิดนี้แสดงให้เห็นถึงการยอมรับและความพยายามในการลดทอนอิทธิพลของข้าราชการฝ่ายการเมืองที่เข้าครอบงำ (แทรกแซง) การคัดเลือกระบบนักบริหารระดับสูงในปัจจุบัน และเพิ่มความเป็นอิสระให้แก่ข้าราชการฝ่ายประจำมากยิ่งขึ้น หากพิจารณาบริบทความเหมาะสมแล้ว ผู้ที่มีความเห็นสนับสนุนแนวคิดนี้อาจเห็นว่า ภายใต้บริบทปัจจัยทางการเมืองที่ไม่แน่นอนหรือมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและตัวรัฐมนตรีบ่อยครั้ง ส่งผลให้การทำงานของนักบริหารระดับสูงได้รับผลกระทบและขาดความต่อเนื่องในการบริหารงานและขับเคลื่อนองค์การ

(2) ด้านลักษณะกระบวนการคัดเลือก สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 แนวทางที่ควรจะเกิดขึ้น ประกอบด้วย 1) ประกาศเผยแพร่คุณสมบัติของผู้เข้ารับการคัดเลือกออกสู่สาธารณะ 2) การยึดหลักการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่น ๆ ได้เข้ามาแสดงความคิดเห็น รับรู้รับทราบและตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่มีความเหมาะสม 3) การใช้วิธีการ Blind Survey สำรวจคุณลักษณะและพฤติกรรมของบุคคลที่เหมาะสมในทางลับ 4) การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมได้มีสิทธิสมัคร มิใช่รอการเสนอรายชื่อจากส่วนราชการ ทั้งนี้ การประกาศเผยแพร่คุณสมบัติของผู้เข้ารับการคัดเลือกออกสู่สาธารณะและการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีคุณสมบัติมีสิทธิสมัครแม้จะเป็นบุคลากรภายในและมิได้รับการเสนอชื่อนั้น แสดงให้เห็นว่า แนวโน้มการได้มาซึ่งนักบริหารระดับสูงของไทย มีแนวโน้มให้การยอมรับรูปแบบระบบนักบริหารระดับสูงที่มุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based) มากยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับกรณีที่หลายประเทศได้มีการประกาศรับสมัครตำแหน่งที่ต้องการ พร้อมกับบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ (Job Description) กรอบสมรรถนะ (Competency) และคุณสมบัติผู้ที่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง (Qualification) ซึ่งลักษณะดังกล่าวคล้ายคลึงกับกรณีของออสเตรเลีย และในกรณีของออสเตรเลียนั้น หากหน่วยงานใดมีความประสงค์สรรหาบุคคลโดยใช้ระบบแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based) จะต้องผ่านการพิจารณาจาก Public Service Commissioner ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางในการคัดเลือกและแต่งตั้งเพื่อพิจารณาผู้ที่มีความเหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจากการเปิดรับบุคลากรภายนอก แต่ในการคัดเลือกและแต่งตั้งบุคลากรจากภายนอกนั้นยังคงไว้ซึ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกลางในการตัดสินใจพิจารณาคัดเลือกร่วมกับส่วนราชการ หรือร่วมกำหนดหลักเกณฑ์บางประการร่วมกับส่วนราชการที่นักบริหารระดับสูงจะเข้าไปดำรงตำแหน่ง ในกรณีที่ระบบนักบริหารระดับสูงของไทยต้องการบุคลากรให้มาดำรงตำแหน่งภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว สามารถศึกษากระบวนการและแนวทางปฏิบัติจากออสเตรเลียเพื่อพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงได้

ส่วนประเด็นด้านการให้ภาคส่วนอื่น ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาและคัดเลือกได้เข้ามาแสดงความคิดเห็น รับรู้รับทราบ และตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่มีความเหมาะสมนั้น แสดงให้เห็นว่า ผู้ให้ความเห็นยังคงมุ่งเน้นการรักษาอำนาจในการใช้ดุลยพินิจเพื่อการตัดสินใจที่แท้จริงไว้ที่ภาครัฐเป็นหลัก ส่วนภาคส่วนภายนอกอาทิ ผู้แทนภาคเอกชน ภาควิชาการ และประชาสังคม มีบทบาทจำกัดเพียงให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะ และตรวจสอบคุณสมบัติ หรืออยู่ในฐานะของ “ที่ปรึกษาคณะกรรมการ” เพื่อให้ได้กรอบสมรรถนะและคุณสมบัติที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงบริบทการเปลี่ยนแปลงและมุ่งเน้นการทำงานร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในอนาคต อันส่งผลให้การปฏิบัติงานของนักบริหารระดับสูงมีความรอบคอบในการปฏิบัติงานสอดรับกับภารกิจหลัก การปฏิบัติงานตามบริบทและการปฏิบัติงานสถานการณ์จริงที่อาจเกิดขึ้น

(3) ด้านผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง พบว่า ในการแต่งตั้งตำแหน่งระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ให้อำนาจปลัดกระทรวงในการแต่งตั้ง ส่วนการแต่งตั้งตำแหน่งระดับ 11 บส. ให้อำนาจรัฐมนตรีในการแต่งตั้ง อำนาจในการแต่งตั้งถือเป็นการใช้อำนาจครั้งสุดท้ายในการให้ได้มาซึ่งนักบริหารระดับสูงก่อนการปฏิบัติงานจริง แต่เป็นอำนาจในเชิงพิธีการเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจดังกล่าวยิ่งแสดงให้เห็นได้ชัดว่า แนวโน้มการครอบงำระบบนักบริหารระดับสูงโดยฝ่ายการเมืองจะลดลงในระดับผู้บริหารส่วนราชการระดับกรม และผู้บริหารระดับกรมจะมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจในระดับที่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับกระทรวง ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้จะเป็นตัวช่วยกระชับอำนาจเชิงบริหารระหว่างกรมต่าง ๆ ภายในกระทรวงเดียวกันให้เกิดเอกภาพและมีการทำงานเป็นไปในทิศทางเดียวกันมากยิ่งขึ้น แต่ยังคงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองให้กับข้าราชการฝ่ายการเมืองหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดในการแต่งตั้งผู้บริหารระดับกระทรวงต่อไป นัยดังกล่าวนี้มีความน่าสนใจอย่างยิ่งว่า ในทางปฏิบัติแล้วเป็นไปได้หรือไม่ ที่รัฐมนตรีจะเข้าแทรกแซงการลงนามแต่งตั้งนักบริหารระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ผ่านปลัดกระทรวง โดยกำหนดเงื่อนไขและการต่อรองผ่านอำนาจในการลงนามแต่งตั้งนักบริหารระดับ 11 บส. หากเป็นเช่นนั้นในทางปฏิบัติย่อมหมายความว่าระบบนักบริหารระดับสูงของไทยยังคงไม่สามารถลดทอนการแทรกแซงของข้าราชการฝ่ายการเมืองได้อย่างแท้จริง

9.1.5 การพัฒนา

ในปัจจุบันการพัฒนานักบริหารระดับสูงของไทย แบ่งออกเป็น 2 ช่วง ได้แก่ ***(1) การพัฒนาก่อนเข้าสู่การดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง*** พบว่า ผู้ที่มีคุณสมบัติในการเข้ารับการคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งระดับ 9 บส. จำเป็นต้องมีการพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงก่อนเข้ารับการพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ซึ่งจำแนกออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 ดำเนินการโดยหน่วยงานกลาง ได้แก่ หลักสูตร นบส.1 หลักสูตร ส.นบส. ทั้งสองหลักสูตรดำเนินการโดยสำนักงาน ก.พ. และรูปแบบที่ 2 ดำเนินการโดยส่วนราชการอื่น ๆ ได้แก่ หลักสูตรที่ผ่านการรับรองแบบมีเงื่อนไข และหลักสูตรที่ผ่านการรับรองแบบมีเงื่อนไข ***(2) การพัฒนาภายหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง*** จำแนกออกได้เป็น 2 รูปแบบเช่นกัน คือ รูปแบบที่ 1 ดำเนินการโดยหน่วยงานกลาง ได้แก่ หลักสูตร นบส.2 ดำเนินการโดย ก.พ.และหลักสูตร ปยป.2 ดำเนินการโดย ก.พ.ร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. และรูปแบบที่ 2 ดำเนินการโดยส่วนราชการอื่น ๆ ได้แก่ การพัฒนาสมรรถนะตามกรอบหลักสูตรการพัฒนาสมรรถนะ

สำหรับแนวโน้มการพัฒนานักบริหารระดับสูง พบว่า การพัฒนาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงยังคงมีความจำเป็น แต่ควรมีการติดตามและศึกษางานจากนักบริหารระดับสูงในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้การทำงานและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในสถานการณ์จริง ส่วนการพัฒนาภายหลังเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง พบว่า ควรจะมีรูปแบบการบริหารจัดการหลักสูตรทั้ง 2 รูปแบบ

รูปแบบที่ 1 การบริหารจัดการหลักสูตรโดยให้หน่วยงานกลางเป็นผู้ดำเนินการก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง ด้วยเหตุผลสำคัญคือ ส่งเสริมการพบปะแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันอันนำไปสู่การสร้างเครือข่ายในอนาคต และลดโอกาสความไร้มาตรฐานที่แต่ละหน่วยงานจัดทำหลักสูตรด้วยตนเอง กรณีการพัฒนาในรูปแบบที่ 1 มีความคล้ายคลึงกับการพัฒนานักบริหารระดับสูงผ่านหลักสูตรที่จัดขึ้นโดยหน่วยงานกลางเพียงอย่างเดียว เฉกเช่นกรณีประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีการกำหนดคุณสมบัติให้ผู้ที่จะเข้าสู่ระบบนักบริหารระดับสูงจะต้องผ่านการพัฒนาใน EPA และ EP กรณีของสหรัฐอเมริกา ที่มีการจัดทำโครงการพัฒนาผู้สมัครนักบริหารระดับสูง (SESCDP) เตรียมความพร้อมผู้ที่มีโอกาสขึ้นสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง และการปฐมนิเทศ (SES Briefings) และมีการจัดสัมมนานักบริหารระดับสูง (SES Leadership Seminars) และกรณีของออสเตรเลียที่มีการจัดตั้งศูนย์ความเป็นผู้นำและการเรียนรู้โดยมีโครงการ SES leadership programs

