บทความวิจัย

ภาพอนาคตงานและทักษะของภาคราชการ

Future of Public Service Work & Skills

อลินี ธนะวัฒน์สัจจะเสรี

Alinee Thanawatsuggasari

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

Office of the Civil Service Commission

Email: alinee@ocsc.go.th

วันที่รับบทความ : 11 เมษายน 2568

วันที่แก้ไขบทความ : 9 พฤษภาคม 2568

วันที่ตอบรับบทความ : 16 พฤษภาคม 2568

บทคัดย่อ

Future of Work เป็นคำที่แสดงให้เห็นว่า ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีส่งผลต่อชีวิตการทำงานของคน เมื่อเทคโนโลยีเข้ามา งานบางอย่างจะถูกทดแทนด้วยระบบอัตโนมัติ รูปแบบการทำงานจะเปลี่ยนไป ความเป็นอยู่ของคนจะเปลี่ยนแปลง ในส่วนของงานราชการการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี สามารถคาดการณ์และเลือกเทคโนโลยีที่หมาะสมกับบริบทขององค์กร และรองรับการเปลี่ยนผ่านเทคโนโลยีในอนาคต เพื่อการสร้างงานภาครัฐที่มีมูลค่าสูงขึ้น (High Value Jobs) การพัฒนาภาครัฐเป็นองค์กรแห่งนวัตกรรม มีการเชื่อมโยงและบูรณาการหน่วยงานต่าง ๆ เสมือนเป็นองค์กรเดียวกัน มีการบริการที่ทันสมัย ไม่จำกัดด้วยเวลา สถานที่และภาษา และเป็นภาครัฐที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็ม รูปแบบตลอดจนสามารถดูแลบำรุงรักษาระบบให้มีความมั่นคงปลอดภัย มีเสถียรภาพ และอยู่ในสภาพพร้อม ใช้งานอย่างต่อเนื่อง สำหรับทักษะงานด้านเอกชน ตัวอย่างเช่น คำว่า FinTech ซึ่งหมายถึงเทคโนโลยีเข้ามาสู่ระบบการเงิน เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการให้บริการทางการเงิน ผู้คนเรียนรู้ที่จะทำธุรกรรมต่าง ๆ โดยใช้ Application ผ่านทางโทรศัพท์มือถือ ความจำเป็นของการมีสาขาของธนาคารต่าง ๆ จึงหมดความจำเป็น ลักษณะงานของเจ้าหน้าที่ธนาคารที่เคยทำธุรกรรมให้กับลูกค้าก็สามารถทดแทนได้ด้วยระบบอัตโนมัติ สาขาของธนาคารจึงต้องปิดตัวลง ส่งผลให้งานของเจ้าหน้าที่ธนาคารในรูปแบบการให้บริการทำธุรกรรมเดิม ๆ ตกสมัยไป ลักษณะงานของเจ้าหน้าที่ธนาคารก็ต้องเปลี่ยนไป เจ้าหน้าที่ต้องเรียนรู้ที่จะทำหน้าที่ที่ปรึกษาทางการเงินให้แก่ลูกค้าแทนการทำธุรกรรมทั่วไป นอกจาก FinTech ยังมีคำว่า InsurTech เทคโนโลยีเข้ามาเปลี่ยนแปลงธุรกิจประกันภัย Internet of Things (IOTs) การใช้ Artificial Intelligence (AI) Machine Learning การใช้เทคโนโลยี Telemtatics ที่มีบทบาทในการอำนวยความสะดวกด้านการคำนวณความเสี่ยงให้กับผู้เอาประกันภัย การประกันภัยแบบเปิดปิด การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ฯลฯ ล้วนส่งผลให้ลักษณะงานของเจ้าหน้าที่ด้านประกันภัยเปลี่ยนแปลงไป เทคโนโลยีที่จะทดแทนลักษณะงานเชิงธุรกรรมเหล่านี้ล้วนส่งผลต่องานของภาคราชการด้วยเช่นกัน

