วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2563): 279-314

บทสำรวจวรรณกรรมเบื้องต้นต่อแนวคิดของสำนักบริหารระหว่างประเทศและกรณีศึกษาของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ[1]

กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์[2]

Received: May 25, 2019
Revised: July 7, 2019
Accepted: July 12, 2019

บทคัดย่อ

แนวคิดของสำนักบริหารระหว่างประเทศ ถือเป็นการบูรณาการระหว่างศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (International Relations: IR) และรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration: PA) ตระหนักถึงโครงสร้าง การบริหาร นโยบาย และแผนกลยุทธ์องค์การ ในกรณีศึกษาของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ฝ่ายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สนับสนุนความยืดหยุ่นการจ้างงานและเป็นองค์การที่เน้นการปรับตัว แต่กลับไม่สนับสนุนแนวคิดของอุตสาหกรรมสัมพันธ์ อันที่จริงเป็นการลดอำนาจการต่อรองและกำหนดสัญญาจ้างงานที่มีระยะเวลาในรูปแบบของงานที่มีความเสี่ยง ผลที่ตามมาทำให้บทบาทของสหภาพพนักงานลดลงและขาดการสร้างสมดุลชีวิตการทำงานให้เกิดขึ้น ดังนั้น บทความนี้จึงเสนอว่าฝ่ายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ควรจัดให้ประเภทของการจ้างงานเป็นปัญหาสำคัญลำดับแรก เพื่อแทนที่การส่งเสริมความหลากหลายและความผูกพันของพนักงานตามกลยุทธ์ทรัพยากรมนุษย์ ปี ค.ศ. 2018-2021

คำสำคัญ สำนักบริหารระหว่างประเทศ, การจัดการทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศ, อุตสาหกรรมสัมพันธ์, สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

---

[1] บทความนี้ศึกษาข้อเสนอ “International Bureaucracy” โดยใช้ International Labour Office เป็นตัวแบบการศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับความสนใจทางวิชาการด้านแรงงานของผู้เขียน และอาศัยเฉพาะเอกสารทางการที่เผยแพร่ใน https://labordoc.ilo.org เพื่อประกอบการศึกษาและอธิบายความ

[2] นักวิชาการอิสระ อีเมล: Kritsadathe@outlook.com

A Review of Literature for the International Bureaucracy and the Case Study of Human Resource Management in the International Labour Office

Kritsada Theerakosonphong[3]

Abstract

The concept of international bureaucracy is integrating across the disciplines of international relations (IR) and public administration (PA). The study of IR focuses on the influence of the executive's decision-making process. Meanwhile, PA emphasizes structure, administration, policy, and strategic plan in the organization. In a case study of the International Labour Office, the Human Resource Development Department (HRD) promotes increased flexible employment and organizational agility, in contrast to the concept of industrial relations. They are reduced collective bargaining and determined fixed-term contracts in the form of precarious work. This leads to a decreasing role of the staff union and a lack of work-life balance practices. Therefore, this article suggests that the priority of the HRD is to concentrate on types of employment instead of promoting workforce diversity and engagement on the Human Resources Strategy 2018-2021.

Keywords International Bureaucracy, International Human Resource Management, Industrial Relations, International Labour Office, International Labour Organization

[3] Independent Academician. E-mail: Kritsadathe@outlook.com

1. ประเด็นและทัศนะเชิงวิพากษ์ต่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศและอุตสาหกรรมสัมพันธ์

ในการศึกษาบทความนี้ แบ่งออกเป็นสองส่วนที่ใช้ทำความเข้าใจต่อสำนักบริหารระหว่างประเทศ (International Bureaucracy) ประกอบด้วย องค์การซึ่งเป็นสถานที่ทำงาน มีระบบและแนวทางการจัดการ และมีคนจากหลายประเทศและภูมิภาคมาร่วมทำงาน โดยพิจารณาพร้อมกับแนวทางการจัดการทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศ (International Human Resource Management: IHRM) เป็นแนวคิดพัฒนาขึ้นมาเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ของบรรษัทข้ามชาติ (Multinational Corporation: MNC) ที่เคลื่อนย้ายมาลงทุนในประเทศกำลังพัฒนา ผลที่ตามมาทำให้เกิดความยืดหยุ่นของตลาดในรูปแบบของการจ้างงาน ความสมดุลชีวิตการทำงาน และการเรียนรู้ข้ามวัฒนธรรม ไม่จำกัดเฉพาะวัฒนธรรมภายในองค์การ แต่ผู้ลงทุนและผู้บริหารต้องคำนึงถึงวัฒนธรรมชาติที่แตกต่าง จนได้รับการตระหนักเป็นกลยุทธ์การบริหาร[4] นอกจาก MNC ยังมีองค์การระหว่างประเทศอื่นในสหประชาชาติ องค์การที่ไม่ได้แสวงหากำไร และองค์การภาครัฐต่างๆ ก็ได้รับผลกระทบเช่นกัน (Garavan, McCarthy, & Carbery, 2017)

ต่อมามีประเด็นแรงงานด้านหนึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับ IHRM เช่น “The Routledge Companion to International Human Resource Management” บรรณาธิการได้เชิญให้ Nigel Haworth และ Stephen Hughes ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านมาตรฐานแรงงานสากลและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) เขียนบทความ International Production, Global Governance and IHRM พบว่าภารกิจของ HR ในองค์การจำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานสากล ซึ่งรัฐบาลของประเทศสมาชิก ILO ได้ลงนามรับรองและมีผลบังคับใช้ กลายเป็นแนวทางปฏิบัติที่ภาคธุรกิจต้องปฏิบัติตามกฎหมายภายในประเทศที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากล (International Labour Standards) (Haworth & Hughes, 2015) แต่ในไทยไม่พบการศึกษาประเด็นนี้ เพราะส่วนใหญ่เน้นที่ระดับการวิเคราะห์

[4] การเรียนรู้ข้ามวัฒนธรรมกลายเป็นประเด็นใหม่ที่เป็นส่วนหนึ่งและเกิดขึ้นมาในเวลาเดียวกับการจัดการความหลากหลายกำลังแรงงาน (Workforce Diversity Management) โดยมีตัวอย่างคล้ายคลึงกับสารคดีเรื่อง American Factory ที่ฉายใน Netflix แต่ทำให้ความขัดแย้งทางชนชั้นไม่ถูกกล่าวถึง กลับเป็นความขัดแย้งทางวัฒนธรรมระหว่างตะวันตกและตะวันออก โดยเฉพาะกลวิธีของการจัดการที่ทุนข้ามชาตินำมาใช้ จึงไม่สะท้อนให้เห็นภาวการณ์พึ่งพิงระหว่างโลกกำลังพัฒนาต่อพัฒนาแล้วเหมือนเคย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเคยเขียนบทความแนะนำสารคดีเรื่องนี้ไว้ในศูนย์แม่โขงศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2019 สามารถสืบค้นได้ที่ https://www.mekongchula.org/post/american-factory?fbclid=IwAR1ivrJ-V4ZAAErjwwcEHc0_j5JZbn_OBsknvbVMRJHUo1SWtq9dpPcAHT0

ในองค์การ โดยขาดการคำนึงถึงสภาพแวดล้อมภายนอกประเทศตามหนังสือข้างต้น ดังนั้น การศึกษา HRM ควรพิจารณาแนวทางการศึกษาของศาสตร์หลายแขนงวิชา ไม่เพียงเฉพาะการจัดการ แต่ให้พิจารณาสังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์ ภูมิศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และแรงงานสัมพันธ์มาใช้เป็นแนวทางการศึกษา

เมื่อพิจารณาวาระการวิจัย (Research Agenda) ของ HRM เน้นศึกษาผลประโยชน์ทางธุรกิจและมุ่งเน้นในระดับที่แคบลงมาในระดับองค์การ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพการจัดการในภาพรวม จึงไม่ปรากฏแนวคิดอุตสาหกรรมสัมพันธ์ (Industrial Relations) และการเจรจาต่อรองร่วม (Collective Bargaining) ในตำราและวารสารวิชาการด้าน HRM แต่ปรากฏในด้านรัฐศาสตร์ สังคมวิทยา และเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากประเด็นการวิจัยร่วมสมัยของ HRM ไม่เห็นด้วยต่อการจัดการความขัดแย้งและแบ่งสรรปันส่วนผลประโยชน์ของนายจ้างและลูกจ้าง แต่เน้นสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือ ในขณะเดียวกันให้การจัดการ (Management) เป็นแนวทางเพื่อการพัฒนา แทนที่คาดหวังให้เป็นหน้าที่ของสหภาพแรงงาน ด้วยเหตุนี้ประเด็นการวิจัยจึงเน้นที่ (1) กลยุทธ์ทรัพยากรมนุษย์ (HR Strategy) (2) ความผูกพันของพนักงาน (Employee Engagement) (3) การจัดการคนเก่ง (Talent Management) (4) การพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital Development) (5) ความเป็นอยู่ที่ดีในสถานที่ทำงาน (Workplace Well-Being) (6) ภาวะผู้นำ (Leadership) และ (7) การสร้างสรรค์และนวัตกรรม (Creativity and Innovation) (Sparrow & Cooper, 2017)

แม้ว่าการบริหารภาครัฐแรกเริ่ม คือ การบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) แต่ความจริงแล้วเกิดขึ้นมาตั้งแต่ต้นศตวรรษ 20 ตามที่ Frederick W. Taylor พยายามทำให้เกิดการจัดแบ่งแรงงาน (Division of Labour) จนเกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialization) โดยมีการออกแบบโครงสร้างองค์การและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบตามตำแหน่งในแต่ละส่วนงาน ทำให้เกิดระบบการจ่ายค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ตามผลิตภาพของแรงงาน แต่กลับลดทอนความเป็นมนุษย์ลง (Dehumanizing) (Taylor, 1914) ขณะเดียวกัน Gulick (1937) ก็มีส่วนสำคัญต่อการจัดแบ่งความเชี่ยวชาญ ที่สำคัญกว่านี้มีการระบุถึงสาขาอาชีพทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนทำงานด้วยกันเอง จนทำให้ POSDCORB[5] เป็นแนวทางการจัดการที่ได้รับความสำคัญจาก Franklin D. Roosevelt เพราะสนับสนุนการทำงานของระบบการบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะการประสานงานตามช่วงชั้นต่างๆ ภายในองค์การขนาดใหญ่

[5] POSDCORB เป็นข้อเสนอการจัดการโดย Luther Gulick ในปี ค.ศ. 1937 ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดการองค์การ (Organizing) การบรรจุ (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Co-ordinating) การรายงาน (Reporting) และการบริหารงบประมาณ (Budgeting)

ในทางกลับกัน แนวคิดของ Taylor ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เพราะเน้นที่การเปลี่ยนแปลงในระบบโรงงานอุตสาหกรรมและผลิตภาพแรงงาน เป็นความสัมพันธ์ที่สนับสนุนการควบคุมโดยฝ่ายการจัดการและหัวหน้าคนงานต่อคนงาน ถ้าพิจารณาตามที่ Max Weber เสนอไว้ว่าองค์การเหล่านี้แท้จริงแล้วเป็นส่วนหนึ่งในระบบสังคม แต่โรงงานหรือภาคเอกชนเป็นกรรมสิทธิ์ครอบครองส่วนบุคคล และมีขนาดเล็กกว่าองค์การภาครัฐที่เรียกว่าระบบราชการ (Weber, 1947) ฉะนั้นความสำคัญต่อการพิจารณาแง่ของผลประโยชน์ทางการเมือง จึงเอื้อประโยชน์ให้แก่อภิสิทธิ์ชนในโครงสร้างทางสังคม แต่กลับสลายสำนึกทางชนชั้นและลดความขัดแย้งทางชนชั้น เนื่องจากทำให้แรงงานเกิดการแข่งขันระหว่างกันโดยระดับของทักษะที่มีแตกต่างกัน ทั้งยังสืบเนื่องให้ได้รับค่าจ้างไม่เท่ากัน จึงเป็นการสร้างสภาวะที่ไร้ระเบียบต่อขบวนการแรงงานและทำให้อ่อนแอลง

ตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 เกิดกระบวนทัศน์ใหม่ของการจัดการคน (People Management) จากการเปลี่ยนรูปของอุตสาหกรรมครั้งที่สองนำไปสู่ระบบสายพานการผลิต (Mass Production) หรือเรียกได้ว่าการจัดการสมัยใหม่ (Modern Management) ทั้งที่จริงแล้วการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (Public Personnel Administration) เริ่มต้นมาตั้งแต่อารยธรรมโบราณ มีตัวอย่างในประวัติศาสตร์โดยมีการบริหารกำลังคนตั้งแต่ผู้ปกครองสั่งการให้เกณฑ์แรงงานทาสมาใช้ก่อสร้างโครงการสาธารณะ เช่น พีระมิด และกำแพงเมืองจีน นอกจากนี้ ยังมีการจัดแบ่งแรงงานออกตามทักษะ ไม่ว่าจะเป็นอาชีพช่างไม้ ช่างเหล็ก นักดนตรี และอื่นๆ เห็นได้ว่าการบริหารภาครัฐที่รวมศูนย์ไว้ที่ผู้ปกครองก็มีวิธีการคัดเลือกคน แต่มีความแตกต่างจากปัจจุบันที่มีการกล่าวถึง “กลยุทธ์” (Strategy) เนื่องจากมองเป็นการสร้างและพัฒนาทุนในระยะยาว (Farazmand, 2006)

ในปัจจุบันเกิดแนวคิดของการจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Human Resource Management: SHRM) โดยไม่ได้พิจารณาเฉพาะการสรรหาคัดเลือก การจ่ายค่าตอบแทน การฝึกอบรมและพัฒนา และแรงงานสัมพันธ์ เหมือนเคย แต่เริ่มขยายมาสู่การจัดการผลปฏิบัติงาน การจัดการความรู้ การสร้างความผูกพันพนักงาน นวัตกรรมและเทคโนโลยีการบริหาร และจริยธรรมการบริหาร เพราะได้เกิดการวางแผนและปรับแนวทางใหม่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในโลกของการทำงานร่วมสมัย เช่น การว่าจ้างแรงงานรับเหมาช่วง เป็นต้น นอกจากนี้กลยุทธ์การบริหารทำให้ HR ต้องมีเป้าหมาย นโยบาย และแผนงานเพื่อทำงานร่วมกับหน่วยธุรกิจอื่นและกลยุทธ์องค์การ (Armstrong, 2009; Mello, 2011)

ที่สำคัญคือ ภารกิจของการวางแผนกำลังแรงงาน (Workforce Planning) ต้องมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวที่สุด ทั้งในปัจจุบันและอนาคต เช่น HRM ในภาคเอกชนที่เผชิญผลกระทบจากพฤติกรรมของคน Generation Y และ Z เลือกไม่เข้ามาทำงานในองค์การ

