

แนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง ในภาครัฐของไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561 - 2570)¹

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุนิสา ช่อแก้ว²
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ได้รับต้นฉบับบทความ : 13 กุมภาพันธ์ 2562

วันที่แก้ไขปรับปรุงบทความ : 19 เมษายน 2562

วันที่ตอบรับตีพิมพ์บทความ : 13 พฤษภาคม 2562

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561- 2570) โดยใช้เทคนิคการวิจัย EDFR (Ethnographic Delphi Future Research) จากผู้เชี่ยวชาญ 18 ท่าน ผลการวิจัย พบว่า การเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง อาศัยมุมมองตามระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-based) โดยมีการกำหนดคุณสมบัติให้มีการพัฒนา ก่อนเข้าสู่ตำแหน่งและต้องผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหาร ในการคัดเลือกและการแต่งตั้ง นักบริหารระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ให้มีการจัดตั้งองค์กรกลางออกหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกและมีปลัดกระทรวงเป็นผู้แต่งตั้ง ในขณะที่นักบริหารระดับ 11 บส. ให้มีการใช้รูปแบบคณะกรรมการในการคัดเลือก และมีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้แต่งตั้ง เมื่อได้รับการบรรจุแต่งตั้ง นักบริหารระดับสูงจะได้รับการพัฒนาบนฐานสมรรถนะหลักทางการบริหารและสมรรถนะประจำกลุ่มงาน ผ่านรูปแบบและวิธีการพัฒนาด้วยการนำเทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน และการลงมือปฏิบัติจริง ภายใต้การบริหารจัดการหลักสูตรที่มาจาก การดำเนินการทั้งจากหน่วยงานกลางและส่วนราชการต่าง ๆ ในด้านการบริหารผลงานและให้มีการทบทวนผลการปฏิบัติงานระดับสูงอีกชั้นตอนหนึ่ง โดยใช้รูปแบบให้มีคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงาน ส่วนการกำหนดค่าตอบแทน เป็นไปตามหลักการการกำหนดค่าตอบแทนแจกเช่นปัจจุบัน ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ภาครัฐไทยควรมีการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงตาม มุมมองแบบผสมผสาน โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางทำหน้าที่บริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูงทั้งหมดแบบเบ็ดเสร็จ แต่มีการกระจายอำนาจให้ส่วนราชการได้เป็นผู้ดำเนินการร่วมด้วย

คำสำคัญ : ระบบนักบริหารระดับสูง, ระบบข้าราชการระดับสูง, การบริหารทรัพยากรบุคคล

¹บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “แนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570)” ทุนวิจัยโดยศูนย์วิจัย ดิเรก ชัยนาม คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

²Corresponding Author E-mail : sunisa.mpa@gmail.com

Ten-Year Trends in the Thai Senior Executive Service (from 2018 to 2027)

Assistant Professor Sunisa Chorkaew (Ph.D.)
Faculty of Political Science, Thammasat University

Received : February 13, 2019

Revised : April 19, 2019

Accepted : May 13, 2019

Abstract

This article aims to illustrate the next ten year trends (2018-2027) of the Senior Executive Service (SES) in the Thai public sector by employing the EDFR (Ethnographic Delphi Future Research) technique from 18 experts of the field. The research found that entering to the senior executive position is expected to be a hybrid-based system. The senior executive must be qualified by the development program and must pass the competency assessment process. For the selection and appointment process of the senior level 9 and level 10, there should be an establishment of a central agency playing a role of criteria setting, and a permanent secretary should be responsible for an appointment process. Meanwhile, the appointment of the senior executive level 11 should be processed by a committee and appointed by and a minister. The senior executive development program is expected to be arranged by both central and government agencies. It should be a competency-based, boundaryless by using technology, opened for idea exchange, and action learning. The performance review process is expected to be more completed and the performance review board is needed. The principle for compensation is still the same process as it has been done currently. The research suggests that the Thai government should develop a hybrid-based SES and all of the processes in the SES should be driven by the one stop service supervised by the central agency. But the government agencies will be decentralized in form of joint-action in an operation process.

Keywords: Senior Executive Service, Senior Civil Service, Public Personnel Management

บทนำ

ในหลายประเทศได้กำหนดระบบในการดูแลนักบริหารระดับสูงตั้งแต่การกำหนดกรอบคุณสมบัติ การคัดเลือกและการแต่งตั้ง การพัฒนาสมรรถนะ การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน ด้วยเหตุผลที่ว่า นักบริหารระดับสูงเป็นกลไกสำคัญในการนำเอานโยบายไปขับเคลื่อนให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ข้าราชการฝ่ายการเมืองได้กำหนดไว้ ซึ่งระบบนักบริหารระดับสูงในแต่ละประเทศนั้นมีการให้คำนิยามที่แตกต่างกัน ดังเช่น สหราชอาณาจักรจะใช้คำว่า “Senior Civil Service” เนเธอร์แลนด์ใช้คำว่า “Senior Public Service” เอสโตเนียใช้คำว่า “Top Public Service” และ ฝรั่งเศสและโรมาเนียจะใช้คำว่า “Senior Civil Servant” “Senior Civil Service” แต่ที่นิยมใช้คือคำว่า Senior Executive Service และใช้คำเรียกโดยย่อว่า SES (Lafuente, Manning and Watkins, 2012)

เมื่อพิจารณาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทยตามมุมมองของระบบนักบริหารระดับสูงนั้น มีมุมมองระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) แม้วานโยบายการสรรหาและคัดเลือกของข้าราชการพลเรือนจะเป็นนโยบายที่มาจากทั้งแบบเปิดและแบบปิด ประกอบกับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 56 ที่มีการเปิดโอกาสให้มีการบรรจุและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ซึ่งมาจากบุคคลากรภายนอกได้นั้น แต่ในสภาวะการณ์กลับพบว่า ลักษณะการขึ้นสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงยังคงเป็นการไต่เต้าจากตำแหน่งในระดับล่างไปสู่ระดับสูง รวมไปถึงแม้ว่าในภาครัฐไทยจะมีรูปแบบการสร้างระบบนักบริหารแยกเป็นระบบต่างหาก โดยมี “ศูนย์นักบริหารระดับสูง” เป็นผู้ที่มิบทบาทอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงโดยตรงก็จริง แต่ทว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนั้นยังไม่มี การดำเนินการอย่างเต็มรูปแบบในการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง

จากบริบทของระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของ

ไทยดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เมื่อพิจารณาถึงประเด็นสำคัญของงานวิจัยเกี่ยวกับระบบนักบริหารระดับสูงกลับมีข้อถกเถียงในประเด็นที่ว่าระบบนักบริหารระดับสูงควรจะเป็น “ระบบแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based)” ที่นักบริหารระดับสูงมาจากการได้รับการคัดเลือก ตั้งแต่เริ่มต้นของการเข้าสู่การเป็นข้าราชการ/พนักงานของรัฐและผ่านกระบวนการคัดเลือกและการแต่งตั้ง ในขณะที่ “ระบบแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based)” ก็เริ่มรับแนวคิดการสร้างศักยภาพในระยะยาวในฐานะที่เป็นนักบริหารมืออาชีพมากขึ้น (Kuperus and Rode, 2008) นอกจากนี้ในการบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูงนั้น มีข้อถกเถียงที่ว่าระบบควรจะมีการบริหารจัดการแบบ “รวมศูนย์ (Centrally Managed)” หรือ “กระจายอำนาจ (Decentralized)” ด้านหนึ่งมีมุมมองว่า ระบบนักบริหารระดับสูงควรมีการบริหารจัดการโดยหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติการคัดเลือกและการแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน อีกด้านหนึ่งมีมุมมองว่า บทบาทของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางควรเป็นเพียงการกำกับดูแล (Regulatory Functions) แก่หน่วยงานภาครัฐ (Lafuente, Manning and Watkins, 2012) และกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้แก่ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ

จากข้อถกเถียงในข้างต้นนำมาสู่คำถามที่ว่าแนวโน้มการพัฒนา ระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยควรจะเป็นในรูปแบบใด รวมทั้งแนวปฏิบัติในการกำหนดคุณสมบัติ นักบริหารระดับสูง การคัดเลือก การพัฒนา การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทนในระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐไทยควรเป็นอย่างไร ประเด็นที่กล่าวมาทั้งหมดจึงเป็นที่มาของการศึกษาและการวิจัยในครั้งนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและทบทวนระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทย ตั้งแต่มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงรูปแบบการบริหารจัดการ และแนวปฏิบัติในการพัฒนาระบบ

นักบริหารระดับสูง ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก และแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทน

2. เพื่อศึกษาแนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561-2570)

กรอบแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงนั้นสามารถพิจารณากรอบแนวคิดและทฤษฎีออกเป็น 2 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มแรก การศึกษาเกี่ยวกับมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง เพื่อให้เห็นถึงปรัชญาและแนวคิดของระบบนักบริหารระดับสูง กลุ่มที่สอง รูปแบบการบริหารจัดการ เพื่อให้เห็นทิศทางในฐานะกลไกสำคัญของการขับเคลื่อนในการดูแลนักบริหารระดับสูง มีดังต่อไปนี้

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 ซึ่งจะช่วยให้การทำงานร่วมกันและการสื่อสารภายในองค์การภาครัฐง่ายตายเป็นมากขึ้นและสะดวกต่อการเคลื่อนไหวภายใน ดังนั้น ระบบดังกล่าวจึงมีการเตรียมความพร้อมข้าราชการหรือบุคลากรจากหน่วยงานภายในระบบราชการที่มีความเชี่ยวชาญในหน่วยงานหรือสายงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน เพื่อพิจารณาไปสู่การเลื่อนระดับตำแหน่งนักบริหารระดับสูงต่อไป