รูปแบบที่ 2 การบริหารจัดการหลักสูตรโดยให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ ผ่านการกระจายอำนาจ โดยหน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรและรับรองหลักสูตร ด้วยเหตุผลสำคัญคือ ลดความซ้ำซ้อนและความล่าช้าในการดำเนินการ ความแตกต่างของรูปแบบและลักษณะเฉพาะของแต่ละส่วนราชการ ซึ่งในการบริหารจัดการหลักสูตรนั้นทางหน่วยงานกลางจะต้องทำความร่วมมือกับสถาบันอื่น เช่น ภาคการศึกษา เพื่อกำหนดโครงสร้างและเนื้อหาหลักสูตร ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญที่สามารถถ่ายทอดองค์ความรู้ การดำเนินการพัฒนาโดยส่วนราชการเป็นเจ้าภาพนั้น มีความคล้ายคลึงกับกรณีของสหราชอาณาจักร ที่มีการจัดหลักสูตรสำหรับพัฒนาเริ่มจากผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงต้องเข้ารับการพัฒนาศักยภาพผ่านศูนย์พัฒนา (Development Centre) ภายใต้ความร่วมมือระหว่าง OCSC และ RAS ในการทำหน้าที่ประเมินความต้องการจำเป็นสำหรับการพัฒนาและฝึกอบรม และผู้ที่จะเข้าสู่การดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงต้องจัดทำ “Route Map” เพื่อกำหนดเป็นทางเลือกโครงการพัฒนาข้าราชการที่มีศักยภาพ ผ่านสำนักงานคณะรัฐมนตรี โดยจัดทำแผนพัฒนารายบุคคลที่ชัดเจน เช่น เข้ารับการสัมมนา และฝึกอบรม ในระยะ 1 ปี เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงข้อดีและข้อจำกัดของการใช้รูปแบบการบริหารจัดการทั้ง 2 รูปแบบ จะเห็นได้ว่า กรณีที่มีหน่วยงานกลางเป็นเจ้าภาพหลักในการพัฒนานักบริการระดับสูงนั้น จุดแข็งที่สำคัญคือ การประหยัดงบประมาณภาครัฐ การสร้างเอกภาพและมาตรฐานการพัฒนานักบริหารระดับสูงโดยรวม รวมทั้งสามารถสร้างเครือข่ายนักบริหารงานภาครัฐ เพื่อต่อยอดและแลกเปลี่ยนมุมมองและประสบการณ์การทำงานของส่วนราชการที่มีภารกิจแตกต่างกันให้แข็งแกร่งและเป็นประโยชน์ต่อการบูรณาการงานภาครัฐได้ในอนาคต ส่วนข้อจำกัดสำคัญคือ ส่วนราชการไม่มีความอิสระในการออกแบบหลักสูตรทั้งแง่เนื้อหาและกระบวนการเรียนรู้ที่จะสอดรับกับภารกิจ วัฒนธรรมองค์การและคุณลักษณะของบุคลากรที่จะเป็นนักบริหารระดับสูง แนวทางนี้จึงเหมาะสำหรับการพัฒนานักบริหารระดับสูงด้านการบริหารงานภาครัฐทั่วไป (Generalist) มากกว่าการพัฒนาสมรรถนะที่ต้องการผู้บริหารระดับสูงที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) ในขณะที่รูปแบบการให้ส่วนราชการเป็นผู้พัฒนานักบริหารระดับสูงนั้น จุดแข็งที่สำคัญคือ ส่วนราชการมีอิสระในการจัดการหลักสูตรตั้งแต่การออกแบบเนื้อหาและวิธีการฝึกอบรมหรือเรียนรู้ การบริหารจัดการ และประเมินหลักสูตรได้เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจ วัฒนธรรม และคุณลักษณะของบุคลากรที่แตกต่างกันในแต่ละหน่วยงาน แต่ข้อจำกัดคือ นักบริการระดับสูงจะไม่มีโอกาสแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างนักบริหารระดับสูงระหว่างหน่วยงาน รวมทั้งก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณภาครัฐโดยไม่จำเป็น รูปแบบนี้จึงเหมาะสมกับการพัฒนานักบริหารระดับสูงที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) พร้อมกับสมรรถนะทางการบริหารมากกว่านักบริหารระดับสูงที่ต้องการเพียงสมรรถนะด้านการบริหารงานภาครัฐโดยทั่วไป (Generalist)

สำหรับแนวโน้มด้านรูปแบบและวิธีการพัฒนานักบริหารระดับสูง สามารถจำแนกออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ ***รูปแบบที่ 1 มุ่งเน้นการนำเทคโนโลยีใช้ในการพัฒนา*** เช่น VDO conference การเรียนรู้แบบผสมผสาน และการพัฒนาผ่านเทคโนโลยีผ่านเสมือนจริง เป็นต้น ***รูปแบบที่ 2 มุ่งเน้นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน*** ผ่านการทำโครงการร่วมกัน (Project-based) และการวิเคราะห์และการคาดการณ์ภาพอนาคต (Scenario) เป็นต้น และ ***รูปแบบที่ 3 มุ่งเน้นการลงมือปฏิบัติจริง*** ด้วยการพัฒนาในขณะปฏิบัติงาน (On-the job training) การพัฒนาแบบจำลองสถานการณ์จริง (Simulation) รวมถึงการลงมือปฏิบัติจริงและมีที่ปรึกษาคอยให้คำแนะนำ เป็นรูปแบบคล้ายคลึงกับแนวทางการพัฒนานักบริหารระดับสูงในหลายประเทศอยู่แล้ว แต่มีบางประเด็นที่ผู้วิจัยเห็นว่าควรเพิ่มเติมรูปแบบการพัฒนานักบริหารระดับสูง ประกอบด้วย การจัดสัมมนานักบริหารระดับสูง (SES Leadership Seminars) เพื่อสร้างเครือข่ายระหว่างนักบริหารระดับสูง ดังเช่นในกรณีของฝรั่งเศส การมีระบบโค้ชชิ่งผู้บริหารในออสเตรเลีย รวมทั้งการประเมินความต้องการจำเป็นสำหรับการพัฒนาและฝึกอบรมเพื่อพัฒนาตนเองในระยะ

ยาวหลังเข้าสู่ตำแหน่งดังเช่นในกรณีสหราชอาณาจักร ซึ่งการพัฒนานักบริหารระดับสูงในรูปแบบที่หลากหลายเช่นนี้ ต้องพิจารณาความเหมาะสมของสมรรถนะที่คาดหวังและสมรรถนะที่มีอยู่จริงของนักบริหารระดับสูงในแต่ละหน่วยงาน เพื่อหาช่องว่าง (Gap) และเติมเต็มสมรรถนะให้สมบูรณ์ทั้งในระยะก่อนการเข้าสู่ตำแหน่ง และหลังการเข้าสู่ตำแหน่ง เพื่อออกแบบหลักสูตร วิธีการ และแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมระดับบุคคล

9.1.6 การบริหารผลงาน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ใช้ระบบบริหารผลงาน (Performance Management System) ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การวางแผนและกำหนดเป้าหมายผลการปฏิบัติราชการ (Planning) (2) การติดตาม (Reviewing) (3) การพัฒนา (Development) (4) การประเมินผลการปฏิบัติราชการ (Appraisal) (5) การให้ผลตอบแทน (Rewarding) โดยที่การประเมินผลการปฏิบัติราชการ (Appraisal) นักบริหารระดับสูงแบ่งรอบการประเมินออกเป็น 2 รอบในหนึ่งปีงบประมาณ เหมือนกับกรณีของสหราชอาณาจักร ส่วนขั้นตอนการประเมินตั้งแต่การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน การรวบรวมและนำเสนอผลการปฏิบัติงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน และรวบรวมและนำเสนอผลการประเมิน ซึ่งเป็นวงจรการประเมินการบริหารผลการปฏิบัติงานที่พบได้ทั่วไป สิ่งที่น่าสนใจคือ การพิจารณา 5 องค์ประกอบ สำหรับเป็นปัจจัยในการพิจารณาผลการปฏิบัติงานรายบุคคลของนักบริหารระดับสูง อันประกอบด้วย (1) ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจงาน (Functional-based) (2) ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจยุทธศาสตร์ (Agenda-based) (3) ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจพื้นที่ (Area-based) (4) ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักความรู้ ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะ (Competency-based) (5) ศักยภาพในการเป็นนักบริหารเพื่อการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ (Potential-based) ซึ่งองค์ประกอบในการประเมินผลการปฏิบัติงานนักบริการระดับสูงของไทยเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของฝรั่งเศส พบว่า กรณีของไทยมีปัจจัยที่นำมาพิจารณาครอบคลุมกว้างขวางกว่าฝรั่งเศสที่มีเพียงการประเมินจาก 3 ปัจจัยคือ คุณภาพการให้บริการ/ดำเนินงาน ระดับสมรรถนะที่มีการพัฒนา และการประเมินผลการทำงานโดยผู้บังคับบัญชา