เพราะเปลี่ยนมาเน้นที่การว่าจ้างตามความต้องการ (On-Demand Work) หรือทำงานโดยดิจิทัลแพลตฟอร์ม (Digital Platform) (McKinsey Global Institute, 2016) นอกจากนั้น HRM จำเป็นต้องเข้าใจสถานการณ์ร่วมสมัย และสนับสนุนวิธีคิดขององค์การสร้างความสมดุลชีวิตการทำงานและความยืดหยุ่น โดยเฉพาะศาสตร์ทางการบริหารธุรกิจจะเรียกพลวัตที่เกิดขึ้นนี้ว่าเป็นผลมาจากโลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร (Morgan, 2014) เช่น อัตราการเกิดของประชากรลดลง การแต่งงานช้าและมีบุตรน้อยลง ผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ภาวะพึ่งพิงช่วงวัยแรงงานมากขึ้น ความหลากหลายกำลังแรงงานขณะเดียวกันสิทธิมนุษยชนกลายเป็นเรื่องที่สำคัญในองค์การ เพราะบ่อยครั้งเกิดการเลือกปฏิบัติ การใช้ความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ การเอารัดเอาเปรียบ และกำหนดสภาพการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม

แต่ความน่ากังวลคือ ภาครัฐที่เป็นองค์การขนาดใหญ่ตามที่ Max Weber เสนอไว้ก็ไม่ได้ปรับตัวตามยุตสมัย ไม่ว่าจะเป็นระบบราชการไทย (Thai Bureaucracy) แม้ว่าตั้งแต่ต้นศตวรรษ 21 การบริหารภาครัฐเริ่มต้นนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหาร หรือเรียกว่า “รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์” (E-Government) แต่บัดนี้ภาครัฐไม่สามารถหลีกเลี่ยงปรากฏการณ์ใหม่ของเศรษฐกิจแบ่งปัน (Sharing Economy) ส่งผลให้ภาครัฐต้องปรับตัวเพื่อแข่งขันและเท่าทันต่อการใช้สื่อกลางของแพลตฟอร์มมาให้บริการเช่าในระยะสั้น กลายเป็นความท้าทายและโอกาสสำหรับภาครัฐมากกว่าด้วยซ้ำ และควรปรับตัวก่อนที่ปรากฏการณ์นี้หนักหน่วงมากขึ้น แม้ว่า HRM เป็นแนวคิดที่พัฒนามาจากภาคเอกชน แต่ภาครัฐควรนำมาปฏิบัติ และผลักดันให้ดำเนินการในระนาบเดียวกันบนพื้นที่เชิงกายภาพเพื่อพัฒนาสู่รัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) (Ganapati & Reddick, 2018) หลังจากนี้ต้องพิจารณาว่าแนวทางนี้ ท้ายที่สุดแล้วควรถูกนำมาใช้หรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นการให้มีแพลตฟอร์มที่ลงทุนโดยรัฐเพื่อเป็นสินค้าสาธารณะ และส่งเสริมให้ทุกคนมีสิทธิและความเท่าเทียมเพื่อเข้าถึงบริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐาน

ผลพวงที่เกิดขึ้นเหล่านี้ล้วนมาจาก HRM ที่ทำให้ระบบราชการต้องปรับรูปแบบการทำงานให้สอดคล้องกับตลาดแรงงาน โดยอาศัยการว่าจ้างภายนอก (Outsourcing) แต่ปัญหาที่ตามมาของแนวทางนี้คือ การขาดผู้ปฏิบัติงานที่มีความเชี่ยวชาญ ไม่ก่อให้เกิดคุณภาพของการบริการที่ดี และไม่ส่งเสริมต่อวัฒนธรรมองค์การ ที่สำคัญควรตั้งข้อสังเกตถึงการออกแบบงาน และพิสูจน์ว่าแนวทางนี้ของ HR สามารถทำให้ขนาดองค์การเล็กลง มีความยืดหยุ่น และเกิดประสิทธิภาพการบริหารได้จริงหรือไม่ นอกจากนี้ HRM ต้องให้ความสำคัญต่อการสร้างความผูกพันต่อองค์การและจำเป็นให้มีการประเมินผลปฏิบัติงานในงานเชิงกลยุทธ์อยู่หรือไม่ เพราะเมื่อพนักงานไม่ใช่ลูกจ้างของบริษัทหรือนายจ้างคนเดียวกัน (Vyas, 2018)

การศึกษาทาง HRM ต้องพิจารณาพร้อมกับการจัดการทุนมนุษย์ (Human Capital Management: HCM) โดยแนวคิดทั้งสองนี้ มีจุดที่เชื่อมโยงกันเนื่องจากให้ความสำคัญต่อแรงงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่มีมูลค่า เมื่อตีความจากสมรรถนะที่สร้างผลิตภาพการทำงาน แสดงให้เห็นว่า HCM ได้รับผลจากการพัฒนาโดยอาศัยความคิดทางเศรษฐศาสตร์ โดยทุนมนุษย์มีความหมายที่กว้างกว่าและมิได้พิจารณาเฉพาะความรู้จากระบบโรงเรียน และทักษะจากการฝึกอบรม แต่คำนึงถึงปัญหาทางสังคมตามมาจากการขาดโอกาสและไม่ได้รับความเป็นธรรมทางสังคม (Becker, 1994, 1995) ขณะที่การศึกษาทาง HRM ระหว่างทศวรรษ 1950-1960 อาศัยรัฐศาสตร์ สังคมวิทยา และจิตวิทยามาประยุกต์ในองค์ความรู้ โดยระยะแรกไม่พบคำว่า HRM แต่ใช้คำว่าการบริหารงานบุคคล แม้แต่ภาคเอกชนยังอาศัยคำหลังนี้มาพัฒนาแนวทางปฏิบัติ นอกจากนี้ การทำความเข้าใจ HRM และ HCM ต้องพิจารณาความสัมพันธ์นอกเหนือในองค์การ ไม่ว่าจะเป็นระดับสังคม ประเทศ และระหว่างประเทศ เพราะแท้จริงแล้วความสัมพันธ์ภายนอกองค์การมีความสำคัญต่อผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน HR เพราะทำให้ทราบสถานการณ์ร่วมสมัยของแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไป (Sparrow & Cooper, 2017)

ในบทความนี้ จึงแสดงให้เห็นว่าการศึกษา HRM ไม่สามารถจำกัดให้แคบเฉพาะภายในองค์การ ขณะเดียวกัน HRM ก็ระบุให้แรงงานสัมพันธ์ (หรือทางเศรษฐศาสตร์และสังคมวิทยาเรียกว่าอุตสาหกรรมสัมพันธ์) และการเจรจาต่อรองร่วมเป็นกลไกสำคัญที่ HRM ควรตระหนักถึง โดยผู้เขียนเห็นว่ามาตรฐานแรงงานสากลสนับสนุนและเป็นประโยชน์ต่อภารกิจของ HRM รวมทั้งผู้บริหารและหุ้นส่วนต่างๆ ที่สำคัญคือ การเลือกสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office) เป็นตัวแบบของการศึกษาเพื่ออธิบายพร้อมกับแนวคิดของสำนักบริหารระหว่างประเทศ (International Bureaucracy) โดยกระแสร่วมสมัยที่ HRM เริ่มหยิบยกและกล่าวถึงมากขึ้น คือ ความหลากหลายกำลังคน (Workforce Diversity) ภาวะผู้นำ (Leadership) และการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning) เป็นต้น แต่ HRM กลับเพิกเฉยในเรื่องของการส่งเสริมให้มีการเจรจาต่อรองร่วมในรูปแบบของสหภาพแรงงานภายใต้แนวคิดของอุตสาหกรรมสัมพันธ์

แม้หลายฝ่ายจะคาดหวังว่า ILO ยึดมั่นแนวทางปฏิบัติสนับสนุนแนวคิดอุตสาหกรรมสัมพันธ์ เพราะมีภารกิจหลักเกี่ยวข้องกับการบริหารแรงงาน แต่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศกลับอาศัยแนวทาง IHRM มาใช้อธิบาย แม้จะมีนักวิชาการที่พัฒนาแนวคิดสำนักบริหารระหว่างประเทศจัดให้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การภาครัฐ หรือบางกรณีก็ใช้ขับเคลื่อนในองค์การภาคส่วนอื่นๆ เช่น ภาคประชาสังคม โดยองค์การอาสาสมัคร (Volunteer Organizations) ดังที่ปรากฏให้เห็นในหนังสือ “HRM in Mission Driven Organizations: Managing People in the Not for Profit Sector” ที่ได้รวมบทความไว้ และศึกษาถึง HRM

ในองค์การระหว่างประเทศ (Brewster, Boselie, & Purpura, 2018) จนจัดให้ IHRM ที่ใช้ในการศึกษานี้ คือ การจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงเปรียบเทียบ (Comparative HRM) กลายเป็นการจัดการข้ามวัฒนธรรม (Cross-Cultural Management) ที่ IHRM เน้นเป็นหลักเดียวกับบรรษัทข้ามชาติ (MNCs) โดยเฉพาะการวางแผนกำลังคนที่มีความหลากหลาย จนกลายเป็นส่วนหนึ่งในประเด็นสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ภาคธุรกิจขนาดใหญ่ก็ให้ความสำคัญต่อการดำเนินธุรกิจ ฉะนั้น IHRM จึงพิจารณามากกว่าโครงสร้างและรูปแบบของสถาบัน โดยคำนึงบริบททางวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ รวมถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ (Eckhard & Ege, 2016; Ege & Bauer, 2013; Bauer & Eckhard, 2017; Brewster, Sparrow, & Harris, 2005; Hollinshead, 2009)

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนพบว่ายังมีความแตกต่างของแนวทางการศึกษานี้ ทั้งภาวะผู้นำ และ การกำหนดและตัดสินใจของผู้บริหาร เพราะเน้นวิเคราะห์และอธิบายปัจเจกบุคคลมากกว่าภาพรวมทั้งหมดของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และไม่พบหนังสือและบทความที่ศึกษาการจัดการงานบุคคลที่เป็น Personnel Management ในองค์การระหว่างประเทศ รวมถึงการบรรยายในระดับอุดมศึกษา แม้มีการเปิดสอนรายวิชา “การจัดการองค์การระหว่างประเทศ” (International Organizations Management) ใน Online Learning Platform ของ Coursera[6] ขณะที่องค์ความรู้ที่ใช้ในการศึกษา เป็นการทำความเข้าใจประวัติศาสตร์แล้วต้องใช้องค์ความรู้ของการจัดการองค์การร่วมด้วย แทนที่จะใช้เฉพาะรัฐประศาสนศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กล่าวได้ว่า เป็นการตัดข้ามองค์ความรู้เดิมที่ IHRM ถูกใช้ศึกษาเฉพาะ MNCs แต่บัดนี้ขยายมาสู่องค์การระหว่างประเทศจึงเป็นความน่าสนใจยิ่งของหน่วยของการวิเคราะห์ หรือระดับความสัมพันธ์ของตัวแสดง

นอกจากนั้น ยังจัดให้การจัดการงานบุคคล (Personnel Management) แรงงานสัมพันธ์ (Labour Relations) และการงานสัมพันธ์ (Employment Relations) เป็นส่วนหนึ่งใน IHRM ต่อมา IHRM ยังอาศัยองค์ความรู้เฉพาะของภูมิศาสตร์ ภาษาและวัฒนธรรมของกลุ่ม ระบบการเมือง และระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจ อาจเรียกรวมได้ว่าการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่ (Modern HRM) ขณะที่ความก้าวหน้าขององค์ความรู้ก็พิจารณาจากบริบทของอเมริกัน โดยเริ่มต้นตั้งแต่ทศวรรษ 1870-1880 กระทั่งมาเป็นศูนย์กลางของการศึกษาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทั้งที่องค์ความรู้ของการจัดการคนที่เป็นแรงงานสัมพันธ์ได้เติบโต

[6] รายวิชา International Organizations Management ใน Coursera โดยผู้เขียนเคยมีประสบการณ์ของการเรียนรายวิชานี้และสำเร็จการศึกษาเมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2558 สามารถสืบค้นได้จาก https://www.coursera.org/learn/international-organizations-management/home/info

และพัฒนามาก่อนในศตวรรษ 19 ที่เยอรมนีและฝรั่งเศส แต่ HRM เน้นให้ผลิตภาพแก่นายจ้าง จนอุตสาหกรรมทำให้แรงงานได้รับค่าจ้างต่ำและก่อเกิดปัญหาแรงงานในด้านอื่นตามมา (Kaufman, 2014a, 2014b)

การจัดแบ่ง IHRM ไม่อาจตัดขาดจากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพราะเกี่ยวข้องโดยตรงต่อทุกประเทศที่เป็นระบบเปิด แต่อย่างไรก็ดี การจัดการคน (People Management) สามารถแบ่งออกหลายช่วงเวลา ได้แก่ มนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) ระหว่างทศวรรษ 1930 ถึงสงครามโลกครั้งที่สอง ต่อมาที่อุตสาหกรรมสัมพันธ์ (Industrial Relations) ระหว่างปี ค.ศ. 1945-1960 และถัดมาที่การจัดการงานบุคคล (Personnel Management) ระหว่างทศวรรษ 1960-1970 โดยแนวคิดหลังนี้พัฒนาต่อมาเป็นการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (HRM) (Kaufman, 2014a) ทำให้แยกแนวคิดที่ใช้ในทางปฏิบัติกับภาคเอกชนออกจากภาครัฐ ทั้งที่แรกเริ่มเกิดขึ้นจากการจัดการอุตสาหกรรมสัมพันธ์ (Industrial Relations Management) ในทศวรรษ 1920 เพื่อใช้สนับสนุนตามแนวทางการจัดการทางวิทยาศาสตร์ หรือเป็นส่วนหนึ่งในการจัดการสมัยใหม่เพื่อรองรับต่อการจัดการความขัดแย้งทางอุตสาหกรรม และจัดสรรผลประโยชน์ใหม่ให้แก่ลูกจ้าง ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำจิตวิทยามาใช้ในการทำงานอุตสาหกรรม (Hotchkiss, 1923)