มิติด้านเทคโนโลยีข้างต้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของบริบทการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลต่องานภาคราชการ ข้าราชการในบริบทของการเป็นรัฐบาลดิจิทัลภายใต้หลักธรรมาภิบาลที่ต้องเปิดกว้าง โปร่งใส มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน บทความนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ให้เห็นถึงภาพอนาคตงานและทักษะของภาคราชการ และนำเสนอแนวทางที่จะไปสู่ภาพใหม่ดังกล่าว เพื่อให้ส่วนราชการยังคงมีกำลังคนที่เหมาะสม และมีความรู้ ความสามารถ ในการทำหน้าที่ตามบทบาทภารกิจ ซึ่งสำคัญต่อความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนของประเทศ

คำสำคัญ: ทักษะ, การทำงาน, อนาคต, ราชการ

Abstract

Future of Work is the word demonstrating the impact of technology advancements on job changes, some jobs will be eliminated by automation, work models of some jobs will be changed and that also changes the ways of people life. In the context of public sector operations, technological advancements can be anticipated and appropriate technologies selected in alignment with the organization's context, thereby supporting future technological transitions. This approach aims to create high-value public sector employment (High Value Jobs) and promote the development of the government as an innovation-driven organization. It fosters integration and interconnection among various agencies, functioning as a unified entity. Services are modernized and accessible without limitations of time, location, or language. Moreover, the public sector is open to full citizen participation and ensures the systems are well-maintained, secure, stable, and consistently operational. As an example, FinTech demonstrates the technology changes in the world of financial operation system. People do transactions via application on mobile phones, bank branches are closed, the nature of work of bankers in the branches will be terminated by automation. Those working in the branches have to be reskilled to do other jobs i.e. financial consultants. Other than FinTech, there are InsurTech denoting the technology changes the insurance industry. Internet of Things, Artificial Intelligence, Machine Learning, Telematics also facilitate the risk calculation of the insurance industry. The similar situation also happens in the world of public service work.

Technology advancement is not only one factor affecting the public service sector, but also various factors in the current situation including public governance concept i.e. open, effective, efficient, responsive, participative government, etc. This paper studies the future of public service work and skills and also provide some recommendations towards the future so that the departments and ministries will be equipped with right workforce to perform their duties for the sake of the country.

Keywords: skill, work, future, governance

บทนำ

บริบทปัจจุบันทั้งในด้านมิติการเมืองระหว่างประเทศ มิติสังคม มิติเศรษฐกิจ มิติสิ่งแวดล้อม และมิติวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นสิ่งที่มีความผันผวน และความไม่แน่นอนและจำเป็นต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ประเทศ เพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือเมื่อมีเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งเกิดขึ้น อาทิ การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (COVID-19) ส่งผลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเป็นนัย ในช่วงที่เกิดการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (COVID-19) ภาคราชการของทุกประเทศก็มีการใช้แนวทางการทำงานที่บ้าน (Work from Home) ซึ่งก็ถือเป็นตัวเร่งให้เกิดการปรับใช้เทคโนโลยีเพื่อให้ภาคราชการยังปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ดี การส่งเสริมให้ภาคราชการปรับเปลี่ยนไปสู่รัฐบาลดิจิทัล จำเป็นต้องส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ทดแทนกระบวนการ และพัฒนาให้กระบวนการมีการเชื่อมต่อกันแบบ End-to-End และมีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานให้ภาคราชการเป็นระบบที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ตอบสนองความต้องการประชาชนได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ

การทำงานในอนาคตจะเต็มไปด้วยการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว โดยเฉพาะการเข้ามาของเทคโนโลยีที่ช่วยยกระดับการทำงานทั้งในด้านประสิทธิภาพและความสะดวกสบาย การพัฒนาทักษะใหม่ ๆ หรือ Future Skills 2025 จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เราพร้อมรับมือกับโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่องโดยการนำเทคโนโลยีมาปรับใช้ในระบบราชการ การปรับเปลี่ยนของบริบทโลกด้านต่าง ๆ รวมทั้งด้านโครงสร้างประชากร บริบทการเรียนรู้ใหม่ที่ไม่ได้อ้างอิงแต่ใบปริญญาบัตร ฯลฯ และความคาดหวังจากภาคส่วนต่าง ๆ ส่งผลต่อการบริหารกำลังคนภาครัฐ ซึ่งต้องเริ่มจากทิศทางการเปลี่ยนแปลงส่งผลอย่างไรต่อลักษณะงานของภาคราชการ ทักษะสำคัญที่ข้าราชการต้องมีในการปฏิบัติราชการลักษณะงานใหม่ การวิเคราะห์กำลังคนทั้งในแง่จำนวน คุณลักษณะ ทักษะ ฯลฯ และการวางแผนในการสรรหากำลังคนเพื่อให้ส่วนราชการมีกำลังคนที่เหมาะสม หรือมีความพร้อมด้านกำลังคนทันการณ์ (Fit-for-Purpose Public Service)