ส่วนระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-Based Senior Executive Service) มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มทางเลือกในการค้นหาผู้เข้ามารับตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมากขึ้น ซึ่งรวมไปถึงผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในเฉพาะด้าน พร้อมกันนั้น มุมมองดังกล่าวยังช่วยกระตุ้นส่งเสริมการแข่งขัน การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม และการปรับเปลี่ยนภายในของระบบข้าราชการพลเรือนอีกด้วย ข้อดีของระบบนี้ คือ สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น ทำให้ง่ายต่อการสรรหาบุคลากรที่เหมาะสม มีสมรรถนะสอดคล้องกับความต้องการเฉพาะสำหรับกิจกรรมนั้นๆ รวมทั้งง่ายต่อการแยกความแตกต่างของการจ้างงานและเงื่อนไขการจ้างอื่นๆ ให้สอดคล้องต่อสภาวะการแข่งขัน ดังนั้น มุมมองนี้จะสามารถพิจารณาสรรหาบุคลากรเพื่อดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงจากภายในหรือภายนอกหน่วยงานก็ได้ หากมีคุณสมบัติหรือสมรรถนะเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการตามลักษณะของงานและหน่วยงาน

อย่างไรก็ตาม มีหลายประเทศได้รวมข้อดีของทั้งสองระบบเข้าด้วยกัน ซึ่งเรียกมุมมองระบบนักบริหารระดับสูงนี้ว่า ระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ โดยการเปิดโอกาสในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรจากภายนอก (Kuperus and Rode, 2008) เป็นการเพิ่มทางเลือกในการค้นหาผู้เข้ามารับตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมากขึ้น ซึ่งรวมไปถึงผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในเฉพาะด้านอีกด้วย กระนั้นก็ตาม การจำแนกว่าแต่ละส่วนใดใช้ระบบใดยังคงสามารถทำได้ไม่ยากมากนัก กล่าวคือ มุมมองทางด้านอาชีพเป็นฐาน (Career-Based) มีรูปแบบการคัดเลือกมาจากสายอาชีพในระบบราชการเท่านั้น ส่วนมุมมองทางตำแหน่งเป็นฐาน (Position-Based) ผู้สมัครจะได้รับการพิจารณาเป็นการเฉพาะตำแหน่ง เพื่อมาดำรงตำแหน่งที่สำคัญของแต่ละหน่วยงานไปด้วย

รูปแบบการบริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูง

การจำแนกระบบการจัดการนักบริหารระดับสูง

สามารถอาศัยหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไป 3 ประการ (Lafuente, Manning and Watkins, 2012) ได้แก่ *หนึ่ง ความเป็นทางการกับการยอมรับ (Formalized Versus Recognized)* โดยพิจารณาว่ามีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมีนโยบายให้การรองรับอย่างเป็นทางการแยกออกมาจากการบริหารจัดการข้าราชการพลเรือนทั่วไปหรือเป็นเพียงการให้การยอมรับโดยบรรทัดฐานทั่วไปในลักษณะที่ไม่เป็นทางการเพียงเท่านั้น *สอง เน้นการรวมศูนย์หรือกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ (Centrally Managed Versus Decentralized)* โดยพิจารณาว่าเป็นระบบบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงนั้น มุ่งเน้นการทำหน้าที่บริหารบุคลากรทั้งการสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ฝึกอบรม การธำรงรักษา และนโยบายด้านค่าตอบแทน และสิทธิประโยชน์ต่างๆ เป็นบทบาทของหน่วยงานกลางของรัฐ หรือให้หน่วยงานกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดระเบียบทั่วไป ส่วนการระบุตำแหน่ง การสรรหาและคัดเลือก หรืออาจรวมถึงการเจรจาต่อรองสัญญาจ้างได้ด้วยตัวหน่วยงานเอง และ *สาม ระบบแบบมุ่งเน้นอาชีพหรือระบบแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Career-Based Versus Position-Based)* โดยระบบแบบมุ่งเน้นอาชีพ กระบวนการสรรหาจะมาจากกรไต่เต้าของบุคลากรภายในตั้งแต่เริ่มต้นเข้ามาทำงาน และจะมีการเลื่อนขั้นตามประสบการณ์ และการสอบแข่งขัน จนได้รับเลือกเป็นผู้บริหารระดับสูงในที่สุด ขณะที่ระบบตำแหน่งสามารถพิจารณาบุคคลที่สมควรได้รับตำแหน่งในขอบข่ายที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ไม่เพียงบุคลากรภายในหน่วยงานเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนภายนอกที่มีคุณสมบัติตรงกับความต้องการสามารถเข้ามาสู่กระบวนการสรรหาได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ระบบทั้งสองมีแนวโน้มผสมผสานข้อดีระหว่างกันมากขึ้น เช่น ระบบอาชีพ มีการเปิดรับสมัครบุคลากรจากภายนอกเข้าสู่ตัวระบบราชการมากขึ้น จนนำไปสู่การนำข้อดีของแต่ละระบบมาปรับใช้จนนำไปสู่ระบบแบบผสมผสาน (Hybrid-Based)

นอกจากนี้ การจำแนกรูปแบบของกลุ่มนักบริหารระดับสูงแล้ว ยังมีการจำแนกรูปแบบของระบบนักบริหาร

ระดับสูงในหน่วยงานภาครัฐนั้น สามารถจำแนกโดยอาศัยหลักเกณฑ์ต่างๆ ได้หลากหลาย ขึ้นอยู่กับมิติและมุมมองของผู้ศึกษา กระนั้นก็ตามในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปได้มีการจำแนกออกเป็น 5 ตัวแบบ (Kuperus and Rode, 2008) ประกอบด้วย

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

รูปแบบที่สอง การยกสถานะและเงื่อนไขพิเศษในกลุ่มนักบริหารระดับสูง (Formalized SES Status With Special Conditions) โดยนักบริหารระดับสูงได้รับการกำหนดให้มีขึ้นอย่างเป็นทางการโดยกฎหมายหรือระเบียบระดับชาติ ให้อยู่ในฐานะข้าราชการพลเรือนที่แยกต่างหากและพิเศษ ออกจากระบบข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป แต่ไม่อยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานกลางของรัฐ และโดยทั่วไปการบริหารจัดการกระทำโดยหน่วยงานภายในขององค์การนั้นๆ

รูปแบบที่สาม การกำหนดสถานะขึ้นโดยไม่มีเงื่อนไขพิเศษ (Formalized SES Status Without Special Conditions) เป็นการอนุমানจากกฎหมายหรือระเบียบระดับชาติ ว่ากลุ่มคนกลุ่มนี้เป็นนักบริหารระดับสูงในฐานะกลุ่มข้าราชการที่แยกออกมาต่างหากและมีความพิเศษ แต่ไม่มีหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการหรือสนับสนุนข้าราชการกลุ่มนี้เป็นการเฉพาะ ในกรณีเช่นนี้นักบริหารระดับสูงจะมีระบบการบริหารจัดการจากหน่วยงานเดียวกันกับระบบราชการทั่วไป แม้กลุ่มนักบริหารระดับสูงเหล่านี้จะมีสถานะแตกต่างกับข้าราชการทั่วไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่มิได้มีเงื่อนไขพิเศษใดๆ เมื่อเทียบกับข้าราชการอื่นๆ ภายในระบบเดียวกัน

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

รูปแบบที่ห้า ไม่มีองค์การหรือการรองรับการดำรงอยู่ของนักบริหารระดับสูง (No Special SES Recognition or Organization) นักบริหารระดับสูงมิได้ถูกกำหนดไว้อย่างเป็นทางการทางกฎหมายหรือระเบียบระดับชาติ รวมทั้งยังมิได้มีการระบุถึงเงื่อนไขพิเศษที่แตกต่างออกไปจากราชการอื่น ๆ อีกด้วย ดังนั้น โดยทั่วไปข้าราชการทุกกลุ่มจึงมีเงื่อนไขและได้รับสิทธิประโยชน์ที่เหมือนกันภายใต้ระบบเดียวกันเท่านั้น

วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่อง แนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561- 2570) มีขั้นตอนการดำเนินการ โดยแบ่งออกเป็น 2 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 ศึกษาข้อมูล วิเคราะห์เอกสารจากแนวคิด ทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง สำหรับกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยและการกำหนดกรอบประเด็นการศึกษา

ระยะที่ 2 การศึกษาแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561- 2570) ในการศึกษาวิจัยในระยะที่ 2 นี้ผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาภาพอนาคตที่ควรจะเป็นด้วยเทคนิค EDFR (Ethnographic Delphi Future Research) มีดังนี้

1. การกำหนดและเตรียมผู้เชี่ยวชาญ การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

(1) ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง (2) ผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ (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 คือแบบสัมภาษณ์ถึงโครงสร้าง รอบที่ 2 แบบสอบถามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญมาวิเคราะห์เนื้อหา และสร้างเป็นข้อคำถามมาตราประเมินค่าแบบลิเคิร์ต (Likert Scale) ตั้งแต่ระดับ 1-5 คือ จากระดับประเมินค่าน้อยที่สุดไปถึงระดับประเมินค่ามากที่สุด แทนค่าเป็นตัวเลข 1,2,3,4 และ 5 ตามลำดับ เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านประเมินแนวโน้มที่ควรจะเป็นมากที่สุด

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล ในการเก็บรวบรวมข้อมูลแบ่งการดำเนินการออกเป็น 2 รอบ ดังนี้ รอบที่ 1 ผู้วิจัยประสานความร่วมมือไปยังผู้เชี่ยวชาญด้วยการทำหนังสือขออนุญาตสัมภาษณ์ และดำเนินการเก็บข้อมูลผู้เชี่ยวชาญทั้ง 18 ท่าน โดยผู้วิจัยส่งประเด็นการศึกษาของงานวิจัยและแนวคำถามให้แก่ผู้เชี่ยวชาญก่อนเข้าสัมภาษณ์ ส่วนรอบที่ 2 ผู้วิจัยดำเนินการส่งแบบสอบถามให้ผู้เชี่ยวชาญทั้งทางอีเมลหรือจัดส่งด้วยตนเอง