ไม่ว่าจะเป็นแรงงานสัมพันธ์ อุตสาหกรรมสัมพันธ์ และลูกจ้างสัมพันธ์ หากพิจารณาตามหนังสือตำราทางรัฐประศาสนศาสตร์ ในประเภทแรกคือ การจัดการงานบุคคล (Shafritz, Russell, Borick, & Hyde, 2017) และประเภทที่สองคือ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Holzer, & Schwester, 2011) ทั้งสองต่างเรียกภารกิจและหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นรูปแบบของความร่วมมือและขัดแย้ง คือ แรงงานสัมพันธ์ (Labour Relations) แต่ทั้งสองต่างมีกลวิธีไม่เหมือนกัน เพราะถ้าเป็นการจัดการงานบุคคลจะกล่าวถึงการบริหารความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงาน การนัดหยุดงาน และเจรจาต่อรองร่วม (Shafritz, Russell, Borick, & Hyde, 2017) ในขณะที่ HRM ให้ความสำคัญต่อกำลังแรงงาน โดยเน้นที่ค่าตอบแทนจากการทำงาน การพัฒนาและฝึกอบรม การปรับปรุงผลปฏิบัติงาน ความพึงพอใจในงาน และการบรรลุเป้าหมายขององค์การ (Holzer & Schwester, 2011) อีกทั้งยังมีประเด็นย่อยที่สนใจปัจจัยความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการทำงานนอกเหนือจากความปลอดภัยและอาชีวอนามัย เช่น อารมณ์และความเครียด ความสมดุลชีวิตการทำงาน และความผูกพันของพนักงาน (Burke, Aliisey, & Noblet, 2013) เห็นได้ว่า HRM ไม่สนับสนุนให้เกิดการรวมตัวเป็นสหภาพเพื่อให้เจรจาต่อรองผลประโยชน์ ทั้งรูปแบบของขบวนการแรงงานและการเคลื่อนไหวทางสังคม

ขณะที่ภารกิจของการบริหารงานบุคคลหรือการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ต่างก็อาศัยแนวทางเก่าและแนวทางใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการสรรหาและคัดเลือก การจัดการผลปฏิบัติงาน ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ การจัดการคนเก่ง และการพัฒนาภาวะผู้นำ แต่ประเด็นร่วมสมัยของ Global HR ทำให้ต้องขบคิดมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดการความรู้ การจัดการข้ามวัฒนธรรม การเคลื่อนย้ายการลงทุน การจัดการความก้าวหน้าและวางแผนเส้นทางอาชีพ จรรยาบรรณทางธุรกิจและความรับผิดชอบทางสังคม (Collings, Wood, & Caligiuri, 2015) แต่ในทศวรรษนี้ เริ่มมีการนำแนวทางเชิงวิพากษ์ (Critical Approach) มาใช้ในการศึกษา IHRM มากขึ้น ส่งผลให้การพิจารณาองค์การขนาดใหญ่แบบ Bureaucracy ที่มีโครงสร้างบังคับบัญชาเน้นความเป็นทางการ มีอำนาจสั่งการและกฎเกณฑ์ที่เข้มงวด และมีประสิทธิภาพการบริหาร แต่ทางกลับกันองค์การที่เป็นแบบ “Post-Bureaucracy” เน้นที่ความไว้เนื้อเชื่อใจ อาศัยความยืดหยุ่น เพิ่มคุณค่าโดยใช้ความสร้างสรรค์ และการเรียนรู้คุณลักษณะภาวะผู้นำ (Johnson & Szamosi, 2019)

ยิ่งไปกว่านี้ มีการตั้งข้อสังเกตต่อไปว่า HRM จะเกิดการเปลี่ยนผ่านกระบวนทัศน์แล้วหรือไม่ เพราะโลกอุตสาหกรรม 4.0 เกิดเทคโนโลยีใหม่ ขณะเดียวกันอำนาจการต่อรองของแรงงานถูกจำกัดลง และการว่างงานก็สูงขึ้น จึงเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ของการทำงานที่ก่อให้เกิดผลกระทบของการจ่ายค่าจ้างต่ำ และความไม่มั่นคงในงานอาชีพ (Rubery & Johnson, 2019) ถ้ากล่าวให้ถูกต้องคือ HRM พัฒนามาจากการจัดการงานบุคคล (Personnel Management) ทำให้อุตสาหกรรมสัมพันธ์ไม่ใช่แนวทางกระแสหลักเหมือนก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง แต่กลายเป็นอุตสาหกรรมสัมพันธ์ซึ่งจัดเป็นส่วนหนึ่งของ HRM โดยเรียกว่าแรงงานสัมพันธ์ จนต่อมาความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างก็เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจาก HRM เป็นการจัดการโดยผู้บริหารระดับสูงหรือสายงาน ที่สำคัญคือเน้นที่กลยุทธ์ นโยบาย และแผนงาน เพื่อนำไปปฏิบัติและจัดการอำนาจที่เกิดขึ้นจากสหภาพ จึงกลายเป็นมูลเหตุของการลดความสำคัญแนวคิดอุตสาหกรรมสัมพันธ์ (Industrial Relations) และไม่มีปรากฏในศาสตร์ของการบริหารธุรกิจและการจัดการ เพราะไม่สนับสนุนให้เกิดความขัดแย้งและการแก้ไขปัญหาภายในองค์การด้วยกฎหมายและการเจรจาต่อรองโดยสหภาพ ซึ่งถือเป็นภยันตรายในทัศนะของนายจ้าง (Hyman, 2002)

2. การบูรณาการระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสำหรับการศึกษาสำนักบริหารระหว่างประเทศ

ในประเทศไทย เดิมทีมักคุ้นเคยคำว่า “ระบบราชการ” (Bureaucracy) โดยเรียกแทนคำว่าองค์การภาครัฐ (Public Sector) แรกเริ่มปรากฏขึ้นในรัฐสวัสดิการอุตสาหกรรม (Industrial Welfare State) ตรงกับในปลายศตวรรษ 19 ตามข้อเสนอของ Max Weber ในหนังสือ The Theory of Social and Economic Organization ไม่ได้หมายถึงเฉพาะองค์การภาครัฐ แต่เป็นองค์การทางสังคมขนาดใหญ่ที่มีอำนาจในรัฐสมัยใหม่ ที่ประกอบสร้างโดยระบบ โครงสร้าง และภารกิจ ครอบคลุมส่วนการบริหาร (Body of Administrative Official) เป็นองค์การที่มีความเป็นทางการและโครงสร้างบังคับบัญชา โดยยึดมั่นแบบแผน มีกฎเกณฑ์เข้มงวด และขั้นตอนที่ล่าช้า (แรกเริ่มถูกกล่าวถึงในงานวิจัยทางสังคมวิทยา ทฤษฎีองค์การ และรัฐศาสตร์) ขณะเดียวกันระบบราชการก่อให้เกิดการแบ่งความสัมพันธ์ของการผลิต (Modes of Production) ผลที่ตามมาคือการทำให้แยกกิจการครัวเรือนออกจากการจัดการของธุรกิจหรืออุตสาหกรรม นอกจากนี้ Weber ยังให้ความสำคัญต่อคุณค่าทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นทัศนคติและพฤติกรรม กลายเป็นที่มาของการตีความอำนาจของรัฐและอุตสาหกรรมทุนนิยมบนศีลธรรมทางศาสนาในสังคมยุโรป หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอารยธรรมตะวันตกสมัยใหม่ (Dudley, 2008; Hummel, 2000; Kemp, 2003; Scott, 2014, pp. 52-55; Brown, McLean & McMillan, 2018, pp. 59-60)

จากข้อเสนอของ Weber จึงเป็นการครอบงำองค์ความรู้การบริหารโดยระบบราชการเยอรมนีต่อรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันที่สถาปนาขึ้นโดย Woodrow Wilson อย่างไรก็ตามสองคนนี้เป็นการเสริมสร้างอำนาจให้แก่ผู้ปกครองรัฐหรือผู้บริหารระดับสูงในระบบราชการ (Snellen, 2014) และยังพิจารณาภาพเชิงโครงสร้างทางสังคมมากกว่าใช้บริบทเฉพาะขององค์การเป็นระดับของการวิเคราะห์เหมือน SHRM ในปัจจุบันพยายามเน้นกระบวนภายในต่อมาการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ก็ได้นำแนวคิดเหล่านี้มาใช้ศึกษาองค์การภาครัฐส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงขององค์การยึดโยงระบบสังคม ซึ่งประกอบด้วย โครงสร้าง กฎเกณฑ์ และกลไกต่างๆ แม้แต่ภารกิจของ HR ถูกจัดเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ มีคนเป็นศูนย์กลางและทำหน้าที่ขับเคลื่อนโครงสร้างและกลไกในระบบ ส่งผลให้ระบบราชการมีความแตกต่างจากองค์การทางสังคมอื่น เพราะมีความสลับซับซ้อนของขั้นตอน ต้องอาศัยการควบคุมและสั่งการจากโครงสร้างตามขั้นบังคับบัญชา ยึดหลักคุณธรรมต่อต้านอุปถัมภ์ และเป็นระบบเปิดที่มีปฏิสัมพันธ์กับภายนอก (Dudley, 2008; Hummel, 2000; Kemp, 2003) ผู้เขียนสรุปแนวคิดระบบราชการตาม Max Weber เสนอไว้ดังนี้ (Weber, 2017; Rockman, 2011)

ประการแรก โครงสร้างการบริหารและปกครองขององค์การ ให้อำนาจการสั่งการ (Authority) เพื่อควบคุมตามหน้าที่ของส่วนงานต่างๆ โดยกลไกการจัดการเพื่อสนับสนุนการครอบงำทางเศรษฐกิจของสถาบันต่างๆ ในระบบทุนนิยม เพราะถือเป็นรูปแบบของรัฐราชการสมัยใหม่ (Modern Bureaucratic State) โดยใช้กฎหมายที่ตั้งอยู่บนความเป็นเหตุผลและปฏิบัติการอย่างยุติธรรมต่อทุกฝ่าย

ประการที่สอง ระบบราชการจัดแบ่งคนออกตามระดับขั้นบังคับบัญชา เป็นอำนาจที่ออกแบบขึ้นโดยโครงสร้างองค์การที่แตกต่างกัน ทำให้ประสบปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใน จึงกล่าวได้ว่าเป็นระบบที่คล้ายคลึงกับสังคม โดยมีความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชา (Superstructure and Subordinate Structure) จึงเห็นได้ว่าระบบราชการเป็นอำนาจที่ผูกขาดตามตำแหน่งหน้าที่และส่วนงาน ส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ที่ปกครองแบบบนลงล่าง ทั้งนี้ คุณลักษณะขององค์การที่ Weber กล่าวถึงเกิดขึ้นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

ประการที่สาม ระบบราชการมีคุณลักษณะที่ออกแบบให้มีกฎเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ ในแต่ละภารกิจ แต่การเขียนกฎเกณฑ์ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในเรื่องนี้ จะเห็นได้ว่าเกิดแนวทางการจัดการเพื่อเปลี่ยนแปลงอุตสาหกรรมเครื่องจักรมาสู่สำนักงานที่ใช้เอกสารบันทึก โดยแท้จริงแล้ว “Bureau” ควรเรียกว่า “สำนักงาน” (Office) ขณะเดียวกัน “ระบบราชการ” ควรเรียกว่า “Public Bureau” และยิ่งองค์การมีขนาดใหญ่ก็รองรับให้จัดวางตำแหน่งอาชีพ (Career) ขณะที่ระบบนี้ยังสร้างสถานะของความเป็นอาวุโส (Seniority)

ประการที่สี่ ระบบราชการจัดแบ่งคนตามความเชี่ยวชาญเฉพาะ และมีประสบการณ์ในด้านนั้นๆ ส่งผลให้หน่วยงายภายในแยกส่วนกันทำงานตามแนวทางการจัดแบ่งแรงงาน (Division of Labour) กลายเป็นสำนักที่มีความเชี่ยวชาญ (Specialized Office Management) จัดเป็นหนึ่งรูปแบบของการจัดการสมัยใหม่ (Modern Management) เช่นเดียวกับรูปแบบอื่นอย่างการจัดการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) โดย Frederick W. Taylor แต่ก่อให้เกิดปัญหาตามมาคือการประสานงานระหว่างหน่วยงานบนความขัดแย้ง และเกิดความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน

ประการที่ห้า ระบบราชการเป็นรูปแบบของสำนักงานที่ทำงานเต็มเวลา กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐ (Civil Servants) ทำหน้าที่เป็นผู้แทนขององค์กาคภาครัฐ เพื่อสนับสนุนภารกิจและหน้าที่ต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ คล้ายคลึงกับองค์การในประเภทอื่น ทั้งในภาคเอกชนและภาคที่ไม่แสวงหากำไร

ประการที่หก อาชีพ (Vocation) เกิดขึ้นจากตำแหน่งและหน้าที่ตามธรรมชาติของระบบสังคม เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นของบุคคล และอำนาจการสั่งการของระบบเกิดขึ้นมา

พร้อมกับที่มีการบริหารองค์การโดยรัฐ โดยมีมาตั้งแต่สมัยยุคกลาง ที่เป็นค่านิยมทางวัฒนธรรม โดยเกิดขึ้นได้ทุกองค์การ ไม่ว่าจะเป็นรัฐ โบสถ์ ชุมชน พรรคการเมือง และผู้ประกอบการ ฉะนั้นเงินเดือนที่ได้รับจากค่าตอบแทน จึงไม่ได้วัดเฉพาะแต่ค่าจ้างจากการทำงาน อันที่จริงถือเป็นสถานะทางสังคมที่ขึ้นอยู่กับโครงสร้างที่กำหนดให้ตำแหน่งงานและอาชีพ โดยเฉพาะคุณวุฒิทางการศึกษา

เมื่อพิจารณาการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐนั้น Jay M. Shafritz กลับไม่เลือกใช้คำว่า การจัดการทรัพยากรมนุษย์ (HRM) ตามกระแสหลัก แต่ใช้คำว่า “การบริหารงานบุคคลภาครัฐ” (Public Personnel Administration) เนื่องจากเป็นการปฏิบัติทางเทคนิค และครอบคลุมถึงคนทำงานทั้งหมดในองค์การ แต่กลับพบว่าเน้นที่ภารกิจของ HR ในแรกเริ่มทศวรรษ 1950-1960 ไม่ว่าจะเป็นการสรรหา การคัดเลือก การจัดตำแหน่งและโครงสร้างบริหาร การส่งเสริมความก้าวหน้าในอาชีพ การจ่ายค่าตอบแทนและให้รางวัล แต่มีข้อจำกัดที่ Shafritz เน้นปฏิรูประบบการบริหารของรัฐบาลมลรัฐ ส่งเสริมรัฐบาลกลางให้เกิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) จึงสนับสนุนระบบการบริหารและกฎหมายมากกว่ากลยุทธ์และแนวทางการบริหาร (Shafritz, Russell, Borick, & Hyde, 2017)