ลักษณะงานและทักษะแห่งอนาคต

หลายองค์กรทำการศึกษาเกี่ยวกับงานและทักษะแห่งอนาคต อาทิ World Economic Forum นำเสนอเกี่ยวกับงานในอนาคต (Future of Jobs Report 2023) โดยสำรวจจาก 803 บริษัทจาก 27 กลุ่มอุตสาหกรรม และ 45 เขตเศรษฐกิจจากทุกภูมิภาคทั่วโลก พบว่า ภายใน 5 ปีข้างหน้า กระแสการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ จะเปลี่ยนแปลงองค์กรต่าง ๆ ภายใต้แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาองค์กรอย่างยั่นยืนหรือ ESG (Environment, Social & Governance) ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ บริบทการแบ่งแยกทางภูมิรัฐศาสตร์ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสมัยใหม่ อาทิ Big Data, Cloud Computing, Artificial Intelligence (AI) เป็นเทคโนโลยีที่บริษัทพิจารณานำมาใช้ในการดำเนินงาน จะส่งผลต่อการจ้างงานอย่างเป็นนัยสำคัญ โดยคาดว่า โครงสร้างของตลาดแรงงานกว่าร้อยละ 23 จะเปลี่ยนไป จะมีการนำเครื่องจักรเข้ามาทดแทนแรงงานมนุษย์กว่าร้อยละ 34-42 ของงานทั้งหมด โดยตำแหน่งงานที่จะเพิ่มอย่างรวดเร็ว เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้าน AI และ Machine Learning นักวิเคราะห์ Business Intelligence นักวิเคราะห์ความปลอดภัยด้านข้อมูล วิศวกรพลังงานหมุนเวียน วิศวกรติดตั้งระบบพลังงานแสงอาทิตย์ เป็นต้น ในขณะที่ตำแหน่งที่จะลดลงอย่างรวดเร็ว เช่น งานเสมียน งานเลขานุการ งานรักษาความปลอดภัย งานในโรงงาน โดยทักษะที่สำคัญของแรงงานในปี 2023 ได้แก่ ทักษะการคิดเชิงวิเคราะห์ (Analytic Thinking) การคิดอย่างสร้างสรรค์ (Creative Thinking) ทักษะทางปัญญา (Cognitive Skills) ความสามารถในการล้มแล้วลุก (Resilience) ความกระตือรือร้นเรียนรู้ตลอดชีวิต ทักษะในการเข้าใจผู้อื่น (Empathy) ทักษะการเป็นผู้ฟังที่ดี (Active Listening) ทักษะในการสร้างอิทธิพลทางสังคม (Social Influence) และทักษะการควบคุมคุณภาพ (Quality Control) โดยองค์กรส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับการจ้างงานกลุ่มต่าง ๆ อาทิ ผู้หญิง ผู้สูงอายุ และให้การยอมรับความ

หลากหลาย (Diversity) ความเท่าเทียม (Equity) และการมีส่วนร่วม (Inclusion)