4. การวิเคราะห์ข้อมูล ในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยเทคนิค EDFR (Ethnographic Delphi Future Research) มีดังนี้ การวิเคราะห์ข้อมูลในรอบที่ 1 ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ ด้วยเทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยทำการรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการ

สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์ การให้ข้อมูลสัมภาษณ์ที่เหมือนและแตกต่าง ด้วยการจัดระเบียบข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ให้อยู่ในประเภทเดียวกัน ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลในรอบที่ 2 ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยค่าสถิติ คือ ค่ามัธยฐาน (Median) ค่าฐานนิยม และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range)

5. การร่างแนวโน้มการพัฒนาระบบนักรบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561- 2570) ผู้วิจัยเขียนภาพอนาคต โดยการวิเคราะห์เพื่อหาแนวโน้มที่ควรจะเป็นมากที่สุด (Most-Likely Scenario) และมีความสอดคล้องทางความคิดเห็นระหว่างกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (Consensus) สรุปเป็นแนวโน้มการพัฒนาระบบนักรบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561- 2570) รวมถึงมีการอภิปรายผลความเชื่อมโยงระหว่างบริบทปัจจุบันไปสู่แนวโน้มที่ควรจะเป็นในช่วง 10 ปีข้างหน้า

ผลการวิจัย

ในการพิจารณาความคิดเห็นต่อข้อมูลแนวโน้มการพัฒนาระบบนักรบริหารระดับสูงของภาครัฐในอีก 10 ปีข้างหน้า เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านได้ประเมินแนวโน้มในแต่ละด้านเป็นรายข้อ แล้วพิจารณาว่าในอีก 10 ปีข้างหน้า แนวโน้มนั้นมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด มีสาระสำคัญครอบคลุมทั้ง 7 ประเด็น ได้แก่ (1) มุมมองต่อระบบนักรบริหารระดับสูง (2) รูปแบบการบริหารจัดการนักรบริหารระดับสูง (3) การกำหนดคุณสมบัติ (4) การคัดเลือกและการแต่งตั้ง (5) การพัฒนาสมรรถนะของนักรบริหารระดับสูง (6) การบริหารผลงาน (7) การกำหนดค่าตอบแทน ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ผลการพิจารณาความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวโน้มการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐไทย

แนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงของภาครัฐในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561- 2570)	มัธยฐาน (Md.)	ฐานนิยม (Mo)	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (IR=Q3-Q1)	โอกาสที่ควรจะเป็น	ความสอดคล้องของความเห็น
มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง					
1. ควรเป็นมุมมองแบบผสมผสาน (Hybrid Based) โดยขึ้นอยู่กับ 1) บทบาทของหน่วยงานนั้นมีลักษณะเป็นผู้กำหนดนโยบายเป็นผู้กำกับดูแลหรือเป็นผู้ดำเนินการ 2) การวิเคราะห์โครงสร้างองค์กรว่าเป็นรูปแบบใดเช่นระบบราชการ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ 3) การวิเคราะห์ลักษณะงานว่างานประเภทใดที่ต้องอาศัยการสั่งสมความสามารถหรืออาศัยการบริหารจัดการบางอย่าง	4.00	4.00	1.00	มาก	สอดคล้อง
รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง					
2. รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงขึ้นอยู่กับบริบทแวดล้อม ในอนาคตและรูปแบบหน่วยงานเป็นตัวกำหนด	4.00	4.00	1.25	มาก	สอดคล้อง
3. เน้นกระจายอำนาจในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลให้แก่ส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้การบริหารงานของระบบราชการเป็นลักษณะของ "Smart HR Policy"	5.00	5.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
4. เน้นกระจายอำนาจให้ส่วนราชการได้บริหารจัดการนักบริหารระดับสูงส่วนหน่วยงานกลางควรมีบทบาทดังนี้ 1) การสนับสนุนและกำกับดูแล (Regulator) ส่วนราชการ 2) เป็นฐานข้อมูลกลางที่เกี่ยวข้องกับนักบริหารระดับสูง (Executive Information System) ให้แก่ส่วนราชการ 3) เป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ออกแบบระบบไม่ให้เกิดการแทรกแซงทางการเมือง	4.00	4.00	1.25	มาก	สอดคล้อง
การกำหนดคุณสมบัติ					
5. เป็นนักบริหารแบบรอบด้าน (Generalist) และนักบริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) ขึ้นอยู่กับภารกิจหน่วยงานว่าแต่ละหน่วยงานต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากน้อยเพียงใด	4.00	4.00	1.00	มาก	สอดคล้อง

แนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อการพัฒนาระบบ นักบริหารระดับสูงของภาครัฐในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561- 2570)	มัธยฐาน (Md.)	ฐาน นิยม (Mo)	ค่าพิสัย ระหว่าง ควอไทล์ (IR=Q3-Q1)	โอกาสที่ ควรจะเป็น	ความ สอดคล้องของ ความเห็น
การคัดเลือกและแต่งตั้ง					
6. ในการคัดเลือกตำแหน่งระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ให้จัดตั้งองค์กรกลางขึ้นทำหน้าที่ในการออกหลักเกณฑ์คัดเลือกการมีส่วนร่วมในการคัดเลือกและการเสนอรายชื่อให้แก่ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง	4.00	4.00	1.25	มาก	สอดคล้อง
7. ในการคัดเลือกตำแหน่งระดับ 11 บส. ให้ใช้ระบบคณะกรรมการในการพิจารณาคัดเลือกแทนการคัดเลือกจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรี)	4.00	4.00	1.50	มาก	สอดคล้อง
8. ต้องยึดหลักการมีส่วนร่วมสร้างช่องทางให้ภาคส่วนอื่นๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือรับทราบเพื่อร่วมตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่มีความเหมาะสมกับตำแหน่ง	4.00	5.00	1.25	มาก	สอดคล้อง
9. การประกาศและเผยแพร่คุณสมบัติของผู้เข้ารับการคัดเลือกออกสู่สาธารณะ	4.50	5.00	1.25	มากที่สุด	สอดคล้อง
การพัฒนา					
10. มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการจัดหลักสูตรและพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง	5.00	5.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
11. เน้นกระจายอำนาจให้ส่วนราชการต่างๆ ดำเนินการจัดการหลักสูตรเองโดยหน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรและรับรองหลักสูตร	4.00	4.00	1.00	มาก	สอดคล้อง
การบริหารผลงาน					
12. มีการทบทวนผลการปฏิบัติงานในระดับสูง (Higher Level Review) อีกชั้นตอนหนึ่งหลังจากมีการประเมินโดยผู้บังคับบัญชาซึ่งการทบทวนผลการปฏิบัติงานในระดับสูงนี้อยู่ในรูปแบบ “คณะกรรมการพิจารณาผลการปฏิบัติงาน (The Performance Review Board)” ทำหน้าที่ในการทบทวนผลการปฏิบัติงานและให้คำแนะนำกับหน่วยงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานรวมถึงการให้คำแนะนำในการให้ค่าตอบแทนพิเศษตามผลงาน	4.00	4.00	1.00	มาก	สอดคล้อง
13. นำเป้าหมายของการปฏิบัติงาน (Performance Objectives) ที่มีความเชื่อมโยงกับเป้าหมาย/พันธกิจขององค์กรมาเป็นส่วนหนึ่งของการประเมิน	5.00	5.00	1.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
14. นำผลสัมฤทธิ์ (Outcome) มาเป็นตัวชี้วัด	5.00	5.00	0.00	มากที่สุด	สอดคล้อง

แนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อการพัฒนาระบบ นักบริหารระดับสูงของภาครัฐในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561- 2570)	มาตรฐาน (Md.)	ฐาน นิยม (Mo)	ค่าพิสัย ระหว่าง ควอไทล์ (IR=Q3-Q1)	โอกาสที่ ควรจะเป็น	ความ สอดคล้องของ ความเห็น
ความสำเร็จของงาน (Key Performance Indicator)					
การกำหนดค่าตอบแทน					
15. การกำหนดค่าตอบแทนในอีก 10 ปีข้างหน้า ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน เช่น สภาวะทางเศรษฐกิจของ ประเทศอัตรากำลังคนในภาครัฐสัดส่วนงบประมาณ ค่าตอบแทนในภาคเอกชน	5.00	5.00	0.00	มากที่สุด	สอดคล้อง
16. การกำหนดค่าตอบแทนอิงจากภาระงานและ การปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่	4.00	4.00	1.00	มาก	สอดคล้อง

สรุปและอภิปรายผล

ในช่วง 10 ปีข้างหน้าบริบทแวดล้อมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูง พบว่า *ปัจจัยทางการเมือง (Political Factor)*³ เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูงมากที่สุด โดยเฉพาะเรื่องของการเมืองภายในประเทศ ซึ่งเป็นแรงกดดันและส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูงเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมือง การเข้ามาสู่อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลในแต่ละสมัย การกำหนดแผนและยุทธศาสตร์ชาติในการขับเคลื่อนประเทศ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างข้าราชการฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำ รวมไปถึงกรอบทางกฎหมายที่กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของระบบข้าราชการพลเรือน (Moon and Hwang, 2013)

ทั้งนี้ สาระสำคัญที่ได้กล่าวถึงปัจจัยทางการเมืองไว้ข้างต้นนั้นมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับ *ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม (Sociocultural Factor)* ในประเด็นที่ว่า