ถัดจากนี้ เป็นการนำเสนอโดยพิจารณาบทความบางชิ้นในหนังสือจำนวนสามเล่ม ได้แก่ 1) International Bureaucracy Challenges and Lessons for Public Administration Research 2) Public Administration in the Context of Global Governance และ 3) Routledge Handbook of International Organization เนื่องจากมีการพัฒนาแนวคิดของระบบราชการมาสู่สำนักบริหารระหว่างประเทศ (International Bureaucracy) จึงเป็นการสลายพรมแดนการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยลดเส้นแบ่งของพรมแดนทางการศึกษาให้แนบชิด บางกรณีจัดให้สำนักบริหารระหว่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งขององค์การภาครัฐ อาศัยแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เชื่อมโยงกับบริบทภายในประเทศ และก้าวข้ามมาสู่การเปรียบเทียบระบบการบริหารในประเทศต่างๆ และใช้แนวทางการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เน้นที่ตัวแสดงอภิสิทธิ์ชนภายในสำนักบริหารระหว่างประเทศ โดยผลที่ตามมาแนวคิดนี้ถูกเรียกว่าการบริหารงานสาธารณะระหว่างประเทศ (International Public Administration) เพื่ออธิบาย วิเคราะห์ และพิจารณาบนทฤษฎีต่อการกำหนดและตัดสินใจนโยบายภายในประเทศและระหว่างประเทศ นับเป็นการขยายพรมแดนทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ให้กว้างมากขึ้น เพื่อครอบคลุมถึงการเมืองโลกและการอภิบาลโลก (Global Governance) โดยเป็นความร่วมมือจากทุกประเทศและทำงานบนความเป็นหุ้นส่วน (Ege & Bauer, 2013; Bauer & Ege, 2014; Bauer & Ege, 2017; Brewster, Boselie, & Purpura, 2018)

การศึกษานี้ ถือเป็นการบูรณาการระหว่างศาสตร์ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะถ้าพิจารณาจากแนวคิดระบบราชการของ Weber แล้ว พบว่าเน้นที่องค์การในระบบสังคม ไม่ใช่เฉพาะองค์การภาครัฐ แต่ปรากฏว่ามีการจัดให้ประเภทองค์การนี้ ครอบคลุมถึงภาคเอกชนในเวลานั้น ภายหลังก็ขยายความคิดออกมาประยุกต์ใช้นอกเหนือจากสังคมวิทยาและรัฐศาสตร์มาสู่ศาสตร์แขนงวิชาการจัดการ โดยผู้เขียนพบว่ามีปรมาจารย์คนสำคัญ เช่น Jorn Ege ได้พัฒนาแนวคิดระบบราชการมาสู่สำนักบริหารระหว่างประเทศร่วมกับ Michael W. Bauer และได้วิจัยเมื่อปี ค.ศ. 2016 เพื่อทบทวนสถานะขององค์ความรู้และข้อค้นพบต่างๆ จากงานวิจัย ทั้งในหนังสือและบทความในวารสาร จนพบว่าระหว่างปี ค.ศ. 1965-2014 มีงานที่จัดอยู่ในประเด็นนี้จำนวน 83 ชิ้น แบ่งออกตามคุณลักษณะได้ดังตารางที่ 1 (Eckhard & Ege, 2016)

ตารางที่ 1 จำนวนงานวิจัยเกี่ยวกับสำนักบริหารระหว่างประเทศในหลายศาสตร์แขนงวิชา

งานวิจัยเน้นที่ / จำนวน	ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	รัฐประศาสนศาสตร์	อื่นๆ
การนำนโยบายไปปฏิบัติ	15	9	5
การกำหนดนโยบาย	12	3	2
การออกแบบสถาบัน	12	17	1
ระดับปัจเจกบุคคล	3	4	0
รวม	42	33	8

ที่มา: Eckhard & Ege (2016, p. 10)

จากตารางที่ 1 พบว่าการศึกษาองค์การระหว่างประเทศ เป็นการตัดข้ามวรรณกรรมทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รัฐประศาสนศาสตร์ การเมืองเปรียบเทียบ และการวิเคราะห์นโยบาย ส่งผลให้การศึกษาสำนักบริหารระหว่างประเทศเป็นพื้นที่ของการวิจัยใหม่ที่ปรากฏขึ้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 จนจำนวนผลงานก้าวกระโดดอย่างยิ่งในทศวรรษ 2010 โดยบางปีมีจำนวนถึง 10 ชิ้น ขณะที่ทศวรรษ 1970-2000 มีจำนวนผลงานเพิ่มขึ้นราวปีละ 1 ชิ้น หรือแทบไม่ปรากฏ และการศึกษาในรายงานฉบับนี้เน้นที่การเปลี่ยนแปลงขององค์การหรือการออกแบบเชิงสถาบัน ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างและกระบวนการภายใน ความเป็นเอกภาพและอำนาจบังคับบัญชา และความชอบธรรมตามกฎหมายขององค์การ โดยมีจำนวน 30 ชิ้น แบ่งเป็นบทความ 25 ชิ้น และหนังสือ 5 ชิ้น (Eckhard & Ege, 2016)

ในเนื้อหาส่วนนี้ นำเสนอถึงองค์ความรู้เกี่ยวกับการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ต่อสำนักบริหารระหว่างประเทศ โดยจัดให้มีอยู่ในทุกองค์การระหว่างประเทศ แต่ไม่ได้เป็นสถาปัตยกรรมที่ก่อรูปขึ้นใหม่ในแวดวงการศึกษานี้ในระดับสากล แต่แวดวงวิชาการในไทยแคบและปิดกั้นพรมแดนทางวิชาการ ทั้งที่ทราบแล้วว่าไม่มีศาสตร์บริสุทธิ์ และไม่สามารถใช้ศาสตร์หนึ่งใดตอบคำถามโดยอธิบายปรากฏการณ์หนึ่งใดได้อย่างสมบูรณ์ จึงเกิดแนวคิดที่พัฒนาให้มีการศึกษาโดยบูรณาการระหว่างศาสตร์ แม้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีหน่วยการวิเคราะห์ที่อยู่ในระดับรัฐ และเน้นที่การกำหนดและตัดสินใจนโยบายสาธารณะ แต่เมื่ออธิบายถึงส่วนบริหารในองค์การระหว่างประเทศย่อมไม่สามารถทำได้ จึงต้องอาศัยองค์ความรู้ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเชื่อมโยงเพื่อใช้ศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ (Ege & Bauer, 2013; Bauer & Ege, 2014)

แรกเริ่มต้องทำความเข้าใจก่อนว่าการศึกษาวิจัยในประเด็นนี้ เกิดขึ้นมาตั้งแต่ก่อตั้งสันนิบาตชาติ (League of Nations) และ ILO ในปี ค.ศ. 1919 โดยเป็นองค์การระดับโลก (World Organization) หรือเรียกความร่วมมือนี้ว่ารัฐบาลระหว่างประเทศ (Transnational Government) แต่ต่อมาการดำเนินต้องการล้มเหลวลง เนื่องจากไม่มีประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาเข้าร่วมเป็นรัฐสมาชิก ในเวลาเดียวกันก็มีสมาชิกบางประเทศถอนตัวออกไป ที่สำคัญกว่านี้องค์การระหว่างประเทศขาดอำนาจและจำเป็นต้องพึ่งพิงรัฐชาติ โดยเฉพาะสำนักบริหารระหว่างประเทศต้องมีสถานที่ตั้ง (เช่น บนถนนราชดำเนิน เป็นที่ตั้งของสหประชาชาติ แม้แต่ ILO ใช้สถานที่นี้เป็นที่ตั้งในภาคพื้นเอเชียแปซิฟิก) แต่มีความสำเร็จปรากฏให้เห็น เช่น ILO เป็นตัวแสดงในระดับโลก โดยริเริ่มให้ปรับปรุงสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ จนยกระดับกลายเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในวาระโลก (Wilson, 1994)

แต่ความสนใจเพื่อการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้เรื่องนี้ในกรณีของ ILO เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กล่าวคือ องค์การระหว่างประเทศในทศวรรษ 1950-1970 ไม่อาจแยกออกจากความสัมพันธ์ทางการเมืองโลก และกลายเป็นตัวแสดงหนึ่งที่รักษาสันติภาพสากล ขณะที่สหภาพโซเวียต กลับเป็นประเทศตัวแบบที่ไม่สนับสนุนแนวคิดของการบริการสำนักบริหารระหว่างประเทศ (International Civil Service) ในเวลาเดียวกันกลับถูกวิจารณ์ว่าเป็นเครื่องมือของมหาอำนาจสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่นในภาคพื้นยุโรป (Cox & Jacobson, 1973; Haas, 1964; Weiss, 1982) แม้ว่าการออกแบบโครงสร้างเป็นระบบเปิด (Open Systems) และมีปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่นภายนอกและปรับตัวตามสภาพแวดล้อม แต่ความขัดแย้งทางอุดมการณ์ทำให้ความร่วมมือที่แท้จริงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ (Scott, 1981) และท่ามกลางสถานการณ์นี้ ความคิดที่ต้องการให้องค์การระหว่างประเทศเป็นตัวแสดงหลักเพื่อบูรณาการความร่วมมือในระดับโลก จึงไม่มีความเป็นไปได้และต้องล้มเหลวลงในทศวรรษ

1970 (Reinalda, 1998) อย่างไรก็ตาม การศึกษาสำนักบริหารระหว่างประเทศถูกประเมินว่ามีจุดแข็งและจุดอ่อนของปรากฏการณ์ทางสังคม โดยเน้นที่ตัวแสดงระดับปัจเจกบุคคลภายใต้ปัจจัยต่างๆ ของสภาพแวดล้อมหรือความเป็นเหตุผลของพฤติกรรมในการเมืองโลก (Eckhard & Ege, 2016)

2.1 การศึกษาทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่อสำนักบริหารระหว่างประเทศ

สำนักบริหารระหว่างประเทศเป็นตัวแสดงที่มีอิสระทำหน้าที่อภิบาลโลก (Global Governance) และมีอิทธิพลต่อสถาบันและระบบระหว่างประเทศ ซึ่งการศึกษาสำนักบริหารระหว่างประเทศยังแบ่งได้สองแนวทาง คือ (1) แนวทางการศึกษาตัวการและตัวแทน (Principal-Agent Approaches) โดยมีรากฐานและพัฒนาจากสถาบันนิยมที่มีทางเลือกเป็นเหตุผล (Rational-Choice Institutionalism) ซึ่งให้ความสำคัญที่ “ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงขององค์การระหว่างประเทศและรัฐสมาชิก” โดยเฉพาะกลไกของสำนักบริหารระหว่างประเทศ แต่มีข้อจำกัดต่อรัฐสมาชิกที่ไม่มีระบอบประชาธิปไตย (2) แนวทางการศึกษาสถาบันนิยมทางสังคมวิทยา (Sociological Institutionalism) ใช้ทำความเข้าใจต่อองค์การ เพราะเหมือนเป็นระบบของคุณค่าและความหมายของสถาบัน ตามแนวทางการศึกษานี้ สถาบันไม่ใช่กฎเกณฑ์ที่เขียนขึ้นอย่างเป็นทางการ แต่เป็นการศึกษาพฤติกรรมเฉพาะกลุ่มทางสังคมต่างๆ เน้นที่การเปลี่ยนแปลงองค์การ การปฏิสัมพันธ์ขององค์การระหว่างประเทศในสภาพแวดล้อมอำนาจและความเสื่อมถอย และภาวะผู้นำทางการบริหาร (Bauer & Ege, 2014; Ege & Bauer, 2013)

ในระยะแรกของการศึกษาเมื่อทศวรรษ 1960 ได้เน้นศึกษาการกำหนดและตัดสินใจ (Decision-Making) และภาวะผู้นำ (Leadership) ของผู้บริหารระดับสูงสุด (Executive Head) ในองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งหลายองค์การนิยมใช้คำว่า เลขาธิการ (Secretary) ถือเป็นตำแหน่งบริหารระดับสูงสุดของสำนักบริหารระหว่างประเทศ สะท้อนถึงการให้ความสำคัญต่อ “ระดับการวิเคราะห์ของปัจเจกบุคคล” และต่อมามีสมมติฐานว่าผู้ดำรงตำแหน่งบริหารของสำนักงานต้องมีภาวะผู้นำ มีปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับตัวแสดงอื่นที่มีอำนาจ และมีคุณลักษณะอื่นที่เหมาะสมในการเมืองโลก เช่น มีความสามารถรอมชอมอำนาจกับประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีของประเทศมหาอำนาจ หรือมีทักษะเจรจาต่อรองกับหัวหน้าของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจกดดันเชิงนโยบายในระดับโลก เป็นต้น (Cox, 1969; Hazelzet, 1998; Reinalda & Verbeek, 2004)

ต่อมาหนังสือเล่มแรกที่กล่าวถึง “Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization” เขียนโดย Ernst Haas ปี ค.ศ. 1964 ซึ่งได้รับอิทธิพลทาง

ความคิดจาก David Mitrany คือ “ทฤษฎีภารกิจนิยม” (Functionalism) กล่าวได้ว่า เป็นการพัฒนาแนวคิดที่เกี่ยวข้องโครงสร้างและหน้าที่ทางสังคมวิทยามาใช้อธิบายจากระบบสังคมสู่ระบบระหว่างประเทศ (International Systems) หมายความว่าปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นตั้งอยู่บนระบบเปิดและทำงานในเชิงระบบ แต่ข้อเสนอของ Haas กลับล้มเหลวลง เพราะการบูรณาการโลกโดย ILO นั้น ไม่สามารถปรากฏขึ้นได้ แม้ว่าจะมีความคาดหวังให้มาตรฐานแรงงานสากลเป็นเครื่องมือหลอมรวมรัฐสมาชิกให้ก่อตั้งสภาแรงงานโลก คล้ายคลึงกับสหประชาชาติที่เคยต้องการก่อตั้งรัฐบาลโลก (World Government) (Haas, 1964)

ในเวลาเดียวกัน ยังปรากฏว่ามี Robert W. Cox ที่เคยทำงานใน ILO และกลายเป็นปรมาจารย์คนสำคัญทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่บุกเบิกแนวทางการศึกษา Neo-Gramscian ได้จัดทำหนังสือ “The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization” ร่วมกับ Harold Jacobson ปี ค.ศ. 1973 เพื่อพัฒนาทฤษฎีระบบการเมืองมาใช้วิเคราะห์องค์การระหว่างประเทศ โดยได้แสดงให้เห็นความเป็นการเมืองที่มีอิทธิพลเหนือการกำหนดและตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูงสุดของสำนักบริหารระหว่างประเทศ (Bauer & Ege, 2014) ขณะเดียวกันถือเป็นการพัฒนาทฤษฎีระบบ (Easton, 1965) และแนวทางของการกำหนดและตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองมาใช้ในการศึกษานี้ด้วย (Dahl, 1961) ทั้งนี้ Cox ใช้อธิบายบทบาทของผู้อำนวยการใหญ่ (Director-General) ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าผู้บริหารระดับสูงสุดของ ILO มาแล้วในปี ค.ศ. 1969 (Cox, 1969)

หลังจากนี้ องค์ความรู้ที่ศึกษาถึงภาวะผู้นำของผู้บริหารระดับสูงสุดก็แนบนิ่งไปกว่าสองทศวรรษ จนกระทั่ง Bob Reinalda และ Bertjan Verbeek ร่วมกันจัดทำหนังสือ “Autonomous Policy Making by International Organization” ในปี ค.ศ. 1998 โดยมีบทความหนึ่งเรื่อง “The Decision-Making Approach to International Organization: Cox and Jacobson’s Anatomic Lesson Revisited” มีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นวาระของการเฉลิมฉลองครบรอบ 25 ปี ของหนังสือ “The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization” เห็นได้ว่าผลงานเหล่านี้ สนับสนุนบทบาทของผู้บริหารระดับสูงเป็นตัวแสดงหลัก หรือที่เรียกว่าระดับของการวิเคราะห์ปัจเจกบุคคล เนื่องจากมีอำนาจจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ทั้งยังทำหน้าที่เป็นคนกลางสรรค์สร้างความสัมพันธ์อันดีกับรัฐสมาชิก (Reinalda, 1998)