สำหรับภาครัฐ แม้จะยังคงบทบาทสำคัญในการเป็นกลไกขับเคลื่อนหรือระบบหลักของประเทศ แต่ลักษณะงานทำงานก็จะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสของสังคมโลก ภาครัฐเดิม นอกจาก Digital Transformation แล้ว กล่าวคือ บริบทความซับซ้อนของสังคมเปลี่ยนความซับซ้อนมากขึ้น มีความไม่แน่นอนสูง เกิดสิ่งที่ไม่อาจคาดเดาได้ เช่น สถานการณ์โควิด เป็นต้น ทำให้เห็นว่า ภาครัฐเพียงภาคส่วนเดียวยังไม่อาจขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาได้ดีพอ หากแต่ควรสนับสนุนให้มีการใช้พลังจากภาคส่วนอื่น ๆ ด้วย ทั้งภาคเอกชน ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ที่มีการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเข้ามาดำเนินการหลาย ๆ กิจกรรมแทนการที่ภาครัฐต้องดำเนินการเอง ตลอดจนการกระจายอำนาจ/การมอบอำนาจให้แก่หน่วยงานในระดับพื้นที่เพื่อให้สามารถตอบสนองได้ตรงกับความต้องการของประชาชนและสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ และลักษณะการทำงานภาครัฐในกระแสโลกตามแนวคิดของการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) เช่น ภาครัฐที่ต้องรับฟังความคิดเห็นและให้ภาคส่วนอื่น ๆ ที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาร่วมในการพิจารณาในกระบวนการต่างๆ ที่เรียกว่า ภาครัฐแบบมีส่วนร่วม (Participative Government) ฯลฯ ส่งผลให้ลักษณะงานทำงานของข้าราชการก็ต้องปรับเปลี่ยนไปด้วย โดย The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะงานในอนาคตและความต้องการทางการบริหารงานบุคคลของภาครัฐมาอย่างต่อเนื่อง ข้าราชการในอนาคตจะต้องบริหารจัดการประเด็นต่าง ๆ ที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่าในอดีต ในขณะที่ความคาดหวังก็มีเพิ่มมากขึ้น ภาครัฐเพียงภาคเดียวไม่สามารถบริหารจัดการปัญหาได้เพียงฝ่ายเดียว ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ดังตัวอย่างเมื่อเกิดการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (COVID-19) โดยรายงาน The 2017 Report on Skills for High Performing Civil Service พบว่า ลักษณะงานของภาคราชการในอนาคตมี 4 ลักษณะได้ แก่

1. งานเสนอแนะและวิเคราะห์ด้านนโยบาย (Policy Advice and Analysis) ลักษณะงานจัดทำยุทธศาสตร์ นโยบายสาธารณะในด้านต่าง ๆ เพื่อกำหนดทิศทางอนาคตของประเทศ

2. งานบริการสาธารณะ (Service Delivery and Citizen Engagement) งานให้บริการแก่ประชาชน การจดทะเบียน การอนุมัติ/อนุญาต งานบริการสาธารณูปโภค ฯลฯ

3. งานจัดหาผู้ดำเนินการ (Commissioning and Contracting) การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพโดยการลดบทบาทภาครัฐ และให้ภาคเอกชนที่มีประสิทธิภาพมาร่วมดำเนินการ ซึ่งข้าราชการจำเป็นต้องมีความรู้และทักษะในการบริหารจัดการสัญญาสัมปทาน สัญญาการแบ่งปันผลกำไร ฯลฯ ตลอดจนการกำกับดูแลองค์กรที่เกี่ยวข้อง

4. งานประสานสัมพันธ์เครือข่าย (Managing Networks) การทำงานที่ข้ามเครือข่าย การผสานพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งส่งเสริมให้เกิดการสร้างให้เกิดความน่าเชื่อถือ (Trust)

ภาครัฐของประเทศไทยก็มีทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่ไม่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การก้าวสู่ความเป็นกลางทางคาร์บอนในปี 2050 หรือกรณีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ต้องปรับรูปแบบวิธีดำเนินการในการให้สิทธิการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม เนื่องจากพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2560 กำหนดให้มีการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในรูปแบบสัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract: PSC) และสัญญาจ้างบริการ (Service Contract) เพิ่มเติมจากรูปแบบสัญญาสัมปทาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติต้องรับผิดชอบตั้งแต่การพิจารณาแผนการลงทุนของผู้รับสัญญา ติดตามตรวจสอบทะเบียนทรัพย์สิน การใช้จ่ายของผู้รับสัญญาตามแผนการลงทุน และการนำส่งรายได้ให้แก่รัฐ ต้องมีการจัดทำ Inventory Management ในการบริหารจัดการทรัพย์สินในระบบแบ่งปันผลผลิต ซึ่งงานดังกล่าวเดิมเป็นหน้าที่ของผู้รับสัมปทาน เป็นต้น หน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลต่อความรู้ ความสามารถ ทักษะและสมรรถนะของข้าราชการในกรมเชื้อเพลิงที่ต้องเปลี่ยนไปด้วย