สำหรับข้อเสนอสำคัญต่อการปรับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงานของนักบริหารระดับสูงนั้น ผู้เชี่ยวชาญต่างให้ข้อคิดเห็นที่ว่า ต้องมีการพิจารณาจากองค์ประกอบทั้ง 3 ***แนวทางที่ 1*** นำแนวคิด Performance Management ของ Robert Bacal มาปรับใช้กับการบริหารผลงานของนักบริหารระดับสูง ประกอบด้วย (1) การวางแผนการปฏิบัติงาน (Performance Planning) (2) การติดต่อสื่อสาร (Ongoing Performance Communication) (3) การจัดเก็บข้อมูล การสังเกต และการบันทึก (Data Gathering, Observing and Documenting) (4) การประชุมเพื่อทบทวนผลการปฏิบัติงาน (The Performance Appraisal Meeting) (5) การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานและการปรับปรุงผลงาน (Performance Diagnosis and Improvement) ***แนวทางที่ 2*** ในการประเมินผลการปฏิบัติงานควรจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงาน (SES Performance Agreement Form) เป็นการประเมินจากสิ่งที่ได้รับ (What) และวิธีการ (How) ที่นำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จ การประเมินจากระดับพฤติกรรมตามกรอบสมรรถนะ (Competency Framework) คำแถลงวิสัยทัศน์ (the Leadership Statement) ผลการปฏิบัติงานตามระเบียบข้อบังคับของข้าราชการพลเรือน (Rule-based) และความคาดหวังจากผู้บังคับบัญชา และ***แนวทางที่ 3*** มีการทบทวนผลการปฏิบัติงานในระดับสูง (Higher Level Review) ผ่านคณะกรรมการพิจารณาผลการปฏิบัติงาน (The Performance Review Board) เพิ่มเติมจากหลังจากมีการประเมินโดยผู้บังคับบัญชา คณะกรรมการฯ ทำหน้าที่ในการทบทวนผลการปฏิบัติงานและให้คำแนะนำกับหน่วยงานเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน รวมไปถึงการให้คำแนะนำในการให้ค่าตอบแทนพิเศษตามผลงาน ส่วนหลักเกณฑ์ จะต้องพิจารณาจาก (1) เป้าหมาย

ของการปฏิบัติงาน (Performance Objectives) ที่มีความเชื่อมโยงกับเป้าหมาย/พันธกิจขององค์กร (2) ผลสัมฤทธิ์ (Outcomes) เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของงาน (Key Performance Indicators) โดยตัวชี้วัดดังกล่าวนั้นต้องมีความท้าทาย เช่น มีนวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์มากน้อยเพียงใด เป็นต้น และระบบการจ้างงานควรเป็นการจ้างงานแบบสัญญาจ้างมากกว่าการจ้างงานแบบระยะยาว (เฉกเช่นการเป็นข้าราชการในปัจจุบัน) เพื่อการทำงานแบบเชิงรุกและเรียนรู้ด้วยวิธีการใหม่ ๆ

จากแนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อการบริหารผลงานของระบบนักบริหารระดับสูงของไทยทั้ง 3 กรณี พบว่า แนวโน้มที่ 1 และ 2 ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากระบบการบริหารผลงานนักบริหารระดับสูงที่มีอยู่เดิมมากนัก แต่ในแนวโน้ม 3 ซึ่งเพิ่มการทบทวนผลประเมินผลการปฏิบัติงานโดยผ่านการพิจารณาในรูปแบบ “คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงาน” (The Performance Review Board) ภายหลังจากการประเมินโดยผู้บังคับบัญชาเป็นแนวทางที่สนับสนุนแนวคิดการนำรูปแบบระบบนักบริหารระดับสูงที่มุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based) รวมถึงการให้มีการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงาน (Performance Agreement) ก่อนปฏิบัติงานในแต่ละปีหรือช่วงเวลา รูปแบบดังกล่าวนี้มักพบในรูปแบบของสัญญาจ้าง (Contract) มากกว่ารูปแบบการจ้างงานแบบต่อเนื่องภายใต้ระบบราชการทั่วไป อย่างไรก็ตาม การจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงานเป็นสิ่งที่เหมาะสมกับการเป็นนักบริหารระดับสูงของหน่วยงาน เนื่องจากองค์การสามารถกำหนดผลการปฏิบัติงานที่คาดหวัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแปลงยุทธศาสตร์ชาติสู่การปฏิบัติระดับองค์การ และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ขององค์การเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์หรือสร้างการเปลี่ยนแปลงให้กับองค์การตามที่ภาครัฐคาดหวังได้ ข้อตกลงการปฏิบัติงานจึงสามารถออกแบบให้มีความท้าทาย (Challenging) มากกว่าข้าราชการทั่วไป ขณะเดียวกัน การจัดทำข้อตกลงในการปฏิบัติงานยังสามารถนำมาปรับใช้ได้กับการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงทั้งในรูปแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career Based) และแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based) ได้ ทั้งนี้ แนวทางปฏิบัติในการนำมาใช้ทั้งการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงานนักบริหารระดับสูง ระบบการประเมินนักบริหารระดับสูง (Basic SES Appraisal System) และกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยผ่านการประเมินจากผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้น สามารถนำแนวทางของการประเมินผลการปฏิบัติงานนักบริหารระดับสูงของสหรัฐอเมริกามาประยุกต์ใช้ได้

9.1.7 การกำหนดค่าตอบแทน

ปัจจุบันหลักการสำคัญในการพิจารณาค่าตอบแทนให้กับนักบริหารระดับสูง ได้แก่ หลักความพอเพียง (Adequacy) หลักความเป็นธรรม (Equity) หลักความสมดุล (Balance) หลักความมั่นคง (Security) หลักการจูงใจ (Incentive) หลักการควบคุม (Control) รวมทั้งมาตรฐานการครองชีพและค่าครองชีพ (Standard of Living and Cost of Living) ค่าของงาน (Job Value) อัตราค่าตอบแทนในตลาดแรงงาน (Market Rate) กฎหมาย (Law and Regulation) ผลผลิต (Productivity/Performance) อำนาจต่อรอง (Bargaining Power) นโยบายองค์การ (Policy) ลักษณะงาน (Nature of Work) ลักษณะพื้นที่ และความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay) โดยจำแนกค่าตอบแทนโดยรวมออกเป็น ค่าตอบแทนพื้นฐานหรืออัตราเงินเดือน อยู่ที่ 59,350-63,095 บาท (2) ค่าตอบแทนพิเศษ ได้แก่ เงินประจำตำแหน่ง 10,000-21,000 บาท ค่าครองชีพ 10,000-21,000 บาท ค่ารักษาพยาบาล 1,150 บาท รถประจำตำแหน่ง 25,400-41,000 บาท เงินสมทบ/ชดเชย กบข. 2,968-3,155 บาท บำเหน็จบำนาญ 5,935-6,310 บาท และสวัสดิการอื่น ๆ มูลค่า 2,968-3,155 บาท รวมค่าตอบแทนต่อเดือน อยู่ที่ 117,780-159,870 บาท จะเห็นได้ว่ารูปแบบของค่าตอบแทนพิเศษยังอยู่ในรูปแบบของจำนวนเงินคงที่ (Fix Value) ตามระดับตำแหน่ง ภารกิจองค์การเนื้องาน และความเชี่ยวชาญทางวิชาชีพ จากการประมาณงบประมาณในภาพรวมด้านการบริหารงานบุคคลนำมาจัดสรรในรูปแบบบนสู่ล่าง (Top-down) มากกว่าการใช้ผลการปฏิบัติงานเป็นเกณฑ์ในการจัดสรรหรือจ่าย

ค่าตอบแทนให้กับนักบริหารระดับสูงเพื่อสร้างแรงจูงใจ (Incentive) อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า กรณีของไทยมีความคล้ายคลึงกับกรณีของฝรั่งเศสซึ่งใช้รูปแบบระบบนักบริหารระดับสูงที่มุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career Based) ซึ่งได้นำหลักเกณฑ์การเป็นนักบริหารทั่วไป มาให้ค่าตอบแทนที่แตกต่างออกไปจากนักบริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ รวมทั้งกำหนดค่าตอบแทนด้วยการให้ตามเกณฑ์การแบ่งตามระดับความยากง่ายของงานแต่ละกระทรวงและระดับตำแหน่ง

ในการกำหนดค่าตอบแทนต้องมีพิจารณาถึง สภาวะทางเศรษฐกิจ อัตรากำลังคนในภาครัฐ สัดส่วนงบประมาณ ค่าตอบแทนของภาคเอกชนเพื่อให้ภาครัฐแข่งขันและธำรงรักษาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถได้ เมื่อพิจารณาในภาพรวมพบว่า การเพิ่มค่าตอบแทนให้กับนักบริหารระดับสูงมี 2 มุมมอง ***มุมมองแรก*** การสร้างการแข่งขันทางการตลาดเพื่อดึงดูดคนเก่ง ด้วยการกำหนดค่าตอบแทนที่มีอัตราสูงกว่าหรือเทียบเคียงได้เท่ากับภาคเอกชน มุมมองนี้สนับสนุนระบบนักบริหารระดับสูงเป็นแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based) ***มุมมองที่สอง*** การกำหนดค่าตอบแทนตามความสามารถด้วยการให้ค่าตอบแทนตามความสามารถและผลของการปฏิบัติงานในอัตราที่เหมาะสมเพิ่มเติมภายใต้รูปแบบมุ่งเน้นอาชีพ (Career Based) แบบเดิม จะเห็นได้ว่าทั้งสองกรณีมีมุมมองต่อการให้ค่าตอบแทนแก่นักบริหารระดับสูงที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ในกรณีแรกสนับสนุนให้นักบริหารระดับสูงต้องได้รับค่าตอบแทนที่สามารถแข่งขันและมีความได้เปรียบในตลาดแรงงาน รูปแบบเช่นนี้จะต้องมีการจัดทำสัญญาจ้าง (Contract) มาเป็นเครื่องมือในการกำหนดค่าตอบแทนให้กับนักบริหารระดับสูง และภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณการดึงดูดคนเก่งเข้ามาเป็นผู้บริหารภาครัฐ กลยุทธ์สำคัญที่ควรนำมาใช้คือการมุ่งเน้นค่าตอบแทนมากกว่าการสร้างแรงจูงใจด้วยสวัสดิการ ขณะที่มุมมองที่สอง เป็นการมองภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณลงมาสู่การกำหนดค่าตอบแทนนักบริหารระดับสูง ตามความรู้ความสามารถและผลงาน ในกรณีที่หน่วยงานใดยังคงใช้ระบบดังกล่าว จำเป็นต้องสร้างแรงจูงใจให้กับนักบริหารระดับสูงด้วยสวัสดิการร่วมกับค่าตอบแทนที่ได้รับ โดยในส่วนของค่าตอบแทนจำเป็นต้องนำผลการปฏิบัติงานที่คาดหวังจากนักบริหารระดับสูงมาสร้างข้อท้าทายการเปลี่ยนแปลงให้กับองค์การเพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงานผ่านการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงานในแต่ละปี โดยสามารถจัดสรรได้ทั้งในรูปแบบ เงินโบนัส ค่าตอบแทนพิเศษในสัดส่วนที่เพิ่มจากฐานเงินเดือน และรางวัลได้