การมุ่งเน้นความสำคัญที่ภาวะผู้นำไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับการศึกษาทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพราะเป็นตัวแสดงหลักที่จะทำหน้าที่เชื่อมโยงกับรัฐสมาชิกและองค์การระหว่างประเทศอื่นได้ดีที่สุด เพราะเคยปรากฏมาแล้วเมื่อครั้งที่ผู้อำนวยการใหญ่ขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the

United Nations: FAO) ได้รับการแต่งตั้งในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองหมาดๆ แต่ขาดความเห็นชอบจากมหาอำนาจโลก ส่งผลให้ขาดความชอบธรรมและไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้ตามวาระ จึงเป็นเหตุผลการเมืองโลกมีอิทธิพลต่อทุกระดับการวิเคราะห์ที่มีขนาดเล็กกว่า ฉะนั้นบทบาทของผู้อำนวยการใหญ่ในเวทีความร่วมมือระดับโลกควรมีองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ การยอมรับบทบาททางการเมือง การแสดงบทบาทในส่วนงานบริหารขององค์การระหว่างประเทศ การมีคุณลักษณะเฉพาะบุคคล ความชอบธรรมที่ได้รับจากการดำรงตำแหน่งและอำนาจที่ได้รับมอบจากอาณัติ (Kille & Reinalda, 2013) ที่สำคัญกว่านี้ ผู้ดำรงตำแหน่งต้องมีคุณลักษณะเฉพาะบุคคลด้วย (Schechter, 1987) เหมือนกับที่ Cox เคยเสนอไว้ เช่น ภาวะผู้นำโดยบารมี (Charismatic Leadership) เป็นต้น (Cox, 1969) จึงเป็นที่มาให้พิจารณาภาวะผู้นำของผู้บริหารเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การ (Young, 1991)

ในศตวรรษ 21 การศึกษาบทบาทของผู้บริหารระดับสูงสุดในองค์การระหว่างประเทศของสหประชาชาติที่เป็นตัวแสดงระดับโลก และสหภาพยุโรปที่เป็นตัวแสดงระดับภูมิภาคยังได้รับความสนใจจากแวดวงนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ เห็นได้จากการนำกรอบการวิเคราะห์ของ Cox มาศึกษาถึงภาวะผู้นำของผู้บริหารระดับสูงสุดในโครงการเอดส์แห่งสหประชาชาติ (United Nations Programme on HIV/AIDS) (Harman, 2011) ถัดมา Reinalda และ Verbeek พัฒนาแนวทางการศึกษานี้กับ Jutta Joachim ในหนังสือ “International Organizations and Implementation: Enforcers, Managers, Authorities?” ซึ่งเน้นที่ตัวแสดงในระดับปัจเจกบุคคลและจัดแบ่งออกตามอำนาจหน้าที่ต่างๆ (Joachim, Reinalda & Verbeek, 2008) ในกรณีที่เป็นการศึกษา ILO ก็แนะนำว่าควรพิจารณาบทบาทของผู้อำนวยการใหญ่ ได้แก่ Harold Butler, Edward Phelan, David Morse, Wilfred Jenks และ Michel Hansenne เนื่องจากมีความแตกต่างของคุณลักษณะเฉพาะบุคคลและเป็นปัจจัยของความสำเร็จของการดำรงตำแหน่ง โดยเฉพาะยิ่งบทบาทของผู้อำนวยการใหญ่ต้องทำหน้าที่รอมชอม แต่อยู่ภายใต้ความขัดแย้งในการเมืองโลก (Kille, & Reinalda, 2013)

2.2 การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ต่อสำนักบริหารระหว่างประเทศ

สำนักบริหารระหว่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ เช่นเดียวกับที่เสนอถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่มาเริ่มต้นการศึกษาองค์การระหว่างประเทศในศตวรรษ 21 ซึ่งการศึกษาสำนักบริหารระหว่างประเทศก็มีสมมติฐานที่ “การจัดทำนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการที่มีขั้นบังคับบัญชา” ไม่เฉพาะเชื่อมโยงระหว่างนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ในสำนักบริหารระหว่างประเทศมีความแตกต่างตาม

ภารกิจและนโยบายที่กำหนดเพื่อปฏิบัติการในระดับประเทศ จัดเป็นส่วนหนึ่งของระบอบ (Regime) โดยเฉพาะคุณลักษณะของผู้บริหารระดับสูงสุดก็ได้รับความสำคัญเช่นเดียวกับ IR คือทักษะทางการทูตขั้นสูง และอำนาจบังคับบัญชาเฉพาะปัจเจกบุคคล ทั้งปฏิบัติการร่วมกับตัวแสดงภายนอกและภายในที่เป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ การคัดเลือกบุคลากรต้องคำนึงถึงความหลากหลายจากนานาประเทศในแต่ละภูมิภาค ส่งผลให้แนวทางการจัดการต้องรองรับต่อประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน (Bauer, 2006) ทั้งนี้ การศึกษาของ PA สามารถแบ่งออกเป็น 3 แนวทาง ดังนี้ (Bauer & Ege, 2014)

(1) การบริการสำนักบริหารระหว่างประเทศ (International Civil Service) เน้นศึกษาขั้นตอนการรับเจ้าหน้าที่จากนานาประเทศ เพราะเป็นระบบราชการในรูปแบบใหม่ถือเป็นความร่วมมือทางการบริหาร ทั้งยังตระหนักถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ หรือในปัจจุบันเรียกว่า “ความหลากหลายกำลังคน” (Workforce Diversity)

(2) การปฏิรูปการจัดการและการเปลี่ยนแปลงองค์การ (Management Reform and Organizational Change) เน้นที่กฎเกณฑ์ทางการและปฏิรูปการบริหารบนเป้าหมายของสำนักบริหารระหว่างประเทศ แต่ไม่เน้นบทบาทของเจ้าหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะเหมือนก่อน เนื่องจากเป็นการเปลี่ยนแปลงองค์การในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

(3) อิทธิพลของสำนักบริหารระหว่างประเทศต่อผลสืบเนื่องนโยบาย (Influence of International Bureaucracies on Policy Output) อธิบายถึงอำนาจในการอภิบาลระหว่างประเทศ โดยพิจารณาจากสถานการณ์ร่วมสมัย เช่น วิกฤติความเสื่อมถอยของประชาธิปไตย หรือเรียกได้ว่า สภาพแวดล้อมภายนอกและการศึกษาสำนักบริหารระหว่างประเทศไม่อาจแยกขาดจากบทบาทของรัฐ จึงต้องใช้การศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับการบริหารภาครัฐภายในประเทศ

นอกจากนี้ ในการศึกษาสำนักบริหารระหว่างประเทศ มีแนวคิด “ความเป็นอิสรภาพการบริหารเชิงโครงสร้าง” (Structural Bureaucratic Autonomy) เป็นศูนย์กลางของการศึกษาเปรียบเทียบระบบราชการหรือสำนักบริหารในระดับระหว่างประเทศ เมื่อศึกษาความเป็นอิสรภาพนั้น ต้องพิจารณาหลายมิติและระดับความสัมพันธ์ ที่สำคัญกว่านี้คือ สภาพแวดล้อมมีอิทธิพลต่อการควบคุมทางการเมืองและอยู่เหนือการบริหาร เห็นได้ว่าปฏิบัติการเน้นที่โครงสร้างและทรัพยากรการบริหารและแบ่งออกเป็นสองแนวคิดย่อยคือ (Bauer & Ege, 2014, 2017)

(1) อิสรภาพของเจตจำนง (Autonomy of Will) คือ ศักยภาพการบริหารที่จะพัฒนามาสู่ความเป็นอิสรภาพ แบ่งออกได้สองมิติคือ ความร่วมมือการบริหาร (Administrative Cohesion) และความแตกต่างการบริหาร (Administrative Differentiation)

(2) อิสรภาพของการปฏิบัติการ (Autonomy of Action) คือ ศักยภาพการผลักดันสู่ปฏิบัติการ แบ่งออกได้สามมิติ ได้แก่ อำนาจตามกฎหมาย (Statutory Powers) ทรัพยากรการบริหาร (Administrative Resources) และขาดกลไกการควบคุม (Absence of Control Mechanisms)

เมื่อพิจารณาความแตกต่างของสำนักบริหารระหว่างประเทศของแต่ละองค์การระหว่างประเทศ แบ่งองคาพยพต่างๆ (Organs / Bodies) ออกได้ดังนี้ (Bauer & Ege, 2014) (ไม่แตกต่างจากสถาบันการเมืองของประเทศที่ประกอบด้วย รัฐสภา คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และส่วนงานราชการ)

(1) สภาที่ออกกฎหมายและนโยบาย (Legislative Organ) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือการกำหนดและตัดสินใจภายในองค์การ โดยมีกฎหมาย นโยบาย หรืออื่นๆ และมีผู้แทนที่เข้าร่วมจากรัฐสมาชิก

(2) ผู้บริหารระดับสูงทางการเมือง (Political Executive) ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างส่วนงานบริหาร (สำนักบริหารระหว่างประเทศ) กับส่วนงานกฎหมายและนโยบาย (เทียบเคียงกับรัฐสภาหรือที่ประชุมขององค์การระหว่างประเทศ) บ่อยครั้งพบว่าอำนาจการตัดสินใจถูกจำกัด ขณะเดียวกันผู้แทนที่ได้เข้าร่วมนั้น ได้รับคัดเลือกโดยรัฐสมาชิก

(3) ผู้บริหารระดับสูงสุด (Executive Head) หรือเลขาธิการสามัญ (Secretary-General) ทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุมของผู้บริหารระดับสูงทางการเมือง และเป็นผู้บริหารระดับสูงทางการบริหาร

(4) ผู้บริหารระดับสูงทางการบริหาร (Administrative Executive) เป็นความรับผิดชอบที่ทำหน้าที่บริหารงานประจำวันขององค์การระหว่างประเทศ เพื่อสนับสนุนให้แก่อำนาจสามส่วนที่กล่าวมา และมีกลไกขับเคลื่อน คือ เจ้าหน้าที่บริหารสำนักงานระหว่างประเทศ (International Civil Servants)

องค์การระหว่างประเทศกลายเป็นตัวแสดงที่เป็นกระแสหลักของแนวทางแก้ไขปัญหาในรูปแบบของโลกาภิบาล (Global Governance) โดยกำหนดอาณัติทางกฎหมายขึ้นมาเป็นองค์การทางการเมือง และมีความเกี่ยวข้องต่อการจัดเตรียมทรัพยากรบุคคลและการเงิน ผลที่ตามมาคือการคลี่คลายคำจำกัดความใหม่ของระบบราชการหรือสำนักบริหารงานในบริบทของการเมืองโลก ที่สำคัญการศึกษาทาง PA เชื่อมโยงบริบทประเทศให้เกิดการเปรียบเทียบกับระบบการบริหารของประเทศและระหว่างประเทศ แต่ช่องว่างเกิดขึ้นเมื่อ IR เน้นตัวแสดงที่เป็นอภิสิทธิ์ชนทางการเมือง และพยายามค้นหารูปแบบอ่อนนุ่มของโลกาภิบาล โดยเป็นแนวทางการศึกษาที่ได้รับการพัฒนามากกว่าทศวรรษแล้วมี Michael W. Bauer และ Jorn Ege เป็นสองคนบุกเบิกจากการพัฒนาทาง PA ร่วมกับ IR สู่การบริหารงานสาธารณะระหว่างประเทศ

(International Public Administration) (ขณะที่เรียกแทน PA ว่าการบริหารสาธารณะแห่งชาติ: National Public Administration) ต่อมายังแบ่งคำถามการวิจัยของ IPA และเกี่ยวข้องกับ 1) ตัวแสดงที่ทำหน้าที่บริหารกระบวนการ และโครงสร้างในระดับระหว่างประเทศ 2) ผู้กำหนดนโยบายและสำนักบริหารระหว่างประเทศ 3) ความแตกต่างของตัวแสดงระดับต่างๆ 4) ผลกระทบของโครงสร้างการบริหาร กระบวนการ และพฤติกรรมที่แสดงออกต่อนโยบายสาธารณะ แต่ก็มีข้อสังเกตว่า IPA อาจไม่ได้มีความเป็นสากลทั่วโลก แต่ถูกกำหนดขึ้นโดยบริบทของโลกตะวันตก (Bauer & Eckhard, 2017)

ทั้งนี้ ความแตกต่างของ PA ที่มาศึกษาร่วมกับ IR ได้มีความสนใจวิเคราะห์ที่การเปลี่ยนแปลงในองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสภาพแวดล้อมที่มีทั้งปัจจัยภายในและภายนอก รวมทั้ง PA สนับสนุนให้เกิดการปฏิรูปองค์การ โดยแตกต่างจาก IR ที่สนับสนุนความร่วมมือและแก้ไขความขัดแย้งในการเมืองโลก โดยเฉพาะภาวะผู้นำของผู้บริหารระดับสูงสุดของสำนักบริหารระหว่างประเทศ นอกจากนี้ พฤติกรรมของรัฐก็กลายเป็นวาทกรรมทางการเมืองโลกที่ทำให้องค์การระหว่างประเทศกลายเป็นตัวแสดงหลัก เพื่อรับมือต่อความล้มเหลวของสำนักบริหารระหว่างประเทศ (Bauer & Ege, 2014; Ege & Bauer, 2013)

โดยสรุปแล้ว ถ้าศึกษาเชิงบริหารมีมิติที่แตกต่างจากการเมือง กล่าวคือ การบริหารของสำนักบริหารระหว่างประเทศ พิจารณาออกเป็นสองส่วนที่ใช้วิเคราะห์ ดังนี้ (Bauer & Ege, 2014; Ege & Bauer, 2013)

ส่วนแรก คือ การมุ่งเน้นที่ตัวแสดง (Actors) ได้แก่ 1) พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน 2) กระบวนการเรียนรู้ทางสังคม ทั้งพฤติกรรม แบบแผน และปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน 3) รูปแบบการบริหาร อัตลักษณ์ และวัฒนธรรม 4) ภาวะผู้นำ 5) การเรียนรู้ในองค์การ

ส่วนที่สอง คือ การมุ่งเน้นที่โครงสร้าง (Structures) ได้แก่ 1) ความเป็นการเมืองและโครงสร้างขั้นบังคับบัญชา 2) การบริหารงบประมาณ 3) การจัดแบ่งแรงงานตามความเชี่ยวชาญเฉพาะในส่วนงานต่างๆ 4) การออกแบบระบบการบริหารงานของสำนักบริหารระหว่างประเทศ 5) การรองรับสมรรถนะที่เป็นทางการของผู้บริหารระดับสูงสุดของสถาบันทางการเมืองต่างๆ