ข้อมูลกำลังคนภาครัฐปัจจุบัน

1. โครงสร้างอายุและภาระบำเหน็จบำนาญ

ภาครัฐถือเป็นนายจ้างรายใหญ่ของประเทศ โดยใน

พ.ศ. 2564 ภาครัฐมีการจ้างงานประมาณ 2.91 ล้านคน (รวมข้อมูลข้าราชการและที่มิใช่ข้าราชการ) จากกำลังแรงงานหรือผู้ที่พร้อมจะทำงานจำนวน 38.63 ล้านคน หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 7.7 ของกำลังแรงงานประเทศ กำลังคนภาครัฐเป็นส่วนหนึ่งของกำลังแรงงานของประเทศ โครงสร้างอายุของกำลังคนภาครัฐจึงมีลักษณะทำนองเดียวกับโครงสร้างอายุของประชากร โดยข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติที่มีการสำรวจตั้งแต่ พ.ศ. 2555-2564 พบว่า ประชากรไทยมีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง โดยประชากรวัยเด็ก (0-15 ปี) ลดลงร้อยละ 12.57 วัยแรงงาน (15-59 ปี) ลดลงร้อยละ 1.80 ในขณะที่วัยสูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) มีจำนวนเพิ่มขึ้นร้อยละ 47.74 อัตราการเกิดลดลงร้อยละ33.50 (เฉลี่ยร้อยละ 3.96 ต่อปี) อายุคาดเฉลี่ยมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยใน พ.ศ. 2564 เพศชายมีอายุคาดเฉลี่ย 73.5 ปี เพศหญิง 80.4 ปี ภาพรวมจำนวนผู้มีงานทำที่อยู่ในแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบลดลงร้อยละ 2.33 (เฉลี่ยร้อยละ 1.23 ต่อปี) ในขณะที่กลุ่มอายุ 50-59 ปี มีแนวโน้มสูงขึ้นร้อยละ 15.30 (เฉลี่ยร้อยละ 1.44 ต่อปี) และข้อมูลกรมกิจการผู้สูงอายุ พบว่า ในช่วงแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566-2580) จะเป็นช่วงที่คลื่นมนุษย์ขนาดใหญ่ทยอยเข้าสู่วัยสูงอายุ ทำให้จำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยจะมีจำนวนสูงเพิ่มขึ้นอีกเท่าตัวจากประมาณ 11.7 ล้านคนใน พ.ศ. 2558 เป็น 22.4 ล้านคนใน พ.ศ. 2583 เมื่อเทียบกับข้อมูลกำลังคนภาครัฐในราชการพลเรือน พบว่า พ.ศ. 2556-2565 อายุเฉลี่ย ของข้าราชการพลเรือน คือ 42 ปีโดยประมาณ และมีกลุ่มข้าราชการอายุ 50 ปีขึ้นไปประมาณร้อยละ 24-28 โดยประมาณการจำนวนคนที่จะเกษียณในช่วง พ.ศ. 2567-2576 ประมาณ 104,000 คน (สำนักงาน ก.พ., 2567)

จากข้อมูลกำลังคนภาครัฐที่มีการเปลี่ยนแปลงส่งผลต่อจำนวนผู้รับบำเหน็จบำนาญ พบว่า จำนวนผู้รับบำนาญจะเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าในปี 2580 จากจำนวนผู้รับบำนาญ 622,876 คน ในปี 2560 หรือราว 1.4 ล้านคนใน พ.ศ. 2580 สำหรับข้อมูลค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐจากเอกสารงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2564 พบว่า ค่าใช้จ่ายบุคลการภาครัฐสูงถึงร้อยละ 36.4 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี แบ่งเป็นงบบุคลากรร้อยละ 21.0 และงบกลาง (เฉพาะบุคลากร) ร้อยละ 15.4 โดยงบบำนาญเพิ่มจากร้อยละ 12.71 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นร้อยละ 28.18 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างอายุ ภาระงบประมาณในส่วนของบำนาญน่าจะเพิ่มขึ้นจากปัจจุบันสูงมาก หรือประมาณ 0.7 ล้านล้านบาท ทั้งนี้ เนื่องจากความก้าวหน้าทางการแพทย์และสาธารณสุขด้วย (สำนักงบประมาณของรัฐสภา, 2566)