นักบริหารระดับสูง เป็นตำแหน่งที่มีความเสี่ยงต่อการเข้ามาอิทธิพลของฝ่ายการเมืองและอาศัยรากฐานความสัมพันธ์แบบต่างตอบแทนระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้ถูกอุปถัมภ์ ที่เรียกว่า “ระบบอุปถัมภ์ (Patron-client System)” ซึ่งอาจทำให้ระบบคุณธรรม (Merit System) ไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นกลาง (Hall, 1997) นอกจากนี้ *ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Economic Factor)* ทั้งจากภายในประเทศ อาทิ งบประมาณที่จัดสรรจากรัฐประเภทงบบุคลากร มีแนวโน้มลดขนาดลง (Downsizing)⁴ รวมไปถึงรูปแบบการจ้างงานที่มีแนวโน้มการปรับตัวจากข้าราชการไปสู่พนักงานราชการ ส่งผลให้การจ้างงานนักบริหารระดับสูงมีทิศทางเป็นรูปแบบการจ้างงานแบบสัญญาจ้างมากยิ่งขึ้น (Contract) ส่วนปัจจัยทางเศรษฐกิจภายนอกประเทศ อาทิ การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานภาครัฐจากหน่วยงานระดับนานาชาติ⁵ เพื่อจัดอันดับขีดความสามารถทางการแข่งขันของแต่ละประเทศ ส่งผลต่อการพัฒนาระบบ

³ผลสรุปจากการพิจารณาการให้ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญกลุ่มข้าราชการฝ่ายการเมือง

⁴ผู้วิจัยพัฒนาชุดข้อมูลจากสำนักงบประมาณตามรายงาน “งบประมาณโดยสังเขป (ฉบับปรับปรุง) ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554-2559”

⁵เช่น ธนาคารโลก สถาบันการจัดการนานาชาติ (International Institute for Management Development: IMD)

ราชการพลเรือนและการบริหารงานบุคคลของไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น นักบริหารระดับสูงจะต้องเตรียมความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเชื่อมโยงของระบบเศรษฐกิจและการเมืองของโลกที่มีอิทธิพลต่อรัฐบาลไทย สุดท้าย *ปัจจัยเทคโนโลยี (Technology Factor)* ถือเป็นปัจจัยท้าทายของการพัฒนานักบริหารระดับสูงเนื่องจากความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในยุคปัจจุบัน ส่งผลต่อการตื่นตัวของประชาชนในการเรียกร้องให้รัฐบาลเปิดเผยข้อมูลในระบบผ่านช่องทางต่าง ๆ ตามรูปแบบการพัฒนาของเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นของภาครัฐ รวมทั้งสามารถร่วมตรวจสอบการดำเนินภารกิจของรัฐบาล (Phakthanakul and Chieochampraphan, 2016) ในฐานะข้อท้าทายนี้นักบริหารระดับสูงจะสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจจากประชาชนได้อย่างไร อาจกล่าวได้ว่าการเติบโตและการเปิดกว้างของรัฐทำให้ทิศทางการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยรวมมีแนวโน้มมาสู่การเน้นการบริหารจัดการภายใต้ระบบคุณธรรมและความคาดหวังด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย จากปัจจัยทั้งหมดที่กล่าวมานี้ล้วนเป็นบริบทที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูงตั้งแต่การเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง การพัฒนา การบริหารผลงาน การกำหนดค่าตอบแทน รวมไปถึงส่งผลให้รูปแบบการจัดการบริหารนักบริหารระดับสูงต้องมีการปรับเปลี่ยนทิศทางให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังต่อไปนี้

หากพิจารณาถึงการเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในปัจจุบันมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง พบว่า มีการคัดเลือกและแต่งตั้งตามระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-Based Senior Executive Service) ซึ่งการสรรหาและคัดเลือกเพื่อให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในปัจจุบันนั้น สามารถจำแนกได้เป็น 2 กรณี คือ นโยบายการสรรหาแบบเปิดและนโยบายการสรรหาแบบปิด

ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 56 ให้มีการเปิดรับบุคคลากรภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงได้ (Thailand - Civil Service Act B.E. 2551, 2008) ในสภาวการณ์กลับพบว่า ลักษณะการขึ้นสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงยังคงเป็นการไต่เต้าจากตำแหน่งในระดับล่างไปสู่ระดับสูง และยังไม่มีการเปิดรับบุคคลากรภายนอกให้เข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงแต่อย่างใด

ข้อเสนอสำคัญที่ได้จากการศึกษานี้เห็นว่า แนวโน้มในช่วง 10 ปีข้างหน้า ระบบนักบริหารระดับสูงควรเป็น “ระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-Based Senior Executive Service)” บนพื้นฐานของมุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูง 2 มุมมอง ประกอบด้วย มุมมองแรก มุมมองตามฐานของการปรับเปลี่ยนรูปแบบการคัดเลือกและการแต่งตั้งตามความเหมาะสม โดยให้มีการพิจารณาจาก (1) บทบาทของหน่วยงานนั้นมีลักษณะเป็นผู้กำหนดนโยบาย เป็นผู้กำกับดูแล หรือเป็นผู้ดำเนินการ (2) การวิเคราะห์โครงสร้างองค์กรว่าเป็นรูปแบบใด เช่น ระบบราชการ องค์กรมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ (3) การวิเคราะห์ลักษณะงานว่างานประเภทใดที่ต้องอาศัยการสั่งสมความสามารถ หรืออาศัยการบริหารจัดการบางอย่าง (4) การพิจารณาจากอัตรากำลังคนตามตำแหน่ง หากหน่วยงานใดมีความพร้อมและมีระบบการบริหารจัดการบุคคลากรขึ้นสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงอยู่แล้ว สามารถใช้มุมมองการเติบโตตามระบบอาชีพ (Career Based) แต่หากสถานการณ์ใดที่ขาดแคลนตำแหน่งดังกล่าว และต้องการบริหารหน่วยงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสมัยใหม่ สามารถพิจารณาจากความเหมาะสมแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position Based) มุมมองที่สอง มุมมองตามการยึดถือสมรรถนะความรู้และความสามารถของผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงเป็นสำคัญ ควรเปิดโอกาสให้นักบริหารระดับสูงมาจากข้างนอก โดยอิงการทำงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเป็นสำคัญ

ในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงให้มีการดำรงตำแหน่งนั้น จะมีการพิจารณาถึงคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งเป็นสำคัญ

ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการดำรงตำแหน่ง นักบริหารระดับสูงนั้น จะต้องมีความสัมพันธ์ที่เหมาะสม ประกอบด้วย มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนด ผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง ของสำนักงาน ก.พ. หรือผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหาร ระดับสูงที่ ก.พ. รับรอง (The Office of the Civil Service Commission, 2017) รวมถึงผ่านการประเมินสมรรถนะหลัก ทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ. ประกอบด้วย กลุ่มที่ 1 การบริหารคน กลุ่มที่ 2 ความรอบรู้ในการบริหาร กลุ่มที่ 3 การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ และกลุ่มที่ 4 การบริหารอย่าง มีอาชีพ (The Office of the Civil Service Commission, 2001)

จากข้อค้นพบเกี่ยวกับแนวโน้มในการกำหนด คุณสมบัติ พบว่า ไม่มีความแตกต่างไปจากปัจจุบันมากนัก เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดคุณสมบัติ เนื่องจากการกำหนดเงื่อนไขให้มีการพัฒนา ก่อนเข้าสู่การ ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนั้น เป็นสิ่งที่จำเป็น ด้วย เหตุผลที่ว่า เป็นขั้นตอนหนึ่งในการคัดกรองผู้บริหารที่มีความรู้ ความสามารถ นอกจากนี้ หากพิจารณาในรายประเด็น เกี่ยวกับคุณสมบัติของนักบริหารระดับสูง พบว่า นักบริหาร ระดับสูงจะต้องเป็นนักบริหารแบบรอบด้าน (Generalist) และนักบริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) ขึ้น อยู่กับภารกิจหน่วยงานว่า แต่ละหน่วยงานต้องใช้ความ เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากน้อยเพียงใด ซึ่งหากหน่วยงานนั้น ต้องการสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงที่เป็นนักบริหาร แบบรอบด้าน (Generalist) ผู้บริหารต้องเข้าใจภาพรวมต่อ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในระดับสากลและระดับประเทศ สามารถบริหารจัดการทั้งการทำงาน การเงิน และบุคคลได้ ในขณะที่หากหน่วยงานนั้นต้องการสมรรถนะของ นักบริหารระดับสูงที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) จะต้อง รู้เฉพาะทางในงานในหน้าที่และสามารถดึงเครือข่ายผู้บริหาร ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องเดียวกันมาทำงานร่วมกันได้

เมื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่เหมาะสมต่อตำแหน่ง

แล้วนั้น นำไปสู่การคัดเลือกและการแต่งตั้ง ซึ่งผู้ที่มีอำนาจใน การคัดเลือกและการแต่งตั้งนั้น มีการพิจารณาที่แตกต่างกัน ออกไปตามแต่ละระดับตำแหน่ง กล่าวคือ ในการคัดเลือก นักบริหารระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. เป็นการให้ระบบ คณะกรรมการในการพิจารณาคัดเลือก แต่แนวโน้มของการ คัดเลือกและการแต่งตั้งในช่วง 10 ปีข้างหน้า มีข้อพิจารณา ที่เห็นต่างจากในปัจจุบันด้วยประเด็นที่ว่า ในการคัดเลือก ตำแหน่งระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ให้จัดตั้งองค์กรกลาง ขึ้นทำหน้าที่ในการออกหลักเกณฑ์คัดเลือก การมีส่วนร่วมใน การคัดเลือก และการเสนอรายชื่อให้แก่ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง แทนที่ “คณะกรรมการการคัดเลือก” ด้วยเหตุผลที่ว่า การ จัดตั้งองค์กรกลางขึ้นมาช่วยในการคัดกรองคุณสมบัติ ของนักบริหารระดับสูงให้มีความเหมาะสมและดึงบุคลากร ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามามีบทบาทในการบริหารงาน ภาครัฐ ส่วนการคัดเลือกนักบริหารระดับ 11 บส. ในปัจจุบัน เป็นระบบการคัดเลือกจากอำนาจของผู้บังคับบัญชาเพียง คนเดียว โดยให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ในกรณีที่ปลัดกระทรวง ไม่เสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือไม่มีผู้เสนอชื่อ หรือผู้มีหน้าที่ต้องเสนอชื่อ เสนอชื่อตนเอง รัฐมนตรีมีสิทธิ เสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมได้ ซึ่งข้อคิดเห็นเพิ่มเติมต่อแนวโน้มใน ช่วง 10 ปีข้างหน้าเห็นควรให้ใช้ระบบคณะกรรมการในการ พิจารณาคัดเลือกแทนการคัดเลือกจากผู้บังคับบัญชาเพียง คนเดียว (ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรี)

อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษานี้กลับพบข้อถกเถียง ในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องต่อการคัดเลือกและการแต่งตั้ง 2 มุมมอง กล่าวคือ มุมมองหนึ่งเห็นว่า การให้อำนาจสิทธิขาด แก่รัฐมนตรีให้สามารถเป็นผู้ที่เสนอชื่อแก่ผู้ที่เหมาะสมได้ นั้น ถือเป็นการเปิดช่องทางให้ข้าราชการฝ่ายการเมืองใช้ ดุลยพินิจและแทรกแซงการพิจารณาการคัดเลือกได้ จึงเห็น ควรให้มีการยกเลิกอำนาจสิทธิของรัฐมนตรีในการเสนอชื่อ ผู้ที่เหมาะสมกับตำแหน่งระดับปลัดกระทรวง ในขณะที่อีก มุมมองหนึ่งเห็นว่า การให้การยอมรับข้าราชการฝ่ายการเมือง

ในฐานะผู้แทนประชาชน เนื่องจากรัฐมนตรีได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้ามาบริหารงานภาครัฐ ประกอบกับรัฐมนตรี (ข้าราชการฝ่ายการเมือง) มีสิทธิในการใช้ดุลยพินิจว่าผู้ใดมีศักยภาพและสามารถปฏิบัติงานได้ เพื่อให้การผลักดันนโยบายที่มาจากฝ่ายข้าราชการฝ่ายการเมืองสามารถขับเคลื่อนและตอบสนองต่อนโยบายที่วางไว้ได้อย่างบรรลุผลสำเร็จ อย่างไรก็ตาม ข้อยุติที่ได้จากการหาฉันทามติของผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านได้เล็งเห็นว่า หลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการพิจารณาการคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ควรอาศัยหลักการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ เพื่อให้การสรรหาและคัดเลือกเป็นไปตามหลักคุณธรรมและมีความโปร่งใส ดังนั้น การใช้ “ระบบคณะกรรมการ” จึงเป็นทิศทางที่เหมาะสมที่สุดต่อการคัดเลือกและการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ในระดับ 11 บส.

ในด้านกระบวนการคัดเลือกและการแต่งตั้ง พบว่า ในแต่ละระดับตำแหน่งต่างมีกระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งที่มีจุดร่วมและจุดต่าง กล่าวคือ ในการคัดเลือกนักบริหารระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. มีการจัดตั้งคณะกรรมการคัดเลือกเป็นผู้พิจารณาคุณสมบัติที่มีความเหมาะสมตามตำแหน่ง หลังจากนั้นจึงประเมินและคัดเลือกให้เหลือชื่อผู้ที่มีความเหมาะสม 3 รายชื่อ และเสนอให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจเห็นสมควร ส่วนการคัดเลือกนักบริหารระดับ 10 บส. ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอชื่อให้แก่รัฐมนตรีใช้ดุลยพินิจในการเห็นสมควร หากปลัดกระทรวงไม่ได้เป็นผู้เสนอชื่อรัฐมนตรี เจ้ากระทรวงมีสิทธิเสนอชื่อที่มีความเหมาะสมแก่ตำแหน่งได้ ซึ่งข้อคิดเห็นเพิ่มเติมที่ได้จากการศึกษานี้ได้มีการลงรายละเอียดถึงกระบวนการคัดเลือกในแต่ละระดับตำแหน่ง แต่เป็นการเสนอแนวทางต่อกระบวนการคัดเลือกและการแต่งตั้ง ออกเป็น 4 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 การประกาศและเผยแพร่คุณสมบัติของผู้เข้ารับการคัดเลือกออกสู่สาธารณะ ด้วยเหตุผลที่ว่า การประกาศและเผยแพร่ออกสู่สาธารณะจะช่วยสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนว่า ผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง

มีคุณสมบัติเป็นอย่างไร เพื่อช่วยลดการแทรกแซงทางการเมืองในการคัดเลือกและแต่งตั้ง

แนวทางที่ 2 การยึดหลักการมีส่วนร่วม สร้างช่องทางให้ภาคส่วนอื่นๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือรับรู้รับทราบ เพื่อร่วมตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่มีความเหมาะสมกับตำแหน่ง ซึ่งนักบริหารระดับสูงควรสร้างปฏิสัมพันธ์กับประชาชนให้ได้รับรู้หรือรับรู้รับทราบ ในลักษณะการเป็น “บุคคลสาธารณะ” (Public Figure) ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้

แนวทางที่ 3 การใช้วิธีการ Blind Survey เป็นการสำรวจความคิดเห็นว่า ลักษณะพฤติกรรมของบุคคลนี้เป็นเช่นไร ซึ่งต้องดำเนินการเป็นความลับ และ

แนวทางที่ 4 การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความคุณสมบัติเหมาะสมได้มีสิทธิในการสมัครร่วมด้วย ไม่เพียงแต่การเสนอรายชื่อจากส่วนราชการเพียงอย่างเดียว ด้านผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งพบว่า ในการแต่งตั้งตำแหน่งระดับ 9 บส. และระดับ 10 บส. ให้ผู้มีอำนาจปลัดกระทรวงในการแต่งตั้ง ส่วนการแต่งตั้งตำแหน่งระดับ 11 บส. ให้ผู้มีอำนาจรัฐมนตรีในการแต่งตั้ง ซึ่งจากผลการศึกษาต่างให้ข้อสนับสนุนเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งมีลักษณะเฉกเช่นในปัจจุบัน ด้วยเหตุผลสนับสนุนหลายประการ ได้แก่ การยอมรับข้าราชการการเมืองให้มีการแต่งตั้งตำแหน่งระดับ 11 บส. ในฐานะที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้แทนจากประชาชน เนื่องจากข้าราชการการเมืองมาจากการเลือกตั้ง ตลอดจนถึงเห็นว่า การกำหนดผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งเช่นเดิมนั้นมีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากผู้แต่งตั้งเป็นผู้ที่ทำงานร่วมกับนักบริหารระดับสูงในระดับตำแหน่งต่างๆ ย่อมเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในฐานะผู้บังคับบัญชา อาจกล่าวได้ว่า แนวโน้มการคัดเลือกและการแต่งตั้งที่ควรจะเป็นในช่วง 10 ปีข้างหน้า ควรมีแนวคิดและหลักการออกแบบระบบการคัดเลือกและการแต่งตั้งบนพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ ประกอบด้วย หลักการมีส่วนร่วม หลักการยอมรับในบทบาทหน้าที่ต่อกัน และหลักความชอบธรรมและโปร่งใส

เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงและได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในระดับต่างๆ นักบริหารระดับสูงจะได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การพัฒนามาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในระดับตำแหน่งต่างๆ การพัฒนาระหว่างการดำรงตำแหน่ง การบริหารผลงาน และการกำหนดค่าตอบแทนในรูปแบบต่างๆ ในระยะนี้เรียกว่า “การพัฒนาระหว่างการปฏิบัติงาน” เนื่องจากนักบริหารระดับสูงต้องมีการพัฒนาทั้งองค์ความรู้ และสมรรถนะทางการบริหารงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การพัฒนา การพัฒนามาก่อนเข้าสู่การดำรงตำแหน่ง นักบริหารระดับสูงในปัจจุบัน พบว่า ผู้ที่มีคุณสมบัติในการเข้ารับการคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งระดับ 9 บส. จำเป็นต้องมีการพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงก่อนเข้ารับการพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ซึ่งจากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรการพัฒนามาก่อนเข้าสู่การดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 ดำเนินการการพัฒนาผ่านหน่วยงานกลาง ได้แก่ หลักสูตร นบส.1 หลักสูตร ส.นบส. ทั้งสองหลักสูตรดำเนินการโดยสำนักงาน ก.พ. และรูปแบบที่ 2 ดำเนินการโดยส่วนราชการอื่นๆ ได้แก่ หลักสูตรที่ผ่านการรับรองแบบมีเงื่อนไข และหลักสูตรที่ผ่านการรับรองแบบมีเงื่อนไข อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษาก็ให้เห็นเพิ่มเติมว่า ในช่วง 10 ปีข้างหน้า การพัฒนามาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงยังคงมีความจำเป็น เนื่องจากเป็นขั้นตอนหนึ่งในการคัดกรองผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญได้ให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า การเตรียมความพร้อมแก่บุคลากรที่มีแนวโน้มจะเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในอนาคตควรมีรูปแบบและวิธีการพัฒนาด้วยการติดตามและศึกษาจากนักบริหารระดับสูงในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้การทำงานและการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในสถานการณ์จริงได้ ส่วนการพัฒนามาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง พบว่า ในปัจจุบันเป็นการ

เพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งการพัฒนามาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 รูปแบบเช่นกัน คือ รูปแบบที่ 1 ดำเนินการผ่านหน่วยงานกลาง ได้แก่ หลักสูตร นบส.2 ดำเนินการโดย ก.พ. และหลักสูตร ปรย.2 ดำเนินการโดย ก.พ. ร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. และรูปแบบที่ 2 ดำเนินการโดยส่วนราชการอื่นๆ ได้แก่ การพัฒนาสมรรถนะตามกรอบหลักสูตรการพัฒนาสมรรถนะ