อย่างไรก็ดี การศึกษาสำนักบริหารระหว่างประเทศก็เน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะระเบียบเจ้าหน้าที่ (Staff Regulations) เริ่มตั้งแต่การก่อตั้งสันนิบาตชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยสมาชิกต้องมีความหลากหลายและมาจากนานาประเทศ รวมถึงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่แห่งสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ และสัญชาติกลายเป็นคุณลักษณะหนึ่งของการสรรหาและคัดเลือกตามกระบวนการของ HR จนกลายเป็นข้อสังเกตต่อการกำหนดและตัดสินใจภายในองค์การ โดยเฉพาะครั้งแรกในช่วงหลังวิกฤติ

เศรษฐกิจโลกตกต่ำในทศวรรษ 1930 สหรัฐอเมริกาพยายามให้ผู้แทนของตนคือ John Winant มาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่ระหว่างปี ค.ศ. 1939-1941 และอีกครั้งหลังสงครามโลกครั้งที่สองให้ David Morse มาดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกัน ระหว่างปี ค.ศ. 1948-1970 ยาวนานถึง 22 ปี เพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติอเมริกัน ขณะเดียวกันสหรัฐอเมริกาก็ใช้ ILO เป็นหนึ่งในตัวแสดงต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์และประเทศที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ทั้งยังมีการแทรกแซงโดยสหพันธ์แรงงานอเมริกันและสภาองค์กรอุตสาหกรรม (AFL-CIO) แต่เวลานั้นสวนทางจากการก่อรูปและพัฒนาแนวคิดว่าด้วยประชาคมโลกและความร่วมมือระดับเหนือชาติที่เชื่อว่าระบบทำให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ด้วยโครงสร้างที่ออกแบบกลไกให้เกิดความร่วมมือ (Weiss, 1982; Haas, 1964; N. M., 1971; Cox, 2013)

3. บทสำรวจเบื้องต้นสำนักบริหารระหว่างประเทศต่อกรณีศึกษาของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office) เป็นสถานที่ทำงานแห่งหนึ่งที่เป็นได้ทั้งองค์การรัฐ (Public Sector Organization) องค์การระหว่างรัฐ (Intergovernmental Organization) หรือองค์การที่ไม่แสวงหากำไร (Non-Profit Organization) เนื่องจาก ILO มีความร่วมมือกับตัวแสดงที่มิใช่รัฐ ประกอบด้วย ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างซึ่งแตกต่างจากองค์การระหว่างประเทศอื่นที่มีแต่ผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาลและส่วนใหญ่มาจากกระทรวงการต่างประเทศ ขณะที่การอธิบายนี้ใช้ศึกษาองค์การและการจัดการนั้น ไม่ได้ใช้เฉพาะองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่ต้องหยิบยืมมาจากสาขาหรือแขนงวิชาอื่นทางสังคมศาสตร์ รวมไปถึงการจัดการ (Management) โดยเฉพาะสาขาแขนงการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ขยายออกไปถึงระดับระหว่างประเทศ หรือ IHRM ในบทความนี้จึงใช้สำนักงานดังกล่าวพิจารณาทั้งองค์การที่เป็นสำนักบริหารระหว่างประเทศ (International Bureaucracy) ที่เน้นภาวะผู้นำและอำนาจการกำหนดและตัดสินใจ ขณะเดียวกันแนวทางการจัดการก็พิจารณาจากนโยบายและแผนกลยุทธ์ที่เกิดขึ้นโดยสำนักงาน มีแนวโน้มของการจัดการคนในองค์การอย่างไร (พิจารณาจากเอกสารที่มีการเผยแพร่ทางการเท่านั้น จึงอาจเป็นข้อจำกัดสำหรับการศึกษาสำนักบริหารระหว่างประเทศโดยบุคคลภายนอกองค์การ และไม่สามารถอธิบายรายละเอียดเชิงลึกเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปทางโครงสร้างการบริหารและบุคลากรของสำนักงาน)

แรกเริ่ม ILO จัดแบ่งโครงสร้างออกเป็นสามส่วน กล่าวคือ 1) ที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Conference) มีการจัดประชุมอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

ตรงกับเดือนมิถุนายนของทุกปี เว้นแต่ปีนั้นมีวาระพิเศษอาจจัดมากกว่า 1 ครั้ง ขณะที่การมีส่วนร่วม ประกอบด้วย ผู้แทนตามระบบไตรภาคี โดยให้แต่ละประเทศมอบหมายให้ผู้แทนฝ่ายรัฐบาลร่วมประชุม 2 ที่นั่ง นายจ้างและลูกจ้างฝ่ายละ 1 ที่นั่ง นอกจากนี้ มีอำนาจหน้าที่อนุมัติหลักการต่างๆ รวมถึงงบประมาณ มาตรฐานแรงงานสากล และคัดเลือกผู้แทนในคณะประศาสน์การ (Governing Body) ถัดมาที่ 2) คณะประศาสน์การทำหน้าที่คล้ายคลึงกับฝ่ายบริหารของคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจคัดเลือกโดยการออกเสียงเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้อำนวยการใหญ่ (Director-General) โดยมีฐานะเทียบเท่ากับเลขาธิการสามัญ (Secretary-General) ขององค์การระหว่างประเทศอื่น มีหน้าที่คือการบริหารสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office) ต่อมา 3) สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศมีหน้าที่รวบรวมเผยแพร่ข้อมูลด้านแรงงาน ช่วยเหลือทางวิชาการ และดำเนินการตามแนวทางที่คณะประศาสน์การมีความเห็นชอบ การจัดเตรียมเอกสารในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศและคณะประศาสน์การ และให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายและนโยบายแก่รัฐบาลที่เป็นรัฐสมาชิก

ถ้าพิจารณาระยะแรก ในโครงสร้างการบริหารของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศครอบคลุมเพียงหกเสาหลัก ประกอบด้วย 1) การบริหารงานทั่วไปและเลขานุการ 2) การรวบรวม จัดเตรียม และเผยแพร่สถิติและสารสนเทศ 3) ส่วนงานด้านอาชีวอนามัย 4) ส่วนงานด้านความปลอดภัย 5) ส่วนงานด้านการใช้แรงงานหญิง 6) ส่วนงานด้านการมีงานทำ (และเชื่อมโยงกับการย้ายถิ่น) สะท้อนถึงภารกิจที่แคบ ครอบคลุมเฉพาะงานในระบบอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดภยันตรายต่อรัฐบาลของประเทศมหาอำนาจในโลกตะวันตก (International Labour Office, [ILO], 1919) ซึ่งการจัดแบ่งส่วนงานก็แสดงความสำคัญของภารกิจที่ ILO ดำเนินการในเวลานั้น ขณะที่ปัจจุบันผ่านมาหนึ่งศตวรรษเห็นการเปลี่ยนแปลงชัดเจนแล้วว่านโยบายและแนวทางที่ ILO ให้ต่อสาธารณะ (ILO, 2013a) แท้จริงแล้วอาศัยวาระงานที่มีคุณค่า (Decent Work Agenda) ที่เคยเสนอโดย Juan Somavia ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 ดำเนินการจนสำเร็จและได้บรรจุอยู่ในเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) (MacNaughton & Frey, 2016) เพื่อกำหนดให้เป็นแนวทางปฏิรูปสำนักบริหารระหว่างประเทศในปี ค.ศ. 2013

เมื่อวิเคราะห์จากโครงสร้างการบริหาร (ILO Organ) แล้วพบว่า มีการจัดแบ่งออกเป็นสามส่วน คือ 1) ด้านนโยบาย (Policy) ครอบคลุมหกฝ่ายคือ ฝ่ายการมีงานทำ การประกอบการ การคุ้มครองทางสังคม การอภิบาล คุณภาพชีวิตการทำงาน และกิจกรรมภารกิจส่วนอื่น 2) ด้านปฏิบัติการและหุ้นส่วนความร่วมมือ (Field Operations and Partnerships) แบ่งออกเป็นภูมิภาคคือ แอฟริกา อาหรับ เอเชียแปซิฟิก ยุโรปและเอเชียกลาง

และอเมริกา และอีกสองฝ่าย คือ ฝ่ายหุ้นส่วนความร่วมมือและการสนับสนุนในพื้นที่ และฝ่ายความร่วมมือพหุภาคี 3) ด้านการจัดการและปฏิรูป (Management and Reform Portfolio) แบ่งออกเป็นฝ่ายการบริหารและบริการภายใน การจัดการเทคโนโลยีและสารสนเทศ กลยุทธ์การจัดการและแผนงาน การจัดการทางการเงิน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การจัดเอกสารและประชุม และการสื่อสารและประชาสัมพันธ์สารสนเทศ (ILO, 2013a)

ด้วยเหตุนี้การปฏิรูปการบริหารสำนักงานยังมีอิทธิพลโดยผู้อำนวยการใหญ่ตามคำอธิบายทาง “IR” ว่าด้วย “ภาวะผู้นำและอำนาจการกำหนดและตัดสินใจของผู้บริหารสูงสุด” (Cox, 1969, 1973; Reinalda, 1998; Hazelzet, 1998; Reinalda & Verbeek, 2004) เพราะตลอดเวลาที่ผ่านมาไม่เฉพาะสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศแต่ยังพบในองค์การอื่น คือ ผู้บริหารระดับสูงสุดในองค์การจะเป็นผู้ที่รับรู้จากสาธารณชนและการตัดสินใจเชิงนโยบายและประเด็นต่างๆ ในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศและคณะประศาสน์การก็สอดรับกับแนวทางที่ผู้อำนวยการใหญ่ให้ไว้ ขณะเดียวกันความสัมพันธ์ทางการเมืองโลกที่มีผลการดำเนินการภารกิจของ ILO กลับไม่หนักหน่วงเหมือนช่วงสงครามเย็นที่ถูก AFL-CIO แทรกแซงนโยบายแรงงานโลกและใช้ ILO ต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์ (Cox, 1977; Imber, 1989; Emmerij, 1988) เมื่อเปรียบเทียบกับปัจจุบันแล้วที่ ILO เสนอว่าภารกิจเวลานี้ ขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมในยุคโลกาภิวัตน์ แต่การปฏิรูปภายนอกตามวาระคนเป็นศูนย์กลาง (Human-Centred Agenda) เพื่อรองรับต่ออนาคตของงาน (Future of Work) จึงเห็นได้ว่าการเปลี่ยนรูปของเศรษฐกิจโลกสู่อุตสาหกรรม 4.0 เป็นปัจจัยหลักในครั้งนี้ ซึ่ง ILO ปฏิรูปองค์การโดยไม่เคยพิจารณาแยกจากผลกระทบของสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ (ILO, 2013b, 2015a, 2019)

ในกรณีที่ศึกษาถึงการบริหารงานของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ โดยอาศัยคำอธิบายทาง “PA” จะเน้นที่ด้านการจัดการและปฏิรูปภายใต้ “อิสรภาพการบริหารและปฏิบัติการ” รวมทั้งเกี่ยวข้องกับนโยบายที่เสนอออกมา เนื่องจากมีภารกิจของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development: HRD) เป็นหนึ่งฝ่าย (Department) ในโครงสร้างการบริหาร เท่าที่พิจารณาพบว่าหน้าที่รับผิดชอบหลักครอบคลุมถึงนโยบายและแผนงาน การจัดการองค์การ การพัฒนาบุคลากร การบริการรักษาพยาบาล ส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีและมีผู้แทนของพนักงานเป็นสหภาพ แต่ไม่ครอบคลุมถึงภารกิจที่ปฏิบัติงานของ HR เพราะแบ่งออกเป็นห้าส่วนงานย่อย คือ 1) นโยบายและสิทธิประโยชน์ทางสังคม (Policy and Social Benefits Branch) 2) การจัดการคนเก่ง (Talent Management Branch) 3) พนักงานปฏิบัติการ (Staff Operation Branch) 4) การบริการสุขภาพ (Health Services Unit) และ 5) สวัสดิการพนักงาน (Staff Welfare Office) (ILO, 2013a)

แต่มีข้อสังเกตสองประการคือ การไม่เลือกใช้ชื่อฝ่ายการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (HRM Department) ตามที่สมมติฐานได้กล่าวไว้คือ การจัดการเป็นรูปแบบหนึ่งของอำนาจที่นิยมใช้การสั่งการจากความสัมพันธ์แนวดิ่งจากฝ่ายการจัดการโดยคณะผู้บริหารหรือผู้แทนฝ่ายบริหาร เช่น ผู้จัดการฝ่าย HRM เป็นต้น และอีกประการคือ ไม่มีส่วนงานดูแลด้านแรงงานสัมพันธ์ ทั้งที่องค์การมีภารกิจโดยตรงในด้านแรงงาน โดยความจริงแล้วการกำหนดสภาพการจ้างงานและค่าตอบแทน รวมถึงสิทธิประโยชน์จะได้รับความเป็นธรรมขึ้น แต่พบว่าสำนักงานมีการรวมกลุ่ม โดยเรียกว่าสหภาพพนักงาน (Staff Union) แต่ตั้งข้อสังเกตต่อมาว่า ILO ได้สนับสนุนแนวคิดอุตสาหกรรมสัมพันธ์อยู่หรือไม่ เพราะเห็นว่า ILO ยังไม่สามารถส่งเสริมให้องค์การเป็นแบบอย่างของการปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ทั้งที่สามารถผลักดันและทำได้เช่นเดียวกับองค์การภาครัฐหรือภาคเอกชน ทั้งที่ควรก้าวข้ามกว่าการเป็น “ตัวแสดง ซึ่งทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานแรงงานสากลและให้แนวนโยบายแก่สมาชิกในระบบไตรภาคีของรัฐสมาชิก แต่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศก็ควรดำเนินการให้เป็นตัวแบบสำหรับกรอบแนวทางการปฏิบัติ (Practical Framework)”

ยิ่งกว่านี้มีการนำเสนอโดย ILO Staff Union ว่ามีร้อยละ 45 ของพนักงาน (จำนวน 1,381 คน) ในสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศทำงานที่มีความเสี่ยง (Precarious Work) พร้อมกับกำลังคนในองค์การ ยังมีปัญหาเพราะการจ้างงานที่มีสัญญาระยะสั้น จะสามารถกล่าวถึงเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพได้ตามส่วนงานย่อยของ HRD หรือไม่ และการจ้างงานที่มีความหลากหลายทางสัญชาติหรือภูมิศาสตร์ของแต่ละประเทศ (Geographical Diversity) โดยเฉพาะงานโครงการความร่วมมือเฉพาะทาง (Development Cooperation Contracts) กลายเป็นการเลือกปฏิบัติและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ขณะเดียวกันการทำงานเช่นนี้กลับไม่สนับสนุนความสมดุลชีวิตการทำงาน (Membre, 2019) จึงแสดงทัศนะเชิงประจักษ์ต่อโครงสร้างและการบริหารงานภายในองค์การ จนมาพิจารณานโยบายและแผนกลยุทธ์ทาง HR ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อให้เห็นความสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากลที่เป็นเครื่องมือให้ระบบไตรภาคียึดมั่นและนำไปปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้บริหารองค์การและฝ่าย HRM หรือ HRD ต้องตระหนักถึงและกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานให้ถูกต้องและเป็นธรรม ไม่ขัดแย้งต่อหลักการและเจตนารมณ์ทางกฎหมายเช่นเดียวกัน