2. ทักษะของข้าราชการ

สำนักงาน ก.พ. ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับทักษะที่จำเป็น (Essential Skills) ในการปฏิบัติงานในบริบทการทำงานชีวิตวิถีใหม่ (New Normal) เมื่อปี 2564 พบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ทักษะที่จำเป็นมีหลายทักษะ อาทิ การทำงานที่ต้องใช้หลายทักษะพร้อมกัน (Multitasking) ทักษะทางอารมณ์ (Emotional Intelligence) ทักษะการคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) กรอบความคิดที่เน้นความคล่องตัว (Agile Mindset) เป็นต้น (สำนักงาน ก.พ., 2564) และจากการติดตามประเมินผลการดำเนินการพัฒนาข้าราชการของส่วนราชการ พบว่า มีส่วนราชการร้อยละ 71.81 มีการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากร แต่มีบุคลากรเพียงร้อยละ 31.37 เท่านั้นที่มีการจัดทำแผนพัฒนาตนเอง ในขณะที่การดำเนินการตามแนวทางการพัฒนาทักษะด้านดิจิทัลของข้าราชการและบุคลากรภาครัฐเพื่อปรับเปลี่ยนเป็นรัฐบาลดิจิทัล พ.ศ. 2561-2565 พบว่า บุคลากรส่วนใหญ่ได้รับการพัฒนาทักษะด้านดิจิทัลในระดับพื้นฐาน อาทิ ความสามารถด้านการควบคุมกำกับและการปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบายและมาตรฐานการจัดการด้านดิจิทัล (Digital Governance, Standard, and Compliance) ความสามารถด้านความเข้าใจและใช้เทคโนโลยีดิจิทัล (Digital Literacy) แต่ยังมีการพัฒนาทักษะด้านดิจิทัลในส่วนของการวิเคราะห์และการดำเนินงานด้านดิจิทัล อาทิ ความสามารถด้านการออกแบบกระบวนการและการให้บริการด้วยระบบดิจิทัลเพื่อการพัฒนาคุณภาพงานภาครัฐ (Digital Process and Service Design) ความสามารถด้านผู้นำดิจิทัล (Digital Leadership) และความสามารถด้านการบริหารกลยุทธ์และการจัดการโครงการ (Strategic and Project Management) ในสัดส่วนที่น้อย (สำนักงาน ก.พ., 2566)

3. รูปแบบการจ้างงานของภาคราชการไทย

ปัจจุบัน รูปแบบการจ้างงานของภาคราชการพลเรือน

การทำงานในส่วนราชการระดับกระทรวง กรมต่าง ๆ มากกว่า 160 ส่วนราชการ 19 กระทรวง (ไม่รวมกระทรวงกลาโหม) มีอย่างน้อย 2 รูปแบบ ได้แก่ การจ้างระยะยาว คือ การรับเป็นข้าราชการที่มีลักษณะการจ้างงานตลอดชีพ (Life-time Employment) อยู่ภายใต้ระบบจำแนกตำแหน่งและระบบการแต่งตั้งที่เน้นความเชี่ยวชาญของสาขาวิชา มีการแบ่งสายงานที่ให้ความสำคัญกับคุณวุฒิ และการจ้างระยะสั้น ได้แก่ พนักงานราชการ (สัญญาจ้างไม่เกิน 4 ปี) พนักงานกระทรวงสาธารณสุข พนักงานมหาวิทยาลัย และลูกจ้างชั่วคราว (สัญญาจ้าง 1 ปี) (ลูกจ้างประจำเป็นกลุ่มที่ยังคงทำงานอยู่และจะทดแทนตำแหน่งด้วยพนักงานราชการต่อไป) ทั้งนี้ ในภาพรวมของกำลังคนภาครัฐฝ่ายพลเรือน 3 ล้านคน จะมีสัดส่วนของพนักงานราชการประมาณร้อยละ 5.62 พนักงานมหาวิทยาลัยประมาณร้อยละ 4.29 และพนักงานกระทรวงสาธารณสุขราวร้อยละ 3.72 โดยมีสัดส่วนของข้าราชการร้อยละ 58.51 (ข้อมูลกำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2564 สำนักงาน ก.พ.)