9.2 ข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐไทย

ภายใต้สถานการณ์การแข่งขันและบริบทแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยีทั้งในประเทศและต่างประเทศ การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของนักบริหารระดับสูงในภาครัฐจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศให้บรรลุผลผ่านการแปลงแผนยุทธศาสตร์ชาติสู่การปฏิบัติโดยหน่วยงานภาครัฐ หัวใจสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้การขับเคลื่อนภารกิจขององค์การภาครัฐดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล คือ นักบริหารระดับสูง ที่ต้องมีความรู้ความสามารถและคุณลักษณะที่พร้อมเผชิญกับข้อท้าทายต่าง ๆ นำพาองค์การภาครัฐมุ่งสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างชาญฉลาด ดังนั้นจากผลการศึกษาแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง จึงเป็นที่มาของการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ประกอบด้วย 7 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและการแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน ข้อเสนอทั้ง 7 ประเด็นมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

9.2.1 มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง

จากผลการศึกษาพบว่า ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับการบริหารงานภาครัฐที่มุ่งเน้นการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หรือการจัดการเชิงกลยุทธ์ภาครัฐ (Strategic Management in the Public Sector) หัวใจสำคัญของความสำเร็จในการบริหารงานบุคคลเพื่อรองรับการขับเคลื่อนภารกิจองค์การจะกระทำผ่านวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ มิใช่การปฏิบัติงานในรูปแบบงานประจำ (Routine) ในระบบราชการแบบเก่า การได้มาซึ่งนักบริหารระดับสูงที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับแต่ละหน่วยงาน จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์บทบาท (Role Analysis) ที่เหมาะสมต่อการนำพาและขับเคลื่อนองค์การให้บรรลุเป้าหมาย เป็นที่มาของการพัฒนากรอบสมรรถนะนักบริหารระดับสูง (SES Competency Framework) และกำหนดคุณสมบัติที่เหมาะสม (SES Qualification) อย่างไรก็ตาม ภายใต้ข้อจำกัดของระบบนักบริหารของไทยที่มุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career Based) ส่งผลให้ระบบการได้มาซึ่งนักบริหารระดับสูงมาจากภายในเป็นหลัก การพัฒนาและขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงในภาครัฐมิได้เปิดโอกาสให้มีการสรรหาและคัดเลือกจากบุคคลภายนอก ทำให้เกิดค่าเสียโอกาสในการแข่งขัน

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอให้มี**การปรับปรุงและพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในรูปแบบผสมผสาน (Hybrid) ทั้งการนำรูปแบบ Career Based และ Position Based มาใช้อย่างเหมาะสมและค่อยเป็นค่อยไป** โดยพิจารณาจากภารกิจของหน่วยงานและยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงองค์การเป็นหลัก กล่าวคือ ในกรณีที่หน่วยงานใดมีภารกิจและยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนภารกิจทั่วไป (เช่น งานปกครอง) ยังคงสามารถใช้รูปแบบการได้มาซึ่งนักบริหารระดับสูงจากภายในตามระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career Based) ได้ต่อไป แต่ในกรณีที่หน่วยงานใดมีภารกิจที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะ (เช่น งานด้านดิจิทัล งานด้านวิศวกรรมชั้นสูง) และ/หรือวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์องค์การต้องอาศัยความเชี่ยวชาญสูงและมีการเปลี่ยนแปลงที่มีข้อท้าทายอย่างมีนัยสำคัญ (เช่น การเป็นองค์การแห่งนวัตกรรม) ควรใช้รูปแบบที่เปิดโอกาสให้ทั้งบุคคลภายนอกและภายในหน่วยงาน สามารถเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงได้ภายใต้ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based) ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานได้มีโอกาสพิจารณาสรรหาและคัดเลือกนักบริหารระดับสูงที่มีความรู้ความสามารถในภารกิจงานและบริหารการเปลี่ยนแปลงให้สอดรับกับยุทธศาสตร์องค์การได้อย่างมีประสิทธิผล การนำรูปแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based) มาใช้กับการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรให้มาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานกลางต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม ทั้งขอบเขตด้านภารกิจองค์การ วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์องค์การ การเตรียมความพร้อมและมาตรฐานของหน่วยบริหารงานบุคคลในหน่วยงาน ตลอดจนการกำหนดถึงกระบวนการและวิธีการที่รักษาสมดุลและการถ่วงดุลระหว่างหน่วยงานกลางและส่วนราชการไว้มิให้เกิดความขัดแย้งในทางปฏิบัติ

9.2.2 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง

ผลการศึกษาแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของไทยผ่านการพิจารณาระดับการควบคุมอำนาจไว้ที่หน่วยงานกลางและการกระจายอำนาจให้กับส่วนราชการ (Centrally Managed Versus Decentralized) มีโอกาสเกิดขึ้นได้ 3 รูปแบบ คือ (1) การให้ส่วนราชการบริหารจัดการทั้งหมด (2) การให้ส่วนราชการดำเนินการภายใต้การกำกับและสนับสนุนโดยส่วนกลาง และ (3) การจัดตั้งหน่วยงานกลางบริหารจัดการระดับนักบริหารระดับสูงทั้งหมด ทั้งนี้ สภาพปัญหาในช่วงที่ผ่านมาพบว่า ส่วนกลางได้กำหนดให้ส่วนราชการสามารถดำเนินการบริหารจัดการหลักสูตรนักบริหารระดับสูงได้ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า การจัดหลักสูตรของหลายหน่วยงานยังไม่ได้มาตรฐาน

ดังนั้น แนวทางที่เหมาะสมในการบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูงในภาพรวม **จึงควรเพิ่มประสิทธิภาพให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางทำหน้าที่บริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูงทั้งหมด** โดยศูนย์

นักบริหารระดับสูง (ศบส.) ต้องรวบรวมภารกิจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับระบบนักบริหารระดับสูงที่ปัจจุบันกระจายอยู่ตามสำนักงานงานและศูนย์ต่าง ๆ ของสำนักงาน ก.พ.มาอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน เพื่อดำเนินภารกิจมุ่งเน้น “ระบบนักบริหารระดับสูง” เพียงอย่างเดียว ครอบคลุมทั้งการบริหารจัดการในตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การสรรหาและคัดเลือก กระบวนการแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลงาน และกำหนดค่าตอบแทนต่าง ๆ นอกจากนี้หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นต้องเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูงสู่การเป็นระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based) ทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการ แนวทางปฏิบัติและพัฒนาสมรรถนะหน่วยงานเป้าหมายให้บุคลากรที่รับผิดชอบมีความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการภายใต้รูปแบบดังกล่าว ศูนย์นักบริหารระดับสูง (ศบส.) ต้องทำหน้าที่เป็นผู้รวบรวมข้อมูลรายชื่อบุคคลในรูปแบบ “ตะกร้ากลาง” ทั้งผู้ที่มีความรู้ความสามารถจากทั้งภายในและภายนอกระบบราชการ เพื่อประโยชน์ในกระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในอนาคตอีกด้วย

9.2.3 การกำหนดคุณสมบัติ

ผลการศึกษาแนวโน้มในการกำหนดคุณสมบัตินักบริหารระดับสูงของไทย พบว่า สมรรถนะของนักบริหารระดับสูง (Competency) ที่ถูกคาดหวัง สามารถแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ หนึ่ง นักบริหารแบบรอบด้าน (Generalist) ผู้บริหารต้องเข้าใจภาพรวมต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในระดับสากลและระดับประเทศ สามารถบริหารจัดการทั้งการทำงาน การเงิน และบุคคลได้ และสอง นักบริหารระดับสูงที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) จะต้องรู้เฉพาะทางในงานในหน้าที่และสามารถดึงเครือข่ายผู้บริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องเดียวกันมาทำงานร่วมกันได้ นอกจากนี้ นักบริหารระดับสูงต้องสามารถบริหารงานภาครัฐโดยมิใช่การยึดภาครัฐเป็นศูนย์กลางภายใต้กระบวนทัศน์ “Government” แบบเดิม หากแต่ต้องขับเคลื่อนงานภายใต้แนวคิด “Governance” หรือมีภาวะผู้นำธรรมาภิบาลภาครัฐ หัวใจสำคัญ คือ สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่มิใช่รัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนพันธกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ทั้งการสร้างภาคีหุ้นส่วนหรือเครือข่ายเชิงบูรณาการกับหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน ความร่วมมือกับภาคเอกชน ภาควิชาการ และประชาสังคม โดยอาศัยจุดแข็งของภาคส่วนต่าง ๆ เสริมสร้างขีดความสามารถในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ระดับองค์การและยุทธศาสตร์ชาติ ในฐานะหุ้นส่วนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Partnership) มีการทำงานมุ่งเน้นผลลัพธ์ (Result Based) มีความรู้ความเข้าใจและก้าวทันการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีและดิจิทัล สามารถกระตุ้นและมีส่วนร่วมในการสร้างนวัตกรรมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในลักษณะที่สามารถชี้วัดหรือบ่งชี้ความสำเร็จได้อย่างชัดเจนในเชิงคุณค่า (Value)