ต่อมาพิจารณาที่ “แผนกลยุทธ์สำหรับปี ค.ศ. 2018-2021” (ILO Strategic Plan for 2018-2021) จัดเป็นแผนระยะกลาง โดย ILO ตระหนักถึงสถานการณ์ร่วมสมัยที่เกิดขึ้นบนโลก โดยเฉพาะวิกฤติการเงินโลกส่งผลให้ ILO กลายเป็นตัวแสดงหลักที่สนับสนุนวาระงานที่มีคุณค่าร่วมฟื้นฟูตลาดแรงงาน ต่อมาสนับสนุนให้ขับเคลื่อนพร้อมกับ 1) SDGs 2) ความริเริ่มศตวรรษใหม่แห่ง ILO (ILO Centenary Initiatives) 3) วาระปฏิรูปภายใน

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (ILO's Reform Agenda) โดยส่วนท้ายของแผนฉบับนี้พิจารณาถึงการเสริมสร้างทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยสรุปและอภิปรายไว้ดังนี้ (Governing Body, [GB], 2016)

(1) ILO มีศักยภาพที่เข้มแข็งได้ต่อเมื่อมีการบูรณาการเงินทุนจากหลายแหล่ง คือ เงินที่ใช้ดำเนินการโครงการในปัจจุบันมาจากการจัดสรรจากงบประมาณพิเศษ (Extra-Budgetary) นอกเหนืองบประมาณที่เป็นทางการ (Regular Budget) และทรัพยากรมนุษย์ให้คุณค่าแต่ละที่อย่างทั่วถึง ไม่เฉพาะแต่สำนักงานที่เจนีวา

(2) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการองค์การ ขึ้นอยู่กับผลปฏิบัติงานขององค์การและคำนึงถึงความหลากหลายทางภูมิศาสตร์หรือสัญชาติของกำลังคนในสำนักงานและหน่วยปฏิบัติการต่างๆ รวมทั้งความเท่าเทียมทางเพศ (Gender Equality) ที่สำคัญกว่านี้มีการมอบหมายให้ศูนย์ฝึกอบรมนานาชาติที่ตูริน (International Training Centre of the International Labour Organization: ITCILO หรือที่เรียกว่า ILO Turin Centre) ทำหน้าที่พัฒนาสมรรถนะพนักงานและสร้างวัฒนธรรมร่วมภายในองค์การ นอกจากนี้ ITCILO ยังขยายให้บุคคลภายนอกที่สนใจเข้ารับบริการฝึกอบรม รวมทั้งการเรียนรู้โดย E-Learning Platform และจัดการความรู้ด้วยรูปแบบต่างๆ ทั้งยังขยายความร่วมมือกับเครือข่ายภาคส่วนทางวิชาการและประชาสังคม

(3) การสร้างทรัพยากรมนุษย์ใหม่ ทั้งในส่วนงานบริหารและงานปฏิบัติการ พิจารณาจากกระบวนการทางธุรกิจ อาณัติขององค์การที่ตั้งอยู่ความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) และสันติภาพถาวร (Lasting Peace) ขณะเดียวกัน บรรทัดฐานที่เกิดขึ้นจากธรรมนูญแห่ง ILO (ILO Constitution) เพื่อให้เกิดการส่งมอบบริการอย่างมีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพของการบริหารมากขึ้น

(4) การทบทวนกระบวนการทางธุรกิจ (Business Process) ริเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 ต่อมากลายเป็นวาระแห่งการปฏิรูป จำเป็นให้ต้องว่าจ้างที่ปรึกษาภายนอกมาร่วมพัฒนาระบบและแบ่งออกเป็นสี่ส่วน ได้แก่ ฝ่ายการจัดการการเงิน ฝ่ายแผนกลยุทธ์และการจัดการฝ่ายปฏิบัติการและหุ้นส่วนความร่วมมือ และฝ่ายจัดเตรียมและเอกสาร โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงขั้นตอนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม และมีวิธีการปฏิบัติงานที่ส่งมอบบริการอย่างมีประสิทธิภาพ (ILO, 2015b)

ถัดมาพิจารณาที่ "กลยุทธ์ทรัพยากรมนุษย์ ปี ค.ศ. 2018-2021" (Human Resources Strategy 2018-2021) พบว่า ILO กำหนดตัวชี้วัด (Indicator) ไว้สามด้าน ดังนี้ (GB, 2017)

(1) องค์การที่ปรับตัวอย่างรวดเร็ว (Organizational Agility) และการจัดการกำลังคน (Workforce Management) โดยคำนึงความหลากหลายของพนักงานที่ว่าจ้างตามตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบ และมีการจัดการผลปฏิบัติงาน (Performance Management) ตามที่มีการวางแผนไว้ตาม Module ในระบบการจัดการคนเก่ง (Talent Management)

(2) ความผูกพันของพนักงาน (Workforce Engagement) ได้ดำเนินการตั้งแต่ขั้นตอนการสรรหาที่มีประสิทธิภาพ การฝึกอบรมและพัฒนาคนเก่ง และการสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดีและให้วัฒนธรรมองค์การรองรับต่อความหลากหลาย เพื่อดึงดูด จูงใจ พัฒนาและรักษาพนักงานคนเก่ง ขณะเดียวกันก็เริ่มเน้นที่ความเท่าเทียมทางเพศกลายเป็นประเด็นหนึ่งของความหลากหลาย เช่น กำหนดสัดส่วนพนักงานเพศหญิงชายในระดับ P1-P4 (ตำแหน่งเชี่ยวชาญ) และ P5 (ตำแหน่งอาวุโส) เป็นต้น

(3) การบริการทรัพยากรมนุษย์ (HR Services) ต้องอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศมาให้บริการ เช่น เปลี่ยนแปลงจากการใช้งานกระดาษสู่ดิจิทัลแพลตฟอร์ม และเครื่องมือต่างๆ ทาง HR ไม่ว่าเป็น HR Metrics เครื่องมือการวิเคราะห์ และ Dashboards เพื่อใช้จัดการวางแผนกำลังคนและจัดการคนเก่ง และภารกิจอื่นในฝ่าย HRD และประโยชน์มากกว่านี้กล่าวคือ การสร้างศักยภาพ การลดเวลา และลดต้นทุนในกระบวนการ

ในทัศนะต่อมา พิจารณาว่าสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศต้องทบทวนจาก “นโยบายการจ้างงาน” (Contract Policy) แบ่งออกเป็น 1) ประเภทอาชีพ (Occupational Category) 2) ประเภทของสัญญา (Type of Contract) สามารถแบ่งสัญญาออกเป็นสองประเภท คือ 2.1) กำหนดระยะเวลา (Fixed-Term) 2.2) ไม่จำกัดระยะเวลา (Without Limit of Time) ซึ่งมีจำนวนบุคลากรที่ว่าจ้างตามประเภท 2.1) มี 2,098 คน และ 2.2) มี 1,004 คน โดยไม่จำแนกออกว่าจำนวนบุคลากรเหล่านี้ว่าจ้างโดยอาศัยงบประมาณที่เป็นทางการหรืองบประมาณพิเศษ รวมถึงพนักงานตามความร่วมมือการพัฒนา (Development Cooperation Staff) หรือพนักงานประจำ (Regular Staff) (ข้อมูล ณ สิ้นปี ค.ศ. 2018) (GB, 2019) โดยจำนวน 2,098 คน แบ่งเป็นการจ้างพนักงานตามความร่วมมือการพัฒนาในรูปแบบโครงการ 1,381 คน คิดเป็นร้อยละ 45 ที่พนักงานของสำนักงานต้องทำงานที่มีความเสี่ยงและไม่มั่นคงในสัญญาระยะสั้น (Short-Term) กำหนดระยะเวลาไว้ตั้งแต่ 1-364 วัน (Membre, 2019) โดยสวนทางกับนโยบายของ ILO ที่ส่งเสริมการทำงานที่มีคุณค่ามาตลอดสองทศวรรษ ยิ่งกว่านั้นความยุติธรรมทางสังคมในรอบหนึ่งศตวรรษจะเกิดขึ้นมาได้อย่างไร จึงเป็นข้อสังเกตที่ควรขบคิดและหาแนวทางแก้ไขต่อไป

ท้ายนี้ ผู้เขียนเสนอเป็นข้อขบคิดว่าการทำงานที่มีคุณค่า (Decent Work) ต้องมีการคุ้มครองสิทธิการทำงานและผู้ว่าจ้างต้องปฏิบัติต่อแรงงานอย่างเป็นธรรม ถัดมาต้องส่งเสริม

ให้ได้รับการพัฒนาสมรรถนะเพื่อสร้างโอกาสความก้าวหน้า ถ้าเป็นการจ้างงานระยะสั้น ต้องพิจารณาแนวทางการพัฒนาทักษะที่จำเป็นในอนาคต โดยสามารถสนับสนุนได้ อย่างไรก็ต้องให้ความสำคัญเช่นกัน ตามมาด้วยระบบการคุ้มครองทางสังคมที่จำเป็นออกแบบเพื่อรองรับต่อการสร้างความมั่นคงทางสังคมตลอดวงจรชีวิต และไม่เฉพาะช่วงวัยแรงงานเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงชีวิตความเป็นอยู่ของครอบครัว และที่ขาดไม่ได้อีกอย่างคือเวทีเสวนาทางสังคม โดยให้รวมกลุ่มและเจรจาต่อรองร่วมเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของหุ้นส่วนทางสังคมและสนับสนุนครรลองแนวทางประชาธิปไตย ดังนั้น สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศต้องพิจารณาว่า “กลยุทธ์ทรัพยากรมนุษย์ ปี ค.ศ. 2018-2021” ไม่เน้นถึงความยืดหยุ่นตามความต้องการขององค์การจนก่อให้เกิดรูปแบบการจ้างงานที่เป็นระยะสั้น เพราะถ้างานที่ทำมีความเสี่ยงและไม่มั่นคง จะเป็นไปได้อย่างไรที่จะให้เกิดความสมดุลชีวิตการทำงานและความผูกพันของพนักงาน ส่งผลให้ไม่มีความจำเป็นต้องวางแผนความก้าวหน้าในอาชีพและลงทุนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมถึงสิทธิประโยชน์ต่างๆ ก็จ่ายน้อยลง เพราะอนาคตของงานอาจไม่กล่าวถึงเงินบำนาญก็เป็นได้ จากปัญหานี้สะท้อนให้เห็นว่าเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างประเภทของสัญญาจ้างงาน ทั้งที่การส่งเสริมความหลากหลายทางเพศชายหญิงและสัญชาติตามภูมิศาสตร์ของแต่ละประเทศ แม้จะสำคัญแต่ยังน้อยกว่ารูปแบบการจ้างงาน จึงไม่ใช่ความจำเป็นลำดับแรกของการแก้ไขปัญหาแรงงาน ซึ่งก็คาดหวังให้บทบาทของสหภาพพนักงานทำหน้าที่อย่างตรงไปตรงมามากที่สุด

4. บทสรุป

การศึกษาสำนักบริหารระหว่างประเทศ (International Bureaucracy) มีรากฐานองค์ความรู้จากระบบราชการ (Bureaucracy) ที่เป็นองค์การขนาดใหญ่ บ่อยครั้งหมายถึง องค์การภาครัฐ โดยมีความเป็นทางการและมีโครงสร้างการบังคับบัญชาเน้นใช้อำนาจการสั่งการและควบคุม จึงไม่ได้เป็นประเด็นหรือเรื่องใหม่ในการศึกษาทางรัฐศาสตร์ โดยบูรณาการระหว่างศาสตร์ในแขนงวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและรัฐประศาสนศาสตร์ นอกจากนี้การศึกษานี้จัดเป็นองค์การภาครัฐในระดับระหว่างประเทศโดยเหมาะสมสำหรับองค์การระหว่างประเทศอื่นในสหประชาชาติ แต่ ILO มีตัวแสดงที่มิใช่รัฐจากฝ่ายนายจ้างและแรงงานมาทำงานร่วมมือทั้งในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศและคณะประศาสน์การ รวมถึงสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศมีผู้แทนจากฝ่ายแรงงานมาทำงาน โดยปัจจุบัน Guy Ryder ก็เป็นผู้อำนวยการใหญ่ที่มาจากฝ่ายแรงงานมาก่อนหน้านี้

จากการนำเสนอบทความนี้พบว่า แม้มีระดับความสัมพันธ์ของตัวแสดงหรือหน่วยของการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น IR เน้นตัวแสดงคือผู้บริหารระดับสูงสุด (Executive Head) และการปฏิบัติการที่อำนาจของการกำหนดและตัดสินใจ (Decision-Making) ขณะที่ PA ให้ความสำคัญต่อโครงสร้างการบริหารองค์การและกระบวนการกำหนดนโยบาย แต่ประโยชน์ของการบูรณาการนี้ ส่งผลให้การวิเคราะห์และอธิบายประเด็นที่เกิดขึ้นคำนึงถึงสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การมากขึ้น โดยเฉพาะ IR แสดงให้เห็นอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองโลก ทั้งรูปแบบของความร่วมมือและความขัดแย้ง ขณะเดียวกัน PA แสดงให้เห็นการจัดการภายในองค์การ นโยบายและแผนกลยุทธ์ต่างๆ ซึ่งเป็นระดับที่แคบลงมา โดยบทความนี้เน้นที่การจัดการทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศ (International Human Resource Management: IHRM) โดยพิจารณาร่วมกับแนวคิดของอุตสาหกรรมสัมพันธ์ (Industrial Relations) เพราะวางกรอบแนวทางให้แก่ ILO สนับสนุนความร่วมมือของแรงงานมาตั้งแต่แรกเริ่มของการก่อตั้งองค์การ

แม้ในสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศจะมีสหภาพพนักงาน (Staff Union) แต่ฝ่ายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (HRD) ไม่ได้เน้นเสริมสร้างอำนาจความร่วมมือให้แก่สหภาพ เพราะตามกลยุทธ์ทรัพยากรมนุษย์ปี ค.ศ. 2018-2021 เน้นเป้าหมายหลักสามประการคือ ความหลากหลายของกำลังคน ความผูกพันของพนักงาน และเทคโนโลยีและเครื่องมือบริหารทาง HR เพื่อให้สอดรับกับกระแสร่วมสมัยของ IHRM ก็จริง แต่ไม่สนับสนุนให้มีความร่วมมือการพัฒนาของสหภาพพนักงาน เพื่อส่งมอบความต้องการจากแนวระนาบด้วยกันสู่แนวดิ่ง ผลที่ตามมาในระยะยาวของสหภาพพนักงานแห่งนี้เองก็ก่อให้เกิดความน่ากังวล เนื่องจากการจ้างงานระยะสั้นทำให้เมื่อครบกำหนดระยะเวลา พนักงานต้องสิ้นสุดการจ้างงาน ย่อมทำให้สหภาพพนักงานไม่มีสมาชิกถาวรและเมื่อมวลชนขาดความเข้มแข็ง ก็จะส่งผลให้อำนาจการต่อรองในอนาคตย่อมลดลงตาม ทั้งสภาพการจ้างงานและสิทธิประโยชน์อื่น กล่าวได้ว่าการดำเนินการละเลยต่ออาณัติขององค์การและขาดความเข้าใจภารกิจ ในลำดับแรกถ้าเห็นว่า HRM ที่รักษาผลประโยชน์ร่วม ต้องแก้ไขที่รูปแบบของการจ้างงานให้มีความมั่นคงและมีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตตนเองและครอบครัว เพื่อสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่มีคุณค่าเพื่อบรรลุความยุติธรรมทางสังคมในยุคโลกาภิวัตน์

เอกสารอ้างอิง

Armstrong, M. (2009). *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice*. London: Kogan Page.