4. ความต้องการของคนรุ่นใหม่

คุณลักษณะของคนรุ่นใหม่ ไม่ว่าจะเป็น Gen Y (ผู้ที่เกิดช่วง พ.ศ. 2523-2543 หรือ มีอายุระหว่าง 18-48 ปี ณ พ.ศ. 2561) หรือ Gen Z (ผู้ที่เกิดตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นไป) มีความต้องการ/แรงจูงใจ และพฤติกรรมแตกต่างจากคนรุ่น Baby boomers หรือ Gen X ซึ่งให้ความสำคัญกับความจงรักภักดีต่อองค์กร มีความเท่าทันเทคโนโลยีน้อยกว่า คนรุ่นใหม่ดังกล่าวมีความสนใจงานในระบบราชการน้อยลง และมีความต้องการทำงานในองค์กรที่มีรูปแบบการทำงานที่ยืดหยุ่น มีการใช้เทคโนโลยีในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีรูปแบบการเรียนรู้ที่คล่องแคล่ว คล่องตัว มุ่งเน้นสิ่งที่ตนสนใจและเน้นมิติเชิงคุณค่า (Values)

บทวิเคราะห์

ภาครัฐหรือภาคราชการคือกลไกหลักของการบริหารราชการแผ่นดินและการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้บรรลุวิสัยทัศน์ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่นยืน” ตามที่กำหนดในยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) และเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ โดยการบริหารราชการแผ่นดินเป็นส่วนสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งจากข้อมูลการศึกษาข้างต้น พบว่า ภาคราชการมีความจำเป็นต้องปฏิรูประบบราชการในหลายมิติ ดังนี้

1. มิติ Size & Cost จากข้อมูลโครงสร้างอายุกำลังคน ข้อมูลแนวโน้มจำนวนผู้รับบำนาญ ข้อมูลงบบุคลากรและงบบำนาญ ประกอบกับนโยบายการปรับเปลี่ยนไปสู่รัฐบาลดิจิทัล การนำเทคโนโลยีมาใช้ทดแทนกระบวนการต่าง ๆ ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่คาดหวังการบริการภาครัฐที่มีคุณภาพ การควบคุมขนาดกำลังคนภาครัฐจึงยังคงเป็นเรื่องจำเป็น เพื่อให้ภาครัฐมีขนาดและต้นทุนที่เหมาะสม ในขณะเดียวกันก็สามารถปฏิบัติภารกิจเพื่อการพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน

2. มิติรูปแบบการจ้างงาน ตลอดจนปรับปรุงรูปแบบการจ้างงานภาครัฐให้หลากหลาย ยืดหยุ่น มีรูปแบบการทำงานแบบสัญญาจ้างหรือรูปแบบการจ้างงานที่ไม่ตลอดชีพ และลดการจ้างงานแบบตลอดชีพ ที่ดึงดูดและจูงใจคนรุ่นใหม่ให้เข้ามาปฏิบัติงานในภาครัฐ (Right Fit for Purpose) โดยรูปแบบการจ้างงานจำเป็นต้องมีลักษณะที่ตอบโจทย์ความต้องการของคนรุ่นใหม่ เป็นรูปแบบการจูงใจคนรุ่นใหม่ที่มุ่งเน้นการสร้างลักษณะงานที่มีคุณค่า (Meaningful Job) การสร้าง Knowledge Workers การเพิ่มพูนประสบการณ์ Mobility ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องปรับระบบจำแนกตำแหน่งและการแต่งตั้งข้าราชการให้มีลักษณะที่ส่งเสริมให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า Agile แทนการมุ่งเน้นระบบคุณวุฒิและการสร้างความเชี่ยวชาญแบบเดิม