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอ**เสนอให้มีการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะสำหรับนักบริหารระดับสูงที่สามารถนำมาใช้ในการประเมินผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการประเมิน ทั้งในกรณีนักบริหารทั่วไป (Generalist) และนักบริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) นำมากำหนดเป็นสมรรถนะของผู้นำ (Leadership Competency)** ดังต่อไปนี้ (1) ความสามารถในการบริหารคนและคนเก่ง (2) ความสามารถในการบริหาร ได้แก่ การบริหารการเปลี่ยนแปลง การโน้มน้าวจูงใจ การมอบหมายงาน กำกับทำงานเป็นทีม การสร้างและบริหารหุ้นส่วน/ภาคีเครือข่าย ใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและระบบดิจิทัล การสร้างการมีส่วนร่วมเพื่อสรรค์สร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ มีภาวะผู้นำโลกยุคใหม่ สามารถมองภาพแบบองค์รวมเพื่อเชื่อมโยงการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์และปัจจัยต่าง ๆ และสามารถวิเคราะห์ปรากฏการณ์และข้อมูลได้อย่างเป็นระบบ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาเตรียมความพร้อมเผชิญกับความท้าทายต่าง ๆ เป็นต้น (3) มุ่งเน้นการทำงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยยึดผลลัพธ์เป็นฐาน (Result Based) ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ (Outcomes) มากกว่าผลผลิต (Output) สามารถประเมินและกำหนดเป้าหมายในเชิงมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ (4) การบริหารด้วยความเป็นมืออาชีพ ตามความสอดคล้องกับภารกิจ

หลักขององค์การ และความเชี่ยวชาญในอาชีพจากองค์ความรู้และประสบการณ์ ประเด็นสมรรถนะเหล่านี้ยังสามารถนำมาใช้ในการกำหนดเป็นมาตรฐานผู้ที่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงทั้งในระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career Based) และแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based)

9.2.4 การคัดเลือกและการแต่งตั้ง

ข้อเสนอในการ**ปรับเปลี่ยนกระบวนการสรรหาและคัดเลือกนักบริหารระดับสูงตามฐานมุมมองระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid Based)** จำแนกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีหน่วยงานที่ต้องการบริหารระดับสูงทั่วไป (Generalist) และนักบริหารระดับสูงที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) สำหรับกรณีนักบริหารระดับสูงทั่วไป ยังสามารถดำเนินการสรรหาบุคลากรผู้สมควรดำรงตำแหน่งได้จากหน่วยงานเดิมหรือหน่วยงานที่มีภารกิจใกล้เคียงภายใต้ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career Based) จำแนกออกเป็น นักบริหารระดับ 9 บส. ระดับ 10 บส. และระดับ 11 บส. ตามลำดับ สำหรับนักบริหารระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. นั้น สมควรให้มีองค์กรกลางกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกและแต่งตั้ง โดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและตรวจสอบคุณสมบัติ พร้อมทั้งมีการเผยแพร่คุณสมบัติของผู้เข้ารับการคัดเลือกออกสู่การรับรู้รับทราบเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและโปร่งใสในกระบวนการคัดเลือก ส่วนการพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งในขั้นตอนสุดท้าย ให้ถือเป็นอำนาจของนักบริหารระดับ 11 บส. ส่วนการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงระดับ 11 บส. นั้น ควรใช้ระบบคณะกรรมการในการสรรหาและพิจารณาคัดเลือก ส่วนการแต่งตั้งควรให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

ในกรณีที่หน่วยงานหรือผู้มีอำนาจมีความประสงค์จะสรรหาและคัดเลือกบุคคลผู้ที่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based) นั้น ควรมีการวิเคราะห์งานและบทบาทหน้าที่ที่นักบริหารระดับสูงเข้ามารับผิดชอบ (Role Analysis) มีกระบวนการพัฒนากรอบสมรรถนะ (Competency Framework Development) ที่เหมาะสมเป็นการล่วงหน้า เพื่อนำไปสู่การกำหนดคุณสมบัติ (Qualification) ของผู้ที่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงให้สอดคล้องกัน ทั้งนี้ ในกระบวนการสรรหาและคัดเลือกจะต้องมีการเผยแพร่คุณสมบัติที่คาดหวังและผู้ถูกเสนอชื่อหรือผู้สมัครให้สาธารณชนรับทราบ ขณะเดียวกันทั้งการวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ การกำหนดกรอบสมรรถนะ และคุณสมบัติจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์คาดการณ์และร่วมให้ข้อมูลอย่างชัดเจน สำหรับกระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ที่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based) เพื่อเข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในระดับ 9 บส. ระดับ 10 บส. และระดับ 11 บส. นั้น ยังสามารถใช้กระบวนการในทำนองเดียวกับระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career Based) ได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ แนวทาง วิธีปฏิบัติ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานกลาง ลักษณะเช่นนี้จะคล้ายคลึงกับในกรณีของสหราชอาณาจักร กล่าวคือในกรณีที่มีการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงที่หน่วยงานไม่ต้องดำเนินการร่วมกับหน่วยงานกลาง หรือ OCSC แต่ต้องทำข้อตกลงกับ OCSC เกี่ยวกับการให้ได้มาซึ่งตัวนักบริหารระดับสูงที่ชัดเจนก่อนเริ่มกระบวนการสรรหา คัดเลือกและแต่งตั้ง ส่วนในกรณีของไทยนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบนักบริหารระดับสูงหน่วยงานกลางจะต้องให้คำปรึกษาแนะนำอย่างใกล้ชิด และมีหลักเกณฑ์มาตรฐานที่ชัดเจน เนื่องจากรูปแบบดังกล่าวแม้จะมีกฎหมายรองรับ แต่ในทางปฏิบัติยังถือเป็นเรื่องใหม่ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทย ซึ่งอาจเผชิญกับการต่อต้านและข้อท้าทายกับข้าราชการที่ยังยึดติดอยู่กับกระบวนทัศน์การเติบโตในระบบราชการแบบเดิม ในระยะแรกเริ่มต้นจึงอาจใช้รูปแบบการสรรหาจากภายในเป็นหลัก และเมื่อมีการยอมรับในกระบวนการสรรหาและคัดเลือกระดับหนึ่งแล้ว จึงใช้ทั้งการสรรหาจากภายในและภายนอกร่วมกัน

9.2.5 การพัฒนา

จากผลการศึกษาแนวโน้มการพัฒนานักบริหารระดับสูงทั้งการเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ตำแหน่งและภายหลังได้รับการแต่งตั้งเป็นนักบริหารระดับสูง พบว่า ควรจะมีรูปแบบการบริหารจัดการหลักสูตร 2 รูปแบบ รูปแบบที่ 1 การบริหารจัดการหลักสูตรโดยให้หน่วยงานกลางเป็นผู้ดำเนินการก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง ด้วยเหตุผลสำคัญคือ ส่งเสริมการพบปะแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันอันนำไปสู่การสร้างเครือข่ายในอนาคต และลดโอกาสความไร้มาตรฐานที่แต่ละหน่วยงานจัดทำหลักสูตรด้วยตนเอง และรูปแบบที่ 2 การบริหารจัดการหลักสูตรโดยให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ ผ่านการกระจายอำนาจ โดยหน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรและรับรองหลักสูตร เพื่อลดความซ้ำซ้อนและความล่าช้า ความแตกต่างของรูปแบบและลักษณะเฉพาะของแต่ละส่วนราชการ ซึ่งในการบริหารจัดการหลักสูตรนั้นทางหน่วยงานกลางจะต้องทำความร่วมมือกับภาคการศึกษา เพื่อกำหนดโครงสร้างและเนื้อหาหลักสูตร ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญที่สามารถถ่ายทอดองค์ความรู้

ดังนั้น เพื่อผสานจุดแข็งและลดจุดอ่อนของระบบการพัฒนานักบริหารระดับสูงจากแนวโน้มที่อาจเกิดขึ้นทั้งสองรูปแบบ จึง**ควรใช้รูปแบบการพัฒนาที่ผสมผสานระหว่างการพัฒนานักบริหารระดับสูงประเภททั่วไป (Generalist) กับการพัฒนานักบริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) โดยหน่วยงานส่วนกลางที่จัดตั้งขึ้น (หรือ ศูนย์นักบริหารระดับสูง เดิม) สังกัดสำนักงาน ก.พ. ควรทำหน้าที่ในการบริหารจัดการหลักสูตรกลาง โดยร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.)** เพื่อพัฒนาเตรียมความพร้อมผู้ที่สามารถเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ผ่านการกำหนดให้มีกรอบสมรรถนะทางการบริหารแบบมืออาชีพ (Professional Competency) และบริหารจัดการหลักสูตรนักบริหารระดับสูงร่วมกัน กลุ่มเป้าหมายการพัฒนานักบริหารระดับสูงครอบคลุมทั้งนักบริหารระดับสูงประเภททั่วไป และนักบริหารระดับสูงที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ**ส่วนหน่วยงานต่าง ๆ ทำหน้าที่พัฒนาเฉพาะสมรรถนะหลักขององค์การ (Core Competency) และสมรรถนะตามภารกิจ (Functional Competency)** โดยต้องมีการกำหนดสมรรถนะที่คาดหวังสำหรับนักบริหารระดับสูง มีระบบประเมินนักบริหารระดับสูงที่ได้รับการแต่งตั้ง เพื่อวิเคราะห์ช่องว่าง (Gap) ของสมรรถนะในด้านต่าง ๆ นำมาใช้ในการวางแผนพัฒนานักบริหารระดับสูง ผ่านการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรรายบุคคล (Individual Development Plan: IDP) ซึ่งรูปแบบจะคล้ายคลึงกับกรณีของการทำ “Route Map”ของสหราชอาณาจักร