อย่างไรก็ตาม ข้อพิจารณาต่อแนวโน้มในช่วง 10 ปีข้างหน้ามีความสอดคล้องและเห็นต่างในรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารจัดการหลักสูตรนักบริหารระดับสูงที่ว่า ควรจะมีรูปแบบการบริหารจัดการหลักสูตรทั้ง 2 รูปแบบ กล่าวคือ

รูปแบบที่ 1 การบริหารจัดการหลักสูตรโดยให้หน่วยงานกลางเป็นผู้ดำเนินการ โดยที่ในการบริหารจัดการหลักสูตรการพัฒนาสมรรถนะนักบริหารระดับสูง ต้องมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการจัดหลักสูตรและพัฒนาสมรรถนะของนักบริหารระดับสูงก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง ด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ *ประการแรก* การบริหารหลักสูตรโดยให้หน่วยงานกลางเป็นผู้ดำเนินการนั้น ทำให้นักบริหารระดับสูงจากทุกส่วนราชการได้มีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน นำไปสู่การสร้างเครือข่ายในการทำงานร่วมกัน *ประการที่สอง* การบริหารจัดการหลักสูตรของส่วนราชการต่างๆ มีข้อจำกัดในหลายประการที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานตามที่หน่วยงานกลางกำหนด อาทิ เนื้อหาของหลักสูตร คุณสมบัติ และหลักเกณฑ์ของการจัดฝึกอบรม

รูปแบบที่ 2 การบริหารจัดการหลักสูตรโดยให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ โดยเน้นกระจายอำนาจให้ส่วนราชการต่างๆ ได้ดำเนินการจัดการหลักสูตรเอง โดยหน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรและรับรองหลักสูตร ด้วยเหตุผลที่ว่า *ประการแรก* ลดความซ้ำซ้อนและความล่าช้าในการดำเนินการพัฒนาสมรรถนะนักบริหารระดับสูงที่ต้องดำเนินการผ่านหน่วยงานกลาง *ประการที่สอง* รูปแบบและลักษณะเฉพาะของแต่ละ

ส่วนราชการมีความแตกต่างกัน จึงทำให้มีความต้องการนักบริหารระดับสูงที่มีสมรรถนะแตกต่างกัน ซึ่งในการบริหารจัดการหลักสูตรนั้นทางหน่วยงานกลางจะต้องทำความเข้าใจร่วมกับภาคการศึกษา เพื่อกำหนดโครงสร้างของหลักสูตร เนื้อหาของหลักสูตร และผู้เชี่ยวชาญที่สามารถถ่ายทอดองค์ความรู้นั้นได้ นอกจากนี้ ในการบริหารจัดการหลักสูตรนั้นทางหน่วยงานกลางจะต้องทำความเข้าใจร่วมกับภาคการศึกษา เพื่อกำหนดโครงสร้างของหลักสูตร เนื้อหาของหลักสูตร และผู้เชี่ยวชาญที่สามารถถ่ายทอดองค์ความรู้นั้นได้

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นของการพัฒนา รวมไปถึงรูปแบบและวิธีการพัฒนาของนักบริหารระดับสูง เพื่อให้สอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในช่วง 10 ปีข้างหน้า นั้น หากพิจารณาเชื่อมโยงต่อสมรรถนะของนักบริหารระดับสูง สามารถจำแนกองค์ประกอบของประเด็นการพัฒนาออกเป็น 4 ด้าน กล่าวคือ ด้านที่ 1 การบริหารคน มุ่งเน้นการพัฒนาในเรื่องการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาบุคลิกภาพ และการวางตัวในที่สาธารณะ 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 ด้วยการนำเทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา เช่น VDO Conference การเรียนรู้แบบผสมผสาน (Blended Learning) รวมไปถึงการพัฒนาผ่านเทคโนโลยี

เสมือนจริงด้วย AR (Augmented Reality) รูปแบบที่ 2 มุ่งเน้นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน ด้วยการพัฒนาในรูปแบบการทำโครงการร่วมกัน (Project Based) และรูปแบบที่ 3 มุ่งเน้นการลงมือปฏิบัติจริง ด้วยการพัฒนาในขณะที่ปฏิบัติงาน (On-the job Training) การพัฒนาแบบจำลองสถานการณ์จริง (Simulation) รวมถึงการลงมือปฏิบัติจริงและมีที่ปรึกษาคอยให้คำแนะนำ เช่น เปิดเวทีสาธารณะให้ประชาชนได้เข้ามาแสดงความคิดเห็นและเข้าไปรับฟังเสียงจากประชาชน จากผลการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้นเป็นที่น่าสังเกตว่า รูปแบบและวิธีการพัฒนานั้นไม่สามารถเลือกรูปแบบอย่างใดอย่างหนึ่งได้ แต่รูปแบบและวิธีการจะต้องมีความหลากหลาย รวมถึงมีการเรียนรู้ในเรื่องต่างๆ ที่เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ในการพัฒนานักบริหารระดับสูงนั้นมีความเชื่อมโยงไปสู่การบริหารผลงาน ด้วยประเด็นที่ว่าพัฒนานั้นเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารผลงานและมีความสัมพันธ์ต่อการประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยที่ผลการประเมินนำไปสู่การกำหนดแนวทางในการพัฒนาอีกต่อหนึ่ง ซึ่งการบริหารผลงานของนักบริหารระดับสูงนั้น มีดังต่อไปนี้

การบริหารผลงาน พบว่า ระบบบริหารผลงาน (Performance Management System) ในปัจจุบัน (The Office of the Civil Service Commission, 2009) 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 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจ ยุทธศาสตร์ (Agenda Based) องค์ประกอบที่ 3 ประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงานตามหลักภารกิจพื้นที่ (Area Based) องค์ประกอบที่ 4 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามหลัก ความรู้ ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะที่ใช้ในการ ปฏิบัติงานตามที่ ก.พ. กำหนด (Competency Based) องค์ประกอบที่ 5 ศักยภาพในการเป็นนักบริหารเพื่อการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ (Potential Based) (The Office of the Civil Service Commission, 2018) โดยมี ขั้นตอนการประเมินตั้งแต่ขั้นตอนที่ 1 การจัดทำรายงานผล การปฏิบัติงาน ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมและนำเสนอผลการ ปฏิบัติงาน ขั้นตอนที่ 3 การประเมินผลการปฏิบัติงาน และ ขั้นตอนที่ 4 รวบรวมและนำเสนอผลการประเมิน (The Office of the Civil Service Commission, 2016)

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอสำคัญต่อการปรับหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินผลงานของนักบริหารระดับสูงในช่วง 10 ปี ข้างหน้านั้น ผู้เชี่ยวชาญต่างให้ข้อคิดเห็นที่ว่า ต้องมีการ พิจารณาจากองค์ประกอบทั้ง 3 แนวทาง กล่าวคือ

แนวทางที่ 1 นำรูปแบบการบริหารผลงาน ตามแนวคิด Performance Management ของ Robert Bacal มาปรับใช้ กับการบริหารผลงานของนักบริหารระดับสูง ประกอบด้วย 1) การวางแผนการปฏิบัติงาน (Performance Planning) 2) การติดต่อสื่อสาร (Ongoing Performance Communication) 3) การจัดเก็บข้อมูล การสังเกต และการบันทึก (Data Gathering, Observing and Documenting) 4) การประชุม เพื่อทบทวนผลการปฏิบัติงาน (The Performance Appraisal Meeting) 5) การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานและการปรับปรุง ผลงาน (Performance Diagnosis and Improvement)

แนวทางที่ 2 ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ควรจัดทำ ข้อตกลงการปฏิบัติงาน (SES Performance Agreement Form) ซึ่งผลการปฏิบัติงานนั้นเป็นการประเมินจาก “สิ่งที่ได้รับ” (What) และ “วิธีการ” (How) ที่นำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จ ประเมินจากระดับพฤติกรรมตามกรอบสมรรถนะข้าราชการ

พลเรือน (The Civil Service Competency Framework) คำแถลงวิสัยทัศน์ (The Leadership Statement) รวมไปถึง การพิจารณาผู้ปฏิบัติงานตามระเบียบข้อบังคับของข้าราชการ พลเรือน และความคาดหวังจากผู้บังคับบัญชา

แนวทางที่ 3 มีการทบทวนผลการปฏิบัติงานในระดับสูง (Higher Level Review) อีกขั้นตอนหนึ่งภายหลังจากมีการ ประเมินโดยผู้บังคับบัญชา ซึ่งการทบทวนผลการปฏิบัติงาน ในระดับสูงนี้อยู่ในรูปแบบ “คณะกรรมการพิจารณาผล การปฏิบัติงาน (The Performance Review Board)” ทำ หน้าที่ในการทบทวนผลการปฏิบัติงานและให้คำแนะนำกับ หน่วยงานเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน รวมไปถึงการให้ คำแนะนำในการให้ค่าตอบแทนพิเศษตามผลงาน นอกจากนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลงานของนักบริหารระดับสูง จะต้องพิจารณาจาก (1) เป้าหมายของการปฏิบัติงาน (Performance Objectives) ที่มีความเชื่อมโยงกับเป้าหมาย/ พันธกิจขององค์กรมาเป็นส่วนหนึ่งของการประเมิน (2) ผล สัมฤทธิ์ (Outcome) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของงาน (Key Performance Indicator) โดยตัวชี้วัดดังกล่าวนั้นต้องมีความ ทำทาย เช่น มีนวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์มากขึ้น เพียงใด เป็นต้น นอกจากนี้ ในด้านระบบการจ้างงานของ นักบริหารระดับสูง ควรเป็นการจ้างงานแบบสัญญาจ้างมากกว่า การจ้างงานแบบระยะยาว (เลิกเช่นปัจจุบัน) เพื่อให้เกิดการ ทำงานแบบเชิงรุกและสร้างการเรียนรู้ด้วยวิธีการใหม่ๆ

ในการประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าวเป็นส่วน สำคัญต่อการเชื่อมโยงผลการประเมินไปสู่กระบวนการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การจ่ายผลตอบแทน (ทั้งในรูปแบบของ เงินเดือน โบนัส ฯลฯ) และการเลื่อนเงินเดือน ซึ่งการกำหนด ค่าตอบแทนในปัจจุบันและแนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อการ กำหนดค่าตอบแทนนั้นควรมีดังนี้

การกำหนดค่าตอบแทน พบว่า ในปัจจุบันมีการ พิจารณาการกำหนดค่าตอบแทนจากหลักการสำคัญ ได้แก่ หลักความพอเพียง (Adequacy) หลักความเป็นธรรม (Equity) หลักความสมดุล (Balance) หลักความมั่นคง (Security)

หลักการจูงใจ (Incentive) หลักการควบคุม (Control) รวมถึงพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น มาตรฐานการครองชีพ และค่าครองชีพ (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) ลักษณะพื้นที่และความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay) (The Office of the Civil Service Commission, 2012)

ทั้งนี้ ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมในช่วง 10 ปีข้างหน้าเห็นว่าการกำหนดค่าตอบแทนนั้นต้องมีการปรับเปลี่ยนด้วยสาเหตุหลายปัจจัย อาทิ สภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ อัตรากำลังคนในภาครัฐ สัดส่วนงบประมาณ ค่าตอบแทนในภาคเอกชน ซึ่งในการกำหนดค่าตอบแทนนั้นต้องปรับเปลี่ยนทั้งองค์ประกอบไม่ใช่เพียงแต่สายงานประเภทบริหารเท่านั้น นอกจากนี้ ในการกำหนดค่าตอบแทนนั้นควรอิงจากภาระงานและการปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ด้วยซึ่งสอดคล้องต่อหลักการกำหนดค่าตอบแทนในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูงในปัจจุบันนั้น มีการให้ค่าตอบแทนจำแนกออกเป็น (1) ค่าตอบแทนพื้นฐาน (อัตราเงินเดือน) อยู่ที่ 59,350-63,095 บาท (2) ค่าตอบแทนพิเศษอื่นๆ (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 สวัสดิการอื่นๆ อยู่ที่ 2,968-3,155 บาท รวมค่าตอบแทนต่อเดือน อยู่ที่ 117,780-159,870 บาท ซึ่งหากพิจารณาถึงค่าตอบแทนที่ได้รับนั้นครอบคลุมต่อมาตรฐานของการดำรงชีวิตในทุกด้านแม้ว่าจะไม่ได้ค่าตอบแทนที่มีอัตราสูงเทียบเคียงกับภาคเอกชน แต่หากพิจารณาถึงค่าตอบแทนพิเศษอื่นๆ เช่น สวัสดิการค่ารักษาพยาบาล บำเหน็จและบำนาญ เป็นต้น กลับพบว่า นักบริหารระดับสูงในภาครัฐจะได้รับ

ค่าตอบแทนพิเศษบางประเภทที่ดีกว่าภาคเอกชนในขณะที่ภาคเอกชนไม่ได้รับค่าตอบแทนพิเศษในส่วนดังกล่าว

แนวโน้มในการพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูงในภาครัฐของไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2561- 2570) จะได้รับการขับเคลื่อนในเชิงปฏิบัติผ่านรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงกล่าวคือ ในปัจจุบันมีรูปแบบการบริหารจัดการในลักษณะรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) มีบทบาท อำนาจ หน้าที่ทางกฎหมายทั้งในเชิงการควบคุม กำกับ บริหารงาน และดำเนินการ ขณะที่ส่วนราชการต่างๆ มีอำนาจอย่างจำกัดเพียงการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดไว้เท่านั้น นอกจากนี้ มุมมองต่อระบบนักบริหารระดับสูงยังคงเป็นแบบที่มุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-based) ไว้ค่อนข้างเหนียวแน่น ทำให้เกิดลักษณะการถ่วงดุลซึ่งกันและกันภายในระบบราชการด้วยตนเอง แม้สำนักงาน ก.พ. มีอำนาจในการจัดวางหลักเกณฑ์การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกตำแหน่ง พัฒนาสมรรถนะ บริหารผลงาน และกำหนดค่าตอบแทน แต่อำนาจในการสรรหาในระดับหน่วยงานในการพิจารณาผู้ที่เหมาะสมต่อการเข้ารับการพัฒนาเพื่อเข้าสู่ระบบนักบริหารระดับสูง ยังคงเป็นอำนาจของส่วนราชการเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมเป็นหลัก ซึ่งอยู่ในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” เรียกว่า “อ.ก.พ. สามัญ” โดยจำแนกอนุกรรมการออกไปตามระดับส่วนราชการ อาทิ อ.ก.พ. สามัญประจำกระทรวง อ.ก.พ. สามัญประจำกรม เป็นต้น รวมทั้งยังให้อำนาจแก่ข้าราชการฝ่ายการเมืองค่อนข้างมากในการใช้ดุลยพินิจแก่ผู้ที่มีความเหมาะสมต่อตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญต่างให้ข้อเสนอแนะถึงแนวโน้มที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง พบว่า ควรมีรูปแบบการบริหารจัดการออกเป็น 2 แนวโน้ม กล่าวคือ

แนวโน้มที่ 1 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงแบบกระจายอำนาจ สามารถจำแนกออกเป็น 2 รูปแบบประกอบด้วย รูปแบบที่ 1 การกระจายอำนาจด้วยการให้

ส่วนราชการดำเนินการทั้งหมด และรูปแบบที่ 2 การกระจายอำนาจด้วยการให้ส่วนราชการดำเนินการบางส่วน

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 นอกจากนี้ *ประการที่สอง* หากแนวโน้มมีนักบริหารระดับสูงที่มาจากมุมมองความเหมาะสมตามตำแหน่ง (Position Based) ต้องแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ รวมถึงรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง ควรจำแนกออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ 1 มีรายชื่อนักบริหารระดับสูงที่จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยผ่านตะกร้ากลาง ส่วนที่ 2 มีผู้จัดหานักบริหารระดับสูง (Headhunter) ที่มาจากภาคส่วนอื่นๆ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะและความต้องการของหน่วยงาน *ประการที่สาม* การกระจายอำนาจดังกล่าวให้รวมไปถึงด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อให้การบริหารงานของระบบราชการเป็นลักษณะของ "Smart HR Policy"

แนวโน้มที่ 2 รูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงแบบรวมศูนย์อำนาจ ควรมีหน่วยงานกลางแบบเบ็ดเสร็จที่ดูแลนักบริหารระดับสูงตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนาสมรรถนะ การบริหารผลงาน

และการกำหนดค่าตอบแทน

ข้อพิจารณาพึงสังเกตเพิ่มเติมจากผู้วิจัยเกี่ยวกับแนวโน้มที่ควรจะเป็นต่อรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง เห็นว่า การที่ผู้เชี่ยวชาญให้ข้อคิดเห็นต่อรูปแบบการบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงทั้งเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจและแบบกระจายอำนาจนั้น สามารถพิจารณาได้เป็น 2 ระดับ กล่าวคือ

ระดับการบริหารจัดการจากหน่วยงานภายใน ตามที่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2557 กำหนดให้ "ศูนย์นักบริหารระดับสูง" มีบทบาทอำนาจหน้าที่โดยสรุป คือ *ในมุมมองเชิงนโยบาย* มุ่งเน้นในการพัฒนาวิเคราะห์ระบบและเสนอแนะยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องต่อระบบนักบริหารระดับสูง *ในมุมมองเชิงปฏิบัติ* มุ่งเน้นในการพัฒนากำลังคนเข้าสู่ภาครัฐ การจัดทำฐานข้อมูลนักบริหารระดับสูง การให้คำปรึกษาด้านกำลังคนคุณภาพและระบบนักบริหารระดับสูง รวมไปถึงการติดตามประเมินผลและรายงานสถานการณ์การใช้ประโยชน์กำลังคนคุณภาพและระบบนักบริหารระดับสูง ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ว่า บทบาทหลักที่สำคัญของศูนย์ระบบนักบริหารระดับสูง มิใช่ระบบการบริหารจัดการเบ็ดเสร็จที่ดูแลนักบริหารระดับสูงตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การประเมินผล และการกำหนดค่าตอบแทน แต่อย่างไรก็ตาม หากแต่เป็นหน่วยงานที่เป็นผู้ทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแล (Regulator) มากกว่าการเป็นผู้ดำเนินการ (Operation) รวมไปถึงการออกหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับนักบริหารระดับสูงในด้านอื่นๆ เช่น การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและแต่งตั้ง การพัฒนา การบริหารผลการปฏิบัติงาน และการกำหนดค่าตอบแทน จะมอบหมายให้หน่วยงานภายในของสำนักงาน ก.พ. เป็นผู้ดำเนินการ เช่น สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (สพข.) ดำเนินการในด้านการพัฒนานักบริหารระดับสูง สำนักพัฒนาระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน (สศค.) ดำเนินการในด้านค่าตอบแทน เป็นต้น ซึ่งจากการวิเคราะห์ต่อการให้ มีรูปแบบการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจในที่นี้ จึง

หมายถึงให้มีการบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จภายใน “ศูนย์
นักบริหารระดับสูง” เพียงหน่วยงานเดียว โดยไม่มีการกระจาย
อำนาจในการบริหารจัดการให้แก่หน่วยงานภายใน

ส่วน ระดับการบริหารจัดการจากหน่วยงานกลางไปสู่
ส่วนราชการ หากเป็นการดำเนินการใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการ
กำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือกและการแต่งตั้ง การพัฒนา
เป็นต้น อาจมีการกระจายอำนาจให้ส่วนราชการได้บริหาร
จัดการให้สอดคล้องต่อลักษณะของหน่วยงาน รูปแบบของ
หน่วยงาน ตลอดจนคุณลักษณะและคุณสมบัติที่หน่วยงาน
ต้องการ โดยที่หน่วยงานกลางบริหารงานบุคคลเป็นผู้ออก
หลักเกณฑ์กลางให้แก่ส่วนราชการไปเป็นผู้ปฏิบัติที่มีชื่อ
“ผู้ตนเอง” ในบางกรณี ส่วนบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานกลาง
คือ การทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและติดตามประเมินผล
การบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ เพื่อให้มาตรฐานการ
บริหารงานบุคคลมีความโปร่งใสถูกต้องตรวจสอบได้เป็นไป
ตามหลักธรรมาภิบาล