Bauer, M. W., & Ege, J. (2014). The Autonomy of International Bureaucracies. In Kim, S., Ashley, S., & Lambright, W. H. (Eds.). *Public Administration in the Context of Global Governance* (pp. 63-84). Cheltenham: Edward Elgar.

_____. (2017). A Matter of Will and Action: The Bureaucratic Autonomy of International Public Administration. In Bauer, M. W., Knill, C., Eckhard, S. (Eds.). *International Bureaucracy: Challenges and Lessons for Public Administration Research* (pp. 13-41). London: Palgrave Macmillan.

Bauer, M. W., & Eckhard, S. (2017). A Public Administration Perspective on International Organizations. In Bauer, M. W., Eckhard, S., Ege, J., & Knill, C. (Eds.). *International Bureaucracy Challenges and Lessons for Public Administration Research* (pp. 1-12). London: Palgrave Macmillan.

Bauer, S. (2006). Does Bureaucracy Really Matter? The Authority of Intergovernmental Treaty Secretariats in Global Environment Politics. *Global Environmental Politics, 6*(1), 23-49.

Becker, G. S. (1994). Human Capital Revisited. In *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. (pp. 15-28). The university of Chicago press.

_____. (1995). *Human Capital and Poverty Alleviation. World Bank, Human Resources Development and Operations Policy*. Retrieved April 18, 2019, from http://documents.worldbank.org/curated/en/121791468764735830/pdf/multi0page.pdf

Brewster, C., Boselie, P., & Purpura, C. (2018). HRM in the International Organization. In Brewster, C., & Cerdin, J. -L. (Eds.). *HRM in Mission Driven Organization: Managing People in the Not for Profit Sector* (pp. 79-114). London: Palgrave Macmillan.

Brewster, C., Sparrow, P., & Harris, H. (2005). Towards a New Model of Globalizing HRM. *Journal of Human Resource Management, 16*(6), 949-970.

Brown, G. W., McLean, I., & McMillan, A. (Eds.). (2018). *The Concise Oxford Dictionary of Politics and International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Burke, R. J., Aliisey, A. F., & Noblet, A. W. (2013). The Importance of Human Resource Management in the Public Sector, Future Challenge and the Relevance of the Current Collection. In Burke, R. J., Allisey A., & Noblet. A. (Eds.). *Human Resource Management in the Public Sector* (pp. 1-13). Cheltenham: Edward Elgar.

Collings, D. G., Wood, G. T., & Caligiuri, P. M. (2015). Introduction. In Collings, D. G., Wood, G. T., & Caligiuri, P. M. (Eds.). *The Routledge Companion to International Human Resource Management* (pp. 1-10). London: Routledge.

Cox, R. W. (1969). The Executive Head: An Essay on Leadership in International Organization. *International Organization, 23*(2), 205-230.

_____. (1977). *Labor and hegemony. International Organization, 31*(3), 385-424.

_____. (2013). *Universal Foreigner: The Individual and the World*. Hackensack: World Scientific.

Cox, R. W., & Jacobson, H. K. (1973). The Framework for Inquiry. In Cox, R. W., & Jacobson, H. K. (Eds.). *The Anatomy of Influence* (pp. 37-58). New Haven: Yale University Press.

Dahl, R. A. (1961). Who Governs?: *Democracy and Power in an American City*. London: Yale University Press.

Dudley, L. S. (2008). Bureaucracy: Perspectives. In Berman, E. M. *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (pp. 221-224). New York: CRC Press.

Easton, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*. New Jersey: Prentice-Hill, Inc.

Eckhard, S., & Ege, J. (2016). International Bureaucracies and Their Influence on Policy-Making: A Review of Empirical Evidence. *Journal of European Public Policy, 23*(7), 960-978.

Ege, J., & Bauer, M. W. (2013). International Bureaucracies from a Public Administration and International Relations Perspective. In Reinalda, B. (Ed.). *Routledge Handbook of International Organization* (pp. 135-148). Oxon: Routledge.

Emmerij, L. (1988). The International Labour Organization as a Development Agency. In Harrod, J., & Schrijver, N. (Eds.). *The UN under attack* (pp. 111-122). Gower Publishing Company.

Farazmand, A. (2006). Strategic Public Personnel Administration: A Conceptual Framework for Building and Managing Human Capital in the 21st Century. In Farazmand, A. (Ed.). *Strategic Public Personnel Administration: Building and Managing Human Capital for the 21st Century* (pp. 3-21). Westport: Praeger.

Ganapati, S., & Reddick, C. G. (2018). Prospects and Challenges of Sharing Economy for the Public Sector. *Government Information Quarterly, 35*(1), 77-87.

Garavan, T., McCarthy, A., & Carbery, R. (2017). International HRD: Context, Processes and People –Introduction. In Garavan, T., McCarthy, A., & Carbery, R. (Eds.). *Handbook of International Human Resource Development Context, Processes and People* (pp. 1-25). Cheltenham: Edward Elgar.

Governing Body. (2016). *The ILO's Strategic Plan for 2018-2021. 328th Session, Geneva*. Retrieved April 18, 2019, from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_531677.pdf

_____. (2017). *Human Resources Strategy 2018-2021: Agility, Engagement and Efficiency.* Retrieved April 18, 2019, from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_580958.pdf

_____. (2019). *Composition and Structure of the ILO Staff. 335th Session, Geneva.* Retrieved May 20, 2019, from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_673467.pdf

Gulick, L. (1937). Note on the Theory of Organization. In Gulick, L., & Urwick, L. (Eds.), *Papers on the Science of Administration* (pp. 1-45). Retrieved March 11, 2019, from https://ia800700.us.archive.org/28/items/papersonscience00guli/papersonscienceo00guli.pdf

Haas, E. B. (1964). *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. California: Stanford University Press.

Harman, S. (2011). *Searching for an Executive Head? Leadership and UNAIDS. Global Governance, 17*(4), 429-446.

Haworth, N., & Hughes, S. (2015). International Production, Global Governance and IHRM. In Collings, D. G., Wood, G. T., & Caligiuri, P. M. (Eds.). *The Routledge Companion to International Human Resource Management* (pp. 86-98). Oxon: Routledge.

Hazelzet, H. (1998). The Decision-Making Approach to International Organization: Cox and Jacobson's Anatomic Lesson Revisited. In Reinalda, B., & Verbeek, B. (Eds.). *Autonomy Policy Making by International organizations* (pp. 27-40). New York: Routledge.

Hollinshead, G. (2009). *International and Comparative Human Resource Management*. London: McGraw-Hill.

Holzer, M., & Schwester, R. W. (2011). *Public Administration: An Introduction*. London: Routledge.

Hotchkiss, W. (1923). Industrial Relations Management. *Harvard Business Review, 1*, 438-450.

Hummel, R. P. (2000). Bureaucracy. In Shafritz, J. M. (Ed.). *Defining Public Administration* (pp. 121-127). Oxford: Westview Press.

Hyman, R. (2002). What is Industrial Relations? In Kelly, J. (Ed.). *Industrial Relations: Critical Perspectives on Business and Management* (pp. 50-68). London: Routledge.

Imber, M. F. (1989). *The USA, ILO, UNESCO and IAEA: Politicization and Withdrawal in the Apecialized Agencies*. New York: Springer.

International Labour Office. (1919). *Minutes of the First Session of the Governing Body of the International Labour Office*. Retrieved April 18, 2019, from https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09601/09601(1919-1).pdf

_____. (2013a). *Reform of the International Labour Organization's Headquarters Organizational Structure*, Retrieved April 18, 2019, from

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/organizationaldescription/wcms_204939.pdf

_____. (2013b). *Towards the ILO Centenary: Realities, Renewal and Tripartite Commitment*. Retrieved April 18, 2019, from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_213836.pdf

_____. (2015a). *The Future of Work Centenary Initiative*. Retrieved April 18, 2019, from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_369026.pdf

_____. (2015b). *Business Review Process. Briefing Prepared for Director & Responsibility Chiefs to Share with Staff*. Retrieved May 25, 2019, from https://slideplayer.com/slide/8379751/

_____. (2019). *Work for a Brighter Future - Global Commission of the Future of Work*. Retrieved April 18, 2019, from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662410.pdf

Joachim, J., Reinalda, B., & Verbeek, B. (Eds.). (2008). *International Organizations and Implementation: Enforcers, Managers, Authorities?* New York: Routledge.

Johnson, P., & Szamosi, L. T. (2019). HRM in Changing Organizational Contexts. In Collings, D. G., Wood, G. T. & Szamosi, L. T. *Human Resource Management: A Critical Approach* (pp. 27-48). Oxon: Routledge.

Kaufman, B. E. (2014a). The Development of Human Resource Management across Nations: History and Its Lessons for International and Comparative HRM. In Kaufman, B. E. (Ed.). *The Development of Human Resource Management Across Nations: Unity and Diversity* (pp. 1-20). Cheltenham: Edward Elgar.

_____. (2014b). The Origins, Evolution, and Current Status of Human Resource Management in the United States. In Kaufman, B. E. (Ed.). *The Development of Human Resource Management Across Nations: Unity and Diversity* (pp. 461-492). Cheltenham: Edward Elgar.

Kemp, R. (2003). Bureaucracy. In Schultz, D. (Ed.). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (pp. 39-40). New York: Facts on File, Inc.

Kille, K. J., & Reinalda, B. (2013). *Secretary-General Leadership in Global Governance: Perspectives from the IO BIO Project*. Retrieved November 30, 2018, from http://acuns.org/wp-content/uploads/2013/06/Kille-Kent-J-Bob-Reinalda-Secretary-General-Leadership-in-Global-Governance-Perspectives-from-the-IO-BIO-Project.pdf

MacNaughton G., & Frey D. F. (2016). Decent Work, Human Rights and the Sustainable Development Goals. *Georgetown Journal of International Law, 47*, 607-663.

McKinsey Global Institute. (2016). *Independent Work: Choice, Necessity, and the Gig Economy*. Retrieved April 18, 2019, from https://www.scribd.com/document/339973839/Independent-Work-Choicenecessity-and-the-gig-economy-Full-report-pdf

Mello, J. A. (2011). *Strategic Management of Human Resources*. South-Western: Cengage Learning.

Membre. (2019). *Precarious Work at the ILO: What Does It Actually Mean to be Working Under Development Cooperation Contracts?* Retrieved May 25, 2019, from http://unionmag.ilostaffunion.org/precarious-work-at-the-ilo-what-does-it-actually-mean-to-be-working-under-development-cooperation-contracts-article-from-a-group-of-dc-colleagues-working-at-hq/

Morgan, J. (2014). *The Future of Work: Attract New Talent, Build Better Leaders, and Create a Competitive Organization*. New Jersey: John Wiley & Sons.

N. M. (1971). International Labor in Crisis. *Foreign Affairs, 49*(3), 519-532.

Reinalda, B. (1998). Organization Theory and the Autonomy of the International Labour Organization: Two Classic Studies Still Going Strong. In Reinalda, B., & Verbeek, B. (Eds.). *Autonomous, Policy Making by International Organizations* (pp. 43-60). New York: Routledge.

Reinalda B., & Verbeek, B. (2004). The Issue of Decision Making within International Organizations. In Reinalda, B., & Verbeek, B. (Eds.). *Decision Making within International Organizations* (pp. 9-41). New York: Routledge.

Rockman, B. A. (2011). Bureaucracy. In Badie, B. (Ed.). *International Encyclopedia of Political Science* (pp. 166-172). Los Angeles: SAGE.

Rubery, J., & Johnson, M. (2019). HRM in Crisis. In Collings, D. G., Wood, G. T., & Szamosi, L. T. *Human Resource Management: A Critical Approach* (pp. 396-411). Oxon: Routledge.

Schechter, M. G. (1987). Leadership in International Organizations: Systemic, Organizational and Personality Factors. *Review of International Studies, 13*(3), 197-220.

Scott, J. (2014). *A Dictionary of Sociology*. Oxford: Oxford University Press.

Scott, W. R. (1981). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems.* London: Prentice Hall.

Shafritz, J. M., Russell, E. W., Borick. C. P., & Hyde, A. C. (2017). *Introducing Public Administration*. New York: Routledge.

Snellen, I. Th. M. (2014). *Foundations of Public Administration: An Essay in its Paradigms.* The Hague: Eleven International Publishing.

Sparrow, P., & Cooper, C. L. (Eds.). (2017). *A Research Agenda for Human Resource Management*. Cheltenham: Edward Elgar.

Taylor, F. W. (1914). *The Principles of Scientific Management*. Retrieved March 15, 2019, from http://public-library.uk/pdfs/8/917.pdf

Vyas. L. (2018). Outsourcing of Human Resource Management. In Farazmand, A. (Ed.). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 4471-4475). Springer.

Weber, M. (1947). The Theory of Social and Economic Organization (Translated by Henderson, A. M., & Parsons, T.) Glencoe: The Free Press.

_____. (2017). Bureaucracy. In Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (Eds.). *Public Administration Classic Readings*. Wadsworth, Cengage Learning.

Weiss, T. G. (1982). International Bureaucracy: The Myth and Reality of the International Civil Service. *International Affairs, 58*(2), 287-306.

Wilson, D. E. (1994). Bureaucracy in International Organizations: Building Capacity and Credibility in a Newly Interdependent World. In Farazmand, A. (Ed.). *Handbook of Bureaucracy* (pp. 305-318). New York: Marcel Dekker, Inc.

Young, O. R. (1991). Political Leadership and Regime Formation: on the Development of Institutions in International Society. *International organization, 45*(3), 281-308.