สำหรับ**หลักสูตรนักบริหารระดับสูงที่ดำเนินการโดยหน่วยงานอื่น ๆ นั้น สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ก.พ.ร. ควรร่วมกันกำหนดกรอบมาตรฐานหลักสูตรให้ชัดเจน** เพื่อให้หน่วยงานเหล่านั้นสามารถจัดทำหลักสูตรให้มีคุณภาพ ลดภาระงานด้านการพัฒนานักบริหารระดับสูงของสำนักงาน ก.พ. โดยไม่จำเป็นต้องให้นักบริหารระดับสูงหรือผู้ที่อาจจะได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งเป็นนักบริหารระดับสูงในอนาคต ต้องเข้ารับการพัฒนาหลักสูตรทางการบริหารทั่วไปเป็นการซ้ำซ้อน บทบาทของสำนักงาน ก.พ. โดยสำนักบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง และสำนักงาน ก.พ.ร. จึงต้องมีบทบาทในการกำหนดหลักเกณฑ์ด้านเนื้อหา กลุ่มเป้าหมาย วิธีการเรียนรู้ ระยะเวลา และมาตรฐานอื่น ๆ ตลอดจนเป็นที่ปรึกษาคอยแนะนำให้หน่วยงานผู้จัดทำหลักสูตรเหล่านั้น ดำเนินการภายใต้กรอบมาตรฐานตามที่กำหนดอย่างเคร่งครัด มีการประเมินคุณภาพหลักสูตรประจำปี และเผยแพร่ผลการประเมินหลักสูตรต่อสาธารณะอย่างชัดเจน

9.2.6 การบริหารผลงาน

จากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่า ข้อเสนอสำคัญต่อการปรับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงานของนักบริหารระดับสูง พบว่า **ระบบการบริหารงานนักบริหารระดับสูงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาทั้งใน**

ด้านการบริหารผลการปฏิบัติงาน องค์ประกอบในการใช้พิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงาน และกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน ดังนี้

หนึ่ง การบริหารผลการปฏิบัติงาน ควรมีการประเมินผลการปฏิบัติงานควรจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงาน (SES Performance Agreement Form) ทั้งในกรณีที่ผ่านการสรรหาและคัดเลือกภายใต้ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career Based) และแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based) โดยผลการปฏิบัติงานจะต้องมีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ การแปลงยุทธศาสตร์ชาติสู่การปฏิบัติโดยองค์การ และทิศทางการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงองค์การ ภายใต้แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Human Resource Management) มุ่งเน้นความเชื่อมโยงผลสัมฤทธิ์การเปลี่ยนแปลงระดับองค์การกับผลการปฏิบัติงาน หรืองานเชิงยุทธศาสตร์มากกว่างานหลัก และวิสัยทัศน์ตามที่ได้แถลงไว้ในกระบวนการคัดเลือกและการแต่งตั้ง

สอง องค์ประกอบในการใช้พิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงาน ตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานมีองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้ (1) เป้าหมายของการปฏิบัติงาน (Performance Objectives) ที่มีความเชื่อมโยงกับเป้าหมาย/พันธกิจขององค์กร (2) ผลสัมฤทธิ์ (Outcomes) เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของงาน ทั้ง (1) และ (2) โดยตัวชี้วัดดังกล่าวต้องมีความท้าทาย นำมาสู่การสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ และการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจที่สามารถชี้วัดได้อย่างชัดเจน เช่น การลดงบประมาณภาครัฐ การเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้ได้การบริการที่มีคุณภาพมากขึ้นภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่เท่าเดิมหรือลดลง การสร้างผลลัพธ์อย่างเป็นที่ประจักษ์ในการขับเคลื่อนโยบายรัฐบาลและยุทธศาสตร์ชาติ เป็นต้น และ (3) การประเมินจากระดับพฤติกรรมตามกรอบสมรรถนะ (Competency Framework) ในกรณีที่ถ้อยแถลงวิสัยทัศน์ของนักบริหารระดับสูง เพิ่มเติมจากวิสัยทัศน์ พันธกิจและยุทธศาสตร์หน่วยงาน สามารถกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบในการประเมินผลการปฏิบัติงานได้

สาม กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน ระบบนักบริหารระดับสูงควรนำแนวคิด Performance Management ของ Robert Bacal มาปรับใช้กับการบริหารผลงานของนักบริหารระดับสูง ประกอบด้วย (1) การวางแผนการปฏิบัติงาน (Performance Planning) (2) การสื่อสารผลการปฏิบัติงาน (Ongoing Performance Communication) (3) การจัดเก็บข้อมูล การสังเกต และการบันทึก (Data Gathering, Observing and Documenting) (4) การประชุมเพื่อทบทวนผลการปฏิบัติงาน (The Performance Appraisal Meeting) และ (5) การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานและการปรับปรุงผลงาน (Performance Diagnosis and Improvement) ในกรณีที่จะใช้แนวคิดนี้ได้อย่างสมบูรณ์มากที่สุด ระบบการประเมินในขั้นตอนที่ 4-5 ควรใช้รูปแบบให้ “มีคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงาน (The Performance Review Board)” ภายหลังจากจากการประเมินโดยผู้บังคับบัญชา ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการทบทวนผลการปฏิบัติงานในระดับสูงอีกขั้นตอนหนึ่ง

9.2.7 การกำหนดค่าตอบแทน

การเพิ่มค่าตอบแทนให้กับนักบริหารระดับสูงมี 2 มุมมอง *มุมมองแรก* การสร้างการแข่งขันทางการตลาดเพื่อดึงดูดคนเก่ง ด้วยการกำหนดค่าตอบแทนที่มีอัตราสูงกว่าหรือเทียบเคียงได้เท่ากับภาคเอกชน มุมมองนี้สนับสนุนระบบนักบริหารระดับสูงเป็นแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based) *มุมมองที่สอง* การกำหนดค่าตอบแทนตามความสามารถด้วยการให้ค่าตอบแทนตามความสามารถและผลของการปฏิบัติงานในอัตราที่เหมาะสมเพิ่มเติมภายใต้ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความอาชีพ (Career Based) แบบเดิม ข้อเสนอสำคัญที่ได้จากการวิจัยนี้ผู้วิจัยเห็นว่า **ควรมีการกำหนดค่าตอบแทนตามระบบที่มาของนักบริหารระดับสูง** ในที่นี้ เป็นการกำหนดค่าตอบแทนตามมุมมองแบบผสมผสาน (Hybrid Based)

กรณีแรก การกำหนดค่าตอบแทนเพื่อโน้มน้าวจูงใจให้คนที่มีความรู้ความสามารถทางการบริหาร ภายใต้ระบบนักบริหารระดับสูงเป็นแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based) จำเป็นต้องมีการปรับปรุงค่าตอบแทนให้กับนักบริหารระดับสูงให้สามารถแข่งขันและได้เปรียบภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักบริหารระดับสูงที่ต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) ที่เลือกใช้แนวทางการสรรหาและคัดเลือกตามระบบนักบริหารระดับสูงเป็นแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based) แต่การทำเช่นนี้ได้ ภาครัฐและหน่วยงานต้องระบุถึง "ความคาดหวัง" ที่ชัดเจนทั้งในด้านการสร้างการเปลี่ยนแปลงระดับองค์การ การบรรลุเป้าหมายเชิงภารกิจเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งการกำหนดผลลัพธ์ที่ชัดเจนให้มีลักษณะท้าทายสูง เช่น การสรรค์สร้างนวัตกรรมภาครัฐ การปฏิรูปองค์การเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพหรือลดงบประมาณรายจ่าย การยกระดับสู่องค์การแห่งนวัตกรรม ฯลฯ เพื่อให้งบประมาณที่ใช้จัดจ้างนักบริหารระดับสูงผ่านระบบสัญญาจ้างเกิดความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง เครื่องมือสำคัญคือการนำระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management System) ในการบริหารนักบริหารระดับสูง เพื่อให้มีการกำหนดผลการปฏิบัติงานผ่านการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงานและแบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ให้นักบริหารระดับสูงปฏิบัติงานได้ตามที่คาดหวังไว้ตั้งแต่ต้น และอาจกำหนดข้อท้าทายผ่านแรงจูงใจในรูปแบบค่าตอบแทนเพิ่มเติมจากเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง เช่น โบนัส เงินตอบแทนพิเศษ เป็นต้น

กรณีที่สอง การกำหนดค่าตอบแทนภายใต้ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความอาชีพ (Career Based) นั้น สามารถนำรูปแบบการเพิ่มค่าตอบแทนพิเศษตามผลการปฏิบัติงานจริง มาใช้ในการสร้างแรงจูงใจให้กับนักบริหารระดับสูงได้ เช่นเดียวกรณีของประเทศฝรั่งเศส ที่มีการให้รางวัลตามระบบที่มาของนักบริหารระดับสูง โดยผู้ที่ได้รับการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งจะได้รับค่าตอบแทนเพิ่มเติม 20% สำหรับ ENA (บริหารทั่วไป) และ 25% สำหรับ EP (เชี่ยวชาญเฉพาะ) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยผู้จัดการโครงการและผู้บริหารระดับที่สูงกว่า มีการกำหนดรูปแบบการจ่ายค่าตอบแทนตามระดับเกรดกระทรวง ระดับตำแหน่ง และที่มาจากการพัฒนาในแต่ละสถาบันแตกต่างกัน