3. ทักษะที่ต้องการจากข้าราชการ การทำงานภายใต้บริบทสังคมใหม่ที่มีความผันผวน มีความซับซ้อน และมีประเด็นความไม่แน่นอนสูง ประกอบกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยี และความคาดหวังจากภาคส่วนต่าง ๆ แม้ว่าภาครัฐยังคงเป็นกลไกหลักของการบริหารราชการแผ่นดิน การดำเนินภารกิจของภาครัฐก็ต้องปรับเปลี่ยน ให้มุ่งเน้นบทบาทของการกำกับ ดูแล บทบาทในระดับนโยบาย เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ในขณะที่กระจายอำนาจ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการระดมสรรพกำลังอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ข้าราชการก็จำเป็นต้องมีทักษะสำคัญใหม่ ๆ อาทิ ทักษะการวิเคราะห์ (Analytical Thinking) ทักษะการคิดเชิงระบบ (Systematic Thinking) และทักษะการคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking)

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

โดยสรุป ภาครัฐมีความจำเป็นต้องปรับให้ทันการณ์ ทันสมัย และทันความต้องการของประชาชน เพื่อให้ภาครัฐหรือภาคราชการยังคงเป็นกลไกหลักของการบริหารราชการแผ่นดินและการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ภาพอนาคตของงานราชการที่เปลี่ยนไป จำเป็นต้องมีข้าราชการที่มีทักษะใหม่ โดยขอเสนอแนวทางที่จะนำไปสู่ภาพใหม่ของงานราชการ ดังนี้

1. การสื่อสารสร้างความเข้าใจ (Communication) ให้กับสาธารณชน ตลอดจนนักการเมือง หัวหน้าส่วนราชการและข้าราชการ ให้เข้าใจสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และปรับเปลี่ยนกรอบความคิดในการขอเพิ่มอัตรากำลังเป็นการเร่งพัฒนาระบบการทำงานตามแนวทางของรัฐบาลดิจิทัล

2. การพัฒนากลไก/เครื่องมือ (Mechanisms/Tools) องค์กรกลางบริหารงานบุคคล อาทิ สำนักงาน ก.พ. จะต้องพัฒนารูปแบบการจ้างงานที่มีทั้งการจ้างงานระยะยาว ระยะปานกลาง และระยะสั้น เพื่อ ส่วนราชการสามารถพิจารณาเลือกใช้ให้เหมาะสมกับบทบาท ภารกิจ กลุ่มคน และช่วงเวลาได้อย่างยืดหยุ่น คล่องตัว

3. การวิเคราะห์กำลังคน (Workforce Analysis) ในระดับส่วนราชการ เพื่อวิเคราะห์บทบาทภารกิจในอนาคต วิเคราะห์การปรับใช้เทคโนโลยีทดแทน วิเคราะห์ความต้องการกำลังคนระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว จัดทำแผนการพัฒนาทักษะหรือปรับเปลี่ยนทักษะของข้าราชการ (Reskill & Upskill workforce) เพื่อให้ส่วนราชการลดช่องว่างระหว่างสิ่งที่ต้องการใช้กับสิ่งที่มีอยู่ได้โดยเร็ว ตลอดจนมีความตระหนักและเข้าใจเกี่ยวกับการรักษากำลังคนด้วย

เอกสารอ้างอิง

สำนักงาน ก.พ.. (2566). “มาตรการบริหารจัดการกำลังภาครัฐ (พ.ศ. 2566-2570) และแนวทางปฏิบัติ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http//ocsc.go.th.

สำนักงาน ก.พ. (2566). “แนวทางการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐)”. สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ., ๒๕๖๖.

สุเมธ ออศิริวิกรณ์. (2022). “InsurTech & Technology : ตัวแปรสำคัญในการเปลี่ยนแปลงธุรกิจประกันภัย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : https://www.techsauce.co.

กระทรวงการคลัง. (2564). “รายงานสถิติการคลัง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550-2564”. กรมบัญชีกลางกรมกิจการผู้สูงอายุ. (2580). “แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ .2566-2580)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: th1653553501-843_0.pdf (dop.go.th).

สำนักงบประมาณของรัฐสภา. (2566). “วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.web. Parliament. go.th/assets/portals/82/news/230/1_230.pdf.

Australian Public Service Commission. (2023). “Workforce planning guide 2023 edition”. (online). Available: Workforce planning guide 2023 edition (apsc.gov.au) World Economic Forum นำเสนอเกี่ยวกับงานในอนาคต (Future of Jobs Report 2023).

The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2017). “The 2017 Report on Skills for High Performing Civil Service”. (online). Available: Skills for a High Performing Civil Service | en | OECD.