ข้อเสนอแนะการวิจัย

ประการแรก ปรับปรุงและพัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง
ตามมุมมองแบบผสมผสาน (Hybrid) มาใช้อย่างเหมาะสม
และค่อยเป็นค่อยไป โดยพิจารณาจากภารกิจของหน่วยงาน
และยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงองค์การเป็นหลัก กล่าวคือ
ในกรณีที่หน่วยงานใดมีภารกิจและยุทธศาสตร์ขับเคลื่อน
ภารกิจทั่วไป ยังคงสามารถใช้รูปแบบการได้มาซึ่งนักบริหาร
ระดับสูงจากภายในตามระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้น
ความเป็นอาชีพ (Career-based) ได้ต่อไป แต่ในกรณีที่
หน่วยงานใดมีภารกิจที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะ (เช่น
งานด้านดิจิทัล งานด้านวิศวกรรมขั้นสูง) ควรใช้รูปแบบที่เปิด
โอกาสให้ทั้งบุคคลภายนอกและภายในหน่วยงาน สามารถ
เข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงได้ภายใต้ระบบนักบริหาร
ระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-based)

ประการที่สอง เพิ่มประสิทธิภาพให้มีการจัดตั้งหน่วยงาน
กลางทำหน้าที่บริหารจัดการระบบนักบริหารระดับสูงทั้งหมด

โดยศูนย์นักบริหารระดับสูง (ศบส.) สำนักงาน ก.พ. ต้องแยก
ต่างหากจากการบริหารจัดการระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์
สูง (HIPPS) รวมทั้งศูนย์นักบริหารระดับสูง (ศบส.) ต้อง
รวบรวมภารกิจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับ
ระบบนักบริหารระดับสูงที่ปัจจุบันกระจายอยู่ตามสำนักงาน
และศูนย์ต่างๆ ของสำนักงาน ก.พ. มาอยู่ในหน่วยงาน
เดียวกัน เพื่อดำเนินภารกิจมุ่งเน้น “ระบบนักบริหารระดับสูง”
เพียงอย่างเดียว ครอบคลุมทั้งการบริหารจัดการในตั้งแต่การ
กำหนดคุณสมบัติ การสรรหาและคัดเลือก กระบวนการแต่งตั้ง
การพัฒนา การบริหารผลงาน และกำหนดค่าตอบแทนต่างๆ
นอกจากนี้ หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นต้องเตรียมความพร้อมเพื่อ
รองรับต่อการเปลี่ยนแปลงระบบนักบริหารระดับสูงสู่การ
เป็นระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-
based) ทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการ แนวทาง
ปฏิบัติ และพัฒนาสมรรถนะหน่วยงานเป้าหมายให้บุคลากรที่
รับผิดชอบมีความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการภายใต้รูป
แบบดังกล่าว ศูนย์นักบริหารระดับสูง (ศบส.) ต้องทำหน้าที่
เป็นผู้รวบรวมข้อมูลรายชื่อบุคคลในรูปแบบ “ตะกร้ากลาง” ทั้ง
ผู้ที่มีความรู้ความสามารถจากทั้งภายในและภายนอกระบบ
ราชการ เพื่อประโยชน์ในกระบวนการสรรหาและคัดเลือก
ผู้ที่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงใน
อนาคตอีกด้วย

ประการที่สาม ปรับปรุงและพัฒนาแนวปฏิบัติในการ
พัฒนานักบริหารระดับสูง ตามแนวทางดังต่อไปนี้ (1) ด้าน
การกำหนดคุณสมบัติ มีการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะ
สำหรับนักบริหารระดับสูงที่สามารถนำมาใช้ในการประเมิน
ผู้สมควรดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ซึ่งสามารถนำมา
ใช้ในการประเมิน ทั้งในกรณีนักบริหารทั่วไป (Generalist)
และนักบริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) นำ
มากำหนดเป็นสมรรถนะทางการบริหาร (Professional
Competency) ประกอบด้วย ความสามารถในการบริหารคน
และคนเก่ง ความสามารถในการบริหาร มุ่งเน้นการทำงาน
แบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยยึดผลลัพธ์เป็นฐาน (Result-based)

และการบริหารด้วยความเป็นมืออาชีพ (2) การคัดเลือกและการแต่งตั้ง ปรับเปลี่ยนกระบวนการสรรหาและคัดเลือกนักบริหารระดับสูงตามฐานมุมมองระบบนักบริหารระดับสูงแบบผสมผสาน (Hybrid-based) จำแนกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีนักบริหารระดับสูงทั่วไป ยังสามารถดำเนินการสรรหาบุคลากรผู้สมควรดำรงตำแหน่งได้จากหน่วยงานเดิมหรือหน่วยงานที่มีภารกิจใกล้เคียงภายใต้ระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-based) ในกรณีที่หน่วยงานหรือผู้มีอำนาจมีความประสงค์จะสรรหาและคัดเลือกบุคคลผู้ที่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-based) นั้น ควรมีการวิเคราะห์งานและบทบาทหน้าที่ที่นักบริหารระดับสูงเข้ามารับผิดชอบ (Role Analysis) มีกระบวนการพัฒนากรอบสมรรถนะ (Competency Framework Development) ที่เหมาะสมเป็นการล่วงหน้า เพื่อนำไปสู่การกำหนดคุณสมบัติ (Qualification) ของผู้ที่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงให้สอดคล้องกัน แต่ในระยะแรกเริ่มต้นอาจใช้รูปแบบการสรรหาจากภายใน (Inclusive) เป็นหลัก และเมื่อมีการยอมรับในกระบวนการสรรหาและคัดเลือกระดับหนึ่งแล้ว จึงใช้ทั้งการสรรหาจากภายในและภายนอก (Exclusive) ร่วมกัน (3) การพัฒนา ใช้รูปแบบการพัฒนาที่ผสมผสานระหว่างการพัฒนาผู้บริหารระดับสูงประเภททั่วไป (Generalist) กับการพัฒนานักบริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) โดยหน่วยงานส่วนกลางที่จัดตั้งขึ้น (หรือศูนย์นักบริหารระดับสูงเดิม) สังกัดสำนักงาน ก.พ. ควรทำหน้าที่ในการบริหารจัดการหลักสูตรกลาง โดยร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ส่วนหน่วยงานต่างๆ ทำหน้าที่พัฒนาเฉพาะสมรรถนะหลักขององค์การ (Core Competency) และสมรรถนะตามภารกิจ (Functional Competency) (4) การบริหารผลงาน นำแนวคิด Performance Management ของ Robert Bacal มาปรับใช้และให้มีการทบทวนผลการปฏิบัติงานระดับสูงอีกขั้นตอนหนึ่ง โดยใช้รูปแบบให้ "มีคณะกรรมการประเมินผล

การปฏิบัติงาน (The Performance Review Board)" ภายหลังจากการประเมินโดยผู้บังคับบัญชา (5) การกำหนดค่าตอบแทน มีการกำหนดค่าตอบแทนตามระบบที่มาจากนักบริหารระดับสูง กรณีที่มาจากระบบนักบริหารระดับสูงเป็นแบบมุ่งเน้นตำแหน่ง (Position-based) จำเป็นต้องมีการปรับปรุงค่าตอบแทนให้กับนักบริหารระดับสูงให้สามารถแข่งขันและได้เปรียบภาคเอกชน ส่วนกรณีที่มาจากระบบนักบริหารระดับสูงแบบมุ่งเน้นความเป็นอาชีพ (Career-based) สามารถนำรูปแบบการเพิ่มค่าตอบแทนพิเศษตามผลการปฏิบัติงานจริงมาใช้ในการสร้างแรงจูงใจให้กับนักบริหารระดับสูงได้ A

รายการอ้างอิง

- 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*.
- 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.
- 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.
- Moon, M. J. and Hwang, C. (2013). *The State of Civil Service Systems in the Asia-Pacific Region : A Comparative Perspective*. *Review of Public Personnel Administration*, 33 (2) : 134-148.
- Phakthanakul, T. and Chieocharnpraphan, T. (2016). *From Open Data to Open Government : Public Administration Innovation in the Digital Era*. Eighteenth Annual King Prajadhipok Institute (KPI) Congress 2016. Bangkok. King Prajadhipok Institute.
- Thailand - Civil Service Act B.E. 2551. (2008). *Royal Thai Government Gazette* (January 25, 2008).
- The Office of the Civil Service Commission. (2018). *Performance Appraisal for Senior Civil Service*. Retrieved October 10, 2018, from <https://www.ocsc.go.th/th/blog/2018/08/>.
- The Office of the Civil Service Commission. (2017). *Job Specification for the Senior Civil Service*. Retrieved March 4, 2018, from 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.
- The Office of the Civil Service Commission. (2016). *Performance Appraisal for Senior Civil Service : A Guide for Assessor*. Retrieved October 12, 2018, from https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/article/manual_guide_executive_.pdf.
- The Office of the Civil Service Commission. (2012). *Compensation Guidelines for the Civil Servant*. Bangkok. The Office of the Civil Service Commission.
- The Office of the Civil Service Commission. (2009). *Performance Evaluation Guidelines for the Public Sector : Performance Management and Performance Appraisal*. Nonthaburi : P.A. Living.
- The Office of the Civil Service Commission. (2001). *Core Competency for the Senior Civil Service*. Retrieved March 25, 2018, from http://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/article/07_phaakhphnwk_ch_smrtrnathaangkaarbrihaar.pdf.