อนึ่ง การสร้างแรงจูงใจอาจทำได้โดยพิจารณาผลลัพธ์ด้านงบประมาณรายจ่ายภาครัฐจากผลการบริหารงานของนักบริหารระดับสูงในรอบหนึ่งที่ก่อให้เกิดความประหยัดด้านการใช้จ่ายด้านงบประมาณภาครัฐหรือหน่วยงานที่ลดลง แต่ยังคงสามารถรักษาคุณภาพในการให้บริการได้เท่าเดิมหรือดียิ่งขึ้น หรืออาจสร้างแรงจูงใจผ่านรายได้ที่หน่วยงานจัดเก็บได้ในเชิงพาณิชย์ มาพิจารณาเป็นสัดส่วนในอัตราก้าวหน้าเพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับนักบริหารระดับสูง อย่างไรก็ตาม การนำเครื่องมือในลักษณะดังกล่าวเพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับนักบริหารระดับสูงจำเป็นต้องพิจารณาความความเหมาะสมของภารกิจหน่วยงาน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้รับบริการร่วมด้วย

9.2.3 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะสำหรับผู้ที่สนใจทำวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ควรมีการศึกษาทบทวนประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ในการนำเอาระบบนักบริหารระดับสูงมาใช้ในภาครัฐของไทย (พ.ศ. 2544-2560) นั้นบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ตามที่ได้กำหนดไว้ดังนี้หรือไม่ อย่างไร

ประการที่สอง ควรมีการศึกษาเชิงลึกในแต่ละรายประเด็นที่เกี่ยวข้องต่อแนวปฏิบัติในการพัฒนานักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน เนื่องจากการศึกษานี้เป็นเพียงการศึกษาในภาพกว้างต่อแนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อการให้ข้อเสนอถึงแนวปฏิบัติต่าง ๆ หากมีการศึกษาในรายละเอียดจะสามารถเป็นข้อเสนอและแนวทางในการปฏิบัติต่อการพัฒนานักบริหารระดับสูงให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ นอกจากนี้ ในการศึกษาครั้งถัดไปควรทำการวิเคราะห์บริบทแวดล้อมและแนวโน้มใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์และบริบทโลก

ประการที่สาม ควรทำการศึกษาเชิงปริมาณที่เกี่ยวข้องต่อการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง อาทิ การสำรวจอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) ของนักบริหารระดับสูงทั้งในด้านอัตรากำลังคนในภาพรวมของประเทศ ในมิติของตำแหน่งที่คาดการณ์ว่าจะมีตำแหน่งว่าง จำนวนผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง

ประการที่สี่ ควรทำการศึกษาแผนการสืบทอดตำแหน่ง (Succession Plan) สำหรับผู้ที่เหมาะสมต่อการเข้ารับการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง เพื่อเป็นแนวปฏิบัติและเป็นคุณสมบัติกลางที่มีผลต่อการเผยแพร่สู่สาธารณะให้ทุกภาคส่วนได้รับรู้รับทราบว่า ผู้ที่จะเข้ารับการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนั้นต้องมีคุณสมบัติอย่างไร และมีกระบวนการเตรียมการนักบริหารระดับสูงก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงอย่างไร

9.3 ข้อจำกัดของการวิจัยในครั้งนี้

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาภาพอนาคตที่ควรจะเป็นต่อการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในช่วงทศวรรษหน้า ซึ่งมีข้อมูลและแง่มุมบางประการที่ผู้วิจัยมิได้นำเสนอและวิเคราะห์ในรายละเอียดภายในงานชิ้นนี้ เช่น การทุจริตการซื้อขายตำแหน่งนักบริหารระดับสูง การให้ข้อคิดเห็นเชิงลบทางการเมืองต่อการบริหารงานภาครัฐของประเทศโดยรัฐบาลชุดปัจจุบัน การพาดพิงกลุ่มนักการเมืองและข้าราชการประจำบางกลุ่ม เป็นต้น ซึ่งข้อคิดเห็นเหล่านี้ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นการแสดงความคิดเห็นส่วนตัวและอาจทำให้ข้อมูลของงานวิจัยชิ้นนี้ขาดความเป็นกลางในการนำเสนอ อีกข้อจำกัดหนึ่ง คือ ความยากในการเข้าถึงข้อมูลบางประการ เนื่องจากเอกสารและผลงานวิจัยบางชิ้นที่เป็นคุณประโยชน์ต่อการต่อยอดของงานวิจัยชิ้นนี้มิได้รับการเผยแพร่จากหน่วยงานผู้เป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยจึงตัดสินใจในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ผ่านข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องให้ได้มากที่สุดและจากการอ้างอิงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทั้ง 18 ท่าน เพื่อให้งานวิจัยชิ้นนี้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

พิทยา บวรวัฒนา. (2556). *ระบบราชการ (Bureaucracy).* กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภาการพิมพ์.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2558). *ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ.* นนทบุรี: บริษัท เอ.พี. กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด.

สถาบันพระปกเกล้า. (2547). *ระบบราชการกับการเมืองไทย.* กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สร้อยตระกูล อรรถมานะ. (2543). *ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ.* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

สร้อยตระกูล อรรถมานะ. (2544). *ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ.* กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงาน ก.พ., สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล. (2552). *คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการ: ภาพรวมระบบบริหารผลงานและระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการ.* นนทบุรี: บริษัท พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2555). *คู่มือระบบค่าตอบแทน สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ.* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ สำนักงาน ก.พ.

บทความวารสาร

จิดาภา ถิรศิริกุล. (2554). *การเมือง การบริหาร และการกำหนดนโยบายสาธารณะ ภายใต้แนวคิดการบริหารกับการเมืองที่ไม่แยกออกจากกัน ในบริบทสังคมตะวันตกและในบริบทสังคมไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า* ปีที่ 9 ฉบับที่ 3 เดือนกันยายน - ธันวาคม 2554.

โยชิฟูมิ ทามาดะ และพิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2537). *อิทธิพล และ อำนาจ การเมืองไทยด้านที่ไม่เป็นทางการ, รัฐศาสตร์สาร* ปีที่ 19 ฉบับที่ 2 หน้า 75-96.

เอกสารประกอบการประชุม

ทิพย์ศริน ภัคธนกุล และ ทศพล เชี่ยวชาญประพันธ์. (2559). *การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐสู่ การเป็นรัฐบาลแบบเปิด: นวัตกรรมกรรมการบริหารราชการแผ่นดินยุคดิจิทัลของประเทศไทย.* ในการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 18 ประจำปี 2559 เติมชีวิต คืนชีวา ประชาธิปไตย. (น.99-123). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

กฎหมาย

ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินเดือน พ.ศ. 2551. (2551, 10 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่มที่ 125 ตอนที่ 128ก.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. (2551, 25 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่มที่ 125 ตอนที่ 22ก.

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนของข้าราชการและลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2547 ฉบับแก้ไข (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2553. (2553, 17 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 127 ตอนพิเศษ 145 ง.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2558). *การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือน เพื่อการพัฒนาระบบราชการอย่างสมดุลและยั่งยืน: กรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในวงราชการ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2561 จาก http://www.academia.edu/1231723/การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือน เพื่อการพัฒนาระบบราชการอย่างสมดุลและยั่งยืน:กรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในวงราชการ

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. (2544). *หลักสูตรนักบริหารระดับสูง: ผู้บริหารส่วนราชการ (นบส. 2)*. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/csti/sedp

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. (2560). *ฐานข้อมูลรายชื่อผู้สำเร็จการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง (นบส. 1)*. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2561 จาก https://www.ocsc.go.th/csti/ses

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2559). *คู่มือการประเมินข้าราชการพลเรือน ประเภทบริหารระดับสูง: สำหรับผู้รับการประเมิน*. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2561 จาก https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/article/manual_guide_executive_.pdf

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2540). *การคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ลงมา และระดับ 9 ระดับ 10 ระดับ 11*. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/circular/w22-2540_0.pdf

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2544). *การคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร 9*. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/circular/w9-2544_0.pdf

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2544). *บันทึกเสนอคณะรัฐมนตรี เรื่อง ระบบนักบริหารระดับสูง*. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/ses

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2544). *รวมหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่ง ปี พ.ศ. 2552 - พ.ศ. 2555*. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/spec-position/condition

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2544). *สมรรถนะหลักของนักบริหารระดับสูง*. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/article/07_phaakh-phnwk_ch_smrrthnathaangkaarbrihaar.pdf

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2549). *การคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร 9*. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/circular/w13-2549_0.pdf

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2552). *มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ประเภทสายงานบริหาร ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1* วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2552. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job_specification/1-1-001-intro.pdf

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2552). หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2561 จาก https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/circular/w20-2552-rules.pdf

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2553). หลักเกณฑ์และวิธีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2561 จาก https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/circular/w27-2553.pdf

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2558). การเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2561 จาก https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/circular/w7-2558.pdf

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2559). กรอบมาตรฐานหลักสูตรที่การฝึกอบรม หลักสูตรนักบริหารระดับสูง (ฉบับปี พ.ศ. 2559). สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2561 จาก https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/aenb1_khuumuuekrb59_2.pdf

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2560). หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1008/ว 6 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2560 เรื่อง การปรับปรุงมาตรฐานกำหนดตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง. สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job_specification/1_1_001_1_new.pdf และ http://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job_specification/1-1-001-2_rev03.pdf

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2561). การประเมินข้าราชการพลเรือนประเภทบริหารระดับสูง. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2561 จาก https://www.ocsc.go.th/th/blog/2018/08/การประเมินข้าราชการพลเรือนประเภทบริหารระดับสูง

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (ม.ป.ป.). การพิทักษ์ระบบคุณธรรม. สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2561 จาก http://www.ocsc.go.th/การพิทักษ์ระบบคุณธรรม.

Books

Aberbach, J. D., Putnam, R. D., and Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.

Christopher Hood and Martin Lodge. (2006). *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty—and Blame*. Oxford University Press Oxford, Hardback.

Evan M. Berman, J. B., Jonathan P. West and Montgomery R. Van Wart. (2016). *Human Resources Management in Public Service: Paradoxes. Processes. and Problems,* London: SAGE Publication Ltd.

Graham T. Allison. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown.

Hall, A. (1997). Patron–Client Relations: Concepts and Terms. In S. W. Schmidt, L. Guasti, C. H. Lande and J. C. Scott (Eds.), *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*.

Ingraham, Patricia W. and Rosenbloom, David H., (Eds.). (1992). *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Institute for Public Policy Research (IPPR). (2013). *Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas.* London: Cabinet Office.

Kuperus, H. and Rode, A. (2008). *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States* (Study Commissioned by the French EU-Presidency), Maastricht, European Institute of Public Administration.

Lloyd G. Nigro, Felix A. Nigro, and J. Edward Kellough. (2014). *The New Public Personnel Administration.* Boston, Mass.: Wadsworth Cengage Learning, Cop.

Peters B. Guy. (2010) *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration,* 6th ed. London; New York Routledge.

Su, T. (2010). *Civil service reform in Taiwan.* In E. Berman, M.J. Moon, and H. Choi (Eds.). Public administration in East Asia: Mainland China, Japan, South Korea, and Taiwan. (pp. 609-626). New York, NY: CRC Press.

United States Office of Personnel Management. (2017). *Guide to The Senior Executive Service.* Washington, DC, USA: U.S. Office of Personnel Management Press.

Weber, Max. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization.* (T. Par sons, trans.). New York: Free Press.

White, Leonard D. (1995). *Introduction to Study of Public Administration.* New York: MacMillan.

Articles

Andrew Podge. (2007). What Really Happens: Department Secretary Appointments, Contracts and Performance Pay in the Australian Public Service. *The Australian Journal of Public Administration,* 66: 2.

Christopher Hood. (2002). Control, Bargains, and Cheating: The Politics of Public-Service Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART,* Vol. 12, No. 3(July): 309-332.

M. Jae Moon and Changho Hwang. (2013). The State of Civil Service Systems in the Asia-Pacific Region: A Comparative Perspective. *Review of Public Personnel Administration,* 33(2): 126.

Norton E. Long. (1949). Power and Administration. *In Public Administration.* Vol. 9, No. 4, Autumn, 1949.

OECD, (GOV/PGC/PEM). (2008). *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries;* Paris, 31 January 2008.

Patty Renfrow, Andrew Hede and David Lamond. (1998). A Comparative Analysis of Senior Executive Services in Australia. *In Public Productivity & Management Review* 21(4): 369-38 .

Woodrow Wilson. (1887). *The Study of Administration.* Political Science Quarterly, Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887): 197-22.

Electronic Media

Akash Paun and Josh Harris. (2012). *Reforming Civil Service Accountability: Lessons from New Zealand and Australia, Institute for Government.* Retrieved September 15, 2018 from https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Reforming%20civil%20service%20accountability%20-%20final.pdf

Australian Public Service Commission. (2011). *Review of the Senior Executive Service. Report to the Special Minister of State for the Public Service and Integrity, February 2011.* Retrieved July 22, 2018 from https://www.apsc.gov.au/sites/default/files/reviewofses.pdf

Australian Public Service Commission. (2016). *APS Remuneration report 2016.* Retrieved October 2, 2018 from https://www.apsc.gov.au/file/4016

Australian Public Service Commission. (2018). *Executive Remuneration Management Policy.* Retrieved December 16, 2018 from https://www.apsc.gov.au/executive-remuneration-management-policy

Australian Public Service Commission. (2018). *Senior Executive Leadership Capability framework.* Retrieved July 22, 2018 from https://www.apsc.gov.au/senior-executive-leadership-capability-framework

Australian Public Service Commissioner. *Guidance for representatives of the Australian Public Service Commissioner in Senior Executive Service selection processes.* Retrieved October 2, 2018 from https://www.apsc.gov.au/guidance-representatives-australian-public-service-commissioner-senior-executive-service-selection

Australian Public Service Commissioner. *Senior Executive Service (SES).* Retrieved October 2, 2018 from http://www.apsc.gov.au/learn-and-develop/for-ses

Cabinet Office. (2015). *Government Evidence to the Review Body on Senior Salaries on the Pay of the Senior Civil Service.* Retrieved July 22, 2018 from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/519774/Government_Evidence_Pay_of_the_Senior_Civil_Service.pdf

Cabinet Office. (2018). *Performance Management arrangements for the Senior Civil Service.* Retrieved July 22, 2018 from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/715717/HR-Practitioners-SCS-Performance-Management-Guidance-v14-May-2018.pdf

Civil Service Commission. (2010). *The Constitutional Reform and Government Act 2010* Retrieved March 10, 2018 http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/contents

Civil Service Commission. (2017). *Annual Report and Accounts 2016-17.* Retrieved March 10, 2018 from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/736488/CivilServiceCommission_AnnualReport_2016-2017.pdf

Civil Service Commission. (2017). *Annual Report and Accounts 2016-17.* Retrieved April 17, 2018 from https://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2017/07/Report-v5-WEB-1.pdf.

Civil Service Commission. (2018). *Recruitment Principles April 2018*. Retrieved June 25, 2018 from https://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2018/03/RECRUITMENT-PRINCIPLES-April-2018-FINAL-.pdf

Civil Service Commissioners. (2008). *CIVIL SERVICE COMMISSIONERS' RECRUITMENT CODE.* Retrieved March 10, 2018 from https://civilservicecommission.independent.gov.uk/civil-service-recruitment/

Civil Service Human Resource, UK. (2012). *Civil Competency Framework 2012-2017.* (PDF), Retrieved March 10, 2018 from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/436073/cscf_fulla4potrait_2013-2017_v2d.pdf>

Ecole nationale d'administration. *"Accueil – ENA, Ecole nationale d'administration" (in French).* Retrieved September 15, 2018 from https://web.archive.org/web/20101009061815/http://www.ena.fr/accueil.php

European Union. (2015). *Archive: Public employment – France.* Retrieved September 15, 2018 from <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public_employment_-_France&oldid=269649>

Frank J. Goodnow. (1900). *Politics and Administration A Study in Government.* Retrieved January 5, 2019 from https://archive.org/details/politicsadminist00goodrich/page/vi

Jenkins, K., Caines, K. and Jackson, A. (1988). *Improving Management in Government: The Next Step.* Retrieved March 10, 2018 from https://www.civilservant.org.uk/library/1988_improving_management_in_government_the%20_next_steps.pdf

L'administration Et De La Fonction Publique. (2003). *Managing Senior Management: Senior Civil Service In France.* Retrieved September 15, 2018 from https://www.oecd.org/gov/pem/33687536.ppt

Lafuente, M., Manning, N., and Watkins, J. (2012). *International Experiences with Senior Executive Service Cadres.* Retrieved October 10, 2017 from http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1285601351606/GET_Note_Recently_Asked_Questions_Senior_Executive_Services.pdf

Luc Rouban. (1999). *The Senior Civil Service in France.* Retrieved September 15, 2018 from http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0198294468.001.0001/acprof-9780198294467-chapter-5

Martin Stanley. *Senior Civil Service Pay.* Retrieved July 22, 2018 from http://www.civilservant.org.uk/information-pay-scs.html

Ministry of the presidency. (2010). *Public Employment In European Union Member States* Retrieved September 15, 2018 from https://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%AAncias/Public_Employment_EUMS.pdf

Qualifications Review Board. (2018). *Executive Order on Strengthening the Senior Executive Service: Qualifications Review Board Submission Methods.* Retrieved June 10, 2018 Available at: https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/selection-process/ses-qrb-guidance.pdf

Review Body on Senior Salaries. (2017). *REPORT No. 87 Thirty-Ninth Annual Report on Senior Salaries 2017.* Retrieved April 17, 2018 from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/629679/SSRB_2017_report_Print.pdf

The White House Office of the Press Secretary. (2015). *Executive Order -- Strengthening the Senior Executive Service.* Retrieved June 10, 2018 from https://www.whitehouse.gov/the-pressoffice/2015/12/15/executive-order-strengthening-senior-executive-service

U.S. Office of Personnel Management. (2016). *Senior Executive Service Report 2016.* Retrieved April 26, 2018 from https://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/reports-publications/ses-summary-2016.pdf

U.S. Office of Personnel Management. (2017). *Executive Order 13819 Adjustments of Certain Rates of Pay.* Retrieved April 26, 2018 from https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/salaries-wages/pay-executive-order-2018-adjustments-of-certain-rates-of-pay.pdf

U.S. Office of Personnel Management. *Senior Executive Service Candidate Development Programs.* Retrieved July 12, 2018 from https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/candidatedevelopment-programs/

United Nations ESCAP. (2009). *What is Good Governance?*. Retrieved March 10, 2018 from http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf

World Bank. (2012). *Senior Public Service: High Performing Managers of Government.* Retrieved October 10, 2017 from http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/epublishdocs/SPS%20note%201216.pdf